

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE SOCIOLOGÍA GENERAL Y JURÍDICA

**NOCIONES JURÍDICAS Y SOCIALES
DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA**

T E S I S

PARA OBTENER EL TÍTULO DE

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A

AGUSTÍN ÓSCAR AGUILAR SÁNCHEZ

ASESOR: MTRO. JORGE ISLAS LÓPEZ

México, D.F.

2008



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE SOCIOLOGÍA
GENERAL Y JURÍDICA

A. MÉRITO, POR LA ESCRITA DE FANCHEE GARCÍA

DR. ISIDRO ÁVILA MARTÍNEZ,
DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACIÓN
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
P R E S E N T E .

A. MÉRITO, POR LA ESCRITA DE FANCHEE GARCÍA

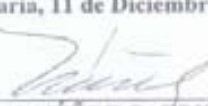
El C. AGUSTÍN ÓSCAR AGUILAR SÁNCHEZ, con número de cuenta 086548540, elaboró en este Seminario bajo la dirección del Mtro. Jorge Islas López el trabajo de investigación intitulado: "NOCIONES JURÍDICAS Y SOCIALES DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA". La tesis de referencia satisface los requisitos necesarios, por lo que con apoyo en la fracción VII del artículo 10 del Reglamento para el funcionamiento de los Seminarios de ésta Facultad de Derecho, otorgo mi aprobación correspondiente y autorizo su presentación al jurado recepcional en los términos del Reglamento de Exámenes Profesionales de ésta Universidad.

El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes contados naturalmente a partir de que se le entregue el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho plazo sin haberlo hecho, caducará la autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido expedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad.

Sin otro asunto, le reitero mi más amplio agradecimiento y respeto.

A T E N T A M E N T E .

"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Ciudad Universitaria, 11 de Diciembre de 2008


DRA. ELSSIE NÚÑEZ CARPIZO.
Directora

FACULTAD DE DERECHO

SECRETARÍA GENERAL

CIUDAD UNIVERSITARIA

A MI MADRE, DOÑA EUSTOLIA SÁNCHEZ GARCÍA.

A MIS SERES QUERIDOS.

A DON ARTURO ROMO GUTIÉRREZ. COMO GOBERNADOR DE ZACATECAS EN EL PERIODO 1992-1998, CUMPLIÓ CON SU OBLIGACIÓN PRIMARIA DE GARANTIZAR LAS LIBERTADES, EL ORDEN Y LA PAZ PÚBLICOS. ZACATECAS SE DISTINGUIÓ POR SER LA ENTIDAD FEDERATIVA MÁS SEGURA DE MÉXICO.

A LA MEMORIA DE DON HORACIO LABASTIDA MUÑOZ Y DE DON JAIME TORRES MOSQUERA.

MI AGRADECIMIENTO AL PROFESOR JORGE ISLAS LÓPEZ.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
---------------------	----------

CAPÍTULO PRIMERO

DERECHO Y SEGURIDAD PÚBLICA. CONCEPTOS Y CONTEXTO NACIONAL

1.1 EL DERECHO Y EL ESTADO	7
1.1.1 El Derecho es creación suprema de la cultura	7
1.1.2 La nación es la fuente del Estado	9
1.1.3 El Estado y su legitimidad primaria	10
1.1.4 La Constitución es el derecho primigenio	13
1.2 EL PODER PÚBLICO Y LA COERCITIVIDAD DE SUS ACTOS	15
1.2.1 El monopolio de la violencia y las garantías constitucionales	15
1.2.2 El uso legítimo de la fuerza y los derechos humanos	17
1.2.3 El Estado de derecho se realiza o niega permanentemente	25
1.3 LA SEGURIDAD PÚBLICA ES FUNCIÓN SUSTANTIVA DEL ESTADO	28
1.3.1 La seguridad como valor fundamental del Derecho	28
1.3.2 Otras connotaciones del término seguridad	31
1.3.3 La noción integral de la seguridad pública en el Derecho mexicano	32
1.3.4 Propuesta de concepto de seguridad pública [<i>versus</i> la reforma constitucional de 2008]	35
1.3.5 La seguridad pública es parte de la agenda de seguridad nacional	36
1.3.6 Seguridad pública y Criminología	39
1.4 EL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA [SNSP]	41
1.4.1 Naturaleza jurídica	41
1.4.2 Materias de la coordinación	42
1.4.3 Instancias de operación	44
1.5 LOS SUBSISTEMAS E INSTITUCIONES DE LA SEGURIDAD PÚBLICA	46
1.5.1 El subsistema de prevención	48
1.5.2 El subsistema de investigación de los delitos	55
1.5.3 El subsistema de administración de justicia	59
1.5.4 El subsistema de reinserción social	63

CAPÍTULO SEGUNDO

EL MARCO LEGAL Y ADMINISTRATIVO DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA

2.1	LA SEGURIDAD PÚBLICA EN LA CONSTITUCIÓN.	66
2.1.1	Antecedentes federalistas y liberales	66
2.1.2	La Carta Magna de 1917	69
2.1.3	Las reformas de diciembre de 1994	71
2.2	EL NUEVO MODELO REGULADOR DE LA ACTUACIÓN INSTITUCIONAL	72
2.2.1	El Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Nacional de Seguridad Pública, 1995-2000	72
2.2.2	La Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública	76
2.2.3	Las Instituciones Armadas y su participación en el Consejo Nacional	80
2.2.4	La Ley de la Policía Federal Preventiva	85
2.2.5	La regulación para afrontar la delincuencia organizada	87
2.2.6	La Cruzada Nacional contra el Crimen y la Delincuencia	90
2.3	LOS INSTRUMENTOS SURGIDOS DE LA ALTERNANCIA EN EL EJECUTIVO FEDERAL	96
2.3.1	La creación de la Secretaría de Seguridad Pública	98
2.3.2	El Plan Nacional de Desarrollo y el [ausente] Programa Nacional de Seguridad Pública, 2001-2006	102
2.3.3	El Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales, 2007-2012	107
2.4	LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 2008. ¿AVANCE O RETROCESO?	115
2.4.1	El quebrantamiento formal del enfoque integral de la seguridad pública	115
2.4.2	Un nuevo contexto jurídico para un escenario criminal inédito	119
2.5	LOS ORDENAMIENTOS DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA	135
2.5.1	La estructura normativa para operar la coordinación	135
2.5.2	La legislación que regula los subsistemas	141

CAPÍTULO TERCERO

EL FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA. EL ESCENARIO SOCIAL

3.1	LAS SESIONES DEL CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA	143
3.1.1	Las reuniones son intermitentes	143
3.1.2	Las materias de los acuerdos	144
3.1.3	Los ejes, programas y acciones convenidos	149
3.2	LA CAPACIDAD DE RESPUESTA DE LAS INSTITUCIONES	158
3.2.1	Existen suficientes policías preventivos	158
3.2.2	La cobertura del Ministerio Público	160
3.2.3	Los policías ministeriales no aprehenden	163
3.2.4	Los centros de reinserción social están explotando	164
3.3	EL FINANCIAMIENTO CONJUNTO	167
3.3.1	El Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública [FASP]	167
3.3.2	Las inversiones anuales	168
3.3.3	El procedimiento para la distribución y el ejercicio de los recursos	174
3.4	LA EVOLUCIÓN DE LA INCIDENCIA DELICTIVA	177
3.4.1	La importancia de la información	179
3.4.2	El sustento jurídico de la estadística delictiva	181
3.4.3	Las cuentas judiciales del INEGI	182
3.4.4	La cifra real del delito	184
3.4.5	El robo es el delito más frecuente	188
3.4.6	Se dispararon los delitos contra la salud	202
3.5	LOS INDICADORES DE BIENESTAR	204
3.5.1	El problema de la educación	205
3.5.2	Los empleos y salarios	209
3.5.3	Las condiciones de edad y género de los presuntos delincuentes	211
3.5.4	La pobreza y la marginación	213

CAPÍTULO CUARTO

EL FUTURO DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA. PROPUESTAS Y RECOMENDACIONES

4.1	LA COORDINACIÓN ES LA CLAVE MAESTRA PARA AVANZAR	215
4.1.1	La consultoría <i>Giuliani</i> al gobierno del Distrito Federal. Una lección de descoordinación	215
4.1.2	Es impostergable fortalecer la operación de los consejos de seguridad pública [nacional, estatales y municipales]	222
4.1.3	El Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad. <i>Un mea culpa</i> implícito y un trascendental paso adelante	229
4.1.4	El Programa Nacional de Seguridad Pública. Tarea pendiente ineludible	237
4.1.5	La Secretaría de Seguridad Pública y el Secretariado Ejecutivo son responsables de la política de Estado	240
4.1.6	Es prioritario consolidar el funcionamiento de los centros de Control, Comando, Comunicaciones y Cómputo [C4]	246
4.1.7	Profesionalizar a los elementos es el reto mayor	249
4.2	HACEN FALTA MEJORES PROCEDIMIENTOS PARA EVALUAR EL DESEMPEÑO INSTITUCIONAL	253
4.2.1	Referentes para la transparencia y rendición de cuentas policial [<i>accountability</i>]	254
4.2.2	Metodología para la evaluación de las acciones del Sistema Nacional	260
4.3	LA DELINCUENCIA ORGANIZADA DESAFÍA AL ESTADO MEXICANO	268
4.3.1	La <i>guerra</i> y los diagnósticos se agudizaron como marco de la XXIV Sesión del Consejo Nacional	270
4.3.2	Para combatir el narcotráfico se requiere la colaboración internacional. El Plan Colombia y la Iniciativa Mérida	274
4.4	POR UNA CULTURA DE LA LEGALIDAD Y LA PREVENCIÓN	284
4.4.1	El valor del Derecho es marginal entre los mexicanos	284
4.4.2	El ejemplo luminoso de Palermo	286
4.4.3	La ruta es fortalecer la prevención social con la participación de la comunidad	288
4.4.4	El papel de los medios de comunicación	297
CONCLUSIONES		304
ABREVIATURAS		307
FUENTES		308

INTRODUCCIÓN

La historia del México independiente, cual sino indefectible, se dibuja por crisis cíclicas originadas por diversos factores, que aplazan la consumación del más caro anhelo de su pueblo: crear y consolidar un orden colectivo sustentado en los valores de la seguridad, la justicia y el bien común, en el que todos los individuos se sometan a las mismas reglas de comportamiento inscritas en la Ley, como condición *sine qua non* para garantizar la igualdad y la libertad inherentes a la naturaleza humana, suprimir la miseria y moderar la opulencia como lo propusiera el celeberrimo *Siervo de la Nación* y, en síntesis, realizar la democracia en su concepción constitucional, como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural de los mexicanos.

En pleno siglo XXI, la vigencia del Estado de derecho y el respeto de todos los componentes de la sociedad a sus principios y al orden jurídico en que éstos se desenvuelven, representa el interés esencial del pueblo y la responsabilidad irrenunciable y primaria de quienes han recibido el mandato de gobernar. La Patria se encuentra nuevamente inmersa en otra batalla decisiva, ahora en contra de un fenómeno criminal nunca antes visto, motivado por causas múltiples.

Los agentes internos se relacionan con mínimos crecimientos económicos obtenidos durante las tres últimas décadas, que se traducen en falta de empleos, pobreza y marginación, así como en la endémica debilidad estructural de las instancias encargadas de la vigencia del orden jurídico-político, que ven rebasada su capacidad de respuesta ante el tamaño del desafío.

Se trata de un problema incubado en gran medida por las deficiencias y faltas de quienes han representado a las instituciones públicas, que debieron procurar una mejor distribución de la riqueza, generar oportunidades de bienestar y garantizar la seguridad pública.

Pero también, el auge de la criminalidad se globalizó, se aceleró y se hizo incontrollable bajo los auspicios de los cárteles del narcotráfico, que han puesto al borde de la desestabilización a otros países. México no ha podido sustraerse de las acciones de ese engranaje internacional que, como la Hidra mitológica, extiende sus ramificaciones en todas latitudes, particularmente en las zonas geográficas utilizadas como centros de producción y procesamiento de las drogas y plataforma de penetración a los mercados que las demandan.

Luego, ha correspondido a México ese indeseable papel en razón de su vecindad con el mayor polo de consumo del mundo. Sin embargo, la demanda nacional de estupefacientes aumenta geométricamente y, en consecuencia, el creciente número de adictos y las reyertas entre bandas por el mercado local es realidad incontestable, como el hecho de que la infancia y la juventud se encuentran seriamente amenazadas y, con ello, el futuro del país.

La delincuencia organizada, con su cauda de ilícitos de todo tipo: violencia, homicidios, secuestros, robos, lesiones, corrupción, terrorismo y tráfico de estupefacientes, armas y personas, entre otros, palmo a palmo del territorio disputa al Estado mexicano el poder de imperio, el monopolio de la fuerza y el control de la sociedad.

La tranquilidad, las libertades y el orden públicos van desapareciendo del escenario. El axioma de que el poder existe para que el Derecho y la seguridad prevalezcan se convierte en referencia abstracta, en ilusión y en deseo, no obstante los esfuerzos de las corporaciones que logran detener y desarticular grupos criminales, toda vez que las condiciones socio-económicas imperantes coadyuvan sensiblemente a su inmediata regeneración, en un círculo vicioso sin solución de continuidad.

Son contundentes los efectos y secuelas de la inseguridad, de la descomposición del tejido colectivo y de la fenomenología criminal.

En lo político, se quebranta el Estado de derecho y se debilitan las instituciones que, aun cuando impulsan estrategias y acciones para prevenir y combatir el delito, no logran los resultados esperados provocándose que la ciudadanía se aleje de ellas, pierda credibilidad y confianza, rechace y critique en general a los gobernantes [federales, locales y municipales], se sienta vulnerada, atemorizada y desesperada y, en su reclamo de protección, no reconoce niveles de responsabilidades o fueros entre los poderes y órdenes de gobierno, calificando con el mismo rasero la actuación de todos.

Asimismo, se inhibe la participación social en la definición, ejecución y evaluación de políticas públicas, incluso en los procesos electorales. Se inmoviliza y se corrompe a policías, ministerios públicos, jueces y custodios; es lugar común la colusión de algunos de ellos con los delincuentes, demeritándose el trabajo leal y honesto de los que cumplen con su elevada y delicada función. Se pone en riesgo la gobernabilidad del país y sus regiones en donde imperan la violencia y la corrupción, y se llega al extremo de que los funcionarios encargados de dirigir las corporaciones y sus elementos son ejecutados o reclutados por las organizaciones delictivas, lo que significa un verdadero desafío al poder estatal.

En lo económico, se afecta el patrimonio de las personas físicas y morales y de la Población Económicamente Activa. Se ahuyentan las inversiones de capitales nacionales y extranjeros, se limita la generación de empleos y sin certeza jurídica no hay crecimiento. Se lastiman industrias y comercios que son víctimas frecuentes de cuantiosos robos en sus instalaciones y en el transporte de sus mercancías y valores. Se distorsionan los mercados de bienes y servicios y crece la informalidad. Se inyectan recursos ilícitos al sistema financiero. Se desvían las corrientes turísticas hacia otros países. Se reduce la competitividad de las empresas que tienen que contratar protección privada y tomar medidas onerosas para protegerse, incrementándose los costos de producción y distribución y, por ende, los precios. Se obliga al Estado a elevar los presupuestos destinados para enfrentar la delincuencia, en lugar de ejercerlos en programas de beneficio y prevención sociales.

En lo social, se trastorna la vida cotidiana de las personas, que tienen que modificar radicalmente sus hábitos y actividades ante el temor de sufrir un atentado. Se perturban los principios elementales de la convivencia como el respeto a la vida, a la integridad física, a la libertad, a la propiedad y a la ley. Se provocan alteraciones en la salud física o psicológica, miedo, pánico, violencia, frustración y confusión, entre otros sentimientos, que generan bajos índices de rendimiento educativo y laboral.

De igual modo, se favorece la cultura del rumor, la desinformación y, en algunos casos, el sensacionalismo de los medios masivos de comunicación y la manipulación de la opinión pública; la percepción de la inseguridad no sólo se origina cuando se es víctima de algún delito. Se tergiversan los valores cívicos e, indirectamente, se pondera la vía criminal como alternativa para el ascenso material ante la falta de oportunidades de amplias capas de la población para acceder a los bienes esenciales de la condición humana, como alimentación, salud, educación, vivienda y trabajo.

Durante los tres últimos lustros, la seguridad pública inherente al Estado de derecho y basamento imprescindible para la seguridad individual y colectiva y la paz social, ha ocupado el centro de la agenda nacional. Ha sido y es el reclamo y la exigencia más sentidos del pueblo a sus gobernantes de todo signo político e ideológico.

Ahora, que en el horizonte se vislumbran las conmemoraciones del Bicentenario del inicio de la gesta de Independencia y del Centenario de la Revolución, paradójicamente México continúa debatiéndose por ser un país de leyes y de justicia. Empero, existe tiempo suficiente para arribar con mejores augurios y expectativas al puerto del año 2010.

Las reflexiones contenidas en los párrafos anteriores delimitan sintéticamente la situación de la seguridad pública en la época contemporánea, a pesar de la cual el Estado mexicano no ha permanecido inmóvil y ha respondido en la medida de las posibilidades institucionales, pero sobre todo de las capacidades [e incapacidades] de quienes lo han conducido desde el timón gubernamental.

En tal virtud, en diciembre de 1994, ante un crecimiento exponencial de la incidencia delictiva; la corrupción anidada en las corporaciones policiales, carentes de profesionalización y de equipamiento; una procuración y administración de justicia anquilosadas y rebasadas por la magnitud del problema, y un régimen penitenciario obsoleto, el Estado se planteó un cambio estructural para afrontar el reto: entre otros, se reformó el artículo 21 de la Constitución de la República para determinar la naturaleza de la seguridad pública como una función del Estado [Federación, estados, Distrito Federal y municipios] y, con la promulgación de su ley reglamentaria en 1995, crear el Sistema Nacional de Seguridad Pública y los instrumentos jurídicos y políticos que le dan forma y sustancia.

De esta manera, se proyectó un modelo novedoso para operar la tarea suprema del orden estadual consistente en brindar seguridad a su componente poblacional, que prevé la concurrencia y la coordinación de las instancias de los tres órdenes de gobierno y de la sociedad.

Por consiguiente, se comenzó por definir el concepto de seguridad pública en un sentido integral y, por primera vez, los poderes públicos pergeñaron legalmente los principios de una política de Estado con el propósito de acometer la criminalidad, salvaguardar la integridad y los derechos de las personas, y preservar las libertades, la paz y el orden públicos.

A partir de entonces, las instituciones que intervienen en los procedimientos de la seguridad pública han sido objeto y sujeto de estrategias y acciones sistemáticas, programáticas y presupuestales sin precedentes. Se han destinado recursos financieros inéditos con el objetivo de profesionalizar y proveer de equipamiento, infraestructura física, tecnología, bienes y servicios modernos y de punta a las instancias gubernamentales correspondientes, señaladamente a las del orden local [que es donde se concentra el 92% de la incidencia criminal] para homologar sus condiciones a las de la Federación.

En este orden de ideas, para analizar rigurosamente la función estatal de la seguridad pública, el desempeño de las instituciones competentes y, en particular, la problemática que se traduce en cifras delictivas en constante crecimiento, es necesario precisar que el aparato crítico de estudio tiene dos enfoques genéricos, los cuales en sus especificidades permiten obtener diagnósticos concretos y emitir juicios imparciales y consistentes.

Primer enfoque:

Analiza la capacidad de respuesta directamente relacionada con niveles cualitativos y cuantitativos en la profesionalización, el equipamiento y la operación de las instancias responsables de la seguridad pública, que tienen como atribuciones la prevención, la persecución y la sanción de conductas ilícitas, así como la reinserción del infractor o delincuente. Se debe observar el funcionamiento de los órganos de coordinación y la actuación de las policías, los ministerios públicos, tribunales y centros de reclusión, así como sus resultados en el combate a la delincuencia y en la protección a los derechos de las personas, y sus deficiencias que acarrearán impunidad y obstruyen el imperio de la ley.

Segundo enfoque:

Analiza las causas políticas, económicas y sociales que inciden en raquíticos crecimientos, desarrollo insuficiente, concentración de la riqueza, marginación, pobreza, pérdida de valores, violencia y corrupción. Se debe observar cómo afectan al ámbito individual y familiar, al entorno comunitario, a las condiciones laborales, a las oportunidades de bienestar, a las expectativas de dignidad de las personas y a las formas de relación entre la población con las autoridades. Asimismo, su impacto en la descomposición de la sociedad, en la fecundación de actividades y conductas ilícitas y en la alteración de una convivencia pacífica, justa y ordenada.

Es evidente que la solución de la problemática referida en el segundo enfoque rebasa el campo de las atribuciones de las instancias de seguridad pública y, en todo caso, comprometen el diseño y la conjugación de políticas públicas de desarrollo social con las propias de seguridad y criminológicas.

Con sustento en lo señalado, el objeto de esta investigación se centra principalmente en el primero de los enfoques descritos. Por tanto, la incógnita que se intenta responder, desde esa perspectiva, es la siguiente:

¿El Estado mexicano dispone de un diseño legal e institucional y de recursos suficientes para afrontar los efectos del creciente fenómeno delictivo, que socava el orden social y limita el progreso individual y colectivo?

Luego, la hipótesis que orienta el presente trabajo y se pretende comprobar, plantea que:

Los tres órdenes de gobierno en que se estructura el poder público y las tres funciones en que éste se ejerce, han definido formal y materialmente una política integral de seguridad pública, que una vez realizada en todas sus potencialidades deberá significar mejores resultados en el combate a la criminalidad y el fortalecimiento del Estado de derecho, aún cuando no necesariamente la solución absoluta del problema, si se considera que factores múltiples inciden en la etiología de las manifestaciones delictivas.

En este sentido, el método de investigación que se utiliza es documental, analítico, deductivo, descriptivo y predictivo. Concilia la esfera teórica con la empírica para demostrar el impacto fenomenológico de los conceptos y postulados contenidos en los preceptos normativos, que dan esencia al Sistema Nacional de Seguridad Pública.

En el capítulo primero, a partir de una revisión de los fundamentos relativos a la organización estatal, se desentraña la naturaleza de la seguridad pública y del esquema de coordinación sistémico y los subsistemas que la conforman.

En el capítulo segundo, se examina el marco jurídico y administrativo que, en función del régimen federal del Estado mexicano, regula esa forma de alineación de las atribuciones institucionales, que por ser realmente de reciente cuño no ha desplegado todas sus posibilidades, así como las reformas constitucionales respectivas, en particular las del año 2008, que trastocaron el modelo original del Sistema Nacional.

En el capítulo tercero, se analiza la operación del Consejo Nacional de Seguridad Pública, los ejes, estrategias y acciones concertados, la capacidad de respuesta de las instituciones y corporaciones concurrentes, los recursos financieros invertidos para fortalecer el ejercicio de sus competencias, y la evolución de la incidencia delictiva, sin soslayarse indicadores socioeconómicos que es menester considerar para comprender el contexto criminal.

Y, para dar paso a las conclusiones, en el capítulo cuarto, se abordan una serie de temas, con propuestas y recomendaciones, que el Sistema Nacional tendría que considerar en el futuro inmediato, a fin de forjar una respuesta profesional, honesta, eficiente y eficaz en la gestión y el desempeño de las instancias responsables de la seguridad pública y consolidar una auténtica política de Estado, con la participación de los tres órdenes de gobierno y la sociedad civil, a través de sus organizaciones legítimas. Se trata de edificar una nueva cultura de la legalidad y mejores niveles de promoción y defensa de los derechos fundamentales del pueblo de México.

Las deliberaciones del trabajo se soportan en referencias doctrinarias, de derecho positivo vigente y en datos específicos de las circunstancias sociales imperantes, a partir de fuentes bibliográficas [clásicas en la ciencia jurídica, la política y la sociología, y las últimas en materia de seguridad], legislativas, encuestas nacionales e internacionales y estadísticas [las más recientes dadas a conocer públicamente], artículos diversos y solicitudes de información a instancias oficiales.

Asimismo, se hace uso de cuadros sinópticos y de gráficas con la intención de facilitar la lectura del documento y la comprensión y comparación de las nociones que se abordan a lo largo de la investigación.

De esta forma, se anticipa una conclusión que no por amplia y sabida sobra apuntar y tener presente, aún más por quienes han resuelto entregar sus afanes a las causas del Derecho, para proceder en consecuencia:

México se encuentra librando una lucha para fortalecer la legalidad y la paz social, como principio y fin del Estado de derecho. Es, por encima de todo, una gran cruzada que reclama el concurso de todos sus buenos hijos y ciudadanos para asegurar a las nuevas generaciones una realidad menos aciaga y un futuro promisorio, en el que se actualice y consume la trilogía axiológica que ha inspirado y alentado las hazañas y proezas más luminosas de los mexicanos: libertad para el hombre, justicia para el pueblo e independencia para la nación.

Finalmente, y recordando al abogado más prominente de la Patria, los males que aquejan a México se solucionarán en buena parte si se observa y se aplica puntualmente el apotegma universal que reza:

“ENTRE LOS INDIVIDUOS, COMO ENTRE LAS NACIONES, EL RESPETO AL DERECHO AJENO ES LA PAZ”.

Principio ideal que legítimamente podría razonarse como prístina y sublime definición de la seguridad pública.

México, Distrito Federal, a 22 de octubre de 2008.

DERECHO Y SEGURIDAD PÚBLICA. CONCEPTOS Y CONTEXTO NACIONAL

Sumario: 1.1 *El Derecho y el Estado.* 1.2 *El poder público y la coercitividad de sus actos.* 1.3 *La seguridad pública es función sustantiva del Estado.* 1.4 *El Sistema Nacional de Seguridad Pública.* 1.5 *Los subsistemas e instituciones de la seguridad pública.*

1.1 EL DERECHO Y EL ESTADO

1.1.1 El Derecho es creación suprema de la cultura

El ser humano es gregario por naturaleza. Es por esencia animal social o político, como lo definiera Aristóteles.¹ En ejercicio de sus atributos racionales se une con sus pares para constituir conglomerados, que van desde la célula básica de organización que es la familia hasta colectividades más amplias soportadas en concepciones similares del universo [naciones]. Su objetivo es crear los medios para que el hombre realice los atributos inherentes a su condición, expresados genéricamente en la vida, la libertad y la igualdad, así como aquéllos particulares que, según cada época y circunstancias, le dan identidad en la búsqueda incesante por alcanzar el fin o bien supremo de su existencia: la felicidad.

La persona, sustancia individual de naturaleza racional, en uso de su capacidad volitiva y de su libertad conviene en unirse con sus semejantes para propulsar sus aspiraciones e intereses al propio tiempo que los de la sociedad que decide conformar. El *contrato social*, precisado por Rousseau, se fundamenta en la suma de libertades y fuerzas de los hombres, que acuerdan ponerlas en juego para conservarlas y obtener fines comunes, y juntos constituir la voluntad general.²

Los individuos y grupos o estructuras en que se coordinan y relacionan, constituyen un orden social fundamentado en normas de conducta, que deben ser observadas para garantizar el cumplimiento de los propósitos que motivaron el pacto de unidad y la continuidad y permanencia del mismo.

El conjunto de normas que regulan el comportamiento de cada persona, en función del *estatus* o *rol* que ocupa en la organización social [v.gr. por sexo, edad o trabajo], y los mecanismos para asegurar su acatamiento, son la fuente original del Derecho o del orden jurídico, creación más prominente de la cultura humana; deontológicamente es el instrumento cardinal para asegurar el desarrollo de las aptitudes, cualidades y potencialidades del hombre, en su calidad de especie superior y racional de la naturaleza.

Si bien es cierto que la religión, la moral y los convencionalismos o costumbres instituyen órdenes que norman el libre albedrío y la conducta en consideración de valores, virtudes y principios [la divinidad, la vida, la muerte, el bien, el mal, el amor, la honestidad, la verdad, la mentira, la belleza o la perfección, entro otros más], los cuales han

¹ Cfr. QUILES, Ismael, S.I., *Aristóteles. Vida, escritos y doctrina*, 3ª ed., España, Espasa-Calpe, colección Austral, 1963, p. 134.

² Véase ROUSSEAU, Juan Jacobo, *El contrato social o principios de derecho político*, 3ª ed. México, Porrúa, 1974.

germinado en las diversas manifestaciones históricas y culturales de la humanidad, también lo es que se tratan de reglas cuya observancia es inherente a la intimidad y la conciencia de los sujetos. Su cumplimiento no puede ser exigible coercitivamente como en el caso de las normas jurídicas positivas y vigentes, no obstante que pueden contribuir a la construcción de relaciones sociales armónicas e impulsar a las personas a prevenir o evitar hechos que afecten o dañen la dignidad física o emocional y los bienes o libertades de sus semejantes.

De esta forma, y atendiendo a la raíz etimológica del vocablo que deviene del latín *directum*, el cual a su vez deriva de *dirigere*, que significa enderezar, dirigir o encaminar,³ el Derecho es el conjunto de normas que los seres humanos se han dado voluntariamente para ordenar la convivencia colectiva y realizar los fines que motivan la comunidad en sociedad, instituyendo para ello las instancias o autoridades responsables de su creación y obediencia.

El Derecho es “un orden concreto, instituido por el hombre para la realización de valores colectivos, cuyas normas -integrantes de un sistema que regula la conducta de manera bilateral, externa y coercible- son normalmente cumplidas por los particulares y, en caso de inobservancia, aplicadas o impuestas por los órganos del poder público”.⁴

De esta definición se desprenden cuatro características fundamentales de las normas jurídicas que, en su conjunto, genéricamente constituyen el Derecho:

- **Bilateralidad:** regulan relaciones entre sujetos pasivos y activos; aquéllos tienen deberes u obligaciones y éstos tienen facultades para exigir su cumplimiento.
- **Exterioridad:** norman las conductas objetivas de las personas, sus actos en el mundo fenomenológico, aun cuando, en determinadas circunstancias, se tengan que observar cuestiones subjetivas como la buena o mala fe o la intencionalidad.
- **Coercitividad:** facultan a las autoridades a impulsar coactivamente la obediencia de las normas, incluso mediante el uso de la fuerza o la violencia, o a imponer sanciones en caso de inobservancia del orden jurídico.
- **Heteronomía:** son creadas por órganos instituidos *ex profeso*, independientemente de la voluntad de los sujetos obligados.

Las normas jurídicas se clasifican desde diversas perspectivas: por su fuente, en legislativas, consuetudinarias o jurisprudenciales; por el sistema al que pertenecen, en nacionales o internacionales; por su ámbito espacial de validez, en federales, estatales o municipales; por su ámbito material, de derecho público, social o privado, en función de las relaciones de *supraordinación*, de *supra a subordinación* o de *coordinación* que regulan, ya sea entre los órganos de autoridad, de éstos con los particulares o entre éstos mismos, respectivamente; y, por su jerarquía, en constitucionales, ordinarias o secundarias, reglamentarias e individualizadas.

En síntesis, el Derecho es el bien superior que el ser humano se ha dado, expresado principalmente en un conjunto de leyes o normas escritas que plantean el *deber ser*, con el propósito de garantizar el ejercicio de las libertades esenciales de las personas, asegurar su convivencia civilizada para efectuar fines o metas de carácter particular y colectivos, propiciar la armonía y el equilibrio en las relaciones que se dan entre ellos y los grupos en que se organizan, e instituir las autoridades responsables de

³ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, *Diccionario Jurídico Mexicano*, 1ª ed., México, Porrúa-UNAM, 2007, p. 1094.

⁴ GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, *Filosofía del Derecho*, 13ª ed., México, Porrúa, 2002, p. 135.

velar por su cumplimiento y aplicar los mecanismos o sanciones correctivos a quienes transgreden el orden y las reglas establecidos.

Esta última reflexión importa un cuestionamiento básico: ¿Quién tiene la facultad para establecer el orden normativo o éste es impuesto por los individuos o conjuntos más fuertes o poderosos? La lógica señala que el sustento racional y ético del Derecho está en función de que las leyes emanen de la voluntad mayoritaria o el consenso más amplio de los individuos organizados societariamente. Este aserto, a su vez, genera otras preguntas fundamentales: ¿Cómo se debe expresar la voluntad general? ¿Quién debe crear el Derecho y aplicarlo formal y legítimamente?

Las respuestas se dilucidarán en los puntos siguientes.

1.1.2 La nación es la fuente del Estado

Desde sus orígenes las personas se organizaron en grupos para satisfacer sus necesidades elementales de techo, vestido y alimentación, afrontar a los enemigos comunes e intentar aprovechar y domeñar en lo posible los fenómenos y especies de la naturaleza. Estas unidades remotas, independientemente de su denominación y evolución: hordas, clanes, *gens*, tribus, feudos, reinos, ciudades-estados, tenían como factor de cohesión, deliberado o impuesto por la fuerza, la solidaridad entre sus integrantes y la conciencia de que vinculados y bajo ciertas normas de comportamiento definidas por los líderes, podrían obtener los beneficios ineludibles para vivir y, de ser el caso, enfrentar a grupos semejantes para defenderse y protegerse individual y colectivamente.

Estas formas de convivencia fueron evolucionando hasta llegar a la época moderna en Europa, en donde emana la idea de nación como un orden social superior y para referir al conjunto de personas que nacían en un mismo lugar y, por tanto, compartían lengua, concepción del mundo y de la vida, y un sentimiento de pertenencia y unidad, al igual que la convicción de someterse a autoridades y reglas de conducta generales, como condición necesaria para garantizar la permanencia de la comunidad.

La teoría sociológica no define puntualmente un concepto de nación. No obstante que se identifican elementos vinculantes que caracterizan a la población que la compone: raza, idioma, religión, territorio, cultura, usos y pasado, presente y futuro comunes, no necesariamente éstos se presentan de manera uniforme en todas las realidades nacionales, que tienen sus propias particularidades.

“La nación es un concepto que, si se considera como unívoco, no puede nunca ser definido de acuerdo con las cualidades empíricas que le son atribuidas. Quienes lo utilizan le dan, por lo pronto, el siguiente significado indudable: la posesión por ciertos grupos humanos de un sentimiento específico de solidaridad frente a otros”.⁵

En este sentido, el sociólogo alemán refiere que la nación es un concepto multívoco, pertenece a la esfera estimativa, y no hay acuerdo ni sobre la forma en que han de delimitarse tales grupos ni acerca de la acción comunitaria resultante de la mencionada solidaridad. Afirmación del todo certera: la situación se resuelve precisamente cuando la nación se transforma en una entidad política con un marco jurídico concreto que estatuye los fines específicos a obtener por las personas que deciden unirse, los órganos responsables de la promoción y vigencia del orden creado, al

⁵ WEBER, Max, *Economía y Sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*, 2ª ed., 15ª reimpresión, México, FCE, 2004, p. 679.

igual que los derechos y obligaciones de éstos y de los individuos y sus grupos o estamentos en que se estructuran.

Sin entrar en disquisiciones teóricas que la expresan como una concepción sociológica y con un continente más amplio que la idea de Estado, está claro que la nación es propiamente un hecho natural e histórico y no jurídico-político. Sin embargo, al momento en que se ordena y recrea en la forma estatal sienta las bases para asegurar el cumplimiento de su razón de ser, construir un futuro compartido para sus integrantes y fortalecer su carácter humano unitario con intención de perpetuidad, a través del Derecho o de un conjunto de reglas surgidas del acuerdo fundacional de la voluntad general.

Este acto originario [Constitución-Estado] establece los procedimientos convenidos por el conglomerado de personas tendientes a impulsar los fines que aspiran conseguir y realizar. Con sustento en los vínculos profundos que los ligan tienen la voluntad de vivir coordinadamente y un sentimiento de lealtad y de respeto a la forma de organización que crean e identifican con emblemas, códigos, signos o símbolos, tales como el Derecho, la autoridad, la religión, la cultura, el himno o la bandera.

Lo anterior, sin desconocer que el Estado, como órgano formalmente establecedor del Derecho, constituye uno de los factores más importantes en la consolidación de la nación, toda vez que no sólo representa la expresión jurídica y el efecto de la solidaridad activa de ésta, sino también debe ser promotor dinámico en la consolidación de la unidad y de los elementos y valores que le dan causa y sustancia. Desde el punto de vista valorativo, así como el Estado no debe ser un fin sino un medio al servicio de los individuos, de igual forma debe ser una máquina situada dentro de la nación para servir a ésta.⁶

En el campo fenomenológico y conjugando las ideas sociológicas con las políticas, es común que el vocablo nación se utilice como sinónimo de Estado, pueblo, país o patria. Y, por ejemplo, cuando en un régimen federal, como el de México, se hace referencia a un sistema nacional [de seguridad pública], se está considerando todo orden normativo y orgánico *in continentí*; esto es, las entidades ligadas para constituir los Estados Unidos Mexicanos o la nación mexicana que, es válido considerar, formal y materialmente se integra a su vez por un cúmulo de naciones particulares, representadas por la pluralidad asociativa manifestada en municipios, comunidades, colonias o regiones.

1.1.3 El Estado y su legitimidad primaria

En el apartado precedente se refirió que la nación surge como un hecho natural, por el cual un grupo de personas forman un conglomerado en virtud de una serie de factores que generan entre ellos lazos de solidaridad y un sentimiento de pertenencia y protección, y pueden existir reglas consuetudinarias, morales o religiosas que favorecen los elementos de vinculación. Empero, cuando los individuos se proponen compartir valores y alcanzar fines concretos conjugando sus propios intereses con los comunes, entonces crean un sistema normativo con el objetivo de regular y organizar su vida colectiva, generándose, en consecuencia, un orden de convivencia superior, una asociación política regida por el Derecho, dando nacimiento al Estado.

La población, mediante el acto soberano fundacional expresado en la Constitución u orden jurídico fundamental, resuelve crear un centro de imputación normativa responsable de actuar para satisfacer y realizar los fines económicos, sociales y culturales

⁶ Cfr. RECASSENS, Luis, *Sociología*, 6ª ed., México, Porrúa, 1968, pp. 502-505.

de la nación. Para ello, dota al Estado de facultades que se denominan *poder público*, el cual se desarrolla en funciones ejecutivas, legislativas y judiciales, que ejercerá por conducto de los órganos señalados en el instrumento creativo, conformándose así el *gobierno* o la *autoridad*.

El Estado es una persona moral suprema y omnicomprendiva, creada por el derecho primigenio que una colectividad humana se ha dado para organizarse jurídica y políticamente y consumir ciertos fines. Es suprema, porque no existe ninguna persona física o jurídica colectiva superior, sino al contrario, éstas se encuentran subordinadas a aquélla. Es omnicomprendiva, porque envuelve o comprende todo; nada existe fuera de la entidad estatal. Es creada por el estatuto fundador, en el cual se establecen el orden normativo que regirá al pueblo y las funciones de los órganos encargados de conducir y ejercer las actividades estatales para cumplir los fines que se pretenden alcanzar.⁷

De esta manera, el Estado moderno se conforma por tres elementos sustantivos: el *humano*, que es la *población*, entendida como el conglomerado de personas físicas que comparten una serie de valores como historia, idioma, cultura, concepción de la vida y la naturaleza, y sentimiento de unidad [jurídico-política] en el presente y en la construcción del futuro, que generan fuertes vínculos y solidaridad entre ellos, a quienes precisamente se dirigirá la actividad estatal. El *espacial*, que es el *territorio* e incluye la parte continental o física, el espacio aéreo y el mar territorial. Y, el *jurídico*, referido al derecho primigenio, la Constitución a partir de la cual se crea la estructura orgánica del gobierno que ejercerá el poder del pueblo y define los derechos fundamentales que a éste le asisten.

En esta lógica, y sin considerar atributos formales o ideológicos que le dan sustancia, el Estado tiene como objetivo y deber primario garantizar la seguridad de la población, concepto que, *lato sensu*, se refiere a la facultad y capacidad que compete a los seres humanos para desarrollar y preservar los derechos inherentes a su naturaleza, como son la vida, la integridad física y mental, la libertad y la propiedad, con las únicas limitaciones que el orden jurídico positivo establezca en función de los intereses generales de la colectividad a la que pertenecen o los propósitos superiores que dan origen al pacto social.

Más allá de históricas y diversas tesis políticas que explican las causas que dieron origen al pacto social, sean éstas, por ejemplo, atribuibles a la naturaleza societaria de los seres humanos [Aristóteles], o a la necesidad de arbitrar los intereses egoístas o conflictos que los caracterizan [Hobbes], es verdad incontestable que la causa eficiente del Estado se encuentra en la seguridad, la paz, la concordia y la tranquilidad que debe procurar a su población, para que ésta se recree y desarrolle sus potencialidades individuales y colectivas, resuelva sus contradicciones y problemas por la vía racional que otorga el Derecho, y realice la justicia y el bien común.

Si se comparte la parábola de que las personas o ciudadanos acordaron ceder una parte de su libertad con el propósito de crear una entidad superior propulsora de una convivencia civilizada y pacífica, en la que puedan coexistir las voluntades, los intereses, aspiraciones, anhelos y emociones propios de su condición humana, es inevitable colegir que el Estado pierde su legitimidad cuando sus órganos de gobierno incumplen o faltan a su responsabilidad esencial de brindar protección y seguridad a su elemento poblacional y deja de sancionar a quienes vulneran o atentan contra el orden jurídico y social, como sucede ahora con el Estado mexicano.

⁷ Cfr. BURGOA, Ignacio, *Derecho Constitucional*, 16ª ed., México, Porrúa, 2003, capítulo segundo.

A partir de las crisis económicas que durante las últimas cuatro décadas periódicamente se han presentado en México, con sus efectos negativos en los indicadores de bienestar social, aunadas a las tensiones político-electorales caracterizadas por la conclusión del ejercicio hegemónico del poder público en los distintos órdenes de gobierno, por toda la geografía nacional se ha experimentado un crecimiento insospechado de la criminalidad, a grado tal que fortalecer la seguridad pública y recobrar el imperio de la ley y la justicia constituyen las demandas más consistentes y exigencia unánime de los mexicanos a las autoridades, incluso más allá de la creación de empleos y la disminución de la pobreza, que de suyo también son problemas delicados y de urgente solución y, en no pocas veces, causa del fenómeno delictivo.

Para ilustrar la dimensión del problema, según cifras oficiales, en el año 2004, fueron denunciados 1'505,860 hechos delictivos [por ambos fueros], mientras que la Tercera Encuesta Nacional de Victimización [ENSI-3]⁸ presentada por el Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad A.C. [ICESI], de cuyo Consejo Técnico la UNAM es parte, señala que se cometieron 11'810,377, dando como resultado una “*cifra negra*” del 88%. Este dato revela, por un lado, que sólo una de cada diez personas presuntamente agraviadas acudió ante la autoridad para presentar su querrela o denuncia y, por el otro, que la sociedad no tiene confianza ni se siente protegida por las instancias policiales, de investigación y persecución del delito y los delincuentes, ni de administración de justicia.

Al margen de las cifras que arrojan estadísticas y estudios especializados, es realidad incuestionable que conductas antisociales como el robo en sus diferentes tipos, el homicidio, el secuestro y el narcotráfico, laceran y vulneran profundamente todos los grupos y sectores del país. La ENSI-3 señala que el 85% de los mexicanos consideró que los delitos siguieron igual o aumentaron durante el año 2004. En los países industrializados la regla es que los delitos reconocidos por las autoridades representan la tercera parte de los que se cometen, mientras que en México es menos de la octava parte.

Sin pasar por alto que las personas o víctimas son las primeras afectadas por la comisión de un delito, ya sea en su integridad física o en sus bienes, la criminalidad se ha generalizado y convertido en asunto de seguridad nacional; es un hecho que está en juego la integridad y estabilidad del Estado democrático y, por ende, su legitimidad.

Aunado a lo señalado, la mundialización de los acontecimientos políticos, económicos y sociales, igualmente ha generado la “globalización de la criminalidad” a la que México no escapa, expresada en el contrabando, el tráfico de estupefacientes, armas y personas, y el robo de vehículos, que en su cadena ilícita expande sus redes y campos de actuación en el territorio nacional, involucra a un mayor número de personas, en muchos casos con un perfil social distinto al vinculado a la pobreza y caracterizado por una mayor capacitación profesional que viene a romper algunos estigmas tradicionales del enfoque policial, y prohija delitos del orden común que se asocian con aquéllos.

⁸ [http://www.icesi.org.mx/estadisticas/estadisticas_encuestasNacionales_ensi3.asp] Consulta realizada el 23 de junio de 2008. La última encuesta del ICESI se refiere al año 2004, por lo que no es factible hacer comparaciones posteriores.

La delincuencia organizada no sólo extiende sus redes en el narcotráfico y delitos conexos como secuestro, homicidio, robo, contrabando de armas, lavado de dinero. También corrompen, reclutan [es dato común que en cada grupo criminal desmembrado se encuentren ex policías o ex integrantes de las fuerzas armadas o, incluso, en activo], o ejecutan a elementos de las corporaciones responsables de combatirla y, al sustraerse del orden legal y organizar su operación con códigos, reglas, estructuras, jerarquías, armas y capacidad financiera propios, prácticamente se ha convertido en un Estado dentro del Estado nacional.

A tal extremo se encuentra la situación, que la delincuencia se ha infiltrado en el Estado para vulnerar la capacidad de respuesta de la autoridad y garantizar así la reproducción de sus actividades ilícitas, en perjuicio de la población y de amplias zonas del país, en donde de hecho el poder público está ausente y el control social en manos de las bandas delictivas.

Por tanto, no es exagerado afirmar que la viabilidad del Estado mexicano se encuentra en función directa de [re]construir niveles de estabilidad y de armonía sociales básicos, sustentados en el imperio y respeto plenos del orden jurídico como condición *sine qua non* para fortalecer el sistema político democrático y retomar la ruta del desarrollo, el progreso, la justicia y la seguridad integral.

Juan Ramón de la Fuente, epónimo Rector de la Universidad Nacional Autónoma de México, enfoca con precisión el asunto:

“La lucha contra el crimen organizado es uno de los grandes desafíos que afrontan las democracias. No se exagera al decir que el Estado democrático está en riesgo frente a una red internacional poderosísima, que aterroriza comunidades enteras, las subyuga, las silencia, se apodera de su territorio e invade paulatinamente las esferas del poder político, el comercio y las instituciones. La principal tarea del Estado, del Estado democrático, del Estado de derecho, del Estado social, sigue siendo la seguridad. Pero habría que entender a la seguridad en su concepción más amplia, desde la seguridad personal y familiar hasta la seguridad nacional, incluida también la seguridad social. Es decir, seguridad para tener acceso a la salud, a la educación, al trabajo, a la vivienda, a la cultura. No puedo imaginarme un Estado moderno fuerte que no haga de la seguridad su primera prioridad”.⁹

1.1.4 La Constitución es el derecho primigenio

La Constitución es el conjunto de normas primarias que el pueblo se ha dado para organizar la convivencia social y, por ende, es la Ley Fundamental que crea al Estado y a los órganos que en su nombre, ejercerán las funciones de gobierno con la intención de impulsar el orden y el cumplimiento de las metas que la nación se ha trazado.

Para alcanzar los fines que sustentan la vida en colectividad, el pueblo inicialmente crea el orden jurídico primario o constitucional y estructura el Estado y, de ambas realidades, se conformará o surgirá el marco y el diseño legal e institucional secundario. La Carta Magna representa el ejercicio supremo de autodeterminación y auto limitación de los individuos organizados en la comunidad. En este instrumento plasma su ser y su querer ser en lo político, lo económico, lo social y lo cultural.

⁹ DE LA FUENTE, Juan Ramón, *Voces de Iberoamérica*, 1ª ed., México, Taurus, 2007, p. 77.

Así, el ejercicio de la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. La Constitución mexicana de 1917 [heredera de las liberales de 1824 y 1857] instituyó las formas de Estado y de gobierno [parte orgánica], e incorporó en las decisiones políticas cardinales el reconocimiento de derechos subjetivos o garantías individuales y sociales [parte dogmática], para orientar y limitar el ejercicio del poder estatal, con el propósito de que los actos de autoridad o de gobierno promuevan la constante superación de los gobernados mediante el desarrollo y la protección de sus derechos humanos.

En el artículo 40 de la Ley Suprema, se consignó que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República democrática, representativa y federal; compuesta de estados libres y soberanos en lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación. De esta declaración fundamental se desprende que es Federal la forma del Estado mexicano [Estados Unidos Mexicanos], y republicana, democrática y representativa la forma de gobierno. Se establecen tres ámbitos de competencia u órdenes jurídico-políticos: el federal, el estatal y del Distrito Federal, y el municipal.

El Pacto Federal se organiza en función del *principio de distribución de competencias* inscrito en el artículo 124, el cual señala que las facultades que no estén expresamente conferidas por la propia Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los estados federados que, en consecuencia, cuentan con autonomía y libertad para el desarrollo de su régimen interior y, conforme al artículo 115, tienen en el Municipio la base de su organización política y administrativa.

De los preceptos citados se desprende que la acción del Estado se desenvuelve en tres órbitas u órdenes competenciales para ejercer el poder o la autoridad, definidos en primer término por la Constitución y, posteriormente, desarrollados por ordenamientos secundarios de naturaleza federal, estatal, o municipal que, como se analiza en este trabajo, inciden directamente en las funciones relativas a la prevención, investigación y sanción de hechos ilícitos o transgresores de la ley.

Por ejemplo, el 92% de los delitos que se cometen en el país son del fuero común, que en un primer acercamiento afectan directamente la calidad de vida habitual de las víctimas y sus familias [robo en sus diferentes tipos, homicidios, lesiones y privación de la libertad]. No obstante, el 8% restante del fuero federal, que se refiere mayoritariamente a delitos contra la salud y delincuencia organizada, son de tal magnitud y gravedad que en muchas ocasiones se nutren de la comisión de ilícitos del ámbito estatal y, con sus múltiples impactos negativos, quebrantan la estabilidad institucional y la paz social.

En un aspecto deontológico, la población legítimamente reclama seguridad a los distintos gobiernos, sin detenerse a considerar órdenes o fueros en el ejercicio de la autoridad. La protección de la vida, la libertad y los bienes de las personas son valores jurídicos supremos que el Estado mexicano debe tutelar en su conjunto y, para ello, coordinar y conciliar eficaz y eficientemente, en un sistema nacional, las atribuciones y facultades que competen a los distintos órganos y órdenes instituidos por el régimen constitucional.

1.2 EL PODER PÚBLICO Y LA COERCITIVIDAD DE SUS ACTOS

Para cumplir sus fines el Estado debe realizar una actividad dinámica representada por una capacidad o facultad de dirección y de mando, que se materializa en el poder, que es público porque dimana del pueblo y se instituye en su beneficio, el Estado se creó por y para los hombres, el cual se ejerce por los órganos de autoridad en apego al orden jurídico constitucional y legal.

Por consiguiente, el Estado actúa y se desenvuelve a través del poder público o de imperio, el cual se divide en tres funciones: *legislativas*, *ejecutivas* o *administrativas* y *judiciales* o *jurisdiccionales*, mismas que se ejercen por un conjunto de órganos de gobierno o de autoridad dotados de atribuciones expresamente señaladas en el marco constitucional y en el secundario, ordinario o legal que de aquél se desprende. De esta manera, la palabra gobierno tiene una connotación orgánica y funcional.

Los actos de aquéllos órganos comparten la característica de ser *unilaterales*, *imperativos* y *coercitivos*. Asimismo, son de autoridad o de mando, porque se imponen a los individuos o a la colectividad, incluso mediante el uso de la fuerza, independientemente de su voluntad. Los actos legislativos son abstractos, generales e impersonales; a contrario *sensu*, los ejecutivos y judiciales son concretos, particulares y personalizados o individualizados,

En este sentido, el poder público se ejerce, en representación de los órganos de gobierno, por funcionarios electos o designados bajo las previsiones establecidas por la Carta Magna y los ordenamientos legales [principio de legitimidad], quienes emiten actos jurídicos legislativos, ejecutivos o judiciales, que entrañan una relación de *supra a subordinación* entre gobernantes y gobernados, sean éstos personas físicas o colectivas.

La aplicabilidad de los actos de autoridad no requiere del consenso o la aprobación de las personas; éstas deben obedecerlos o, de lo contrario, se les podrán imponer sanciones o exigírseles coactivamente su observancia utilizando, de ser necesario, la violencia o fuerza física. Como orden coactivo de la conducta humana, el derecho faculta a los responsables gubernamentales a aplicar sanciones que pueden afectar la libertad, la igualdad o los bienes de los gobernados, en los casos en que éstos incumplan o violenten el sistema jurídico estatuido.

Sin embargo, en cumplimiento del principio de legalidad estos actos de gobierno invariablemente deben fundamentarse en normas constitucionales y legales para que tengan validez formal y material. De lo contrario, el propio orden jurídico señala los medios para impugnarlos y revertir sus efectos, como el juicio de amparo o de garantías, que es el principal instrumento para estos propósitos.

1.2.1 El monopolio de la violencia y las garantías constitucionales

El acto de autoridad lleva implícita la capacidad para hacerse obedecer sobre o contra la voluntad del destinatario de sus efectos. De esta manera, los órganos de gobierno que ejercen el poder público en nombre del Estado tienen facultades coercitivas para obligar el cumplimiento de los gobernados o particulares quienes, por lo mismo, son entes coercibles.

Así, el sistema jurídico prevé instancias competentes para preservar la soberanía estatal y hacer cumplir las normas que regulan la convivencia social, mediante la aplicación de sanciones y, de ser el caso, la disposición de fuerza material, por conducto de corporaciones castrenses o policiales, responsables de salvaguardar la integridad del

Estado [territorio, población y gobierno] de acechanzas externas o internas, así como de velar por la integridad física y la protección de las propiedades, posesiones y demás derechos fundamentales de las personas, pudiendo ejercer violencia física y armada para asegurar los principios esenciales que soportan la organización política estatal.

En este tenor, Max Weber reflexiona que:

“[...] Son funciones básicas del Estado: el establecimiento del derecho [función legislativa], la protección de la seguridad y del orden público [policía], la defensa de los derechos adquiridos [justicia], el cuidado de los intereses higiénicos, pedagógicos, político-sociales y otros [las diferentes ramas de las administraciones], y especialmente la enérgica protección organizada dirigida hacia fuera [régimen militar]”.¹⁰

Es precisamente al Estado, por razón de actos de autoridad emanados de sus órganos de gobierno dotados de facultades legales *ex profeso*, a quien corresponde el monopolio legítimo de la violencia o de la coacción física, para dar vigor a la comunidad política y al orden jurídico que representa y sustenta.

En el desenvolvimiento de las fases de organización social de los individuos para vivir en orden, armonía y concordia, “sobreviene entonces un estado de paz cada vez más duradero y la sumisión de todos los casos de litigio al arbitraje del juez, el cual transforma el deber de venganza en un castigo racionalmente organizado, y las querellas y reparaciones en un procedimiento judicial según normas racionales [...] De este modo, la comunidad política monopoliza la aplicación legítima de la fuerza mediante su aparato coactivo y se transforma gradualmente en un instituto protector de los derechos [...] Con la creciente pacificación y ampliación del mercado aparecen, pues, paralelamente: 1] la monopolización de la violencia legítima mediante la asociación política, que culmina en el concepto moderno del Estado, en cuanto última fuente de toda legitimidad del poder físico; 2] la racionalización de las normas destinadas a su aplicación, que culmina en el concepto del orden jurídico legítimo”.¹¹

Esta cita contiene tácitamente los elementos del concepto integral de seguridad pública que, entre otros aspectos y como se ve más adelante, implica la procuración y administración de justicia mediante la investigación de hechos criminales y la persecución y sanción o castigo para quienes atentan contra las normas positivas vigentes, la convivencia pacífica y la estabilidad institucional.

El monopolio estatal de la violencia se reconoce implícitamente en el artículo 17 de la Constitución de la República, el cual señala que ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar sus derechos. La administración de justicia es una función del Estado que se ejerce por tribunales instituidos para asegurar de manera pronta, completa y expedita la plena vigencia de aquéllos. Con la salvedad de la legítima defensa para repeler un riesgo inminente contra la vida, la libertad, la integridad física u otro bien jurídicamente tutelado, que al manifestarse bajo ciertas condiciones representa una excluyente de responsabilidad penal, todo gobernado debe recurrir ante las instancias estatales correspondientes para hacer valer sus derechos.

Por otro lado, la autoridad pública, como única poseedora de la facultad de hacer uso de la violencia para asegurar la vigencia de la ley, el orden social, la tranquilidad y la paz, tiene que fundamentar necesariamente la legitimidad de esta función en la observancia irrestricta del principio de juridicidad constitucional y legal. Todo acto de

¹⁰ WEBER, Max, *Economía y sociedad*, op. cit. p. 664.

¹¹ *Ibidem*, p. 667.

gobierno tiene que basarse en el orden jurídico y promover, procurar y respetar los derechos humanos enmarcados en las garantías individuales y sociales.

Las garantías entrañan una relación de *supra a subordinación*, en la cual el sujeto activo es el gobernado titular de derechos subjetivos públicos, y el Estado, por conducto de las autoridades u órganos de gobierno, es el sujeto pasivo que tiene la obligación de respetar dichas prerrogativas esenciales mediante una conducta positiva, de abstención o negativa. De no ser así, la propia Ley Fundamental estipula los instrumentos para que los individuos puedan reclamar la vigencia o restitución del goce de sus derechos humanos, sea porque éstos le hayan sido violentados por la autoridad o por otra persona.

En función de los derechos individuales o sociales objeto de las garantías constitucionales, que deben ser un referente para evitar el desempeño arbitrario u omiso del poder público, éstas se clasifican en materiales y formales. Las primeras se refieren a las de libertad, igualdad y propiedad [en una concepción extensa, a las de educación, trabajo, alimentación y vivienda] y entrañan para la autoridad una obligación de no hacer o no afectar, o bien, asegurar su ejercicio. Las segundas tratan de la seguridad jurídica, representadas por las de audiencia y de legalidad consagradas en los artículos 14 y 16 de la Carta Magna, que impelen al órgano estatal respectivo a efectuar una conducta positiva, consistente en motivar y fundar en el orden jurídico cualquier tipo de afectación de los derechos humanos.

Por tanto, la posibilidad de emplear o aplicar la violencia y la fuerza no significa una facultad *ad libitum* para las autoridades o los funcionarios que detentan el poder público. Es la capacidad de los órganos estatales para garantizar o resarcir los derechos humanos y el orden jurídico, y reafirma la razón de ser del cuerpo estatal que radica en otorgar seguridad, en sentido amplio, a su componente poblacional, mediante diversos procedimientos coactivos o actos instituidos como sanciones establecidas formalmente en el derecho vigente.

1.2.2 El uso legítimo de la fuerza y los derechos humanos

El monopolio de la violencia estatal se manifiesta a través del uso racional de la fuerza para impeler o someter a los gobernados a respetar o acatar un acto emanado del poder público, que puede ser de naturaleza legislativa [ley], ejecutiva [administrativa] o jurisdiccional [sentencia o resolución judicial].

Esto significa que los sujetos facultados por el orden constitucional y legal para prevenir o evitar una conducta estatuida como ilícita o hacer cumplir un mandato fundado y motivado de autoridad competente, pueden ejercer violencia material en contra de la persona o las personas que pretendan realizar un hecho antijurídico al ubicarse en los supuestos normativos respectivos o, al ser destinatarias de actos de gobierno, opongan resistencia a su ejecución.

La fuerza, *lato sensu*, es legítima siempre y cuando sea necesaria y proporcionalmente ejercida por los órganos o corporaciones del Estado, llámense policías o fuerzas armadas, legalmente autorizados para ello. El orden jurídico penal reconoce como excepciones para su uso los casos de defensa propia y estado de necesidad como potestad de los gobernados, y el cumplimiento de un deber o ejercicio de un derecho para el caso de los servidores públicos. El artículo 15 del *Código Penal Federal* regula las causas de exclusión del delito, y el 16 establece que se impondrá la pena de delito culposo a quien se exceda en estas conductas excepcionales.

Asimismo, el artículo 16 de la Constitución faculta a cualquier persona a detener en flagrancia a un individuo en el momento en que cometa un delito o inmediatamente después, con la obligación de ponerlo seguidamente a disposición de la autoridad más próxima.

En este orden de ideas, Kelsen afirma lo siguiente:

“Que el derecho sea un orden coactivo quiere decir que sus normas estatuyen actos de coacción atribuibles a la comunidad jurídica. No significa que, en todos los casos, su ejecución involucre el empleo de la fuerza física. Ello sucede solamente cuando se opone resistencia a la ejecución [...] Cuando el orden jurídico determina las condiciones bajo las cuales la coacción, como fuerza física, debe ser ejercida, así como los individuos que deben hacerlo, protege a los individuos a él sometidos contra el uso de la fuerza por parte de otros individuos”¹².

Al margen de las teorías *ius* naturalistas o *ius* positivistas sobre su origen, los derechos humanos son conceptuados como atributos y prerrogativas inherentes y universales a la dignidad de la persona física, como el disfrute de la vida, la integridad, la salud psicosomática, la libertad, la igualdad, la justicia y la propiedad.

Estos derechos deben ser asegurados, promovidos y protegidos por la comunidad jurídico-política estatal y sólo pueden afectarse o limitarse en los supuestos, bajo las condiciones y por los órganos del poder público establecidos por el derecho [cuando se trate de un acto de coacción o uso de la fuerza, su materialización fáctica además tendrá que sujetarse a una plena racionalidad ética], nunca por particulares; en caso contrario éstos se colocarían en calidad de violadores del orden legal y estarían sujetos a sanciones administrativas, penales, civiles u otras. Los derechos esenciales se poseen y asumen frente al Estado y a los otros seres humanos.

La criminalidad que sufre México ha generado un mayor despliegue de las corporaciones policiales de los tres órdenes de gobierno, que ante sus limitaciones profesionales y de equipamiento soportan su desempeño con la creciente colaboración del Ejército y de la Marina, sobre todo en el combate al narcotráfico y sus secuelas. Al mismo tiempo, se ha provocado un debate para [re]valorar los límites que estas agrupaciones civiles y militares tienen cuando hacen uso de la fuerza, puesto que la legitimidad de ésta se circunscribe no sólo a su origen legal sino también al ejercicio racional y necesario que de ella hagan dichos órganos estatales.

Estas inquietudes son producto de abusos perpetrados por elementos de las corporaciones que, no obstante los innegables avances democráticos y el impulso de los derechos humanos en el país, en un desempeño excesivo de sus atribuciones y sin justa causa han privado de la vida, lesionado o producido otras afectaciones a individuos inocentes o presuntos infractores o delincuentes, en una investigación, en un operativo, en un acto de contención, en un retén o en cumplimiento de una orden de aprehensión o presentación. Hechos que refrescan tragedias como la del 2 de octubre de 1968 en Tlatelolco y la del 10 de junio de 1971, conocida como el “Jueves de *Corpus*”, en que corporaciones civiles y militares reprimieron movimientos estudiantiles a costa de la existencia de algunos de ellos u de otros ultrajes y sometimientos inhumanos de los jóvenes e, inclusive, de los mismos integrantes de aquellas agrupaciones.

¹² KELSEN, Hans, *Teoría Pura del Derecho*, 1ª ed. 3ª reimpresión, México, UNAM, 1983, pp. 47 y 50.

A continuación se refieren diez hechos emanados de órganos del poder público, relativamente recientes, que atentaron contra derechos humanos consagrados en las garantías individuales de seguridad jurídica o de libertad y significaron manifestaciones ilegítimas del uso de la fuerza. Además de los daños ocasionados a las personas involucradas o víctimas de los mismos causaron gran impacto social. Es necesario tenerlos presentes con la intención de que nunca más se repitan acciones de tal naturaleza por quienes ejercen el poder coactivo estatal, si en verdad se aspira a consolidar un genuino Estado de derecho y un orden social justo y democrático.

- i] El 20 de junio de 2008, durante un operativo de inspección efectuado por la Procuraduría y la Policía del Distrito Federal en el centro mercantil *New's Divine*, para verificar que en el lugar supuestamente se expendían alcohol y drogas a menores de edad, fallecieron 9 adolescentes y 3 policías, entre otros heridos y detenidos que, incluso, fueron vejados por las autoridades. Este hecho reveló graves deficiencias estructurales y procedimentales de la policía preventiva y el Ministerio Público, que fueron la causa de la tragedia.
- ii] El 2 de junio de 2007, soldados de un retén militar instalado en la carretera a la altura del municipio de Sinaloa de Leyva en dicha entidad, dispararon en contra de un vehículo que no se detuvo y transportaba a 8 civiles integrantes de una familia, falleciendo tres menores de edad y dos mujeres, por lo que 19 elementos fueron procesados penalmente.
- iii] El 25 de febrero de 2007, en la sierra de Zongolica, Veracruz, Ernestina Ascencio Rosario, indígena de 73 años, murió por lesiones en diversos órganos vitales originadas, según los vecinos y autoridades locales, por violación múltiple cometida presuntamente por soldados del Ejército, mientras que la CNDH concluyó que fue por causa de “úlceras gástricas” y “anemia aguda”. Sin embargo, en el pueblo de esa región quedó el sentimiento de que las Fuerzas Armadas actuaron indebidamente.
- iv] El 14 de junio de 2006, más de 1000 policías de Oaxaca se dispusieron a desalojar un plantón en el primer cuadro de la ciudad capital, donde se encontraban miles de maestros, con un operativo que se caracterizó por el uso excesivo de la fuerza, incluido el disparo de armas de fuego, el allanamiento de inmuebles y el lanzamiento de granadas de gas lacrimógeno desde un helicóptero, lo que ocasionó un gravísimo enfrentamiento, resultando cientos de heridos entre civiles y elementos de las corporaciones, y la agudización de un conflicto social que desestabilizó durante meses la vida institucional de la entidad.
- v] Los días 3 y 4 de mayo de 2006, en los municipios de Texcoco y San Salvador Atenco del Estado de México, policías de los tres órdenes de gobierno enfrentaron una protesta de comerciantes de productos agrícolas, deteniendo a más de 200 personas mediante lesiones, torturas, agresiones sexuales, allanamientos de moradas y otros ultrajes y excesos.
- vi] El 20 de abril de 2006, en Michoacán, 2 mineros muertos y 41 lesionados fue el saldo que dejó el desalojo efectuado por 800 policías federales y estatales, utilizando armas de fuego y gases lacrimógenos, contra aproximadamente 500 trabajadores que se mantenían en huelga en la empresa siderúrgica Lázaro Cárdenas “Las Truchas”, misma que más tarde fue recuperada por los obreros.
- vii] El 16 de diciembre de 2005, Lydia Cacho fue detenida en Cancún, Quintana Roo y, vía terrestre, trasladada a Puebla por agentes policiales de la Procuraduría General de Justicia de esta entidad, en cumplimiento de orden de aprehensión derivada de una denuncia de difamación y calumnias formulada por un empresario ante las imputaciones que le dirigió la mencionada en su libro: “*Los demonios del edén, el poder que protege a la pornografía infantil*”, que documenta casos de pederastia. La autora fue objeto de un arbitrario aseguramiento, de tortura durante el trayecto y de un procedimiento judicial a todas luces ilegal, como además lo reveló la difusión de una conversación telefónica entre ese supuesto pederasta y el gobernador de Puebla, en la que acuerdan darle un escarmiento extralegal.

- viii] El 28 de mayo de 2004, en la ciudad de Guadalajara, durante la III Cumbre de América Latina, El Caribe y la Unión Europea, policías estatales abusaron de la fuerza en perjuicio de más de 200 *altermundistas* que fueron detenidos durante una manifestación, existiendo 235 denuncias por violaciones a los derechos humanos, con motivo de aprehensiones ilegales, incomunicaciones y trato cruel, inhumano, degradante y tortura.
- ix] El 22 de diciembre de 1997, en la comunidad de Acteal, municipio de Chenalhó, en los Altos de Chiapas, fueron brutalmente asesinados 45 indígenas, en su mayoría mujeres y niños. La PGR determinó acusar penalmente a 124 personas, 113 civiles y 11 integrantes de cuerpos de seguridad pública locales.
- x] El 28 de junio de 1995, en un paraje de Aguas Blancas, Guerrero, elementos de seguridad estatal acribillaron a 17 miembros de la Organización Campesina de la Sierra del Sur que se dirigían a un acto de protesta, a quienes incluso se les colocaron armas en las manos para simular un enfrentamiento con la policía, asunto atestiguado mediante un video de la masacre que fue ampliamente difundido en los medios, generando gran indignación social y la renuncia del gobernador del Estado.

Estas situaciones de uso desmedido de la violencia estatal, unas formalmente documentadas y otras que, respecto de la investigación y el esclarecimiento de los hechos, inclusive llegaron a ser motivo de disputas o enfrentamientos entre instancias oficiales, centraron en el debate el tema de la legitimidad de la fuerza pública. A tal extremo, que en parte del ánimo social anida una apreciación que la ubica como contradictoria *per se* a los derechos humanos.

No se puede pasar por alto que la lamentable actuación de servidores públicos, policías y militares en los hechos descritos [y en otros más no citados], en gran medida fue generada por la falta de capacitación tanto técnica como en la cultura de los derechos humanos y la ausencia de manuales o protocolos de operación y procedimientos. Pero también por una errónea o dolosa concepción política de las autoridades o gobernantes, que privilegiaron la coacción irracional o la represión para solucionar problemas sociales en vez de instrumentar mecanismos democráticos, persuasivos o civilizados para orientarlos y encauzarlos, encontrándose en ellos la responsabilidad de instruir un uso ilegítimo de la fuerza pública aún cuando haya sido para someter a presuntos transgresores del orden legal, lo cual de ninguna manera justifica dicho accionar; una ilegalidad no se afronta o resuelve con otra igual, porque esto significa la negación o cancelación de la convivencia civilizada y, por ende, del Estado de derecho.

Por otro lado, ante la angustia y desesperación por el creciente fenómeno criminal, la inoperancia de las fuerzas del orden, la impunidad que se enseorea y la falta de resultados que hacen imposible recuperar la confianza de la sociedad, segmentos de la población han comenzado a contemporizar con las ideas de hacerse justicia por propia mano; de tomar medidas de protección sin el concurso del gobierno; de que las autoridades sean permisivas en los ajustes de cuentas que se presentan entre bandas delictivas para que se eliminen entre sí, lo que es a todas luces contrario a la naturaleza del Estado y a la ética, máxime que mucha gente inocente también es víctima de estos hechos; o, de que las policías y el Ejército apliquen medidas severamente represivas, aún a costa del quebranto o la limitación de los derechos fundamentales, al extremo de que organismos defensores de éstos, como la Comisión Nacional de Derechos Humanos o las comisiones estatales, cuando denuncian abusos de las corporaciones llegan a ser anatematizados como protectores de la delincuencia.

Como ejemplo de lo anterior, se refiere que el 23 de noviembre del 2004, vecinos de la comunidad de San Juan Ixtayopan, Delegación Tláhuac del Distrito Federal, lincharon e incineraron a dos elementos de la Policía Federal Preventiva y lesionaron gravemente a otro más, al confundirlos supuestamente con delincuentes, lo que conmocionó a la opinión pública nacional que, prácticamente en tiempo real, observó los acontecimientos en televisión, hecho del cual resultaron más de 35 detenidos. Por otro lado, en 2005, el 59.1% de las quejas dirigidas ante las comisiones estatales de derechos humanos fueron por tortura, uso ilegítimo de la fuerza y lesiones, entre otras [según datos de los Anuarios Estadísticos de las Entidades Federativas del INEGI de 2006].

Aún más preocupante es esta última percepción, porque en México, en tiempos todavía no muy lejanos, fueron realidad incontestable métodos violatorios de la dignidad humana empleados por órganos del Estado responsables de la seguridad nacional y civil, para mantener la paz y la tranquilidad públicas, así como un orden político y social basado parcialmente en la desaparición forzada, en la tortura o en el sometimiento a la justicia sin las garantías elementales del debido proceso legal, no sólo a quienes se apartaban de la observancia de la ley, sino también a aquellos que cuestionaban el desempeño de las instancias oficiales o el régimen de entonces calificaba como enemigos políticos, haciendo de la llamada “guerra sucia” o represión una práctica recurrente bajo la lógica antidemocrática de supuestas razones de Estado, que desvió de su legítima misión y corrompió a los aparatos encargados de la prevención del delito y de la procuración y administración de justicia, lo cual, además, facilitó su penetración por organizaciones criminales.

En el gobierno federal del periodo 2000-2006, la PGR abrió la Fiscalía Especial para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado, que tenía el objetivo de investigar a ex funcionarios públicos responsables de violaciones a los derechos humanos en los hechos referidos de 1968 y 1971, al igual que durante la llamada “guerra sucia”. El principal problema que la Fiscalía enfrentó para proceder legalmente fueron los años transcurridos desde la consumación de aquéllos sucesos. Por ello, en su momento, muchas voces planteaban que era mejor constituir una “comisión de la verdad” que hubiere emitido juicios políticos o históricos. No obstante, como resultado del trabajo de la Fiscalía, el ex-Presidente Luis Echeverría se encuentra sujeto a apriesonamiento domiciliario, toda vez que por motivos de salud no ha podido comparecer ante autoridad judicial, que resolvió someterlo a proceso por su presumible participación en la comisión del delito de genocidio.

Por lo anterior, es importante atajar ese debate y disyuntiva del todo falsos y orientar a la sociedad acerca de la razón jurídica y política de que el Estado preserve y ejerza con energía y responsabilidad el uso de la fuerza. Pero siempre con el valladar y el freno de la ley y la protección de los derechos humanos, a fin de fortalecer la gobernabilidad y frenar la manifestación actual del *homo homini lupus* [que en muchas regiones del país es una realidad cotidiana], ilustrada por Hobbes en su obra el *Leviatán*,¹³ al referirse a la persistencia de la guerra civil entre los hombres cuando no existe un poder con la capacidad suficiente para atenuar las tensiones y resolverse los conflictos sociales conforme a las reglas de convivencia que ofrece el derecho.

¹³ Cfr. El “Leviathan” de Tomas Hobbes [1651], en: CHEVALLIER, Jean-Jacques, *Los grandes textos políticos*, 7ª ed., España, Aguilar, 1980, pp. 50-67.

De esta manera, jurídica, política y éticamente, no existe contradicción de fondo que no pueda ser superada para hacer posible que, a través de los diversos órdenes y órganos de gobierno, el Estado aclare, precise, revalorice y ejerza el principio del uso de la fuerza e identifique los límites que no se deben rebasar para conciliar y conjugar legítimamente la oportuna y necesaria manifestación del monopolio de la coacción con la vigencia fáctica de los derechos humanos. Y, al mismo tiempo, propulsar un desempeño eficaz y eficiente de las instituciones responsables de mejorar los niveles de protección de la población, en un contexto dibujado por graves acciones, amenazas y riesgos provenientes de la delincuencia organizada que, con una ingente capacidad técnica e infraestructura, hacen uso de la violencia y del crimen para atentar contra los derechos sustantivos de la gente y desestabilizar la marcha del país.

Es amplio el marco legal y doctrinario para analizar este tema. A continuación se apuntan algunos referentes básicos que esclarecen las confusiones y aportan datos para una mejor profesionalización técnica y operativa de los elementos de las corporaciones, que deberá comprender la difusión de la cultura democrática del respeto al principio de legalidad y a los derechos esenciales del ser humano.

A] Si bien es cierto que los policías o servidores públicos responsables de la prevención o investigación de infracciones o delitos están sujetos a las sanciones estipuladas en el orden jurídico general y en el específico que regula su propia corporación [así como en de la codificación penal aplicable], en el caso de que cometan alguna falta en el desempeño de sus funciones como puede ser el uso indebido de las atribuciones coactivas que les asisten, también lo es que se han generado instrumentos particulares para prevenir y castigar ese tipo de conductas, que atentan contra los derechos fundamentales de la persona humana y la legitimidad del uso de la fuerza.

- La LGEBCSNSP, en su capítulo III, establece una serie de deberes que tienen que observar los integrantes de las corporaciones para garantizar el respeto de los derechos humanos y el principio de legalidad en su desempeño.
- En 1991, se promulgó la *Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura*, que en su artículo 3º, señala:

“Comete el delito de tortura el servidor público que, con motivo de sus atribuciones, inflija a una persona dolores o sufrimientos graves, sean físicos o psíquicos con el fin de obtener, del torturado o de un tercero, información o una confesión, o castigarla por un acto que haya cometido o se sospeche ha cometido, o coaccionarla para que realice o deje de realizar una conducta determinada. No se considerarán como tortura las molestias o penalidades que sean consecuencia únicamente de sanciones legales, que sean inherentes o incidentales a éstas, o derivadas de un acto legítimo de autoridad”.

Actualmente, existen legislaciones semejantes en diversos estados de la República.

- En enero de 2006, el Presidente de la CNDH, emitió Recomendación General *sobre el uso ilegítimo de la fuerza y de las armas de fuego por los funcionarios o servidores públicos encargados de hacer cumplir la ley*, dirigida a los titulares de los tres órdenes de gobierno y de las instancias de policía y procuración de justicia, la cual contiene propuestas específicas, a fin de que se capacite y evalúe periódicamente a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley en los temas del uso de la fuerza y derechos humanos, se les proporcione el equipo adecuado de acuerdo a las funciones que realicen, se investiguen y determinen las responsabilidades legales que procedan

por los actos y omisiones violatorios a los derechos humanos, se fortalezcan las políticas públicas y medidas eficaces para la prevención del delito y se incorporen en las leyes y los reglamentos respectivos, las resoluciones adoptadas al efecto por la Organización de las Naciones Unidas [en esto último, sólo ha cumplido el Gobierno del Distrito Federal].¹⁴

- En abril de 2008, se promulgó la *Ley que Regula el Uso de la Fuerza de los Cuerpos de Seguridad Pública del Distrito Federal*, que tiene por objeto regular el uso de la fuerza que ejercen los cuerpos de seguridad pública del Distrito Federal, en cumplimiento de sus funciones para salvaguardar la integridad, los derechos y bienes de las personas, preservar las libertades, la paz pública y la seguridad ciudadana y prevenir la comisión de delitos e infracciones a las distintas disposiciones.

Esta ley establece que las policías podrán hacer uso de la fuerza cuando estén en riesgo los derechos y garantías de personas e instituciones, la paz pública y la seguridad ciudadana, siempre que sea *legal* y se apegue a la Constitución y demás ordenamientos jurídicos aplicables; *racional* al estar justificada por las circunstancias específicas y acordes a la situación que se enfrenta; *congruente* porque existe relación y equilibrio con el detrimento que se causa a la persona, *oportuna* porque se aplica de manera inmediata para evitar o neutralizar un daño o peligro inminente o actual; y, *proporcional* porque es adecuada y corresponde a las acciones que se enfrenta o propone repeler.

Asimismo, señala como niveles del uso de la fuerza la persuasión o disuasión verbal, la reducción física de movimientos, la utilización de armas incapacitantes no letales y la utilización de armas de fuego o de fuerza letal; y se indica que las policías deberán ser entrenadas en el uso adecuado de la fuerza que no debe aprovecharse con fines de venganza o intimidación, en el empleo de armas permitidas con técnicas que causen los menores daños y lesiones posibles, y en el mayor respeto a la integridad física y emocional y a la vida de las personas contra quienes se despliegue.

En siete títulos y treinta y ocho artículos la ley regula, además, los tipos de armamentos de que pueden hacer uso las corporaciones, las reglas para la detención, para mantener la paz pública y la seguridad ciudadana, la coordinación de las corporaciones, los informes sobre el uso de la fuerza, y la indemnización cuando se haga un uso ilícito de ella.

Se trata de un instrumento jurídico, de vanguardia en el país para clarificar, precisar y puntualizar una facultad fundamental del Estado que, por lo mismo, se tiene que ejercer con estricto apego a derecho y a los valores superiores de la especie humana.

B] Antes que se expidiera la ley anterior, en 2007, el ICESI había identificado la ausencia de una regulación específica, por lo que realizó una propuesta normativa denominada: *Aplicación legítima de la fuerza por parte de la policía*, en los siguientes términos:¹⁵

“La utilización de la fuerza física o de las armas de fuego por parte de los agentes de la policía no puede tener otro objetivo que el de hacer cumplir el derecho, salvaguardar el

¹⁴ [<http://www.cndh.org.mx/recomen/general/012.htm>]. Consulta realizada el 25 de junio de 2008.

¹⁵ [http://www.icesi.org.mx/propuestas/aplicacion_legitima_de_fuerza_por_parte_policia.asp]. Consulta realizada el 26 de junio de 2008.

orden público y/o proteger los bienes jurídicos de los miembros de la comunidad, y en ningún caso debe violar los derechos humanos.

Los agentes policíacos estarán legitimados a utilizar la fuerza física, en ejercicio de sus funciones, ante la imposibilidad de hacer cumplir la ley por otras formas tales como el diálogo, la persuasión o la advertencia. Si estas vías fracasan, o en el caso no hay posibilidad de recurrir a ellas por el riesgo que corre el bien jurídico que hay que salvaguardar, los agentes estarán obligados a hacer uso de la fuerza.

En todo caso, la fuerza permitida ha de responder a los requisitos de necesidad y racionalidad, cuya evaluación dependerá de la situación en que se aplique.

La fuerza necesaria es la que resulta imprescindible porque ya se agotaron todos los medios no violentos para proteger el bien jurídico que está a punto de ser lesionado o está siendo lesionado, o porque no existe en el caso una opción no violenta para protegerlo o restituirlo eficazmente.

La fuerza racional es la que resulta proporcionada en la circunstancia en que se emplea, de acuerdo con la clase de agresión al bien jurídico y el valor de éste.

En concordancia con tales requisitos, en ningún caso será legítimo utilizar o seguir utilizando la violencia cuando ya ha sido sometido el trasgresor o la persona que debe ser detenida.

El uso de armas de fuego sólo puede permitirse en alguna de las siguientes hipótesis: cuando el agente actúe en legítima defensa; cuando el sacrificio de un bien jurídico del trasgresor se presente como absolutamente ineludible para salvaguardar otro bien de igual o superior valor; cuando el trasgresor utilice o esté por utilizar un arma de cualquier clase, o cuando el trasgresor ejerza violencia contra alguna persona. Es inadmisibles que la policía use armas de fuego para impedir una simple desobediencia, evitar una fuga o lograr una detención, salvo en los casos en que el infractor o la persona que debe ser detenida esté armado o ejerza violencia contra alguna persona”.

C] La *Declaración Universal de los Derechos Humanos* de 1948, en el artículo 29, señala que:

“En el ejercicio de sus derechos y en el disfrute de sus libertades, toda persona estará solamente sujeta a las limitaciones establecidas por la ley con el único fin de asegurar el reconocimiento y el respeto de los derechos y libertades de los demás, y de satisfacer las justas exigencias de la moral, del orden público y del bienestar general en una sociedad democrática.”

Fundamenta el uso de la fuerza del Estado en contra de los particulares, siempre y cuando se realice conforme a la ley y en aras de lograr el respeto de los derechos humanos de terceros, así como para preservar el orden propio de una sociedad democrática.

D] El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, órgano que monitorea el cumplimiento de la *Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial*, de la cual México es parte, en 1993 emitió la Recomendación General número 13, donde se hace notar la necesidad de que los estados partes de este acuerdo, revisen y mejoren la capacitación de los funcionarios encargados de aplicar la ley que ejercen poderes de policía, a fin de que reciban una formación intensiva para garantizar que en el cumplimiento de sus deberes respeten y protejan la dignidad humana y mantengan y defiendan los derechos humanos de todas las personas sin distinción de alguna.

E] La Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, sensible al abuso del poder por parte de la autoridad pública, en la Resolución 40/34 de 1985, adoptó la *Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder*. En el artículo 11, se menciona que cuando funcionarios públicos que actúen a título oficial o cuasi oficial hayan violado la legislación penal nacional, las víctimas serán resarcidas por el Estado cuyos agentes hayan sido responsables de los daños causados.

F] La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, en 2003, publicó el documento: *Normativa y práctica de los derechos humanos para la policía. Manual ampliado de derechos humanos para la policía*. En esta guía establece, entre otros, los siguientes principios:

Toda persona tiene derecho a la vida, a la seguridad de su persona y a no ser sometida a torturas ni a tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes. En primer lugar debe recurrirse a medios no violentos; se utilizará la fuerza sólo cuando sea estrictamente necesario, para fines lícitos de aplicación de la ley; no se admitirán excepciones ni excusas para el uso ilegítimo de la fuerza. El uso de la fuerza será siempre proporcional a los objetivos lícitos. La fuerza se utilizará siempre con moderación. Se reducirán al mínimo los daños y las lesiones. Se dispondrá de una serie de medios que permita un uso diferenciado de la fuerza. Todos los policías recibirán adiestramiento en el uso de los distintos medios para el uso diferenciado de la fuerza y en el uso de medios no violentos. Los funcionarios superiores asumirán la debida responsabilidad cuando tengan, o deban haber tenido, conocimiento de que los funcionarios a sus órdenes han cometido abusos y no hayan adoptado medidas concretas al respecto.

En resumen, lograr un justo equilibrio entre la preservación del orden social, el uso legítimo de la fuerza y el respeto a los derechos humanos, constituye uno de los principales desafíos del Estado para fortalecer el sistema jurídico y democrático. Por lo que es necesario acometer una intensa campaña de capacitación y actualización sobre estos temas torales, dirigida a los miembros de las corporaciones policiales y castrenses, y otra de difusión y orientación a la sociedad en general, pasando por los medios de comunicación que, en muchas ocasiones, dolosamente o sólo por ganar la noticia desvirtúan los hechos y, por las fallas de algunos elementos que siempre serán los menos, colocan en la picota de la opinión pública la integridad de las instituciones y la legalidad del monopolio de la violencia, llegando incluso a inhibir la legítima actuación de las corporaciones estatales responsables de proveer seguridad pública.

1.2.3 El Estado de derecho se realiza o niega permanentemente

El Estado moderno se adjetiva con base en el rol y la preeminencia que, en el desenvolvimiento de la comunidad jurídico-política, juegan el individuo, los grupos o estamentos sociales y los órganos de gobierno.

Así, *v.gr.* al *Estado democrático* se le representa en función de la calidad de la participación de los ciudadanos en la integración y operación del poder público; o al *Estado liberal* en cuanto que privilegia el ejercicio de las libertades individuales y del sistema económico capitalista o de mercado sin la injerencia de los órganos públicos; o al *Estado social* en tanto que promueve el equilibrio entre las garantías individuales y la justicia social para amplias capas mayoritarias de la población, a las que el mercado no asegura un mínimo de bienestar, mediante prestaciones positivas o una intervención activa en los procesos económicos por parte de las instituciones gubernamentales; entre otros calificativos que, dentro del espectro genérico referido, se otorgan conforme las

características filosóficas, ideológicas, políticas, económicas y culturales que la Constitución imprime al Estado y a los fines que pretende alcanzar.

Pero también, la doctrina se refiere al *Estado de derecho*, apreciación que *prima facie* puede considerarse una precisión técnico jurídica gramatical o hasta una tautología, en tanto que Estado y derecho son connaturales y realidades que se complementan. La organización estadual nace precisamente del derecho primigenio [o Ley Fundamental] para, a su vez, generar el orden legal secundario que regula la actuación y conducta de sus órganos y de su población en función del marco constitucional. Sin entrar en detalles teóricos acerca de los elementos formales o históricos que dan origen a esa connotación, la idea lata consiste en afirmar constantemente el objetivo y anhelo original del pacto de unidad, del ser y el deber ser del Estado.

En consecuencia, Estado de derecho significa que la amplia gama de relaciones que se presentan o manifiestan al interior de la propia organización estatal, sean de *supraordinación* entre órganos del poder público, de *supra a subordinación* entre gobernantes y gobernados, y de *coordinación* entre personas físicas y jurídicas colectivas privadas, sociales y públicas [cuando no actúan en su calidad de autoridades o emitiendo actos de autoridad], tienen que desarrollarse invariablemente en apego al marco jurídico, a fin de asegurar una convivencia social ordenada, armoniosa, tranquila y en paz, para que el ser humano despliegue sus potencialidades en un entorno de seguridad individual y colectiva.

El Estado de derecho es una aspiración ideal que persigue afianzar como realidad cotidiana la observancia del principio de legalidad por parte de las autoridades, con el ejercicio pleno de las libertades de la población en tanto que el orden jurídico no establezca límite alguno. Mientras que los gobernantes sólo pueden hacer lo que la ley les permite, los gobernados se encuentran facultados para efectuar lo que la ley no les prohíbe. Cuando el poder público o los individuos actúan en sentido contrario a este apotegma, se niega y afecta la vigencia del sistema estatal.

En tal virtud, en la actualización permanente del Estado de derecho, la organización estadual como tal juega un papel esencial: si se desorienta y se torna débil e incapaz de cumplir con sus funciones básicas, o incluso llega a ser penetrada por la corrupción [como sucede marcadamente en las corporaciones policiales], difícilmente se encontrará en condiciones adecuadas para incidir con eficacia en tareas relacionadas con la instrumentación de políticas públicas que propulsen mejores oportunidades de desarrollo integral y sustentable, o con el imperativo de regular procesos sociales y económicos de mayor complejidad.

Por consiguiente, si el Estado abdica de su deber de cumplir y hacer cumplir las leyes, la fuerza de los privados terminará por imponerse y por doblegar la capacidad de las instituciones públicas, configurando escenarios de anarquía y caos, como sucede en algunas ciudades o regiones del país, en donde el poder de imperio del derecho se encuentra ausente y se generaliza la violencia de la delincuencia organizada vinculada al narcotráfico, que de facto genera otro Estado paralelo o registra territorios bajo su dominio y control, sin soslayarse que, igualmente, grupos sociales no necesariamente referidos a bandas criminales o terroristas, con mayor frecuencia están recurriendo al uso indebido de la fuerza para manifestarse y reclamar derechos o reivindicaciones sociales legítimas o no, sin que los órganos públicos se resuelvan a ejercer sus facultades coactivas, restablecer la legalidad y restaurar los daños producidos.

Por ejemplo, el diario El Universal, en nota del 15 de julio de 2008, intitulada, *Controla el narco 80 alcaldías: PGR*, refiere:¹⁶

“El narcotráfico controla 80 municipios del país y la actividad delictiva en ellos; cobra derecho de piso a empresas, una especie de impuesto, y lucra con la trata de seres humanos dedicados a la prostitución. La influencia de los jefes del tráfico de drogas alcanza a las autoridades municipales, principalmente en los estados de Michoacán y Tamaulipas, de acuerdo con datos de la PGR. Las pesquisas arrojan que los grupos de narcotraficantes también hacen obra pública que correspondería a los gobiernos locales”.

Es bien sabido que la certeza jurídica que ofrece un país es la primera variable que toman en cuenta los inversionistas locales y extranjeros, que se cuestionan la confianza que pueden tener en un país en donde los contratos no se respetan o no se hacen valer ante los tribunales, y la protección de la integridad física de las personas y del patrimonio se encuentra en creciente riesgo.

Sin duda, como se planteó en los apartados anteriores, en México es necesario llamar la atención sobre la importancia de analizar el enfoque *weberiano* que reconoce la capacidad del Estado para ejercer el monopolio legítimo de la violencia por conducto de los órganos de gobierno, siempre que lo hagan para desempeñar sus atribuciones legales, sin arbitrariedades y con límites marcados principalmente por los derechos humanos. El Estado de derecho no se entendería sin la preeminencia de los principios de seguridad jurídica, de legalidad, de transparencia y de rendición de cuentas. Cabe destacar que el artículo 21 de la Constitución señala que la actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos por la propia Ley Fundamental.

Como se hizo referencia, un resultado del sensible proceso de democratización nacional de las últimas dos décadas ha sido el de sepultar en el “basurero” de la historia la vieja concepción de que la supremacía estatal o la construcción de niveles aceptables de seguridad justificaban secrecía, opacidad y discrecionalidad en la toma de decisiones de las autoridades, situación que en gran medida atañe a las instancias responsables de la prevención del delito y la procuración de justicia. Es precisamente en las corporaciones policíacas o en los ministerios públicos donde se arraigan prácticas autoritarias, cuando la actuación de éstos no se sujeta a mecanismos de control y evaluación específicos que impidan excesos, corrupción o colusión con la delincuencia.

Cumplir en todo momento los deberes que impone la ley, servir a la comunidad y proteger a las personas contra actos ilegales; respetar y proteger la dignidad humana y los derechos humanos; usar la fuerza sólo en caso estrictamente necesario; respetar el carácter confidencial de los asuntos privados de las personas sometidas a procedimientos judiciales; no torturar ni imponer penas crueles, inhumanas o denigrantes ni invocar la orden de un superior o circunstancias especiales, como amenaza a la seguridad nacional, inestabilidad política interna, o cualquier otra emergencia pública, como justificación para realizar aquéllas conductas; asegurar la protección de la salud de las personas bajo su custodia; rechazar y combatir la corrupción, y hacer respetar la ley, son postulados del *Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley* emitido por la ONU, de cuyo nivel de observancia por los elementos responsables de la seguridad y el orden públicos, dependerá en gran medida la viabilidad del Estado de derecho.

¹⁶ [<http://www.eluniversal.com.mx/notas/522527.html#>]. Consulta realizada el 16 de julio de 2008.

El Estado mexicano tiene que recuperar y consolidar la capacidad de ejercer sus funciones de seguridad en el sentido amplio de la expresión, para hacer cumplir el orden jurídico, resolver con pertinencia los conflictos que le conciernen y se someten a su jurisdicción, y sancionar a aquellos que transgreden las leyes conforme a los procedimientos que éstas mismas establecen, cumpliendo adecuadamente los correctivos de que son objeto y, de esta forma, finalmente reivindicar y vigorizar la plena vigencia del Estado de derecho.

1.3 LA SEGURIDAD PÚBLICA ES FUNCIÓN SUSTANTIVA DEL ESTADO

1.3.1 La seguridad como valor fundamental del Derecho

El vocablo *seguridad*, según el Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia, proviene del latín *securitas*. Entre otras acepciones, significa: cualidad del ordenamiento jurídico, que implica la certeza de sus normas y, consiguientemente, la previsibilidad de su aplicación; rama de la Administración Pública cuyo fin es el de velar por la seguridad de los ciudadanos; cualidad de seguro. A su vez, *seguro*: libre y exento de todo peligro, daño o riesgo. La palabra *público [ca]*, del latín *publicus*, se refiere a: la potestad, jurisdicción y autoridad para hacer algo, como contrapuesto a *privado*; perteneciente o relativo a todo el pueblo; común del pueblo o ciudad.

En una aproximación semántica, seguridad pública es la libertad y la protección a las que el ser humano aspira al vivir en comunidad y bajo un orden normativo surgido del pueblo. El aspecto subjetivo de esta idea radica en la confianza que toda persona desea y necesita para actuar en la sociedad a la que pertenece, sin temor o miedo alguno, con la convicción de que sus derechos serán respetados y salvaguardados; y, el objetivo, en la existencia de la organización jurídico-política, que resolverá inmediatamente cualquier situación que pueda causar algún peligro o daño a la sociedad, ejercerá la autoridad y, de ser necesario, hará uso de la coacción.

La seguridad es el anhelo del hombre por coexistir en paz, en orden y en tranquilidad, alejado de todo riesgo que, proveniente de la naturaleza o de sus semejantes, pudiera atentar contra su integridad o sus bienes e impedirle consumir plenamente sus potencialidades físicas, intelectuales, materiales y culturales. En consecuencia, la seguridad es causa y finalidad, la esencia de la organización estadual.

En el terreno óptico, y para ilustrar la situación concreta de México en cuanto al ámbito subjetivo mencionado, la ENSI-3 reveló que, en promedio, el 54% de la población nacional se siente insegura en la entidad que radica; igualmente, más de la mitad en el transporte colectivo y en la calle; más de la cuarta parte modificó ciertos hábitos o dejó de realizar algunas actividades por temor de ser víctima de un delito, y ocho de cada diez personas aseveraron que su vida se ha visto afectada a causa de la inseguridad.

Estos datos muestran un creciente estado de ánimo colectivo caracterizado por temor, miedo e irritación, fruto de la crisis de seguridad que descuellan con asesinatos, secuestros, violaciones, robos y otros delitos, generando que la ciudadanía tome medidas de autoprotección, como la construcción de bardas y rejas, la disposición de alarmas y vigilancia privada, o la modificación de sus hábitos o conductas regulares, no obstante los esfuerzos desplegados por las instituciones públicas para contener la violencia criminal.

El orden estatal coactivo que no garantiza seguridad a su población pierde su legitimidad y razón de ser, y:

“[...] Si se debilita hasta el punto de no poder asegurar a los súbditos la protección, que es su único fin, los súbditos quedan desligados de toda obligación. Es la única excepción al carácter irrevocable que tiene la transmisión del derecho natural de cada uno hecha al Estado. Cuando el Estado es débil, nada puede hacer que los súbditos renuncien a su derecho natural absoluto de protegerse a sí mismos. O de buscar otro protector para comprometerse con él”.¹⁷

En efecto, seguridad pública se puede entender como el orden social que el Estado, a partir del orden jurídico, debe crear, mantener o conservar, con el objetivo de que todos y cada uno de los individuos que integran su componente poblacional ejerzan sus derechos humanos y colectivos, en virtud de una puntual sujeción a las leyes por parte de los órganos de gobierno o de autoridad y un ejercicio oportuno, eficaz y expedito de su poder de imperio y de sus atribuciones coactivas, para sancionar o castigar a quienes vulneran esas potestades fundamentales, o dirimir, ventilar o solucionar, con arreglo en la ley, las controversias que se suscitan al interior del cuerpo estatal.

Si bien las relaciones de coordinación que surgen en la sociedad son del orden particular y, en todo caso, los conflictos que pueden desprenderse de aquéllas se regulan y resuelven por la vía del derecho privado en función de las materias específicas que correspondan, en cuanto trascienden al ámbito penal por tratarse de conductas sancionadas por la ley como delitos, entonces también se vuelven asuntos de seguridad pública.

El orden social o estatal genéricamente es uno sólo, es la vida sistematizada de la sociedad, según expresa Ignacio Burgoa. En lo específico, se divide en orden social público y en orden social privado, con sus correspondientes soportes legales, que regulan relaciones de *supraordinación*, de *supra a subordinación* y de *coordinación* que se suscitan al interior del Estado. El orden público, consiste en el arreglo, sistematización o composición de la vida social con la finalidad de satisfacer una necesidad colectiva, procurar un bienestar público o impedir un mal al conglomerado humano. El orden privado, se establece con el propósito directo e inmediato de preservar desde diversos aspectos a los miembros singulares de la sociedad, evitándoles un mal, procurándoles un bien o satisfaciéndoles una necesidad mediante la adecuada regulación de sus particulares derechos e intereses. En un Estado organizado jurídicamente es el Derecho el que implanta y asegura el orden social genérico.¹⁸

En semejante tenor, Augusto Sánchez señala que:

“La seguridad pública cumple la función conservadora del orden social, con base en un orden jurídico que controle el poder y norme sus relaciones con los ciudadanos y de éstos entre sí. Es decir, la existencia y permanencia de un orden público y de un orden privado, como condición necesaria para la vida social. Así, la seguridad pública se constituye en la manifestación de la acción gubernamental, ejercida para salvaguardar la integridad, intereses y bienes de las personas, y de las entidades públicas y privadas”.¹⁹

¹⁷ CHEVALLIER, Jean-J., *Los grandes textos políticos*, op. cit., p. 62.

¹⁸ Cfr. BURGOA, Ignacio, *Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo*, 2ª ed., México, Porrúa, 1989, pp. 325-328.

¹⁹ SÁNCHEZ SANDOVAL, Augusto, *Derechos Humanos, seguridad pública y seguridad nacional*, S.N.E., México, INACIPE, 2000, p. 81.

La dimensión *individual* de la seguridad pública se ubica en la certeza o confianza de las personas en el sentido de que ejercerán sus derechos naturales o fundamentales sin que ningún acto antijurídico, proveniente del gobierno o de terceros, los afecte o perturbe. La dimensión *colectiva* significa que la amplia gama de relaciones de coordinación que se dan en la comunidad, sean políticas, patrimoniales, comerciales, financieras, educativas, laborales, civiles, mercantiles o de otro tipo, se desplegarán en un marco de estabilidad, de tranquilidad, de armonía y de orden públicos, fundadas y motivadas en el derecho y sin que factores ajenos a éste interfieran en su desenvolvimiento formal o en la solución de los conflictos consustanciales a la dinámica social.

Si el Estado salvaguarda el disfrute de la vida, la integridad física, la libertad, la igualdad y el patrimonio de las personas, o procura y administra una justicia pronta para castigar y readaptar a los responsables y reparar los daños cuando estos bienes superiores tutelados por el derecho nacional [e internacional] sufren alguna afectación ilegal e ilegítima proveniente de los propios órganos estatales o de terceros, entonces la seguridad [derecho del pueblo y actividad estatal obligatoria para garantizarla a través de la acción de sus órganos respectivos] se materializa y el orden social y jurídico, público y privado, cumple su misión genética de apuntalar la civilización humana y su constante recreación y superación, lo cual evidentemente no se puede lograr en un ambiente caracterizado por el miedo o temor producidos por la delincuencia y los crímenes de toda índole.

Por ello, en un sentido lógico y extenso, seguridad pública y Estado de derecho son identidades, ideas y conceptos imbricados, que se retroalimentan y robustecen recíprocamente, porque la seguridad la garantiza el Estado a través del derecho y es característica fundamental de éste otorgar seguridad a la población, que originalmente resolvió ceder parte de sus libertades para vivir organizadamente en la sociedad estatal.

“Seguridad significa un estado jurídico que protege en la más perfecta y eficaz de las formas los bienes de la vida; realiza tal protección de modo imparcial y justo; cuenta con las instituciones necesarias para dicha tutela y goza de la confianza, en quienes buscan el derecho, de que éste será justamente aplicado”.²⁰

Leyes que respondan a la problemática y a las necesidades sociales, autoridades profesionales y honestas para acatarlas y promoverse y procurar su cumplimiento y hacerlas cumplir, y conciencia generalizada en la población de que toda trasgresión al orden jurídico debe ser sancionada, representan la fórmula o el trinomio cardinal a conjugar por gobernantes y gobernados para que el Estado de derecho se traduzca en condiciones de seguridad, que permitan avanzar en la construcción de niveles superiores de crecimiento económico, progreso y justicia social.

De este modo, es oportuno retomar que en la escala axiológica del Derecho la doctrina establece como *valores fundamentales* a la *seguridad*, a la *justicia* y al *bien general o común*; de la actualización de éstos depende la propia del orden jurídico y, por ende, de los *valores consecutivos* que son la *libertad*, la *igualdad* y la *paz social*. A través de los *valores instrumentales*, que se refieren a las *garantías constitucionales* o cualquier otro medio procedimental, aquéllos valores se promueven, protegen y realizan.

²⁰ SCHOLZ, Franz, citado en: GARCÍA MAYNEZ, Eduardo, *Filosofía del Derecho*, op. cit., p. 481.

Asimismo, la *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, en el artículo 3° establece: “*Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona*”; y, en el 7°: “*Todos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley*”.

El *Pacto Internacional para los derechos políticos y civiles* que suscribió México, en el artículo 9°, señala: “*Todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales. Nadie podrá ser sometido a detención o prisión arbitrarias. Nadie podrá ser privado de su libertad, salvo por las causas fijadas por ley y con arreglo al procedimiento establecido en ésta*”.

En el contexto nacional, la CNDH utiliza el término de *derecho a la seguridad pública*, como elemento primordial para consolidar el sistema de libertades y garantizar el respeto irrestricto en el ejercicio, protección y promoción de éstos en un Estado democrático, lo cual implica la necesidad de identificar las estrategias más apropiadas para proteger el orden público, entendido como el conjunto de condiciones que aseguren el funcionamiento normal de las instituciones públicas, a fin de salvaguardar la integridad de las personas, sus bienes y pertenencias.²¹

1.3.2 Otras connotaciones del término seguridad

Además de calificar al vocablo *seguridad* como *pública* o *nacional*, la doctrina y los estudiosos lo adjetivan para denotar diversas situaciones o expectativas en la dinámica político-jurídica de la sociedad.

La *seguridad jurídica* está contenida en las garantías constitucionales inscritas en los artículos 14 al 23, que obligan a que todo órgano del Estado que, en ejercicio del poder de imperio o coactivo, pretenda afectar la esfera de los derechos subjetivos individuales del gobernado, lo haga mediante un acto de gobierno o de autoridad que cumpla y observe inexcusablemente los requisitos, condiciones, circunstancias y elementos necesarios estipulados en la propia Carta Magna y en la ley, para que se encuentre debidamente sustentado y, en consecuencia, sea legal y legítimo.

En particular, el artículo 14 de la Constitución contiene tres garantías de *seguridad individual*: la de irretroactividad, la de audiencia y la de legalidad en materia civil, penal y administrativa. El monopolio de la coacción es inherente al Estado por conducto de sus órganos. Ninguna persona puede ser privada de su libertad, de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento.

Asimismo, el artículo 16 establece en sentido amplio la garantía de legalidad, la cual prescribe que nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles y posesiones, sino es a través de un documento escrito emitido por autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento. Ningún acto de autoridad, sea de naturaleza legislativa, administrativa o jurisdiccional, o que provenga de cualquiera de los tres órdenes de gobierno, puede causar cualquier tipo de afectación o perturbación al gobernado si no está soportado y justificado en el orden jurídico.

²¹ COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, *Agenda de derechos humanos 2006*, p. 4. [<http://www.cndh.org.mx/lacndh/agendadh/ag2006.pdf>]. Consulta realizada el 1° de julio de 2008.

Por lo expuesto en los párrafos anteriores, es evidente que la realización de la seguridad pública garante del orden social, significa implícitamente la vigencia, promoción, defensa y protección de la seguridad jurídica [garantías de], no sólo en cuanto hace a evitar cualquier tipo de amenaza o de riesgo susceptible de vulnerar los derechos inalienables de los individuos o personas por un ejercicio irracional del poder público, sino también provenientes de terceros, de grupos delincuenciales, o de accidentes o fenómenos fortuitos de la misma naturaleza, situación ésta última que refiere la idea de *seguridad o protección civil*.

La *seguridad exterior* se refiere a la defensa del Estado frente a la acción de otros sujetos del derecho internacional, a la vez que la *seguridad interior* es la idea de la vigencia de un orden social nacional, de la seguridad jurídica, del Estado de derecho, de la seguridad pública que algunos teóricos igual la denominan *seguridad ciudadana*, término éste no del todo preciso, porque en una interpretación literal se excluiría de este derecho a los que no tienen la calidad de ciudadanos por ser menores de edad, extranjeros o haber sido privados de sus derechos políticos y civiles.

La *seguridad democrática* fundamentalmente se identifica con la vigencia de un Estado transparente, que rinde cuentas y propicia la mayor participación de la ciudadanía en la conformación y control del poder público; en tanto que la *seguridad humana* o *seguridad cooperativa* se utiliza para enmarcar la colaboración entre los estados del orbe en el marco de la ONU, en temas de no agresión, combate a la pobreza, promoción y defensa de los derechos humanos, cuidado del medio ambiente, conservación de los energéticos y promoción del desarrollo regional.

Por otro lado, con el término de *seguridad privada* se señalan las empresas particulares que prestan servicios de protección física a las personas y a sus bienes, a través de guardias, el traslado de mercancías y valores escoltados en vehículos especiales, o la colocación de equipos y tecnología de todo tipo como blindajes o alarmas, las cuales deben contar con la autorización de las autoridades y los respectivos controles y registros.

Finalmente, la acepción *seguridad social* que en forma amplia comprende la protección y el bienestar integral de la sociedad o el conglomerado poblacional, pero estricta y técnicamente trata de las condiciones higiénicas y de auxilio en la fuente laboral, así como los servicios médicos, económicos, culturales, recreativos, asistenciales y otros, que el Estado y los sectores productivos patronales deben organizar y procurar a los individuos en su calidad concreta de trabajadores.

1.3.3 La noción integral de la seguridad pública en el Derecho mexicano

En diciembre de 1994, fueron promulgadas las reformas a los artículos 21 y 73, fracción XXIII, de la Constitución de la República, con el propósito de replantear la concepción y propulsar un nuevo modelo de seguridad pública para el país. Antes, las únicas referencias orgánico funcionales a esta materia en el texto constitucional se encontraban en los artículos 32, que prohíbe a los extranjeros servir en el ejército, ni en las fuerzas de policía o de *seguridad pública*, y el 115, fracción III, relativo a *los servicios públicos a cargo de los municipios*, estableciéndose en el inciso h) *los de seguridad pública y tránsito*, que desde luego denotaba una visión limitada a las actividades de protección preventiva o disuasión.

+

Los párrafos siguientes [entonces quinto y sexto], se incorporaron al artículo 21:

“La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

La Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios se coordinarán, en los términos que la ley señale, para establecer un sistema nacional de seguridad pública”.

En cuanto a la fracción XXIII del artículo 73, precepto relativo a las facultades del Congreso de la Unión, se consideró:

“Para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en materia de seguridad pública; así como para la organización y funcionamiento, el ingreso, selección, promoción y reconocimiento de los integrantes de las instituciones de seguridad pública en el ámbito federal”.

Un año después, en diciembre de 1995, fue promulgada la *Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública* [LGEBCSNP], que en el artículo 3º, y en consonancia con el artículo 21 constitucional referido, aporta los elementos que definen la noción integral de seguridad pública conforme a la naturaleza federal del Estado, al atribuir responsabilidades a las autoridades de los tres órdenes de gobierno y a las tres funciones en que éstos se ejercen o desarrollan:

“La seguridad pública es la función a cargo del Estado que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos.

Las autoridades competentes alcanzarán los fines de la seguridad pública mediante la prevención, persecución y sanción de infracciones y delitos, así como la reinserción social del delincuente y del menor infractor.

El Estado combatirá las causas que generan la comisión de delitos y conductas antisociales y desarrollará políticas, programas y acciones para fomentar en la sociedad valores culturales y cívicos, que induzcan el respeto a la legalidad.

La función se realizará en los diversos ámbitos de competencia, por conducto de las autoridades de policía preventiva, del Ministerio Público, de los tribunales, de las responsables de prisión preventiva, ejecución de penas y tratamiento de menores infractores, de las encargadas de protección de las instalaciones y servicios estratégicos del país, **así como por las demás autoridades que en razón de sus atribuciones, deban contribuir directa o indirectamente al objeto de esta ley**”.

El Ejecutivo Federal manifestaba, en ese entonces, que la reforma constitucional proponíase establecer fundamentos jurídicos claros para aplicar en todo el país una política que de manera integral combatiera frontal y sistemáticamente a la delincuencia, bajo un nuevo modelo entendido como función del Estado, no sólo identificada con el ejercicio de gobierno sino también involucrando la plena y consciente participación de la sociedad.

TELEOLÓGICOS	COMPETENCIALES	ORGÁNICOS
<p>√ Salvaguardar la integridad y derechos de las personas.</p> <p>√ Preservar las libertades, el orden y la paz públicos.</p>	<p>i] Prevenir, en sentido amplio, que incluye faltas administrativas, delitos y protección civil.</p> <p>ii] Perseguir e investigar infracciones y delitos.</p> <p>iii] Sancionar infracciones y delitos.</p> <p>iv] Administrar prisión preventiva, ejecución de penas y tratamiento de menores.</p> <p>v] Otras atribuciones que inciden directa o indirectamente en la seguridad pública</p>	<p>i] Policías preventivas, entidades de protección civil, fuerzas armadas.</p> <p>ii] Juzgados cívicos, Procuradurías generales de Justicia, y sus policías ministeriales.</p> <p>iii] Juzgados y tribunales [administrativos y jurisdiccionales]</p> <p>iv] Unidades administrativas de readaptación y reincorporación social [centros de reclusión].</p> <p>v] Autoridades que contribuyan a los fines: Fuerzas Armadas; las legislaturas cuando modifican el marco legal respectivo, y los entes responsables de políticas de bienestar social.</p>

Fuente: Elaboración propia.

En el cuadro anterior se esquematizan los elementos teleológicos [fines], competenciales [acciones] y orgánicos [autoridades o conductos], que precisan y aclaran el sentido amplio, moderno e integral de la seguridad pública, la identifica y asemeja con el Estado de derecho y supera la antigua concepción que la limitaba a las acciones realizadas por las policías responsables de la vigilancia preventiva, disuasiva y de tránsito que, no obstante, subsiste literalmente en el artículo 115 de la Constitución.

El Constituyente Permanente, al intentar armonizar la fracción III, inciso h] de ese artículo con el nuevo concepto, en reforma de diciembre de 1999 introdujo mayores imprecisiones, al establecer entre las funciones y servicios públicos a cargo del Municipio, los de *seguridad pública en términos del artículo 21 constitucional, policía preventiva municipal y tránsito*.

Este precepto sobre el Municipio sufre una seria confusión técnica puesto que la función pública es una actividad esencial y soberana del Estado en ejercicio de su poder de imperio, de autoridad y de coerción, que es irrenunciable e indelegable y forzosamente debe efectuarse por órgano estatal.

Por su lado, los servicios públicos están destinados a satisfacer necesidades generales de carácter material que son prestadas por organismos o entes de la administración pública, incluso en algunos casos mediante el cobro de un derecho o pago por parte de los beneficiarios o usuarios directos y, eventualmente, pueden ser concesionados a particulares si el marco legal lo permite, como los relativos a recolección de basura, alumbrado público, rastro, agua potable, drenaje y alcantarillado, mercado, panteones o de otro tipo, situación que a todas luces es imposible e impensable respecto de las acciones de prevención de infracciones y delitos que despliegan las corporaciones policíacas municipales, y de las funciones de seguridad pública que competen organizar al Ayuntamiento, en armonía con el artículo 21 constitucional.²²

²² Cfr. FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Seguridad pública municipal*, 1ª ed., México, FUNDAp, 2003, pp. 127-137.

1.3.4 Propuesta de concepto de seguridad pública [*versus* la reforma constitucional de 2008]

En correspondencia con los postulados de la Constitución, de la LGEBCSNP, así como de los elementos teóricos y doctrinales expuestos en apartados anteriores, la seguridad pública puede definirse de la siguiente forma:

La seguridad pública es la función suprema del Estado mexicano, que compete realizar a los órganos legislativos, ejecutivos y jurisdiccionales de los tres órdenes de gobierno, en el marco de un sistema nacional de coordinación de sus respectivas atribuciones, con la finalidad de salvaguardar la integridad y los derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos, mediante actos de prevención y protección, de investigación y sanción de infracciones y delitos, y de reinserción social de los responsables, sustentados en el respeto y la promoción de los derechos humanos reconocidos y garantizados por la Constitución, y la participación de la comunidad en la planeación, la programación, la ejecución, el control y la evaluación de las políticas y acciones conducentes.

Sin embargo, este concepto que se calificaría como ideal, se verá obturado o cercenado en lo que toca a las funciones formalmente jurisdiccionales y de reinserción social, en virtud de que el Constituyente Permanente acordó una serie de reformas a diversos artículos de la Constitución,²³ entre ellos el artículo 21, cuyo párrafo noveno ahora indica:

“La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, **que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de ley**, en las respectivas competencias que esta Constitución señala [...]”.

El texto identificado con letra resaltada fue incorporado y, al margen que la redacción es lógica y técnicamente imprecisa, confusa, farragosa y contraria al diseño iniciado en 1994, de una interpretación literal queda claro que no se agregó la función sancionadora de los delitos ni la de reinserción de los delincuentes, que compete a los tribunales jurisdiccionales y los centros de reclusión, además que la prevención se reduce exclusivamente a delitos y no en su acepción lata, considerada en el artículo 3° de la LGEBCSNP, que fue referida en el punto anterior.

No obstante estas severas inconsistencias y para no perder la esencia de la presente investigación, se continuará con la visión integral o la también llamada cadena de la seguridad pública, compuesta de cuatro eslabones funcionales y orgánicos: prevención en sentido amplio, investigación de infracciones y delitos, administración de justicia, y readaptación social.

²³ Las reformas atañen a los artículos 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 73, 115 y 123; fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación, el 18 de junio de 2008 [Se analizan en el capítulo segundo].

1.3.5 La seguridad pública es parte de la agenda de seguridad nacional

La doctrina es ambigua acerca de la noción de *seguridad nacional* e, incluso, jurídica y políticamente sería más apropiado denominarla como *seguridad del Estado*; la idea general que engloba se refiere precisamente a prevenir y defender la soberanía de la organización estatal contra los riesgos o amenazas, internos o internacionales, que pudieran vulnerar su estabilidad y desarrollo integral, dañando o afectando severamente a uno de sus componentes [población, territorio y gobierno], o todos a la vez.

La idea de seguridad nacional, cuyos métodos de trabajo fueron identificados por largo tiempo con actividades castrenses, represivas y de espionaje y contraespionaje, cobró auge a la conclusión de la Segunda Guerra Mundial en que el planeta se dividió en los bloques capitalista y comunista, “guerra fría” que prohió la presencia militar activa estadounidense, principalmente en América Latina, para garantizar la reproducción de sus intereses políticos y económicos y combatir y relegar cualquier manifestación continental de grupos solidarios o simpatizantes con el régimen propulsado por los soviéticos o evitar el surgimiento de supuestos modelos importados de Cuba o la antigua URSS.

Por ello, EUA justificaba el apoyo o su intervención directa para imponer gobiernos dictatoriales en las naciones del sur, *v.gr.* el de Pinochet en Chile, o la complacencia con medidas restrictivas de los derechos humanos en sistemas menos extremos pero con alta carga autoritaria, como fue el caso de México, que sus gobiernos se excusaban en la defensa de la independencia y las libertades heredadas de la Revolución, supuestamente en constante asecho o peligro.

De esta forma, Ana María Salazar, especialista en el tema, identifica cuatro visiones de la seguridad nacional, según la experiencia histórica, el grado de desarrollo integral y el bienestar social en cada Estado:²⁴

La primera es la mexicana que, en un enfoque autárquico, la circunscribe a la preservación de la soberanía y la independencia mediante la salvaguarda del orden constitucional y el territorio nacionales, plasmada sustancialmente en los principios históricos de política exterior que pugnan por la autonomía del Estado: solución pacífica de las controversias, no intervención, autodeterminación de los pueblos, proscripción de la amenaza y el uso de la fuerza en las relaciones internacionales, igualdad jurídica de los estados, lucha por la paz y la seguridad y cooperación para el desarrollo mundiales.

La segunda es la de Canadá, país con nula experiencia en cuestiones de conflictos armados internos o externos, que se orienta en impeler el bienestar constante de su población, a través de conservar su progreso económico y los mercados a que sus productos tienen acceso, por lo cual también está condicionada a la estabilidad de otros países.

La tercera es la de Estados Unidos y los países europeos, que han tenido hegemonía y una participación activa en los conflictos bélicos de la historia moderna de la humanidad, y que bajo una perspectiva externa e interna [global] se centra en el fortalecimiento constante de su aparato, tecnología e industria militares, para tener condiciones de agredir o repeler ante cualquier eventualidad de conflagración o terrorismo, así como para soportar su capacidad de intervenir en la dinámica política, económica y social mundial a favor de sus intereses y grupos oligárquicos.

²⁴ Cfr. SALAZAR, Ana María, *Seguridad nacional hoy. El reto de las democracias*, 1ª ed., México, Nuevo Siglo Aguilar, 2002, pp. 81-88

La cuarta es la centroamericana o de países en vías de desarrollo, que propugna por los valores de la democracia, el Estado de derecho y el respeto a los derechos humanos, toda vez que, por su pasado de pobreza, guerras intestinas y atraso, son metas relativamente recientes para estos estados, mientras que en los anteriores ya son realidades o aspiraciones en constante perfeccionamiento.

En una actualización y compilación de estas ideas, la seguridad nacional es la función que compete a los órganos respectivos del poder público, con el objetivo de propulsar y garantizar el orden constitucional, la independencia y soberanía nacionales, el desarrollo integral y sustentable y la integridad territorial, mediante la definición de políticas públicas oportunas para instrumentar acciones de prevención y de restauración o recuperación en los casos en que se vea afectada, a fin de asegurar la existencia y la operación del Estado.

Sin embargo, no se debe perder de vista que si técnica o formalmente los riesgos para la seguridad nacional se asocian con acciones políticas o militares de otros estados, a partir de la segunda mitad del siglo pasado han surgido poderosas fuerzas representadas por corporativos financieros o empresariales transnacionales que gobiernan el mercado mundial, organizaciones delincuenciales que se dedican a actividades ilícitas como el narcotráfico y el terrorismo con amplias redes, fenómenos poblacionales como la migración o naturales como el calentamiento global o el declive en la producción de alimentos básicos, que por mucho rebasan la capacidad reguladora o de control de los estados y, en un escenario de globalización configurado por bloques económicos y políticos, materialmente obligan a [re]pensar los conceptos de soberanía y de seguridad nacionales y en función del origen de los riesgos y problemas coetáneos que los afectan. Los aspectos mencionados de manera sucinta, directa o indirectamente, son generadores de tensiones sociales y, en gran medida, de inseguridad y criminalidad a las que México no escapa.

El *Código Penal Federal*, en el Libro Segundo, Título Primero, como delitos contra la seguridad nacional tipifica la Traición a la Patria, el Espionaje, la Sedición, el Motín, la Rebelión, el Terrorismo, el Sabotaje y la Conspiración.

La *Ley de Seguridad Nacional*, publicada en enero de 2005, en el artículo 3° indica que por seguridad nacional se entienden: “las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano, que conlleven a: la protección de la nación frente a las amenazas y riesgos que enfrente el país; la preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio; el mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno; la unidad de las partes integrantes de la Federación; la defensa legítima del Estado mexicano respecto de otros Estados o sujetos de derecho internacional, y la preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico, social y político del país y sus habitantes”.

Asimismo, como amenazas a la seguridad nacional, refiere aquellos actos que signifiquen: espionaje, sabotaje, terrorismo, rebelión, traición a la patria, genocidio, en contra de los Estados Unidos Mexicanos dentro del territorio nacional; interferencia extranjera en los asuntos nacionales que puedan implicar una afectación al Estado mexicano; impedimento a las autoridades para actuar contra la delincuencia organizada; quebranto de la unidad de las partes integrantes de la Federación; obstaculizar o bloquear operaciones militares o navales contra la delincuencia organizada, o la seguridad de la aviación o la navegación marítima; atentarse en contra del personal diplomático; el tráfico

ilegal de materiales nucleares, de armas químicas, biológicas y convencionales de destrucción masiva; financiamiento de acciones y organizaciones terroristas; obstaculizar o bloquear actividades de inteligencia o contrainteligencia, y destruir o inhabilitar la infraestructura de carácter estratégico o indispensable para la provisión de bienes o servicios públicos.

La Ley concibe una política de seguridad nacional fundamentalmente preventiva, disuasiva y de contención más que reactiva, que en primer término debe ser definida por el titular del Ejecutivo Federal, con la elaboración de un programa específico y un atlas de riesgos, mediante la recolección, procesamiento, diseminación y explotación de información y estudios de naturaleza políticos, económicos y sociales, que por todos los medios legítimos a su alcance, incluida la intervención de comunicaciones con autorización judicial, y respetando las garantías individuales, se hará llegar al *Centro de Investigación y Seguridad Nacional* [CISEN], órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, y las demás instancias que en función de sus atribuciones participan en la consecución de los fines de la seguridad nacional.

Para coordinar las acciones respectivas la Ley creó el Consejo de Seguridad Nacional [artículo 12], que preside el titular del Ejecutivo Federal y lo integran los secretarios del despacho de Gobernación, que es el Secretario Ejecutivo, de Relaciones Exteriores, Defensa Nacional, Marina, Seguridad Pública, Comunicaciones y Transportes, Hacienda y Crédito Público, Función Pública, el Procurador General de la República, y el Director General del CISEN. Con la celebración de convenios específicos se prevé la cooperación de los poderes y órganos públicos de las entidades federativas para aportar cualquier información de índole local, promoviendo la participación de los municipios en estas acciones, para lograr una coordinación efectiva y oportuna. Asimismo, se establece una comisión bicameral compuesta por tres diputados y tres senadores del Congreso de la Unión, con el propósito de que las políticas y acciones vinculadas a la seguridad nacional tengan un control y evaluación del poder legislativo y mayor transparencia, para asegurar que estas funciones se soporten en la filosofía de un Estado democrático y no autoritario o represor como fue en el pasado.

En este contexto, cuando las políticas y acciones de seguridad pública no logran resolver los conflictos que vulneran los derechos fundamentales que deben regir la convivencia, entonces se está ante una crisis de seguridad nacional y existen riesgos inminentes de ruptura del orden jurídico-político, de desestabilización y anarquía sociales, como actualmente lo representa la inédita batalla en contra del crimen organizado y el trasiego del narcotráfico, que está creando estados dentro del propio Estado nacional que, entonces, ha tenido que enfocar sus prioridades y recursos financieros para combatir este fenómeno en desmedro de la inversión en políticas de educación, salud, alimentación, infraestructura o vivienda.

En suma, más y mejor seguridad pública significan más y mejor seguridad nacional. En sentido inverso, el deterioro constante e imparable de la seguridad pública, conlleva necesariamente a la adopción de medidas de seguridad nacional para evitar el quebranto total del Estado, que en los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o de cualquier otro que ponga a la sociedad en peligro o conflicto, pueden llegar a ser extremas como la suspensión de garantías para hacer frente rápida y fácilmente a la situación, de conformidad con el artículo 29 constitucional.

El señalamiento de la delincuencia organizada que se consolida en regiones del país, es un ejemplo claro de que un asunto que no se resuelve en el campo de la seguridad pública ante la incompetencia o deficiencia de las instancias responsables, incluidas las fallas en las estrategias de prevención del ámbito de la inteligencia estatal, inmediatamente desemboca en un serio y verdadero asunto de seguridad nacional y de crisis para el Estado, que ha dejado de poseer el monopolio de la violencia y el control social.

El politólogo Ricardo Raphael, en editorial intitolado: “*Fracasos en la operación Calderón*”, publicado en El Universal, el 28 de julio de 2008, dibuja clara y precisamente este escenario:

“[...] Es evidente que el Estado mexicano habrá de consumir mucha más de su energía para desbaratar las redes del poder criminal en manos de los narcotraficantes. Son muchas las regiones del país donde este cáncer se ha extendido, donde los tejidos sanos y los enfermos coexisten y también donde las personas se confunden irremediamente. Junto a las casas de la gente común están las mansiones de quienes han hecho fortuna al margen de la ley. Unas y otras comparten impudicamente vecindad en ciudades como Guamúchil, Juárez, Tijuana, Culiacán, Tampico, Guadalajara o Acapulco [...] Este paisaje urbano exhibe lo difuso de la frontera trazada entre quienes viven del narcotráfico y aquellos otros que lo rechazan. Unos y otros mexicanos caminan cotidianamente por las mismas aceras de las calles, cenan en los mismos merenderos, asisten a las mismas salas de cine, se abastecen en las mismas tiendas de autoservicios, beben de la misma cerveza y esperan la llegada de la noche fumando los mismos cigarrillos. No es nuevo el argumento: en México hay regiones enteras donde la sociedad y la economía han sido narcotizadas. No quiere decir que hayan sido adormecidas por la droga sino que su funcionamiento cotidiano no podría concebirse sin el papel que ésta juega en las relaciones de la comunidad [...] El gobierno de la República aseguró que por una puerta de las ciudades afectadas en esta guerra entrarían sus soldados, tenientes y coroneles y por el otro los funcionarios públicos encargados de abrir oportunidades y empleos. Sobre todo para los jóvenes de la frontera que, hasta ahora, para superarse social y económicamente sólo tienen la migración o el narcotráfico [...] Se llegó a anunciar que a esta guerra irían sicólogos, antropólogos, educadores y comunicadores, cuya misión sería atender a esas sociedades largamente laceradas. Lo que a la postre se observa en la zona devastada sólo son los dos inmensos y filosos cuchillos del Estado -el Ejército y la policía federal-, nada más [...]”²⁵

1.3.6 Seguridad pública y Criminología

Como se ha anotado, el reto principal de México consiste en rescatar y fortalecer la vigencia del Estado de derecho, que radica en el cumplimiento del principio de legalidad por los gobernantes, en el respeto de las leyes por los gobernados y la resolución de sus diferendos de cualquier naturaleza por los caminos trazados por ellas mismas. El desafío particular a la seguridad pública radica en el crimen, entendido como toda conducta que las leyes sancionan como delito.

En este sentido, la criminalidad es el conjunto de crímenes o delitos cometidos, en un tiempo y espacio determinados, por criminales o personas que han sido sentenciadas por autoridades jurisdiccionales. Luego, la *Criminología* es el estudio científico acerca del origen y desarrollo de la criminalidad; aborda los factores, causas, estímulos, condiciones y efectos del crimen, por lo que es una materia multidisciplinaria que cae en los espacios de la prevención del delito, de la procuración y administración de justicia, y la reinserción

²⁵ [<http://www.eluniversal.com.mx/editoriales/41078.html>] Consulta realizada el 28 de julio de 2008.

de los transgresores de la ley. En sus análisis o grupos clínicos requiere de la participación de médicos, sociólogos, psicólogos y abogados, entre otros especialistas.

Las preocupaciones o deliberaciones medulares de los teóricos se han enfocado tanto al criminal endógeno, relacionando su conducta delictiva en función de factores tales como la morfología, el psiquismo o la biología, como al criminal exógeno, ubicando la matriz de sus actos en el ambiente natural o la sociedad que lo rodea, y también al criminal ecléctico, que surge influido por condicionantes personales o interiores combinadas con externas o sociales.

Asimismo, los mecanismos de control social o formal y de control informal o extrapenal, que se dan al interior de la organización estatal para prevenir y tratar los comportamientos delictivos, son objetos centrales de reflexión de la criminología. Los primeros, se refieren al marco orgánico y funcional coactivo establecido por el derecho positivo [policías, ministerios públicos, jueces, cárceles] y, los segundos, a la familia, la escuela, la religión, el trabajo, la economía o los medios de comunicación.

Actualmente, para desentrañar sus hipótesis, esta rama del conocimiento toma en cuenta fenómenos que, a partir de la década pasada, han marcado el orden interno e internacional, como la globalización o mundialización, el caos o desorden, la modernidad y la postmodernidad, la racionalidad y la razonabilidad, el riesgo, la anomia, la complejidad, la crisis, la ecosofía, el azar, la hermenéutica, la desconstrucción, el multiculturalismo y pluriculturalismo, y las catástrofes.²⁶ Aunadas a esos factores:

“[...] las políticas orientadas a presentar a quien delinque como una persona mala que libremente decide violar la ley, razón suficiente para que merezca pena. Al lado de ello, se intensifica el estudio de las víctimas, con nítidas repercusiones en la opinión pública. Y la consecuencia obvia: incremento en la construcción de cárceles y en el pie de fuerza policial; aumento de las técnicas y tácticas de pesquisa, así como de los instrumentos procesales; mayor robustecimiento del sistema penal. En general, declaración de guerra a la desviación”.²⁷

Claro está, como sucede en México, que se profundizan las políticas de control y represión, sin abordarse o afrontarse las causas últimas o el génesis del fenómeno criminal.

Al mismo tiempo, como un aspecto de la criminología [o una materia independiente para otros], se profundiza en el estudio de los perfiles sociales, económicos, morales, psicológicos y físicos, así como en la integridad personal, bienes o derechos, de los sujetos pasivos o víctimas de actos delictivos o criminales. Se trata de la *Victimología*, que también se ocupa de diagnosticar las causas de los crímenes en relación al comportamiento del propio afectado o perjudicado en el transcurso de la victimización, que puede ser, *verbigracia*, culpable, causal, independiente, provocativo o latente.

La Victimología, a través de encuestas y entrevistas de victimización [como la ENSI-3], escudriña en las acciones que, posteriormente a la materialización del ilícito, el ofendido realizó en el ámbito formal ante las autoridades y en el de su entorno personal, que sirven para identificar la *cifra negra* u oculta del delito, los motivos de la no denuncia, la actuación de las instancias de investigación y judiciales y, con igual intensidad, propugna porque el orden jurídico otorgue debida protección y garantías a las víctimas de

²⁶ Cfr. PÉREZ PINZÓN, Álvaro y PÉREZ CASTRO, Brenda, *Curso de Criminología*, 7ª ed., Colombia, Universidad Externado, 2006, pp. 21-39.

²⁷ *Ibidem*, p. 40

los delitos [inciso C del artículo 20 Constitucional] y no sólo se centre en la represión o sanción penal de los delincuentes.

En el marco del SNSP, se tiene que revalorar la criminología y convertirla en instrumento fundamental para los fines de la seguridad pública, en razón de que es la disciplina que estudia la etiología de las conductas delictivas así definidas por los códigos penales, y de aquéllas que se denominan predelictivas o fronterizas del delito, porque pudieran derivar en hechos ilícitos como la drogadicción, el alcoholismo, la prostitución, la vagancia, el pandillerismo, entre otras.

Sus análisis, teorías y conclusiones deben contribuir a definir líneas de política criminológica a desarrollar por los órganos públicos, con la coordinación y participación de los sectores social y privado, tendientes a instrumentar y superar las estrategias y acciones de prevención de un ámbito formal represivo a otro integral, que centre el fondo y los orígenes reales de los problemas para encontrar soluciones estructurales, de Estado y no coyunturales o de corto plazo.

1.4 EI SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA [SNSP]

1.4.1 Naturaleza jurídica

La reforma de 1994 al artículo 21 de la Constitución de la Republica, entre otras incorporaciones, agregó el párrafo siguiente:

“La Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios se coordinarán, en los términos que la ley señale, para establecer un sistema nacional de seguridad pública”.

La reforma de junio del 2008, incorporó una serie de párrafos al artículo 21, el décimo dice:

“[...] El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas [...]”.

En el artículo transitorio séptimo, se marcó un plazo no mayor de seis meses para que el Congreso de la Unión expida la ley que establezca el Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Por consiguiente, y para efectos del desarrollo de este trabajo, además de la interpretación literal relativa al Sistema Nacional de Seguridad Pública que se desprende del artículo 21 de ambas reformas, como legislación reglamentaria se continuará considerando la LGEBCSNSP y el enfoque integral de la seguridad pública que establece, en virtud de que este instrumento jurídico seguirá vigente, aun cuando no más allá del mes de diciembre del 2008, plazo límite para ser sustituido por la nueva norma indicada en el párrafo anterior, pero que previsiblemente no aportará diferencias conceptuales sustantivas.

El artículo 2° de la LGEBCSNSP, señala que el SNSP se integra con las instancias, instrumentos, políticas, servicios y acciones previstos en la propia ley general, tendientes a cumplir los objetivos y fines de la seguridad pública mencionados en el artículo 3° que aporta los elementos teleológicos, competenciales y orgánicos, así como los eslabones de la cadena para conformar y sustanciar el concepto integral.

Hecha las precisiones y acotaciones anteriores, y conjugando el precepto constitucional referido con los artículos 2° y 3° de la LGEBCSNSP, la naturaleza jurídica se explicaría de la siguiente forma:

El Sistema Nacional de Seguridad Pública es el orden orgánico y funcional establecido por mandato constitucional, el cual se integra por aquellas instancias, bases, instrumentos, políticas, programas, estrategias, acciones y servicios previstos en la ley respectiva [que es la LGEBCSNSP], con el objetivo de coordinar las facultades de la Federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios, que tienen como fines salvaguardar la integridad y los derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos.

Con sustento en parámetros o principios de coordinación, integralidad y eficiencia, la misión superior del Sistema Nacional gravita en conjuntar y articular racionalmente, en una política de Estado, las atribuciones constitucionales y legales que competen a los órganos de los tres órdenes de gobierno, responsables de las tres funciones en que se ejerce el poder público, incorporando la participación de la sociedad, con el objetivo fundamental de potenciar y superar la cobertura y capacidad de respuesta de las instituciones y realizar permanentemente los fines de la seguridad pública.

Por tanto, el SNSP es un orden integrador en el que concurren las funciones inherentes a la seguridad pública y las instancias que las ejecutan. No es un órgano de autoridad o dependencia de la administración pública, ni sustituye a institución o corporación alguna, ni mucho menos vulnera o acota sus competencias formales o materiales.

En resumen, el Sistema Nacional es el marco de coordinación institucional que se desarrolla con base en los ámbitos, medios e instrumentos previstos por la ley y en los acuerdos que las autoridades competentes asumen bajo esta forma de colaboración, con el interés de que éstas ejerzan plena y eficazmente sus atribuciones constitucionales y legales para fortalecer el Estado de derecho y prevenir y resolver las causas y los efectos de los hechos que vulneran el orden jurídico, respectivamente, y que pueden llegar a poner en riesgo las libertades, la tranquilidad y la paz públicos, así como la estabilidad política, económica y social de la Patria.

1.4.2 Materias de la coordinación

La LGEBCSNSP, establece que la coordinación entre las autoridades de los tres órdenes de gobierno tendrá como propósitos [artículo 9°]:

- Integrar el Sistema Nacional de Seguridad Pública;
- Determinar las políticas de seguridad pública, así como ejecutar, dar seguimiento y evaluar sus acciones, a través de las instancias previstas en la ley;
- Desarrollar los lineamientos, mecanismos e instrumentos para la mejor organización y funcionamiento de las instituciones y la formación de sus integrantes;
- Establecer, supervisar, utilizar y mantener actualizados los instrumentos de información del SNSP;
- Formular propuestas para el Programa Nacional de Seguridad Pública, y para llevarlo a cabo y evaluar su desarrollo; y,
- Tomar medidas y realizar acciones y operativos conjuntos.

La colaboración comprende las materias enlistadas en el cuadro siguiente, y se arreglarán mediante la suscripción de convenios de colaboración, con base en los acuerdos y resoluciones que se tomen en el Consejo Nacional de Seguridad Pública y en las demás instancias de coordinación [artículo 10]:

MATERIAS DE LA COORDINACIÓN
I. Los procedimientos e instrumentos de formación, reglas de ingreso, permanencia, promoción y retiro de los miembros de las instituciones policiales.
II. Los sistemas disciplinarios, así como de estímulos y recompensas.
III. La organización, administración, operación y modernización tecnológica de las instituciones de seguridad pública.
IV. Las propuestas de aplicación de recursos para la seguridad pública, incluido el financiamiento conjunto.
V. El suministro, intercambio y sistematización de todo tipo de información sobre seguridad pública.
VI. Las acciones policiales conjuntas.
VII. La regulación y el control de los servicios privados de seguridad y otros auxiliares.
VIII. Las relaciones con la comunidad y el fomento de la cultura de prevención de infracciones y delitos.
IX. Las relacionadas con las anteriores, que sean necesarias para incrementar la eficacia de las medidas y acciones tendientes a alcanzar los fines de la seguridad pública.

Los propósitos cuanto las materias de coordinación son nociones amplias, incluso enunciativas más que limitativas, se deja abierta la puerta para especificar en el Programa Nacional las estrategias, acciones, políticas y los instrumentos y medidas que se acuerden por las autoridades correspondientes.

Como una deficiencia de técnica legislativa se identifica que, en algunos aspectos, como en el inciso I. del cuadro anterior, la LGEBCSNSP se refiere particularmente a las instituciones policiales, cuando debería hacerlo a los elementos de seguridad pública en general, atendiendo el concepto integral de la misma. En los instrumentos y procedimientos también deben considerarse al personal del Ministerio Público, de custodia de los reclusorios e, incluso, del Poder Judicial.

Esta inconsistencia o contradicción tiene su fuente en la reforma de 1994 del artículo 21 constitucional, que señalaba:

“[...] La actuación de las **instituciones policiales** se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez”.

Esta redacción fue rectificada en la reforma de 2008, que marca:

“[...] La actuación de las instituciones de **seguridad pública** se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución”.

Las funciones de prevención de infracciones y delitos a cargo de las distintas policías, es un ejemplo que ilustra contundentemente la necesidad de coordinar esfuerzos, pues en virtud de la naturaleza federal del Estado mexicano, construido sobre la base de la organización municipal, significa la existencia de cientos de corporaciones

uniformadas, que legal y potencialmente pudieran llegar a ser una federal, 32 locales y más de 2,400 municipales:

“En el país operan 1,661 corporaciones de policía encargadas de la prevención y persecución de los delitos en los tres niveles de gobierno. Cada una de ellas trabaja con marcos normativos, metodología, procedimientos e incluso con protocolos de policía diferente: podríamos encontrar patrullas con franjas amarillas, verdes, azules, negras, blancas, rojas; al igual que uniformes de diferentes colores; equipo heterogéneo, tanto de comunicaciones como de operación, además de organización y estructuras de mando con distintas jerarquías [...] Este vacío de autoridad se refleja en la descoordinación para articular procedimientos, metodología, sistemas de información y telecomunicaciones[...] muestra de ello es que no se ha podido integrar una base de datos nacional completa y actualizada de policías, vehículos, población penitenciaria y placas”.²⁸

Si a ello se agrega que, por lo que toca a la investigación de los delitos comunes, en cada entidad opera el Ministerio Público con su policía, entonces se tienen, incluida la Procuraduría General de la República y la Agencia Federal de Investigación, 33 instancias para investigar y perseguir los delitos y delincuentes y proteger a la sociedad, con sendas corporaciones de policía ministerial o judicial.

De hecho, la coordinación, esencia del Sistema Nacional, para las autoridades es potestativa o eventualmente un deber político más que jurídico, pues la LGEBCSNSP adolece de un capítulo de sanciones para impeler a aquéllas a sistematizarse. Además, los acuerdos del Consejo Nacional no son vinculantes para las autoridades federales, estatales y locales.

Si acaso, para la distribución de los fondos de la seguridad determinados en el Presupuesto de Egresos de la Federación, el avance en el cumplimiento de las acciones del Programa Nacional se considera como uno de los indicadores a evaluar para repartir los recursos financieros entre los estados del país.

1.4.3 Instancias de operación²⁹

La LGEBCSNSP, establece que el **Consejo Nacional de Seguridad Pública [CNSP]** es el órgano superior de coordinación, el cual deberá reunirse por lo menos cada seis meses, y se integra con las siguientes instancias [artículo 12]:

- El Secretario de Seguridad Pública, quien lo presidirá;
- Los gobernadores de los estados y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal;
- El Secretario de la Defensa Nacional;
- El Secretario de Marina;
- El Secretario de Comunicaciones y Transportes;
- El Procurador General de la República; y,
- El Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Asimismo, para conocer, analizar y proponer acciones respecto de las materias de coordinación del SNSP, se conformarán las siguientes conferencias, integradas por las instituciones o dependencias nacionales y locales correspondientes [artículo 13]:

²⁸ GARCÍA LUNA, Genaro, *¿Por qué 1,661 corporaciones de policía no bastan? Pasado, presente y futuro de la Policía en México*, 1ª ed, México, S.E., 2006, pp. 110 y 117.

²⁹ Es pertinente precisar que la LGEBCSNSP utiliza el término *instancia* no en su acepción de etapa o nivel en un proceso jurisdiccional, sino como sinónimo de institución u organismo.

- Conferencia de secretarios de Seguridad Pública o sus equivalentes;
- Conferencia de Procuración de Justicia;
- Conferencia de Prevención y Readaptación Social;
- Conferencia de Participación Municipal

De igual forma, se podrán conformar comisiones para el estudio especializado de las diferentes materias, en particular de la incidencia delictiva, con la participación de las entidades y dependencias de la Federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios que, por razón de su competencia, tengan relación con el SNSP. Con la misma finalidad, se invitará a expertos, instituciones académicas, de investigación y agrupaciones del sector social y privado.

En este sentido, se encuentra constituida la *Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia*, que opera regularmente, a la que concurren 32 presidentes de sendos órganos jurisdiccionales estatales y, como invitado, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El Consejo Nacional tiene facultades para conocer y resolver sobre los siguientes asuntos [artículo 15].

FACULTADES DEL CNSP
I. Coordinar el Sistema Nacional de Seguridad Pública;
II. Determinar los lineamientos para el establecimiento de políticas generales en materia de seguridad pública;
III. Formular propuestas para el Programa Nacional de Seguridad Pública, la periódica evaluación de éste, así como de otros relacionados;
IV. Determinar las medidas para vincular al Sistema Nacional con otros nacionales, regionales o locales;
V. Emitir bases y reglas para la realización de operativos conjuntos entre corporaciones policiales federales, locales y municipales;
VI. Realizar programas de cooperación internacional sobre seguridad pública, en coordinación con las entidades y dependencias competentes;
VII. Elaborar propuestas de reformas a leyes y reglamentos en materia de seguridad pública;
VIII. Analizar proyectos y estudios y expedir reglas para la organización y funcionamiento del SNSP, y demás que sean necesarios para cumplir con los objetivos.

Del mismo modo, la LGEBCSNSP instituye los *consejos estatales de seguridad pública*, encargados de la coordinación, planeación y supervisión del SNSP, en sus respectivos ámbitos de competencia, en el que participarán los municipios atendiendo las características regionales y demográficas de cada entidad federativa. Igualmente, se constituirán *consejos municipales* y, cuando sea necesaria la participación de dos o más entidades o municipios de la República, se conformarán *consejos regionales* o *intermunicipales*, respectivamente [artículo 18].

Dichas instancias de coordinación se organizarán de manera semejante al Consejo Nacional, podrán proponer a éste acuerdos, programas específicos y convenios, y tendrán las funciones relativas para hacer posible la coordinación y los fines de la seguridad pública, en el marco de sus atribuciones constitucionales y legales [artículo 19].

Por otra parte, como instancia permanente y responsable de impulsar la ejecución y dar seguimiento a los acuerdos del CNSP, administrar los instrumentos y recursos para la coordinación y propulsar la plena vigencia del propio Sistema Nacional, se crea el Secretariado Ejecutivo del SNSP, cuyo titular, a propuesta del Presidente del Consejo Nacional, es nombrado por el pleno de este cuerpo colegiado, y tiene las siguientes funciones [artículo 17].

FACULTADES DEL SECRETARIO EJECUTIVO
I. Elaborar propuestas para el Programa Nacional de Seguridad Pública y someterlas a la aprobación del Consejo;
II. Certificar los acuerdos del Consejo, llevar el archivo de éstos y de los lineamientos, políticas y acciones que éste dicte;
III. Ejecutar los acuerdos y resoluciones del Consejo y darles seguimiento;
IV. Proponer al Consejo lineamientos, políticas y acciones para el buen desempeño de las instituciones de seguridad pública del país;
V. Elaborar y publicar informes de actividades del Consejo;
VI. Coordinar el servicio nacional de apoyo a la carrera policial y las instituciones nacionales de formación de policías;
VII. Administrar y sistematizar los instrumentos de información del SNSP, así como recabar todos los datos que se requieran;
VIII. Informar al Consejo periódicamente de sus actividades;
IX. Formular sugerencias a las autoridades competentes para que las instituciones de seguridad de los tres órdenes de gobierno desarrollen de manera más eficaz sus funciones;
X. Tomar las medidas necesarias para hacer efectiva la coordinación y preservación de la seguridad pública;
XI. Realizar estudios especializados sobre las materias de la seguridad pública;
XII. Promover, por conductos de las instituciones de seguridad pública la realización de acciones conjuntas, conforme a las bases y reglas que emita el Consejo.

Es importante destacar que el Presidente del CNSP, quien es el Secretario de Seguridad Pública del gobierno de la República, además de las atribuciones propias de este ramo federal, tiene la obligación de promover la efectiva coordinación y el funcionamiento permanente del SNSP. Función política de la mayor trascendencia pues es el responsable final de los resultados obtenidos para fortalecer la convivencia ordenada de la sociedad, encomienda en la que el Secretario Ejecutivo, legal y técnicamente, tiene que ser su soporte fundamental.

1.5 LOS SUBSISTEMAS E INSTITUCIONES DE LA SEGURIDAD PÚBLICA

El concepto integral de seguridad pública se compone de cuatro eslabones delimitados por sus elementos competenciales: la prevención de conductas o hechos ilícitos que pueden ser infracciones o delitos y la protección de la población ante riesgos por desastres naturales o sociales, la persecución y sanción de delitos, así como la reinserción social del delincuente y del menor infractor, atribuciones ejercidas por conducto de los órganos públicos, que directa e indirectamente contribuyen a lograr estos objetivos, sumando la continua participación de la comunidad.

La doctrina refiere que la *infracción* es todo acto u omisión que viole leyes o reglamentos que regulen funciones de la administración pública relativas a mantener el orden público y prestar servicios, y que no son consideradas como delitos por la legislación penal, por tratarse de faltas que ameritan sanciones menores, son aplicadas por la propia autoridad administrativa y, según el artículo 21 de la Constitución, sólo pueden consistir en multa, arresto hasta por 36 horas o en trabajo a favor de la comunidad.

Mientras que el *delito* es todo acto u omisión, doloso o culposo, que castigan las leyes penales con prisión, sanción pecuniaria, tratamiento en libertad, semilibertad y trabajo a favor de la comunidad, decomiso, suspensión de derechos, entre otras medidas decretadas por autoridad jurisdiccional.

La anterior precisión se hace con el propósito de advertir que si bien las infracciones vulneran la seguridad pública y, sin duda, pueden ser el punto de partida para lastimar la cultura de la legalidad, la grave y compleja dinámica delictiva que hoy sufre México hace de la delincuencia común y organizada el principal problema nacional, motivo razonado por el cual la presente investigación toma como referente fundamental las manifestaciones criminales o del ámbito penal y no las faltas administrativas, de justicia cívica o buen gobierno.

De esta guisa, a continuación se describirán sucintamente cada uno de los elementos funcionales que sustancian y delinear el modelo de seguridad pública integral que, al encontrarse vinculados en un Sistema Nacional, significan los subsistemas que fundamentan su operación y desarrollo.

Del mismo modo, se hará una mención básica de las instituciones y corporaciones facultadas para cumplir con las atribuciones.



Fuente. Elaboración propia.

El gráfico ilustra el concepto integral de la seguridad pública, compuesto por los cuatro eslabones: prevención, procuración y administración de justicia y reinserción social.

1.5.1 El subsistema de prevención

Sin entrar en elaboradas disquisiciones teóricas y atendiendo al modelo integral y vinculante de la seguridad pública, se precederá a desentrañar el concepto de prevención, a fin de determinar con claridad las competencias institucionales en esta materia, toda vez que es evidente la necesidad de sumar consistentemente los esfuerzos que al efecto realizan las instancias de seguridad y la sociedad organizada; hasta ahora la función preventiva prácticamente se ha circunscrito a las acciones de disuasión y vigilancia que llevan al cabo las policías preventivas y sus agrupaciones.

El Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia apunta que *prevenir* es: *conocer de antemano o con anticipación un daño o perjuicio; precaverse, evitar, estorbar o impedir algo, o anticiparse a un inconveniente o dificultad*. Por tanto, se trata de disuadir la realización de algún hecho o suceso, y estar preparado para el caso de que ocurra. Luego, en el ámbito de la seguridad, prevenir es evitar la comisión de infracciones, delitos, u otros hechos o fenómenos [como los de la naturaleza], que pueden afectar a las personas, y estar preparados para perseguirlos, sancionarlos y apoyar a las víctimas con oportunidad en el caso de que dichos sucesos se presenten.

De esa reflexión, se desprende el cuestionamiento acerca de cuáles son las autoridades a las que compete prevenir las conductas antisociales u otros hechos lesivos.

De forma general, teóricamente se puede afirmar que todo acto de autoridad que persiga, sancione y recluya y readapte a un infractor o delincuente, contribuye a prevenir que éste pueda cometer nuevamente otro acto ilegal.

También la penalidad que el Legislativo establece en los códigos es un elemento preventivo: el potencial criminal sabe o intuye que corre un riesgo o “costo de oportunidad”, en el supuesto de que al violentar la legalidad fuere descubierto y detenido. No obstante, más importante que la naturaleza o cantidad del castigo lo sería el desempeño diligente y eficaz de los ministerios públicos y de sus auxiliares en la investigación y persecución de los ilícitos y presuntos delincuentes; ello impactaría en la conciencia individual y social en el sentido de que toda conducta contraria a la ley será castigada.

Asimismo, la información que se desprende de las averiguaciones del Ministerio Público son datos de gran utilidad para ubicar y definir patrones delictivos y salvar y combatir la comisión de otros hechos similares. Igual impacto intimidante tendría la aplicación de una justicia pronta, expedita e imparcial en el desahogo de las causas penales y el acotamiento de la impunidad.

Resultados semejantes se obtendrían de una genuina readaptación del recluso, con base en la educación y el trabajo, de tal suerte que al recuperar su libertad se incorporaría de nuevo a la sociedad sin que reincidiera en una conducta ilícita.

Lato sensu, el ejercicio eficaz y eficiente de las funciones que competen a las instituciones, ciertamente tiene un peso inhibitorio para prevenir directa o indirectamente actos que contravengan el marco normativo regulador de la convivencia colectiva.

Por otro lado, y retomando el aparato crítico expuesto en la introducción de esta investigación, que refiere dos perspectivas centrales para abordar el análisis de la seguridad pública: la primera, relativa a la capacidad de respuesta y gestión de las instituciones directamente involucradas en la materia y, la segunda, tocante a las causas políticas, económicas, sociales y culturales que afectan, lastiman y dañan el buen

funcionamiento de la vida social y rebasan la responsabilidad o el ámbito de actuación de aquéllas para caer en el de otras entidades públicas, como las responsables del desarrollo integral o sustentable, se afirma que la prevención, *stricto sensu*, se clasifica en *situacional* y *social*, como se apunta a continuación.³⁰

El enfoque *situacional* se refiere al conjunto de medidas no penales o judiciales tendientes a identificar, reducir o eliminar las ocasiones que propician la comisión de un delito, *v.gr.*, colocar alarmas en los bienes muebles e inmuebles, mejorar la iluminación en las calles, no portar objetos de valor o joyas, disponer de mayor vigilancia disuasiva, mejorar la profesionalización, el equipamiento, la tecnología y combatir la corrupción en las corporaciones, por citar algunas que son evidentes [y que se atienden con los distintos programas que impulsa el SNSP]. Su premisa es que el delito se deriva, en gran medida, de elecciones influenciadas por aspectos concretos e inmediatos de las situaciones o escenarios en que puede encontrarse un potencial infractor o criminal.

El enfoque *social* se trata de las intervenciones orientadas a atenuar la propensión criminal de los delincuentes potenciales. Se sustenta en la etiología del delito, según la cual la acción criminal se explica por la existencia de factores anteriores a su perpetración: la desintegración familiar, la falta de oportunidades para acceder a servicios educativos y de salud, el desempleo, la pertenencia a bandas o pandillas, el consumo de alcohol o de drogas, etcétera. En estos aspectos, la educación juega un papel fundamental: la formación del ser humano bajo el principio de aprender a obedecer las reglas que la sociedad impone para convivir en armonía, debe ser una meta no sólo desde los ámbitos formales, sino también de otros que proveen de información a las personas, como son los medios de comunicación.

La visión situacional supone una división entre zonas seguras y con problemas en las que se requiere una acción directa de las autoridades y de la población; la visión social demanda estudios y diagnósticos más complejos y científicos para evitar caer en un exceso de generalidades.

[...] Existe un conjunto de elementos comunes que pueden ser asociados con algunas de las formas violentas en que se manifiesta la problemática criminal de los países del área. Uno de ellos, el deterioro de un conjunto de condiciones básicas para el desarrollo humano [familia, educación, vivienda, empleo, etc.], particularmente en los dos últimos decenios, y su consecuencia: la exclusión social de importantes sectores de la población. Entre estos factores, la desigualdad social, la inequidad en la distribución del ingreso y las oportunidades, y el incremento de la violencia delictiva es una tesis que cada vez adquiere mayor fuerza explicativa [...] Aún más, se afirma que pese a que el crecimiento económico puede disminuir las tasas de crimen violento, este efecto se reduce y hasta se neutraliza si dicho auge va acompañado de una mayor desigualdad en la distribución del ingreso [...] América Latina no sólo muestra altas tasas de crimen violento, sino que también posee índices altos de desigualdad en la distribución del ingreso”.³¹

El modelo ideal sería una pertinente y efectiva combinación de ambas visiones, máxime que la LGEBCSNSP, señala que el Estado combatirá las causas que generan la comisión de delitos y conductas antisociales y desarrollará políticas, programas y acciones para fomentar en la sociedad valores culturales y cívicos que induzcan el respeto a la legalidad.

³⁰ Cfr. RICO, José María y CHINCHILLA, Laura, *Seguridad ciudadana en América Latina*, 1ª ed., México, Ed. Siglo XXI, 2002, pp.45-46.

³¹ *Ibidem*, p. 18.

En este orden de ideas, la prevención igual se clasifica en *primaria*, fundada en la necesaria actuación del Estado con acciones no coercitivas sobre factores que generan o favorecen las conductas antisociales; y, *secundaria*, que corresponde a las tareas de vigilancia, disuasión, reacción inmediata [incluso en emergencias que pueden poner en riesgo la integridad física por eventos de la naturaleza o calamidades], producción de información criminal y detenciones en flagrancia, que realiza el gobierno por conducto de sus corporaciones para prevenir infracciones o delitos.

Si se conjugan las tesis referidas, se puede concluir que con la prevención primaria se atiende el enfoque social y mediante la prevención secundaria el situacional. Esto es que la prevención del delito tiene que ver con una función integral que se extiende más allá de la gestión meramente policial, para concluir en el ámbito de una política pública de Estado, porque compromete la participación integral de su estructura de gobierno: los tres órdenes [federal, estatal y municipal] y las tres funciones [ejecutiva, legislativa y judicial], en que se divide el poder público, así como de la propia sociedad organizada.

Por lo expuesto, se colige naturalmente que la prevención situacional o secundaria corresponde a las denominadas policías preventivas; y, la social o primaria, compete directamente a otros sistemas nacionales, como el de educación, de salud, de alimentación, de vivienda, o de empleo, por ejemplo, a los que el Sistema Nacional tendría que vincularse para desarrollar políticas complementarias.

Esta visión implica un cambio estructural para ampliar y no limitar la perspectiva a los aspectos de disuasión, vigilancia o reacción inmediata ante situaciones de emergencia y definir una estrategia de carácter integral que, en todo caso, compete concebir y organizar, justamente en la lógica de un orden sistémico, a una instancia *ex profeso*, que debería ser el Secretariado Ejecutivo del SNSP, el cual, a su vez, tendería líneas de coordinación con las instituciones gubernamentales responsables del desarrollo integral e, incluso, sociales y privadas, cuya actuación puede coadyuvar para fortalecer la prevención primaria.

En cuanto a la prevención situacional, si la premisa mayor reside en la existencia de un sistema vigente de seguridad pública para ordenar y regir la acción del poder público, esto implica que las instancias de los órdenes federal, estatal y municipal, que concurren a darle forma y sustancia, llámense Policía Federal Preventiva, Policía y Tránsito del Estado, o Policía Municipal, tienen que interactuar y coordinarse permanentemente y no concurrir como ínsulas o estamentos inconexos, lo cual lejos de representar una solución se convierte en el origen del problema.

En promedio, el 92% de los delitos que se cometen en el país son del fuero común y, de ellos, más del 70% son de naturaleza patrimonial o relativa a las diferentes modalidades del robo. Esto significa que la responsabilidad de prevenir estos ilícitos recae en las corporaciones estatales y municipales, que a nivel global conforman un estado de fuerza de más de 340,000 elementos, el 94% de los policías preventivos, aún cuando en la sociedad anida un sentimiento de responsabilizar a las corporaciones federales de la seguridad [en gran medida originado por la inercia centralista que caracterizó al régimen político existente hasta antes del año 2000], cuando la PFP está compuesta por más de 24,000 activos, el 6% del total.³²

³² Datos obtenidos en los Anexos Estadísticos del Segundo Informe del Gobierno de la República [2008] y por solicitud de información a la SSPF.

En este aspecto, la ENSI-3 expone que 7 de cada 10 mexicanos tienen poca o ninguna confianza en las autoridades policíacas, siendo la PFP la que mayor credibilidad inspira en la población, que la califica con 7.31, mientras que otorga 6.38 y 6.10 a las policías preventivas y de tránsito locales, respectivamente.

El Secretario de Seguridad Pública Federal, hace un diagnóstico preciso:

“En los modelos más eficientes de seguridad en el mundo la policía más importante es la de proximidad social, misma que cuenta con formación, sistemas, logística y métodos de vanguardia. En cambio, en nuestro país, las policías municipales registran el mayor rezago conceptual y estructural; es decir, las corporaciones que están en contacto directo con la sociedad son, paradójicamente, las más abandonadas. Esto obedece en parte al modelo que aceptó la corrupción como mecánica operativa. Se asumió como ventaja contra el delito cohabitar con el hampa, se justificó financiar la operación policial con recursos no institucionales. El hecho es que la relación entre la sociedad y el principal punto de contacto con la autoridad se rompió, lo que generó un círculo vicioso: una policía despreciada, sin la vigilancia y atención que requiere para su desarrollo; en consecuencia, sin capacidad para prevenir y combatir los delitos [...] el compromiso recíproco entre sociedad y policía se perdió”.³³

No obstante, y si bien la realidad dista mucho de la ideal, la LGEBCSNSP, en el capítulo III, artículos 22, 23 y 24, señala una serie de deberes fundados en la concepción humanista de la seguridad pública, que las instancias de coordinación tienen que tomar en cuenta en los ordenamientos jurídicos respectivos, para impulsar los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez en la actuación y el desempeño de las policías, sean preventivos o ministeriales [en las leyes respectivas se tienen que establecer las sanciones para el incumplimiento de estos deberes].

DEBERES EN LA FORMACIÓN Y ACTUACIÓN POLICIAL
<ul style="list-style-type: none"> • Conducirse con apego al orden jurídico y respeto a los derechos humanos.
<ul style="list-style-type: none"> • Prestar auxilio a las personas amenazadas por un peligro o víctimas de un delito, y brindar protección a sus bienes y derechos, con una actuación congruente, oportuna y proporcional al hecho.
<ul style="list-style-type: none"> • Cumplir sus funciones con imparcialidad, sin discriminación a persona alguna por su raza, religión, sexo, condición económica o social, preferencia sexual, ideología política o algún otro motivo.
<ul style="list-style-type: none"> • Abstenerse de infligir, tolerar o permitir actos de tortura u otros tratos o sanciones crueles, inhumanas o degradantes, aún cuando se trate de una orden superior o se argumente circunstancias especiales como amenaza a la seguridad pública, urgencia en la investigación u otra, lo cual denunciará ante la autoridad competente.
<ul style="list-style-type: none"> • Observar un trato respetuoso con las personas, absteniéndose de actos arbitrarios y de limitar las acciones o manifestaciones que en ejercicio de sus derechos constitucionales y con carácter pacífico realice la población.
<ul style="list-style-type: none"> • Desempeñarse sin solicitar ni aceptar compensaciones, pagos o gratificaciones distintas a las legales, y oponerse a cualquier acto de corrupción.
<ul style="list-style-type: none"> • Abstenerse de detener a persona alguna sin observar los requisitos constitucionales y legales aplicables.

³³ GARCÍA LUNA, Genaro, *¿Por qué 1,661 corporaciones de policía no bastan? Pasado, presente y futuro de la Policía en México*, op. cit., p. 107.

<ul style="list-style-type: none"> • Velar por la vida e integridad física de las personas detenidas en tanto se ponen a disposición del Ministerio Público o autoridad competente.
<ul style="list-style-type: none"> • Participar en operativos de coordinación con otras corporaciones policiales y brindarles el apoyo que conforme a derecho proceda.
<ul style="list-style-type: none"> • Obedecer las órdenes de los superiores y cumplir con sus obligaciones, siempre y cuando sean conforme a derecho.
<ul style="list-style-type: none"> • Preservar el secreto de los asuntos que conozcan por razón de su desempeño o función, con excepción de lo que las leyes determinen.

La propia ley instituye la carrera policial obligatoria como el elemento básico de la formación de los integrantes de las instituciones policiales para cumplir con los deberes de actuación y desempeño, la cual comprenderá los requisitos y procedimientos de selección, ingreso, formación, capacitación, adiestramiento, desarrollo, actualización, permanencia, promoción, separación y evaluación del servicio.

Para lograr ese propósito, la Federación, los estados y municipios, en sus respectivos ámbitos de competencia y legislaciones, a través de un servicio nacional de apoyo, coordinadamente homologarán procedimientos y buscarán equivalencia de contenidos mínimos en planes y programas para la formación de los elementos policiales, y dignificarán a las corporaciones acorde con la calidad y el riesgo de la función.

A manera de recapitulación, vale afirmar que a mayor prevención *social* serán menores los retos o la problemática que se debe atender con la prevención *situacional*. En consecuencia, la prevención policial o situacional es necesaria en virtud de que existen fallas o insuficiencias en la prevención social.

Sin embargo, mayor prevención situacional de ninguna manera cubre o resuelve los asuntos que se deben encauzar con la prevención social, lo cual no excluye que las instancias jurídica, técnica y políticamente responsables de la seguridad pública en los tres ordenes de gobierno, sobre todo la Secretaría del ramo en el ámbito federal, en su calidad de titular del CNSP y supuesto garante de la vigencia del SNSP [situación que es similar en los estados y municipios respecto de la instancia que tiene esta encomienda], conciban, definan, propongan, instrumenten e impulsen acciones tanto situacionales como sociales para respetar el orden de convivencia, pero siempre desde una perspectiva integral de coordinación, de colaboración y de suma de esfuerzos y recursos.

Un aspecto importante de la prevención social es la *Protección Civil*, que en una exégesis del artículo 3° de la *Ley General de Protección Civil*, se puede definir como el conjunto de disposiciones, medidas y acciones destinadas a la prevención, auxilio y recuperación de la población ante la eventualidad de un desastre. Se trata de reducir riesgos, así como evitar o disminuir los efectos del impacto destructivo de fenómenos perturbadores de la vida y los bienes de la población, la planta productiva, los servicios públicos y el medio ambiente.

La Ley refiere como agentes destructivos los fenómenos de carácter geológico, hidrometeorológico, químico-tecnológico, sanitario-ecológico y socio-organizativo, que pueden producir riesgo, emergencia o desastre. También se les denomina fenómenos perturbadores.

Al efecto, el Estado ha constituido el Sistema Nacional de Protección Civil, como el conjunto de relaciones funcionales articuladas por los gobiernos federal, estatales y municipales, así como los sectores social y privado y grupos voluntarios, con el propósito de definir acciones para evitar riesgos, o bien, de recuperación inmediata cuando por un

desastre de origen natural o antropogénico, la población sufre severos daños enfrentando la pérdida o afectación física de personas, de infraestructura o de entorno, de tal manera que la estructura de convivencia se desajusta y se impide el cumplimiento de las actividades esenciales de la sociedad en una zona o región.

La Ley estipula que el objetivo de este sistema es proteger a la persona y a la sociedad ante la eventualidad de un desastre, provocado por agentes naturales o humanos, a través de acciones que reduzcan o eliminen la pérdida de vidas, la afectación de la planta productiva, la destrucción de bienes materiales, el daño a la naturaleza y la interrupción de las funciones esenciales de la sociedad, así como el de procurar la recuperación de la población y su entorno a las condiciones de vida que tenían antes del desastre.

Para la coordinación de las acciones conducentes se establece el Consejo Nacional de Protección Civil [artículo 16], como órgano consultivo de planeación, encabezado por el Presidente de la República, e integrado por el Secretario de Gobernación quien funge como Secretario Ejecutivo, funcionarios federales involucrados, los gobernadores de los estados, y representantes de los sectores social y privado, debiéndose constituir consejos estatales para actuar ordenada y coordinadamente, de conformidad con el programa nacional y los atlas de riesgos locales que se acuerden.

Es pertinente hacer la observación en el sentido de que si la protección civil es una modalidad del enfoque social preventivo de la seguridad pública, en una lógica de sistematización administrativa, la coordinación y operación de las funciones relativas deberían estar adscritas a la Secretaría de Seguridad Pública Federal, creada en el año 2000, y no a la de Gobernación que, en todo caso, como responsable de las relaciones con los poderes y estados de la Federación seguiría participando en el Consejo, *v.gr.* en calidad de Vicepresidente responsable de supervisar y evaluar la coordinación y el desarrollo de las acciones respectivas.

Por último, la LGEBCSNP, en su Título Cuarto [artículo 52], regula los servicios de *seguridad privada*, al reconocer la capacidad de los particulares de prestar servicios de protección, vigilancia o custodia de individuos, lugares o establecimientos, de bienes o valores, incluido su traslado, para lo cual deberán obtener la autorización de la SSPF, cuando la prestación comprenda dos o más estados, o de las autoridades administrativas que establezcan las leyes locales, cuando se presten en una entidad federativa, las cuales preverán los requisitos y condiciones, para su supervisión y causas y procedimientos para determinar sanciones, respecto de las personas que se dediquen a estas actividades.

Asimismo, [artículo 53] señala que los servicios privados de seguridad son auxiliares de la seguridad pública, y sus integrantes coadyuvarán con las instituciones en situaciones de urgencia, desastre o cuando así lo solicite la autoridad competente, pero estos particulares están impedidos para ejercer funciones de autoridad que corresponden a aquéllas; además, estipula que se regirán en lo conducente por las normas aplicables a las corporaciones policiales, por los principios de actuación y desempeño, y tienen la obligación de aportar datos para el registro de su personal y equipo, y de proporcionar información estadística sobre la delincuencia.

El crecimiento de la actividad criminal ha generado un auge en la industria de la *protección privada* [como tendría que denominarse apropiadamente, toda vez que otorgar seguridad es una función del Estado], que registra más de 3,400 empresas en el país, y

crecientes recursos financieros de la población se destinan a este rubro en lugar de aplicarse a otro tipo inversiones de mayor productividad, lo que es directamente proporcional o un claro reflejo de la deficiente actuación de las autoridades responsables de la seguridad pública.

Al respecto, la Confederación de Cámaras Industriales ha señalado que el gasto de la iniciativa privada en protección equivale al 15% del Producto Interno Bruto de México, 1.5 billones de pesos, que significan el 60% del presupuesto del país en 2008, que es de 2.5 billones de pesos. Ello, debido a un incremento inusitado de los delitos de secuestro en sus diferentes modalidades, robo de transporte de carga en carreteras y de empresas, y extorsiones, entre otros.³⁴

INSTANCIAS OPERATIVAS PARA LA PREVENCIÓN

ORDEN	INSTANCIA	FUNCIONES GENÉRICAS
Federal	Secretaría de Seguridad Pública	Presidir el CNSP; proponer políticas, estrategias y acciones de coordinación en materia de prevención del delito y política criminal para todo el territorio nacional, así como organizar, dirigir, administrar y supervisar la PFP.
Federal	Policía Federal Preventiva	Salvaguardar la integridad y derechos de las personas; prevenir la comisión de infracciones y delitos en los lugares, espacios y zonas de jurisdicción federal como aduanas, puertos, aeropuertos, carreteras; preservar las libertades, la paz y el orden públicos con respeto a las competencias de las policías locales y municipales, así como auxiliar a las autoridades competentes en la investigación y persecución de los delitos.
Estatad	Policía Estatal Preventiva	Con funciones análogas a la PFP, es dirigida por la Secretaría de Seguridad Pública o instancia equivalente, y responsable de la prevención de infracciones y delitos, del ordenamiento del tránsito peatonal y vehicular, de la conservación del orden público, y de auxiliar a las autoridades competentes en la investigación y persecución de los delitos y a las corporaciones policiales municipales.
Municipal	Policía Municipal Preventiva.	Dirigida por la Dirección de Seguridad Pública Municipal, cumple funciones de disuasión como vigilancia de las vías, lugares públicos y establecimientos a los que tiene acceso la población; de prevención de infracciones a los ordenamientos de policía y buen gobierno y de delitos, y de auxiliar a las autoridades relativas locales y federales.
Nacional	Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública	Auxiliar al CNSP en la ejecución y seguimiento de los acuerdos que éste asume; administrar la Academia Nacional de Seguridad Pública y la red nacional de telecomunicaciones con los servicios telefónicos 066 y 089; vincular a las instancias de los tres órdenes de gobierno para fortalecer las acciones de prevención situacional mediante la coordinación y homologación básica de las corporaciones; además, debería vincular al SNSP con los otros sistemas responsables del desarrollo integral, para atender la previsión social a partir del análisis de la etiología delictiva, y con organizaciones privadas y sociales.

³⁴ EL UNIVERSAL, *Gasto de IP en seguridad equivale a 15% del PIB en México*, 6 de agosto de 2008. [<http://www.eluniversal.com.mx/notas/528104.html>]. Consulta realizada el 12 de agosto de 2008.

Estatal	Secretariado Ejecutivo del CESP.	De conformidad con la LGEBCSNSP, en lo conducente, se organizarán y tendrán funciones semejantes al Secretario Ejecutivo del SNSP [lo mismo en el nivel municipal].
Nacional	Secretaría de Gobernación	Coordinar el [sub]Sistema Nacional de Protección Civil y a las instancias estatales y municipales relacionadas.
Local y municipal	Unidades Administrativas de protección civil	Articular los subsistemas, estatal y municipales, de protección civil, coordinar los cuerpos especiales como bomberos, de rescate y urgencias médicas, para prevenir y afrontar desastres.

Fuentes: Reglamento Interior de la SSPF / Ley de la Policía Federal Preventiva / LGEBCSNSP.

1.5.2 El subsistema de investigación de los delitos

La fuente de este subsistema se encuentra en el artículo 21 de la Constitución, que establece:

“La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de su función”.

Esta atribución, también referida como procuración de justicia, tiene el objetivo de conseguir los elementos que demuestren la comisión de un hecho delictivo para que el autor o los autores intelectuales o materiales no evadan precisamente la acción de la justicia.

Por tanto, al MP corresponde una actividad esencial de la organización estadual, consistente en buscar la restitución de los principios básicos de la convivencia colectiva [cuando el subsistema de prevención falló], pugnando porque aquellas personas que, por imprudencia o dolo, no convivan o no solucionen sus diferencias por cauces racionales y civilizados y afectan la integridad física o los derechos de otros, les sean aplicadas las consecuencias o penas referidas por la ley, para reparar en lo posible el daño causado tanto a las víctimas u ofendidos por la actividad ilícita cuanto al propio orden jurídico-social.

No obstante esta trascendental misión del MP, la ENSI-3 señala que del 77% de las víctimas del crimen que no denunciaron los delitos, el 53% no lo hizo porque lo consideró una pérdida de tiempo y por desconfianza en las autoridades, mientras que del 23% que denunció, el 49% expresó que no sucedió nada, lo que dibuja el escenario de impunidad que anida en el ánimo social y en el que se recrea la delincuencia en México. La misma encuesta recoge una calificación de 7.24 y 6.19, que la población otorgó a los elementos de la Agencia Federal de Investigaciones y a los policías ministeriales estatales, respectivamente.

Para abundar en este profundo divorcio entre la sociedad y las instancias responsables de procurar justicia, se anota que, según la *Encuesta Internacional sobre Criminalidad y Victimización*:

La tasa más alta de denuncia, 60% o más, se encuentra en Austria, Bélgica, Suecia, Suiza, Alemania, Inglaterra, Escocia y Dinamarca, y las más bajas en los países en vías de desarrollo. En Estambul, Bulgaria y Hong Kong, las tasas son menores del 40%, mientras que en México es apenas del 16 por ciento. Los denunciantes estuvieron satisfechos con la forma en que se atendió el caso, variando desde más de 70% en Dinamarca, Suiza,

Finlandia, Australia, Escocia y Nueva Zelanda, hasta menos de 30% en Estonia, Lima, Maputo, Grecia y México.³⁵

Por otro lado, en agosto del 2008, se descubrió el cuerpo sin vida del menor de catorce años Fernando Martí, que había sido secuestrado en un supuesto retén de agentes policiales en el sur de la Ciudad de México, a pesar de que su padre, renombrado hombre de negocios, Alejandro Martí, pagó un rescate millonario, hecho que causó gran conmoción social. En su primera declaración pública, el empresario defendió su decisión de haber contratado a un negociador privado por su desconfianza en las autoridades.

“Nadie está preparado para un secuestro [...] Los que se lo llevaron eran uniformados y lo que menos queríamos era saber de la policía [...] En México, las instituciones de seguridad deben mejorar para que haya menos impunidad, menos Fernandos y más justicia”.³⁶

Al mismo tiempo, en evento de toma de protesta de nuevos jueces y magistrados de la Federación, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación expresaba que para fortalecer la seguridad se requiere de investigaciones eficientes, averiguaciones previas mejor integradas, con un mejor respaldo jurídico, técnico y pericial.

En el procedimiento penal, una vez que el MP recibe una querrela o denuncia o toma conocimiento de la comisión de un hecho presumiblemente delictivo que debe indagar de oficio, tiene la responsabilidad ineludible de perseguir el delito realizando todas las diligencias necesarias en el periodo denominado de *averiguaciones o investigaciones previas*, apoyado en un cuerpo multidisciplinario de peritos y otro de policía y apegado a las garantías de seguridad jurídica consideradas en los artículos 14 y 16 de la Constitución. Y, de esta manera, reunir las pruebas que le permitan, de ser el caso, acusar o consignar al presunto responsable de efectuar las conductas tipificadas por las normas como ilícitas, mediante el ejercicio de la acción penal ante la autoridad judicial y, posteriormente, durante el desahogo del proceso como parte acusadora, hasta llegar al juicio o sentencia respectiva.

Es importante tener presente que en virtud de la reforma constitucional de 2008, el artículo 21 fue adicionado con un segundo párrafo que ahora señala:

“El ejercicio de la acción penal ante los tribunales corresponde al Ministerio Público. La Ley determinará los casos en que los particulares podrán ejercer la acción penal ante la autoridad judicial”.

Con esta disposición se rompe el monopolio de la acción penal que estaba atribuido al MP, por lo que habrá que esperar los supuestos normativos que, en los códigos procedimentales correspondientes, el legislador determinará para permitir que el ofendido ocurra directamente ante el juzgador sin la intermediación ministerial y, por ejemplo, aporte pruebas directamente.

³⁵ En México, la última ENICRIV 2004/2005 estuvo a cargo del ICESI. El procesamiento y análisis de la información de los 30 países y 33 ciudades participantes fue realizado por la Oficina de Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito [ONUDD], cuya tarea concluyó en marzo de 2008. [http://www.icesi.org.mx/documentos/encuestas/encuestasNacionales/enicriv_resumen2008.pdf]. Consulta realizada el 10 de agosto de 2008.

³⁶ EL UNIVERSAL, *Desconfió de la policía: Martí*, 12 de agosto de 2008, [<http://www.eluniversal.com.mx/notas/529450.html>]. Consulta realizada el 13 de agosto de 2008.

Aunado a la anterior, en el inciso C, fracción VIII del artículo 20 de la Ley Fundamental, al propio tiempo se incorporó en los derechos de las víctimas o los ofendidos, el de “impugnar ante autoridad judicial las omisiones del MP en la investigación de los delitos, así como las resoluciones de reserva, de no ejercicio o desistimiento de la acción penal, y de suspensión del procedimiento cuando no esté satisfecha la reparación del daño”.

El artículo 102 constitucional señala que la ley organizará al MP, cuerpo orgánico que, en razón de la forma del Estado mexicano, en el orden federal es representado por la Procuraduría General de la República, cuyo titular es nombrado por el Presidente con la ratificación del Senado o la Comisión Permanente, y en el local por las procuradurías generales de justicia del Distrito Federal y de cada entidad de la República, presididos por sus respectivos procuradores, quienes son designados por los titulares de los ejecutivos con la respectiva sanción de las legislaturas locales.³⁷

En la capital del país la nominación hecha por el Jefe de Gobierno tiene que ser aprobada por el Primer Mandatario de la nación.

Asimismo, aquel precepto estipula que a la institución del MP de la Federación, presidida por el Procurador General de la República, incumbe perseguir ante tribunales los delitos del orden federal, solicitar órdenes de aprehensión contra los inculcados, buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad, hacer que los juicios se sigan con regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita, y pedir la aplicación de las penas.

A partir de la facultad que el artículo 73, fracción XXI, de la Carta Magna confiere al Congreso de la Unión para establecer los delitos contra la Federación y fijar los castigos que a ellos deban imponerse, el *Código Penal Federal* tipifica los ilícitos de este orden y, en consecuencia, se distribuyen las competencias en la materia, radicando en los órganos legislativos locales la definición, en las codificaciones penales estatales, de las conductas punibles en el fuero común.

Por su lado, la *Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República*, define como auxiliares directos de los agentes del MP a la policía federal investigadora y a los servicios periciales y, como auxiliares suplementarios, a la PFP, los agentes del MP del fuero común y los policías y peritos auxiliares de éste, así como los elementos de las policías preventivas estatales y municipales [artículo 20].

Con el propósito de citar que en el ámbito estatal las procuradurías se instituyen análogamente, la *Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de México*, señala que es la dependencia del poder ejecutivo en la que se integra la institución del MP, cuyas funciones son ejercidas por los agentes de éste, los policías ministeriales y peritos, teniendo como auxiliares a los síndicos de los ayuntamientos y a las corporaciones policiales locales y municipales [artículo 2°].

³⁷ En Chiapas, se denomina Ministerio de Justicia del Estado, y es un organismo público independiente, jerárquicamente subordinado al Gobernador del Estado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, integrado por un Ministro de Justicia y los fiscales respectivos.

INSTANCIAS OPERATIVAS PARA LA INVESTIGACIÓN DE DELITOS

ORDEN	INSTANCIA	FUNCIONES GENÉRICAS
Federal	Procuraduría General de la República [Procurador]	Ejercer autoridad jerárquica sobre todo el personal de la estructura administrativa de la institución; crear unidades especializadas en la investigación y persecución de géneros de delitos, atendiendo las formas de la delincuencia, así como a la naturaleza, complejidad e incidencia delictiva.
Federal	Ministerio Público, por conducto de sus agentes.	Recibir denuncias o querellas sobre acciones u omisiones constitutivas de delitos; investigar los delitos del orden federal y los comunes en los que ejerza facultad de atracción; practicar las diligencias necesarias para la acreditación del cuerpo del delito y la probable responsabilidad del indiciado, así como la reparación del daño y perjuicios causados; ejercitar la acción penal ante el órgano jurisdiccional competente, solicitando a éste órdenes de aprehensión, de comparecencia o de cateo, las medidas de arraigo, de aseguramiento o embargo precautorio de bienes; poner a disposición las personas detenidas y aprehendidas; aportar las pruebas y promover las diligencias conducentes para la comprobación de la existencia del delito; proporcionar asesoría jurídica y protección a la víctima u ofendido, e impugnar las resoluciones judiciales.
Federal	Agencia Federal de Investigación, AFI	Aplicar métodos, técnicas y sistemas científicos de investigación para auxiliar al MP en la persecución de los delitos; desarrollar diligencias necesarias durante la averiguación previa, y ejecutar órdenes de aprehensión, cateos y otros mandamientos judiciales.
Federal	Dirección General de Servicios Periciales	Buscar, obtener y preservar indicios tendientes a la acreditación de los elementos del tipo penal, mediante procedimientos científicos y técnicos que coadyuven a aportar pruebas para la debida integración de la averiguación previa o en el ámbito jurisdiccional.
Estatal	Procuraduría General de Justicia del Estado [Procurador]	Ejercer autoridad jerárquica sobre el personal de la Procuraduría; presidir el MP; expedir acuerdos, circulares y manuales para el mejor funcionamiento de la institución en la persecución de los delitos.
Estatal	Ministerio Público, por conducto de sus agentes	Atender y recibir denuncias y querellas; investigar los delitos del orden común; practicar las diligencias necesarias para acreditar los elementos que integran el cuerpo del delito y la probable responsabilidad, así como para la reparación y la indemnización material por el daño causado; poner a disposición de la autoridad judicial a los detenidos o aprehendidos; ejercitar la acción penal y ser parte de los procesos penales correspondientes.
Estatal	Ministerio Público de Adolescentes	Dirigir la investigación y practicar las diligencias conducentes para comprobar la conducta antisocial que se atribuye al adolescente, detenerlo y ponerlo a disposición del juez para adolescentes, y darle asesoría jurídica.
Estatal	Policía Ministerial	Cumplir los mandatos del MP; investigar los delitos del fuero común; ejecutar órdenes de aprehensión y otros mandamientos de la autoridad judicial; colaborar en operativos con otras corporaciones policiales.
Estatal	Dirección General de Servicios Periciales	Buscar, obtener y preservar indicios y pruebas tendientes a la acreditación de los elementos del cuerpo del delito y de la probable responsabilidad.

1.5.3 El subsistema de administración de justicia

La fuente de este subsistema se encuentra en el segundo párrafo del artículo 17 de la Constitución:

“Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales”.

Ese precepto se relaciona con el artículo 21, que en su tercer párrafo señala:

“La imposición de las penas, su modificación y duración son propias y exclusivas de la autoridad judicial”.

La actividad jurisdiccional es el tercer eslabón de la cadena integral de la seguridad pública y tiene como objetivo aplicar las sanciones correspondientes a las personas que atentan contra la integridad, el patrimonio y los derechos de sus semejantes y de la sociedad, de conformidad con los códigos penales aplicables, y el segundo párrafo del artículo 14 constitucional que, en los juicios de orden criminal, prohíbe imponer pena alguna por simple analogía o por mayoría de razón, que no esté decretada por una ley exactamente para el delito de que se trate. Mientras que el artículo 20 establece las garantías a favor del imputado y de la víctima u ofendido en el proceso penal, y el artículo 23 ordena que ningún juicio deberá tener más de tres instancias y nadie podrá ser juzgado dos veces por el mismo delito.

En la medida que los órganos jurisdiccionales actúan de forma expedita y objetiva contribuyen no sólo a solucionar los conflictos surgidos entre los ciudadanos en las diferentes materias del derecho, específicamente, a penalizar al criminal y, en su caso, a reparar el daño causado, sino también a fortalecer la prevención combatiéndose la impunidad, toda vez que el riesgo de ser castigado es un factor que influye directa e indirectamente en la voluntad de los grupos delincuenciales o las personas que pretenden vulnerar el marco legal. Sin embargo, la realidad nacional está muy lejana del escenario ideal; diversos estudios coinciden en que sólo uno de cada cien delitos es sancionado por un juzgador.

“En el país existe un promedio de 3 millones 42 mil 553 habitantes por entidad federativa; en cada una de ellas existe un promedio de 16 magistrados y de 47 jueces de primera instancia, un total de 63 juzgadores, lo que significa una relación de 85 mil 124 habitantes por juez y de 195 mil 899 por magistrado, para tener un total de 48 mil 876 habitantes por cada juzgador, lo cual sumado a la centralización geográfica de los tribunales, resulta un camino arduo hacia la justicia. Además, los altos costos en los juicios, las deficiencias de las defensorías de oficio, la crisis de credibilidad, el desconocimiento de la población de sus derechos y de cómo hacerlos valer, los tiempos dilatorios en la justicia y las insuficiencias estructurales de los tribunales, son una síntesis de los obstáculos que enfrenta este subsistema, sobre todo acentuados en el ámbito local.”³⁸

El procedimiento penal mexicano se compone de tres etapas:

La primera, desahogada por el Ministerio Público, que es de preparación de la acción procesal penal, y comprende desde la denuncia o querrela hasta la consignación al juez respectivo.

³⁸ Véase GARAY MALDONADO, David, *La justicia. Elitista, caprichosa y vendida*, Reforma, Consorcio Interamericano de Comunicación S.A de C.V, México, año 13, 15 de septiembre de 2005, suplemento Enfoque, pp. 10-13.

La segunda, de preparación del proceso, va del auto de radicación al auto de formal prisión, sujeción a proceso o libertad por falta de méritos con la reservas de ley.

La tercera, propiamente el proceso penal, compuesto por la *instrucción*, que parte del auto de formal prisión o sujeción a proceso, al auto que declara cerrada la instrucción; el *periodo preparatorio del juicio*, que corre de aquél auto al que cita para audiencia; la *discusión o audiencia*, que va de este último auto a la audiencia de vista y, finalmente, el *fallo o juicio*, que sigue desde que se declara visto el proceso hasta la sentencia. La cual puede ser recurrida o apelada ante instancia judicial superior, sean magistrados del fuero federal o común, según el delito de que se trate y, posteriormente, el inculpado puede demandar amparo contra la resolución de segunda instancia, lo que implica un juicio diferente.

La teoría señala tres sistemas de enjuiciamiento penal: el acusatorio, el inquisitorio y el mixto. El mexicano es de naturaleza mixta, refiriendo como datos identificables que la acusación está reservada a un órgano del Estado, la instrucción es semejante a la del inquisitivo prevaleciendo como formas de expresión la escrita y secreta, y el debate o audiencia se inclina hacia el acusatorio al ser público y oral.³⁹

Por otro lado, en el año 2005, se reformó el artículo 18 de la Constitución, para impeler a la Federación, los estados y el Distrito Federal, a legislar y crear en sus ámbitos de competencia un sistema de justicia para los menores de dieciocho y mayores de doce años que realicen una conducta tipificada por los código penales, con instituciones, tribunales y autoridades especializados en la procuración y administración de justicia para adolescentes, en el que se garanticen sus derechos fundamentales y los específicos que les corresponden en su condición de personas en desarrollo, estableciéndose que los menores de doce años sólo serán sujetos a rehabilitación y asistencia social.

INSTANCIAS OPERATIVAS PARA LA INVESTIGACIÓN DE DELITOS

ORDEN	INSTANCIA	FUNCIONES GENÉRICAS
Federal	Procuraduría General de la República [Procurador]	Ejercer autoridad jerárquica sobre todo el personal de la estructura administrativa de la institución; crear unidades especializadas en la investigación y persecución de géneros de delitos, atendiendo las formas de la delincuencia, así como a la naturaleza, complejidad e incidencia delictiva.
Federal	Ministerio Público, por conducto de sus agentes.	Recibir denuncias o querellas sobre acciones u omisiones constitutivas de delitos; investigar los delitos del orden federal y los comunes en los que ejerza facultad de atracción; practicar las diligencias necesarias para la acreditación del cuerpo del delito y la probable responsabilidad del indiciado, así como la reparación del daño y perjuicios causados; ejercitar la acción penal ante el órgano jurisdiccional competente, solicitando a éste órdenes de aprehensión, de comparecencia o de cateo, las medidas de arraigo, de aseguramiento o embargo precautorio de bienes; poner a disposición las personas detenidas y aprehendidas; aportar las pruebas y promover las diligencias conducentes para la comprobación de la existencia del delito; proporcionar asesoría jurídica y protección a la víctima u ofendido, e impugnar las resoluciones judiciales.

³⁹ Cfr. RIVERA SILVA, Manuel, *El procedimiento penal*, 35ª ed., México, Porrúa, 2005, pp. 181-190.

Federal	Agencia Federal de Investigación, AFI	Aplicar métodos, técnicas y sistemas científicos de investigación para auxiliar al MP en la persecución de los delitos; desarrollar diligencias necesarias durante la averiguación previa, y ejecutar órdenes de aprehensión, cateos y otros mandamientos judiciales.
Federal	Dirección General de Servicios Periciales	Buscar, obtener y preservar indicios tendientes a la acreditación de los elementos del tipo penal, mediante procedimientos científicos y técnicos que coadyuven a aportar pruebas para la debida integración de la averiguación previa o en el ámbito jurisdiccional.
Estatal	Procuraduría General de Justicia del Estado [Procurador]	Ejercer autoridad jerárquica sobre el personal de la Procuraduría; presidir el MP; expedir acuerdos, circulares y manuales para el mejor funcionamiento de la institución en la persecución de los delitos.
Estatal	Ministerio Público, por conducto de sus agentes	Atender y recibir denuncias y querellas; investigar los delitos del orden común; practicar las diligencias necesarias para acreditar los elementos que integran el cuerpo del delito y la probable responsabilidad, así como para la reparación y la indemnización material por el daño causado; poner a disposición de la autoridad judicial a los detenidos o aprehendidos; ejercitar la acción penal y ser parte de los procesos penales correspondientes.
Estatal	Ministerio Público de Adolescentes	Dirigir la investigación y practicar las diligencias conducentes para comprobar la conducta antisocial que se atribuye al adolescente, detenerlo y ponerlo a disposición del juez para adolescentes, y darle asesoría jurídica.
Estatal	Policía Ministerial	Cumplir los mandatos del MP; investigar los delitos del fuero común; ejecutar órdenes de aprehensión y otros mandamientos de la autoridad judicial; colaborar en operativos con otras corporaciones policiales.
Estatal	Dirección General de Servicios Periciales	Buscar, obtener y preservar indicios y pruebas tendientes a la acreditación de los elementos del cuerpo del delito y de la probable responsabilidad.

Fuentes: Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.
Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.
Ley para el Tratamiento de Menores Infractores para toda la República en materia Federal.
Ley de Administración de Justicia para Adolescentes para el Distrito Federal.

Sin menoscabo de lo expuesto, la reforma constitucional del 2008, prevé un cambio sustancial en el modelo de procuración y administración de justicia penal del Estado mexicano, al sentar las bases del sistema acusatorio que, en un plazo no mayor de ocho años, deberá ser instrumentado en las legislaciones secundarias respectivas de los órdenes de gobierno federal y locales, aun cuando estados como Chihuahua, Nuevo León, Estado de México y Oaxaca, en años recientes han instituido este proceso en sus codificaciones penales.

De esta forma, el renovado artículo 20 de la Carta Magna comienza señalando:

“El proceso penal será acusatorio y oral. Se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación”.

En su inciso A), establece los principios generales, entre ellos, las figuras del juez de garantía y el juzgador para el juicio oral de valoración de pruebas y sentencia; en el B), los derechos de toda persona imputada [antes *del inculpado*], como el de presunción de inocencia y, en el C), los derechos de la víctima o del ofendido. Esta reforma integral se complementa con modificaciones a los artículos 16, 17, 19 y 21 de la propia Ley Fundamental.

En el artículo 16, se crea la figura del juez de control que resolverá inmediatamente las medidas cautelares y precautorias solicitadas por el MP. En el 17, se obliga a prever en las leyes mecanismos alternativos de solución de controversias, a explicar en audiencia pública las sentencias que pongan fin a un procedimiento oral, y a la Federación, los estados y el Distrito Federal a garantizar la existencia de un sistema de defensoría pública de calidad y un servicio profesional de carrera para los defensores, que no podrán tener percepciones menores a los del Ministerio Público.

Asimismo, en el 19, se modifica la denominación de auto de formal prisión por la de auto de vinculación a proceso y se estipula que “el MP sólo podrá solicitar al juez la prisión preventiva cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado”. Y, en el 21, se faculta al MP a “considerar criterios de oportunidad para el ejercicio de la acción penal en los supuestos y condiciones que fije la ley”.

Los promotores de esta reforma señalan que la justicia penal se tornará objetiva, transparente y expedita, sustentando que, por la *oralidad*, predominará la palabra sobre lo escrito; por la *inmediación*, el juez estará de manera ininterrumpida en la audiencia de desahogo de pruebas y sentencia, asegurándose su imparcialidad porque hasta esta etapa conocerá del proceso, y las anteriores se efectuarán ante el juez de garantías que encaminará, de ser procedente, soluciones alternativas previas al juicio oral; por la *concentración*, todos los actos de éste se llevarán a cabo en una misma audiencia y de manera continua, en sesiones sucesivas si es necesario; por la *contradicción* e igualdad, habrá debate constante entre las partes y, por la *publicidad*, las audiencias se verificarán con acceso al público.

La División Jurídica del CIDE realizó una encuesta [de vanguardia] entre reclusos de los estados de México, Morelos y el Distrito Federal,⁴⁰ obteniéndose datos contundentes vertidos por los sentenciados entrevistados.

Por ejemplo:

El 71% reportó que el juez no estuvo presente cuando rindió su declaración preparatoria; el 80% que nunca tuvo oportunidad de hablar con el juez; el 50% que el secretario del juzgado fue quien dirigió las audiencias, mientras el 21% expresó que fue la mecanógrafa,⁴¹ y el 59% que escuchaban mal o no entendían nada durante el desarrollo de las mismas. Igualmente, el estudio concluye que el juez prácticamente está ausente del juicio penal, no lo controla y, por consiguiente, no garantiza que se lleve a cabo bajo estándares legales de equilibrio y protección, fundamentos éstos que ilustran la necesidad de regenerar la justicia penal en México.

⁴⁰ BERGMAN, Marcelo [coord.], *Delincuencia, marginalidad y desempeño institucional*, 1ª ed., México, CIDE, 2003, pp.47-48.

⁴¹ REFORMA, *Dobletean labores en juzgados penales del DF*, Consorcio Interamericano de Comunicación SA de CV, México, año 13, 27 de junio de 2005, sección *Ciudad y Metrópoli*, p. 7B. El reportaje da cuenta que la carga de trabajo durante los procesos penales obliga a los jueces a delegar funciones en las mecanógrafas, que en el mejor de los casos son pasantes de Derecho, dirigen audiencias, califican preguntas y valoran pruebas, o en los archivistas que realizan y fundamentan legalmente los acuerdos.

1.5.4 El subsistema de reinserción social

La fuente de este subsistema se encuentra en el primer párrafo del artículo 18 de la Constitución, que establece:

“El sistema penitenciario se organizará sobre la base del trabajo, la capacitación, para el mismo, la educación, la salud y el deporte como medios para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir, observando los beneficios que para él prevé la ley. Las mujeres purgarán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto”.

Sin duda, en la crisis de seguridad por la que atraviesa el país, un foco verdaderamente grave de putrefacción del orden estatal lo constituyen los centros de reclusión, que lejos de cumplir su misión de reeducar a los internos o prepararlos para su posible reingreso a la vida en comunidad, por las condiciones de hacinamiento, de infraestructura arcaica y de servicios básicos insuficientes o nulos, hacen que se encuentren en situaciones infrahumanas y de degradación vergonzantes. Las cárceles son auténticas “escuelas” del crimen y de descomposición, y sitios donde la violación a los derechos humanos es regla permanente, anulándose toda posibilidad de prevenir el delito por la vía de la readaptación.

La justicia dilatada, el abuso de la prisión preventiva, la falta de espacios para separar a procesados y sentenciados por lo cual delincuentes menores conviven con grandes criminales con lo que ello implica, y la sobrepoblación, generan escenarios cotidianos de violencia, asesinatos, agresiones sexuales, motines, venta de bienes, servicios y protección, tráfico de armas y estupefacientes, enfermedades, insalubridad, drogadicción, alcoholismo, fugas y privilegios selectivos, prohijados por una aceitada maquinaria de corrupción conformada por personal administrativo de custodia y dirección [de suyo mal pagados y peor capacitados para atender una función sustantiva criminológica], que consiente estructuras internas de dominio y sometimiento, a grado tal que bandas internacionales de robos de vehículos o de extorsionadores telefónicos, operan desde el interior de los centros de reclusión.

A propósito de la convivencia existente entre reos, procesados y sentenciados, de diferente peligrosidad o que cometieron delitos comunes y del fuero federal, y que cohabitan en cárceles locales ante la insuficiencia de los espacios federales, un interno de una penitenciaría del Distrito Federal, escribió:⁴²

“Juan Andrés acababa de cumplir 19 años cuando llegó al reclusorio. Era primo delincuente [...] llegó acusado de robo de un celular [...] Se fue libre bajo fianza unos cuatro meses después. Fueron más de ciento veinte días y noches en los que se volvió ‘piedroso’, adicto a la cocaína, en los que aprendió a ‘trabajar’, en los que fue reclutado por el ‘Carotas’, y se integró a una banda de secuestradores exprés [...] Eliseo se robó cuarenta y dos pesos. Estuvo tres meses en la cárcel y salió como miembro de una banda de asaltantes de cajeros automáticos [...] A sus 21 años de edad, Aníbal nunca ha tenido un empleo formal. Ha hecho muchas solicitudes sin suerte. Está aquí por robo de auto partes, aunque estudió programación. Aquí sus conocimientos han sido valorados Le urge salir porque ya tiene un trabajo: lo reclutó una banda de clonadores de tarjetas [...] Ejemplos entre miles de los egresados de estas escuelas nocturnas, de estos cursos intensivos en las universidades del crimen [...] Y, por cierto, universidades muy caras,

⁴² REFORMA, *Vivir en prisión*, Consorcio Interamericano de Comunicación S.A de C.V, México, año 16, 7 de enero de 2008, sección Justicia, p. 7. Véase la serie de cinco artículos realizados por “un interno en de una cárcel del D.F”, publicados del 7 al 11 de enero. Se trata de relatos verdaderamente crudos y alarmantes que remiten al ser humano al hipotético estado de naturaleza o animalidad, pues revelan el escenario real al interior de los centros de reclusión.

como la Ibero, el Tec, la Anáhuac o una maestría en el ITAM [...] En estos hoyos atestados se multiplican las cadenas delictivas, crecen las redes criminales, los contactos aumentan y los compromisos se fortalecen”.

La investigación del CIDE referida en el punto anterior, igualmente arroja datos contundentes sobre las anomalías existentes en torno de los reclusorios:

El 53% de los internos consideró que es insuficiente la alimentación que se les proporciona y el 41%, además, que es mala o muy mala, por lo que el 90% dijo que su familia les lleva alimentos; el 29% no cuenta con agua suficiente para beber; el 35% expresó que su familia tiene que pagar para poder verlos, y 14% para recibir visita conyugal; asimismo, el 22% afirmó que mediante pago se puede obtener beneficios de preliberación; el 76% señaló no sentirse seguros al interior de la cárcel; mientras que sólo el 37% participó en actividades laborales y el 55% en educativas; el 57% no conoce el reglamento del centro, y el 37% manifestó que en la celda o estancia donde duermen la comparten con más de 14 personas.⁴³

La reforma constitucional de 2008, en el párrafo noveno del artículo 18, con el propósito de declarar medidas tendientes a afrontar la problemática descrita, incorporó el mandato de destinar centros especiales tanto para la reclusión preventiva cuanto para la ejecución de sentencias en materia de delincuencia organizada, así como la facultad para que las autoridades respectivas puedan restringir las comunicaciones de los reos por crimen organizado, salvo las que hagan con su defensa, e imponer medidas especiales de seguridad en caso de que sean necesarias.

Del mismo modo, en el artículo 19 ahora se contempla que el MP solicitará prisión preventiva sólo en los casos que no exista otra forma de asegurar la presencia del imputado en el procedimiento penal y, evidentemente, no se trate de delitos graves o de alto impacto social, lo cual deberá contribuir a despresurizar los penales; se estima que cuatro de cada diez reclusos no han recibido sentencia, y mientras que en las cárceles estatales “hay espacio para 158 mil 737 reos, se encuentra internos 214 mil 624”, lo que significa el 35% de sobrecupo.⁴⁴

INSTANCIAS OPERATIVAS PARA LA REINserCIÓN SOCIAL

ORDEN	INSTANCIA	FUNCIONES GENÉRICAS
Federal	Secretaría de Seguridad Pública Órgano administrativo desconcentrado de Prevención y Readaptación Social	Organizar y administrar los establecimientos dependientes de la Federación, para la detención de personas procesadas, la ejecución de sanciones y la aplicación de tratamientos de readaptación social, así como lo centros de tratamiento de menores infractores; constituir los comités técnicos para el funcionamiento de los centros de reclusión; instrumentar la política penitenciaria a nivel nacional; así como, apoyar la participación de las entidades federativas en la instrumentación de programas educativos, culturales y laborales [Reglamento Interior de la SSPF].
Federal	Cuatro centros de Readaptación Social, un Centro de Rehabilitación Psicosocial y la Colonia Penal Islas Marías	Garantizar la custodia, permanencia y protección de internos, visitantes y trabajadores; elaborar criterios generales para el tratamiento técnico integral de los internos observando la <i>Ley que establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados</i> ; operar los consejos técnicos interdisciplinarios, así como vigilar el cumplimiento de los lineamientos disciplinarios.

⁴³ BERGMAN, Marcelo, *Delincuencia, marginalidad y desempeño institucional*, op. cit., p. 56.

⁴⁴ REFORMA, *Rebasados*, Consorcio Interamericano de Comunicación S.A de C.V, México, año 16, 19 de febrero de 2008, sección Nacional, p. 9.

Federal	Consejo para Menores Infractores	En su ámbito administrativo se encarga de aplicar la <i>Ley para el Tratamiento de Menores Infractores</i> , en cuanto a las resoluciones definitivas dictadas en los procedimientos respectivos sobre la aplicación de medidas de orientación, de protección y tratamiento a los menores.
Estatal	Agencia de Seguridad Estatal Dirección General de Readaptación Social	Lograr la readaptación social del delincuente con el empleo de una eficaz administración y seguridad penitenciaria en 21 centros preventivos y de readaptación social, una penitenciaría modelo, una escuela de rehabilitación para menores, 37 preceptorías juveniles, y 3 unidades de prevención y tratamiento de menores. [Ley de Seguridad Pública Preventiva del Estado de México].
Municipal	Cárceles municipales	Están destinadas para arrestos de carácter administrativo, pues los penales son operados por el gobierno estatal.

El reto de este subsistema es mayúsculo, toda vez que es urgente encontrar medios efectivos alternos a la prisión preventiva para evitar que primo delincuentes o delincuentes menores engrosen las filas del crimen organizado en su paso por las cárceles, dejando éstas para los criminales de delitos violentos o que causen profundos y graves daños y afectaciones a la sociedad, como es el caso de los asesinos, secuestradores, violadores y capos del narcotráfico.

Con los actuales esquemas de operación del subsistema penitenciario, el Estado prácticamente está invirtiendo ingentes recursos para preparar a futuros agresores del orden social y, por ende, generar mayor presión en lugar de soluciones al eslabón de la prevención situacional del delito, en la cadena de la seguridad pública.

EL MARCO LEGAL Y ADMINISTRATIVO DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA

Sumario: 2.1 *La seguridad pública en la Constitución.* 2.2 *El nuevo modelo ordenador de la actuación institucional.* 2.3 *Los instrumentos surgidos de la alternancia en el Ejecutivo Federal.* 2.4 *La reforma constitucional de 2008. ¿Avance o retroceso?* 2.5 *La jerarquía de los ordenamientos del Sistema Nacional de Seguridad Pública.*

2.1 LA SEGURIDAD PÚBLICA EN LA CONSTITUCIÓN

2.1.1 Antecedentes federalistas y liberales

La noción de seguridad pública ya se esboza en los célebres *Sentimientos de la Nación*,⁴⁵ aun cuando no se trata de un texto propiamente constitucional, presentados por José María Morelos ante el *Congreso de Anáhuac*, reunido en Chilpancingo el 14 de septiembre de 1813, cuyas ideas políticas y sociales, en gran medida, fueron el génesis del orden político-social que surgiría de la lucha por la Independencia, y continuarían inspirando las revoluciones que se sucedieron hasta los albores del siglo XX.

En el punto 17 del histórico documento se inscribe:

“Que a cada uno se le guarden las propiedades y respete en su casa como en un asilo sagrado señalando penas a los infractores”.

Posteriormente, la *Constitución de Apatzingán* expedida por aquel Congreso itinerante el 22 de octubre de 1814, nombrada oficialmente *Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana*,⁴⁶ en su artículo 4º, estableció:

“Como el gobierno no se instituye por honra o intereses particulares de ninguna familia, de ningún hombre ni clases de hombres, sino para la protección y seguridad general de todos los ciudadanos, unidos voluntariamente en sociedad, ésta tiene derecho incontestable a establecer el gobierno que más le convenga, alterarlo, modificarlo y abolirlo totalmente cuando su felicidad lo requiera”.

Asimismo, en el artículo 24, señaló:

“La felicidad del pueblo y de cada uno de los ciudadanos consiste en el goce de la igualdad, seguridad, propiedad y libertad. La íntegra conservación de estos derechos es el objeto de la institución de los gobiernos y el único fin de las asociaciones políticas”.

En el artículo 27:

“La seguridad de los ciudadanos consiste en la garantía social: ésta no puede existir sin que fije la ley los límites de los poderes y la responsabilidad de los funcionarios públicos”.

Precepto relacionado con el artículo 165, en el capítulo de la autoridad del Supremo Gobierno, que expresó:

“Hacer que se observen los reglamentos de policía. Mantener expedita la comunicación interior y exterior, y proteger los derechos de la libertad, propiedad, igualdad y seguridad de los ciudadanos”.

⁴⁵ TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-1991*, 16ª ed., México, Porrúa, 1991, p. 30.

⁴⁶ *Ibidem*, p.167.

Estas declaraciones son verdaderamente significativas al perfilar una cabal comprensión y diáfana perspectiva acerca de la seguridad como función sustantiva del Estado y sus autoridades, y del principio de legalidad en el ejercicio del poder público, y si bien no se trató de una Carta que tuviera vigencia, fue contundente en sentar principios elementales del orden jurídico-político y aspiraciones que, a casi dos siglos de distancia, paradójicamente siguen sin satisfacerse. El artículo 24 citado convoca a la reflexión: serviría bien para hacer una justa crítica al funcionamiento contemporáneo de las instituciones patrias.

De forma ulterior, una vez que concluyó la etapa insurgente con los Tratados de Córdoba y el revuelto interregno entre la consumación del movimiento y su consolidación formal a partir del *Acta Constitutiva* de enero de 1824, el 4 de octubre de 1824, se expidió la primera Carta Magna, con el nombre de *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos*,⁴⁷ que en el artículo 49, del objeto de las leyes y decretos, fracción II, preceptuó:

“Conservar la unión federal de los Estados, y la paz y el orden público en lo interior de la Federación”.

Mientras que en el Título IV del Supremo Poder Ejecutivo, sección cuarta de las atribuciones del Presidente y restricciones de sus facultades, artículo 110, fracción X:

“Disponer de la fuerza armada permanente de mar y tierra, y de la milicia activa, para la seguridad interior y defensa exterior de la federación”,

En el 112, fracción II:

“No podrá el Presidente privar a ninguno de su libertad, ni ponerle pena alguna; pero cuando lo exija el bien y seguridad de la federación, podrá arrestar, debiendo poner las personas arrestadas, en el término de cuarenta y ocho horas, a disposición del tribunal o juez competente”.

Implícitamente, la Carta consideró algunos principios inherentes al respeto de los derechos humanos en la procuración de justicia; en la estructura de la Corte Suprema adscribió la figura del Fiscal y, por lo que hace a los estados, los obligó a organizar su gobierno en las tres clásicas funciones sin oponerse a la propia Constitución o al Acta Constitutiva, pero sin definir ni precisar explícitamente facultades y deberes en cuanto a las atribuciones preventivas entre los órdenes y autoridades que el propio régimen federal naciente alumbraba. Tampoco hizo ninguna declaración sobre la cuestión municipal dejándola al ámbito de las legislaciones locales.

Después de varios lustros de desencuentros entre liberales y conservadores, federalista y centralistas, de guerras intestinas, de satrapías, de inestabilidad y de crisis recurrentes del reciente Estado nacional [escenario resumido en la bestial invasión yanqui de 1847, que representó la pérdida de la mitad del territorio], bajo la égida y el talento de ilustre indio zapoteca, don Benito Juárez, acompañado de la más patriota y competente generación que hasta ahora haya conocido México, llamada de la *Reforma* y de la cual varios de sus miembros participaron en el Congreso Constituyente, emana la *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos*, promulgada el 5 de febrero de 1857.⁴⁸ El artículo 1º, estableció que:

⁴⁷ TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-1991*, op. cit., pp. 168-195.

⁴⁸ *Ibidem*, pp. 607-629.

“El pueblo mexicano reconoce, que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales. En consecuencia declara, que todas las leyes y todas las autoridades del país, deben respetar y sostener las garantías que otorga la presente Constitución”.

En los primeros veintinueve artículos surgen las garantías de seguridad jurídica, los principios de protección individual y de legalidad para salvaguardar la integridad, las libertades y los derechos fundamentales de las personas, en una visión moderna y progresista del Estado de derecho, ya prefigurada en el *Acta de Reformas* de 1847,⁴⁹ que en el artículo 5° ordenaba legislar para asegurar aquellos derechos y hacer efectivas las garantías de libertad, seguridad, propiedad e igualdad de los habitantes de la República.

El artículo 23 es prueba fehaciente de esa ética liberal y humanista, así como de las circunstancias sociales imperantes:

“Para la abolición de la pena de muerte, queda a cargo del poder administrativo el establecer, a la mayor brevedad, el régimen penitenciario. Entre tanto, queda abolida para los delitos políticos, y no podrá extenderse a otros casos más que al traidor a la patria en guerra extranjera, al salteador de caminos, al incendiario, al parricida, al homicida con alevosía, premeditación o ventaja [...]”.

En el artículo 10°, se reconoce el derecho de los hombres de poseer y portar armas para su seguridad y legítima defensa; en el 18, se establece que sólo habrá prisión para delito que merezca pena corporal; en el 21, que la aplicación de las penas es exclusiva de la autoridad judicial, y la administrativa sólo podrá imponer hasta quinientos pesos de multa y un mes de reclusión; en el 85, se faculta al Presidente para disponer de las Fuerzas Armadas para la seguridad interior y defensa exterior; y, en el 117, se declara que las facultades no otorgadas por la propia Carta a los funcionarios federales se entienden reservadas a los estados.

No obstante los avances garantistas, en la Constitución no se hizo mención explícita a los aspectos preventivos de vigilancia y disuasión, coligiéndose que, por la distribución de competencias citada, quedaron bajo la responsabilidad de los órdenes locales o estatales; también, sólo se realizaron referencias genéricas al municipio; y, finalmente, en la órbita de la Suprema Corte de Justicia se inscribieron las figuras de un Fiscal y un Procurador General, quedando en el ámbito jurisdiccional la facultad de perseguir y sancionar los delitos.

Después de la etapa de restauración de la República, se cerró el siglo XIX e inició el XX bajo la falsa divisa de orden y progreso impuesta por el régimen autoritario y dictatorial imperante, que supuestamente gobernó en acatamiento de la Constitución de 1857, pero que en los hechos fue letra muerta y, por consiguiente, la injusticia social se enseñoreó beneficiándose a unos cuantos a costa de extrema pobreza, inseguridad e indignidad para las grandes masas populares, que al llegar al límite provocaron la explosión del Estado real en la llamada Revolución mexicana, con sus diferentes etapas y actores, cuyas aspiraciones y objetivos cristalizarían en el texto de la Constitución social vigente.

⁴⁹ TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-1991*, op. cit., pp. 472-475.

2.1.2 La Carta Magna de 1917

La *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, sancionada en Querétaro el 5 de febrero de 1917, por un lado, ratificó en esencia el orden orgánico constitucional de 1857, con algunas precisiones trascendentes en las declaraciones fundamentales y, por el otro, revolucionó la teoría constitucional al incorporar los derechos sociales de primera generación, principalmente en los artículos 3º, 27 y 123: la educación, la propiedad y el trabajo tenían que democratizarse y conjugarse con los derechos del hombre consagrados en las garantías individuales, para lograr un desarrollo nacional justo y equilibrado, sustentado en el Estado de derecho.

La divisa trascendió de la concepción liberal individualista decimonónica para situarse en la social liberal, que se profundizó al correr el tiempo con las inscripciones en la Carta Suprema de los derechos a la alimentación, a la salud, a la vivienda, al medio ambiente, al desarrollo sustentable, entre otros.

En cuanto al vocablo seguridad pública, por primera vez se incorporó de forma literal en un texto constitucional, en el artículo 32:

“Los mexicanos serán preferidos a los extranjeros, en igualdad de circunstancias, para toda clase de concesiones y para todos los empleos, cargos o comisiones del Gobierno en que no sea indispensable la calidad de ciudadano. En tiempo de paz, ningún extranjero podrá servir en el Ejército ni en las fuerzas de policía o *seguridad pública* [...]”.

Evidentemente, el constituyente utilizó la voz como sinónimo de corporación policíaca y no en el alcance técnico jurídico apropiado y, a pesar de que el precepto ha sido objeto de actualizaciones, persiste con la misma intención.

En cuanto al aspecto preventivo, en el artículo 115, al definirse con precisión la naturaleza jurídico-política del Municipio Libre, se señaló explícitamente que el Ejecutivo Federal y los gobernadores de los estados tendrían el mando de la fuerza pública en los municipios donde residiesen de forma habitual y, por ende tácitamente, que en la célula básica de la organización radicaría precisamente el ejercicio de aquella función de imperio.

En el artículo 21, se puntualizó la figura del Ministerio Público, desvinculándola del juez de instrucción, con la facultad de investigar y perseguir los delitos auxiliado por la policía judicial a su mando. Cabe precisar que, por reforma de 1900, esa representación social ya había emigrado de la órbita del poder jurisdiccional a la del ejecutivo [en 1900, se reformaron los artículos 91 y 96 para eliminar de la Suprema Corte de Justicia las figuras del Procurador y del Fiscal, y establecer que los funcionarios del Ministerio Público y el Procurador que dirigiría esta institución, serían nombrados por el Ejecutivo], precisamente para romper la doble función que cumplían los jueces, quienes investigaban, recababan pruebas, instruían el proceso y juzgaban, al socaire de la cual se cometieron sensibles abusos y corruptelas con los más débiles y pobres, que también contribuyeron a engendrar el estallido revolucionario: hambre e injusticia generalizada [paradójico resulta que las causas que dieron origen a la creación del MP, hoy se apunten para calificar el desempeño de esta institución].

En el mismo precepto, se ratificó la atribución exclusiva del poder judicial para aplicar penas, y se transformó la facultad de la autoridad administrativa de imponer multas o reclusiones hasta por treinta días, por faltas a los reglamentos gubernativos o de policía, a un límite de treinta y seis horas y, sólo en el caso de que el infractor no tuviese para pagar la sanción pecuniaria, ésta se permutaría hasta por quince días de arresto, supuesto que fue reformado en 1983, para quedar en un término que no excederá de día y medio.

Por último, en el artículo 18, se estipuló que la prisión preventiva tendría lugar sólo para delitos que merecieran pena corporal, y se cumpliría en sitios distintos y separados de los destinados para la ejecución de sanciones, siendo la Federación y los estados responsables de organizar colonias, penitenciarías o presidios, sobre la base del trabajo como medio de regeneración.

Bajo el argumento de que la Constitución no es propiamente una norma Federal, sino la ley de leyes o fórmula que reparte las competencias entre los órdenes de gobierno, y que hasta entonces los estados poco habían hecho por fortalecer la operación y trascendencia política, económica y social de las entidades municipales para ordenar la convivencia colectiva, en 1983, el artículo 115 fue reformado integralmente para sentar las reglas y bases mínimas que deberían ser comunes a todos los municipios del país, las cuales tendrían que desarrollarse por cada legislatura local.

De esta forma, en la fracción II se facultó a los ayuntamientos para acordar y expedir los bandos de policía y buen gobierno y los procedimientos administrativos para resolverse las controversias con los particulares, con sustento en las leyes locales respectivas que posteriormente emitieron los congresos estatales; y, en la III, se definieron los servicios públicos que, con el concurso de los estados cuando fuere necesario, estarían a cargo de los municipios, refiriéndose en el inciso *h) seguridad pública y tránsito*, una evidente visión limitada a cuestiones de índole preventivas situacionales por conducto de las policías y que, con la intención de recomponerla, nuevamente fue reformado en 1999, para quedar ahora en los términos siguientes:

“III. Los municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes: [...] h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito”.

En síntesis, tanto en la Ley Fundamental vigente cuanto en las que la precedieron, explícita o implícitamente fueron reconocidos los elementos orgánicos y competenciales para garantizar la protección de los derechos humanos de los gobernantes y asegurar una convivencia armónica y constructiva, pero sin que se precisaran instrumentos, herramientas o procedimientos para articular y coordinar, en el marco de un sistema político de naturaleza federal, las funciones y actuación de las instituciones de los tres estamentos de gobierno.

La falta de mecanismos de concurrencia institucional se hizo evidente en la etapa en que México comenzó a sufrir graves y serios embates de la delincuencia organizada y por la corrupción e insuficiencias en los aparatos del poder público para combatirla [en la década de los ochenta del siglo pasado], lo que provocó que se pusiera en jaque o tela de juicio la capacidad de imperio y de dirección del orden colectivo estatal, escenario social que fue el origen de las reformas emprendidas a partir de 1994, que comprenderían en su trascendencia axiológica, conceptual, política y técnico-jurídica, el valor de la seguridad [pública] como función sustantiva y razón de ser del Estado.

2.1.3 Las reformas de diciembre de 1994

En diciembre de 1994, inmediatamente después de su toma de posesión, el entonces Presidente de la República, Ernesto Zedillo, envió a consideración del Constituyente Permanente un paquete de reformas que, publicadas en el Diario Oficial el último día de ese año, habrían de representar una transformación de hondo calado en el diseño conceptual, estructural y procedimental jurídico de la nación, al abordar los ámbitos de procuración y administración de justicia y de seguridad pública, que a continuación se analiza en sus rasgos más significativos.

Por lo que hace a la *procuración de justicia*, se adicionó el artículo 21, para señalar que las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio y el desistimiento de la acción penal, podrían ser impugnadas por la vía jurisdiccional en los términos establecidos por la ley, con lo cual se rompió el monopolio de esas facultades que fueron utilizadas de manera discrecional y muchas veces en detrimento de la objetividad, la verdad y las víctimas delictivas. Posteriormente, para reglamentar este precepto, se reformaron los artículos 10 y 114 de la *Ley de Amparo*.

Asimismo, con la modificación del artículo 102, la función que tenía la institución ministerial como abogado del gobierno se transfirió a la figura del ejecutivo que la ley crearía, que fue la *Consejería Jurídica*, al propio tiempo que se otorgaron facultades al Senado y a la Comisión Permanente, para ratificar el nombramiento que el Presidente realice para el cargo de Procurador General de la República.

En cuanto al Poder Judicial de la Federación, se modificó el artículo 94, para reducir el número de ministros de veintiséis a once, fijar un término de quince años de duración en su encargo, y crear el *Consejo de la Judicatura Federal*, como órgano responsable de la administración, vigilancia y disciplina de este poder, con excepción de la Suprema Corte de Justicia, y de determinar el número, división en circuitos, competencia territorial y especialización de los tribunales colegiados y unitarios de circuito y de los juzgados de distrito. De igual forma, en el artículo 100, se organizó el Consejo como parte del Poder Judicial, que estará integrado por el Presidente de la Suprema Corte que los presidirá, tres consejeros designados por el pleno de la propia Corte de entre sus magistrados y jueces, dos más por el Senado y otro por el Presidente de México.

De igual modo, en el artículo 96, se definió un nuevo proceso para designar a los ministros, a través de ternas que el Titular del Ejecutivo Federal presentará a la consideración del Senado, que hará la nominación respectiva por el voto de las dos terceras partes de sus miembros.

En el artículo 105, relativo a las materias de conocimiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la fracción I se ampliaron los supuestos para promover *controversias constitucionales*, a fin de resolver los litigios que surjan entre los poderes u órganos de autoridad de los tres órdenes de gobierno respecto a la competencia constitucional de sus actos o leyes, estipulándose que sólo la entidad pública afectada está legitimada para promoverlas, y las resoluciones tendrán efectos generales cuando así lo decidan por lo menos ocho ministros. En la fracción II, se instituyó la *acción de inconstitucionalidad*, que tiene por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución, legitimando sólo a entes públicos para promoverla, y la invalidez se declarará, de igual forma, cuando lo acuerden por lo menos ocho ministros.

En el juicio de garantías también se efectuaron cambios, siendo el más relevante a la fracción XVI del artículo 107 que, una vez determinado el incumplimiento o repetición del acto reclamado y cuando la naturaleza de éste lo permita, faculta a la Suprema Corte a ordenar el cumplimiento sustituto de la sentencia, si la ejecución de ésta afecta gravemente a la sociedad o a terceros, en mayor proporción a los beneficios económicos que pudiera obtener el quejoso.

Por otro lado, se adicionó la fracción III del artículo 116, para mandar que los magistrados de los tribunales superiores de justicia de los estados deberán reunir iguales requisitos que los ministros de la Corte y, además, no podrán serlo quienes hayan ocupado, durante el año anterior, el cargo de secretario de gobierno, procurador general de justicia o diputado local; reforma que, junto con la de las ternas para nombrar ministros, evidentemente tienen el propósito de evitar en los órganos jurisdiccionales designaciones con tintes políticos coyunturales, por parte de los ejecutivos federal y locales.

Finalmente, en el artículo 21, se instituyó la *seguridad pública* como una función de la Federación, el Distrito Federal, los estados y municipios, en sus respectivas competencias, quienes se coordinarán para establecer un Sistema Nacional en los términos de ley, y se señala que la actuación de las corporaciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

Para efectos de la reglamentación de estas disposiciones, al unísono se reformó la fracción XXIII, del artículo 73, con el objeto de dotar al Congreso de la Unión de facultades para expedir leyes que establezcan las bases de la coordinación instruida en el artículo 21, así como para la organización, el funcionamiento, el ingreso, la selección, la promoción y el reconocimiento de los integrantes de las instituciones de seguridad pública en el ámbito federal.

Precisamente, con estas dos últimas reformas se superaron las nociones limitadas o chatas de la seguridad pública, contenidas en los artículos 32 y 115 de la Carta Magna y comentados en el punto anterior, y surgió explícitamente el nuevo modelo bajo la concepción integral expuesta en el capítulo primero, aun cuando los propios artículos 21 y 73, fracción XXIII, fueron objeto de otras modificaciones durante 2008, que se retomarán más adelante.

2.2 EL NUEVO MODELO REGULADOR DE LA ACTUACIÓN INSTITUCIONAL

2.2.1 El Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Nacional de Seguridad Pública, 1995-2000

El *Plan Nacional de Desarrollo* 1995-2000, instrumento de gobierno emitido en cumplimiento al artículo 26 constitucional y la ley respectiva, regulador del sistema nacional de planeación democrática del desarrollo, corresponde al periodo del Presidente de la República Ernesto Zedillo, y se propuso cinco objetivos fundamentales, destacándose el segundo, que señalaba:

Por un Estado de derecho y un país de leyes: Consolidar un régimen de convivencia social regido plenamente por el derecho, donde la ley sea aplicada a todos por igual y la justicia sea la vía para la solución de los conflictos.

Las estrategias y líneas de acción para instrumentar y realizar este objetivo, consideraron los siguientes ámbitos [síntesis de la parte relativa del PND]:

i] *Seguridad pública*: aplicar una política que la conciba como un derecho de todo individuo; administrar de manera eficaz y transparente las instituciones; promover un proceso permanente de consolidación profesional de los recursos humanos con mínimos de calidad y eficiencia, crear el Centro Nacional de Formación Policial para lograr una auténtica carrera policial y el Registro Nacional de Servicios Policiales; integrar y sistematizar la información con que cuentan las corporaciones para apoyar la toma de decisiones; impulsar una gran campaña de comunicación social de orientación de medidas preventivas; hacer más eficientes los procedimientos de readaptación y reincorporación social y mejorar los establecimientos de reclusión; y enviar al Congreso de la Unión la iniciativa de ley correspondiente para regular y poner en marcha el Sistema Nacional de Seguridad Pública y alcanzar una coordinación policial eficiente.

ii] *Lucha contra el crimen organizado*: establecer programas para una mayor especialización de los cuerpos policíacos; revisar la legislación penal sustantiva y el catálogo de penas y sancionar con mayor severidad a quienes se organicen para delinquir; mejorar los esfuerzos de cooperación internacional, y dar seguimiento a las operaciones y lavado de dinero de los delincuentes.

iii] *Procuración de Justicia*: definir programas de control para que los agentes del Ministerio Público y de la Policía Judicial actúen en términos de ley en la averiguación previa y durante el proceso; establecer mecanismos de vigilancia y protección de los bienes asegurados y decomisados; revisar los tipos penales de los delitos que ofenden gravemente a la sociedad; profesionalizar al personal ministerial, revisar la estructura y operación de la institución, y consolidar entre ellos una cultura de respeto a los derechos humanos.

iv] *Impartición de justicia*: acrecentar la independencia y autonomía de los órganos de justicia, la calidad de las resoluciones y reducir el tiempo en que se integran; apoyar la capacitación, actualización y especialización de jueces y magistrados federales y locales; introducir mecanismos alternativos de solución de conflictos como la mediación y conciliación, y que faciliten el acceso a la justicia en condiciones dignas de personas de escasos recursos.

Asimismo, el PND propuso líneas de acción en materia de probidad y rendición de cuentas en el servicio público, seguridad jurídica en la propiedad de los bienes y en los derechos de los particulares para promover la inversión productiva y el desarrollo económico y social, consolidar la protección y defensa de los derechos humanos, y agilizar la administración de justicia para los pueblos indígenas.

El Plan se emitió después de las reformas constitucionales de diciembre de 1994, cuando no se contaba con la ley reglamentaria que precisaría los alcances del SNSP, y si bien se especificaron estrategias y acciones que involucran la cadena de la seguridad pública, todavía se constriñe la función de ésta a las actividades meramente de prevención policial. Empero, comenzaba a delinearse y prefigurarse un orden lógico y metodológico para abordar esta materia, responsabilidad primordial del Estado, que tendría que seguirse desarrollando a través de la LGEBCSNP y el respectivo Programa Nacional de Seguridad Pública.

Por lo que corresponde al *Programa Nacional de Seguridad Pública 1995-2000* [PNSP], elementos preliminares de su contenido fueron entregados a los gobernadores por la Secretaría de Gobernación, en reunión celebrada el 5 de febrero de 1995, en la Ciudad de Querétaro, siendo formalmente aprobado en la sesión de instalación del Consejo Nacional de Seguridad Pública, celebrada el 7 de marzo de 1996, después de promulgada la LGEBCSNP.

En la introducción se señaló que el PNSP, sería el principal elemento de coordinación programática para que los tres órdenes de gobierno constitucionales unieran sus esfuerzos a fin de abatir la incidencia delictiva, dar mayor seguridad a las personas, sus bienes y derechos, y responder a una de las demandas más sentidas de la población, involucrando en sus acciones a los núcleos comunitarios que componen la dinámica social mexicana.

Sin duda, el PNSP es un documento histórico, representó el primer esfuerzo del Estado mexicano por sistematizar y coordinar las atribuciones de los órganos de los tres órdenes de gobierno, definiendo once objetivos generales a desarrollar en estrategias y líneas de acción, que se presentan resumidamente en el cuadro siguiente.

PROGRAMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA 1995-2000

OBJETIVO	ESTRATEGIA	LÍNEAS DE ACCIÓN
<p>1. Marco Jurídico. Aplicar los principios establecidos por la reforma al artículo 21 de la Constitución.</p>	<p>Homologar los marcos jurídicos federales y locales, para fundamentar políticas y acciones del SNSP.</p>	<p>Legislar a nivel local para crear sistemas estatales de seguridad pública; revisar las leyes penales, procedimentales y de ejecución de sentencias para visualizar la seguridad integralmente y uniformar tipos penales de delitos graves; cuidar los derechos humanos de los reclusos y uniformar métodos de tratamiento; profesionalizar a los elementos y sancionar sus conductas delictivas; crear un centro de estudios sobre seguridad pública; procurar la permanente colaboración entre la Federación y los estados.</p>
<p>2. Cobertura Policial. Establecer índices de cobertura policial para racionalizar la operación.</p>	<p>Fijar criterios generales para precisar en los programas de los tres órdenes de gobierno la suficiencia de recursos presupuestales congruentes con las fórmulas de cobertura.</p>	<p>Optimizar el estado de fuerza policial conforme a la densidad demográfica y las demandas de la población; formular manuales para utilizar la infraestructura, el equipamiento y las instalaciones; promover la conferencia de participación municipal; promover el policía de barrio como un conducto de participación ciudadana.</p>
<p>3. Infraestructura para la seguridad. Fortalecer el presupuesto para la infraestructura.</p>	<p>Establecer criterios y alternativas de financiamiento conjuntos que permitan apoyar el gasto para la seguridad pública.</p>	<p>Elaborar un programa de inversión prioritaria; instalar y operar el subsistema de información para que las instancias del SNSP, suministren e intercambien datos mediante instrumentos tecnológicos que faciliten su acceso; construir una red nacional de comunicaciones; modernizar y uniformar las técnicas policiales aplicables.</p>
<p>4. Incidencia delictiva. Abatir índices a partir del estudio de sus causas, efectos y ubicación del fenómeno delictivo, enfatizando la lucha contra el crimen organizado.</p>	<p>Ampliar la cobertura policial preventiva y profesionalizar las acciones de procuración de justicia.</p>	<p>Coordinar la vigilancia preventiva en zonas de alta incidencia y disuadir conductas antisociales; mejorar la información de procuración de justicia, particularmente la relativa a secuestros, asaltos y robo de vehículos; aprovechar los resultados de información oportuna; identificar delitos de mayor frecuencia; realizar estudios de geodelincuencia; definir políticas de combate al narcotráfico, el crimen organizado y el lavado de dinero.</p>
<p>5. Condiciones y riesgos laborales. Dignificar la calidad de vida y condiciones de trabajo de los miembros de las instituciones policiales, con percepciones justas y prestaciones sociales acordes a los riesgos.</p>	<p>Establecer criterios de procedimientos y reglas de ingreso, servicio, permanencia, promoción y retiro de los miembros de las instituciones policiales.</p>	<p>Elaborar un marco de reglas de conducta policial; institucionalizar el servicio civil de carrera policial; definir políticas de planeación, administración y operación de las policías; impulsar normas para la profesionalización de las actividades policiales en sus diferentes tipos y funciones.</p>

<p>6. Capacitación. Instrumentar la carrera policial obligatoria y permanente, a través del servicio nacional para la formación de los integrantes de las instituciones policiales, a fin de que se desempeñen con legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.</p>	<p>Constituir la Academia Nacional de Seguridad Pública, como el instrumento que diseñe y desarrolle los elementos de formación en todos sus niveles de los integrantes de las instituciones.</p>	<p>Integrar a los responsables de los planteles de formación; diseñar programas de estudio que auspicien la carrera civil; apoyar al Instituto Nacional de Ciencias Penales para la capacitación del MP; incorporar a los planes de capacitación técnicas avanzadas nacionales y extranjeras; crear un instituto para la formación de elementos al servicio del subsistema penitenciario y de tratamiento de menores; evaluar el perfil y los indicadores de calidad en la profesionalización de las instituciones de seguridad pública; evaluar periódicamente las acciones contra el crimen organizado.</p>
<p>7. Ministerio Público y Policía Judicial. Lograr niveles de eficiencia en el desempeño profesional.</p>	<p>Elevar la profesionalización y dignificación del MP, de los miembros de la Policía Judicial y de servicios periciales; modernizar los procedimientos de investigación para la comprobación de los hechos delictivos y responsabilidad de los indiciados.</p>	<p>Otorgar autonomía técnica al MP, y modificar la ley para la defensa jurisdiccional contra el no ejercicio y el desistimiento de la acción penal; encargar a la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia el mejoramiento de las condiciones del personal; fortalecer operativos de intercepción en terminales aéreas y puertos marítimos para combatir el narcotráfico; impulsar la especialización; promover el intercambio de información; diseñar y operar los bancos de datos sobre identidades, huellas dactilares, características antropométricas, estadísticas y crimen organizado; alentar la formación profesional; evaluar las políticas en la lucha contra el crimen organizado.</p>
<p>8. Administración de Justicia. Lograr vínculos de cooperación entre el SNSP y el poder judicial, para contribuir a los fines de la seguridad pública.</p>	<p>Promover la vinculación de programas y acciones de la administración de justicia y los consejos de coordinación del SNSP.</p>	<p>Promover las penas sustitutivas de prisión; incorporar la figura del Consejo de la Judicatura a niveles locales; homologar tipicidad, sanciones y figuras procesales; homologar conductas infractoras, sanciones y competencias de autoridades en materia de infracciones; proponer programas de seguimiento a las averiguaciones previas y el desarrollo de los procesos penales; profesionalizar a los funcionarios de los poderes judiciales de los estados.</p>
<p>9. Prevención y Readaptación Social. Prevenir la comisión de conductas infractoras y delictivas, y propiciar la reincorporación a la vida social y productiva de los adultos y menores infractores.</p>	<p>Reformar procedimientos de tratamiento penitenciario y de internación, y fomentar tareas educativas, culturales y deportivas para la reinserción social.</p>	<p>Preservar los derechos humanos en el tratamiento y custodia de los internos; fomentar la instalación de talleres productivos para los internos; respaldar los patronatos para la reinserción social; fortalecer el tratamiento de los órganos interdisciplinarios; superar el tratamiento de menores; promover la profesionalización del personal de los centros de reclusión; ampliar los espacios de la infraestructura penitenciaria; construir y dignificar los centros de reclusión.</p>
<p>10. Servicios privados de seguridad. Regular los servicios para alcanzar mayor cobertura en beneficio de la población a la que sirven.</p>	<p>Regular la participación de los particulares mediante la elaboración del marco jurídico que permita la existencia legal de estas tareas.</p>	<p>Elaborar normas para que sirvan como auxiliares del SNSP; profesionalizar los servicios; impulsar la elevación de los niveles de vida de los servidores; uniformar los requisitos para el ingreso y permanencia e intercambio de información.</p>
<p>11. Participación Ciudadana. Alcanzar una nueva cultura de corresponsabilidad para que su participación activa se rijan por objetivos específicos.</p>	<p>Diseñar programas de prevención del delito que propicien la integración y operación de los organismos que impulsen la participación de la sociedad.</p>	<p>Elaborar un programa de prevención del delito en los ámbitos educativo, de cultura, deporte, recreación, readaptación, y reinserción social; instrumentar unidades de orientación, quejas y denuncias; impulsar campañas de comunicación social; operar un sistema de seguimiento y evaluación.</p>

No obstante que el Programa Nacional se trató propiamente de un catálogo de ideas o buenos propósitos, al no explicitarse procedimientos, metas, responsables y tiempos de ejecución para alcanzar sus objetivos, su valor radica en que fue construido bajo los principios de integralidad, coordinación y eficiencia, que suman y enlazan a la cadena de la seguridad pública a las instituciones competentes en materia de prevención, procuración y administración de justicia, y readaptación social.

2.2.2 La Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública

La Ley, promulgada en diciembre de 1995, es general porque sus preceptos comprometen a los tres órdenes de gobierno: al federal, a los treinta y uno de sendos estados, al del Distrito Federal, y a los más de dos mil cuatrocientos ayuntamientos municipales que configuran la división política territorial del país.

En la exposición de motivos de la iniciativa de ley, el Presidente de México expresó que el nuevo modelo de seguridad pública habría de entenderse como una función del Estado, no solamente identificada con el ejercicio del gobierno sino que también buscaría la plena y consciente participación de la sociedad, para combatir de manera integral, frontal y sistemáticamente a la delincuencia.

La reforma del artículo 21 constitucional [continuaba manifestando el Ejecutivo Federal] elevó el concepto y la atribución de la función de seguridad pública a todo el Estado mexicano, para enmarcarla en un contenido propio de mayor comprensión lógica y jurídica al que le dio la reforma del artículo 115 en 1983, que la había integrado en el ámbito de los servicios públicos exclusivos de los ayuntamientos, otorgado por los policías municipales como una reminiscencia de los vigilantes nocturnos o “serenos” y los alguaciles que velaban por el cumplimiento de las ordenanzas de la época colonial, rebasándose ahora el alcance de la prevención a cargo de la policía uniformada para incluir a las diversas autoridades de toda la organización estatal que, en un esfuerzo común, pretenden hacer realidad la preservación de las libertades, del orden público y la paz de la sociedad, en un sentido amplio.

Asimismo, que se concebía a la seguridad pública no sólo como una función que comprende las actividades ejecutivas de prevención, sino también las acciones sustantivas de investigación y persecución para que los delincuentes sean enjuiciados, sancionados y readaptados; y, a la coordinación, como la armonía en el ejercicio de las facultades que tienen asignadas en la materia las entidades constitucionales de gobierno, a fin de articular en forma coherente y respetuosa la soberanía de los estados y la libertad de los municipios con las atribuciones propias del gobierno federal.

De igual modo, que no sería una ley sustantiva o procedimental sobre seguridad pública, sino un ordenamiento rector de la coordinación en la materia, que insertaría en un nuevo enfoque para integrar funcionalmente los diversos ámbitos de competencia e inducir la cooperación social y, con ello, fortalecer los canales de colaboración concurrente entre instancias y mecanismos de autoridad, y generar la corresponsabilidad necesaria para atender un problema de dimensión nacional.

A continuación, se presenta un cuadro que permite visualizar la estructura y los contenidos de la ley.

LEY GENERAL QUE ESTABLECE LAS BASES DE COORDINACIÓN DEL SNSP

TÍTULO	CAPÍTULO	TEMA	ARTÍCULOS Y SÍNTESIS DE LO QUE ESTABLECEN
Primero		Disposiciones Generales.	<p>1°.- La ley es de orden público, interés social y observancia en el territorio nacional, y su objeto es establecer las bases de coordinación entre la Federación, los estados, el D.F. y municipios.</p> <p>2°.- El SNSP se integra con las instancias, instrumentos, políticas, servicios y acciones previstos en la ley para cumplir los fines.</p> <p>3°.- Función, fines, ámbitos y autoridades de la seguridad pública.</p> <p>4°.- Aplicación de convenios para coordinar los ámbitos, materias y acciones entre las partes componentes del SNSP.</p> <p>5°.- Respeto a las atribuciones constitucionales de las instituciones.</p> <p>6°.- Formación Policial regida por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.</p> <p>7°.- Integración de bases de datos e información sobre seguridad pública por los tres órdenes de gobierno.</p> <p>8°.- Participación de la sociedad en la planeación y supervisión.</p>
Segundo Del SNSP	I	De la coordinación entre la Federación, el DF, los estados y municipios	<p>9°.- Las autoridades competentes se coordinarán para integrar el SNSP y formular el Programa Nacional de Seguridad Pública.</p> <p>10.- Materias de la coordinación.</p> <p>11.- Las políticas, lineamientos y acciones de coordinación se llevarán a cabo con base en los acuerdos del Consejo Nacional de Seguridad Pública y demás instancias de coordinación.</p>
	II	De las instancias de coordinación.	<p><i>Sección Primera</i> Del Consejo Nacional de Seguridad Pública</p> <p>12.- Integración del Consejo Nacional.</p> <p>13.- Conferencias y comisiones del SNSP.</p> <p>14.- El Secretario Ejecutivo del SNSP.</p> <p>15.- Asuntos de conocimiento y resolución del Consejo Nacional.</p> <p>16.- Reuniones de Consejo Nacional y funciones de su Presidente.</p> <p>17.- Funciones del Secretario Ejecutivo.</p> <p><i>Sección Segunda</i> De los consejos locales y regionales de coordinación</p> <p>18.- Los consejos estatales y municipales.</p> <p>19.- Instancias regionales de coordinación.</p> <p>20.- Los consejos locales y regionales se organizarán, en lo conducente, como el nacional.</p> <p>21.- Los consejos locales y regionales podrán proponer acuerdos al nacional.</p>
	III	Integrantes de las instituciones policiales.	<p>22.- Deberes para la actuación y formación de los integrantes.</p> <p>23.- Carrera policial.</p> <p>24.- Servicio nacional de apoyo a la carrera policial.</p>
	IV	Información sobre seguridad pública	<p>25.- La Federación, los estados, el DF y los municipios suministrarán, intercambiarán y sistematizarán información, mediante instrumentos tecnológicos modernos.</p> <p><i>Sección Primera</i> 26.- El Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública.</p> <p>27.- Integración del Registro.</p> <p>28.- Inscripción y actualización del Registro.</p> <p>29.- Credencial para la identificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública.</p> <p>30.- La consulta del Registro será obligatoria.</p> <p>31.- El Registro no será aplicable a los servidores del poder judicial.</p> <p><i>Sección Segunda</i> 32.- Registro Nacional de Armamento y Equipo.</p> <p>33.- Registro colectivo de armas.</p> <p>34.- Portación de armas de cargo durante el servicio.</p> <p>35.- Armas aseguradas se entregarán a la autoridad competente.</p> <p>36.- Sanciones ante el incumplimiento de estos preceptos.</p> <p>37.- Estas disposiciones no serán aplicables a los servidores del poder judicial.</p>

			<p><i>Sección Tercera</i> 38.- De la estadística para analizar la incidencia criminológica y la problemática de seguridad pública. 39.- Normas para la recepción de la información oficial. 40.- Materias de las estadísticas. <i>Sección Cuarta</i> 41.- Base nacional de datos de información de apoyo a la procuración de justicia, sobre probables responsables, indiciados, procesados, sentenciados y órdenes de aprehensión. 42.- Información reservada. <i>Sección Quinta</i> 43.- Condiciones sobre manejo y claves de acceso a la información. 44.- Niveles de consulta. 45.- Principios de confidencialidad y reserva. 46.- Información falsa o errónea.</p>
	V	De los servicios de atención a la población	<p>47.- Servicio para la localización de personas y bienes; 48.- Servicio de comunicación telefónica que reciba los reportes de la comunidad sobre emergencias, faltas y delitos.</p>
Tercero		De la participación de la comunidad	<p>49.- El Consejo Nacional establecerá mecanismos y procedimientos para la participación de la sociedad. 50.- Materias para la participación de la comunidad en los consejos de coordinación respectivos. 51.- Entidades de consulta y participación de comunidad en las instituciones de seguridad pública.</p>
Cuarto		De los servicios privados de seguridad	<p>52.- Requisitos y condiciones para la prestación del servicio. 53.- Los servicios privados son auxiliares de la seguridad pública. 54.- Los particulares se registrarán, en lo conducente, por esta ley.</p>
		Transitorios	<p>Se deroga el Acuerdo por el que se crea la <i>Coordinación de Seguridad Pública de la Nación</i>, de abril de 1994.⁵⁰ El año de 1994 se caracterizó por el surgimiento en Chiapas del grupo insurgente denominado Ejército Zapatista de Liberación Nacional y el magnicidio del candidato del PRI a la presidencia, aunado al crecimiento de la delincuencia, lo que llevó al entonces Presidente de la República a crear esta dependencia, con el objeto de que estableciera mecanismos de coordinación entre los cuerpos de seguridad pública de la nación responsables de la prevención y persecución de los delitos, así como con las procuradurías del país, y llevara los acuerdos del Gabinete de Seguridad Nacional. La creación de esta unidad administrativa fue el preludio de las decisiones políticas y legislativas que desde entonces se requerían para salvar la desconexión o ausencia de esquemas de colaboración entre las instituciones y autoridades responsables de la protección de las personas y sus derechos.</p>

En este sentido, se refiere una vez más que el artículo 3° de la LGEBCSNSP, fundamenta el concepto integral al señalar que la seguridad pública es la función estatal, que tiene como fines combatir las causas que generan la comisión de delitos y de conductas antisociales, salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicas, por conducto de las autoridades de policía preventiva, del Ministerio Público, de los tribunales, de las responsables de prisión preventiva y ejecución de penas, y de todas aquéllas que contribuyan directa o indirectamente a estos propósitos.

En las etapas subsecuentes se continuará haciendo referencia a la ley durante el análisis de los temas que se vayan abordando. Como se ha descrito hasta aquí, la reforma al artículo 21 constitucional, el Plan Nacional de Desarrollo, la propia LGEBCSNSP, y el Programa Nacional de Seguridad Pública, en ese orden cronológico de

⁵⁰ [http://www.diariooficial.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=202149&pagina=2&seccion=1]. Consulta realizada el 6 de julio de 2008.

aparición, representaron actos legislativos y administrativos que serían la esencia y la columna vertebral del génesis y desarrollo inicial de la nueva perspectiva de la seguridad pública.

Sin embargo, es importante destacar que la LGEBCSNP no ha logrado un desenvolvimiento pleno de los postulados, acciones e instrumentos que establece. *Verbigracia*, el número telefónico nacional de llamadas de emergencia 066 no se ha consolidado en las principales ciudades y regiones del país, o el *Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública* por reticencia o, incluso, indolencia de las autoridades ejecutivas locales principalmente, a más de diez años de que se inició con la integración de la base de datos no se ha completado ni actualizado con los riesgos que esto conlleva para alcanzar un mejor control del personal, máxime los elevados niveles de corrupción o colusión delincinencial en el que muchos de ellos se han visto involucrados [la ley ordena que la consulta de este registro es obligatoria en las corporaciones, previo al reclutamiento de elementos].

Este registro de personal contiene datos generales para identificar y localizar a los servidores públicos, así como sus huellas dactilares, fotografías, escolaridad, antecedentes laborales, trayectoria, estímulos, reconocimientos, sanciones y razones que motivaron cambios de adscripción o retiro de la función.

Otro ejemplo muy ilustrativo es el hecho de que pareciera que los titulares de los ejecutivos de los tres órdenes de gobierno desconocen esta ley o sus alcances, sobre todo en lo que hace a la necesidad de que los órganos colegiados se convoquen y operen regularmente.

Durante agosto de 2008, ante el crecimiento alarmante de los secuestros [situación identificada emblemáticamente con el del joven Fernando Martí], la mayoría de la sociedad y sus organizaciones, como *México Unido contra la Delincuencia*, urgieron a las autoridades a trabajar conjuntamente y encontrar respuestas efectivas para ese fenómeno, sin que las diferencias partidistas lo impidiesen [como las del gobierno del Distrito Federal con el de la República], escuchándose voces de diversos funcionarios que proponían o buscaban tal o cual mecanismo idóneo para que los responsables de las instituciones competentes se reunieran con el objetivo de analizar el panorama delincinencial y tomar colectivamente medidas pertinentes.

De esta manera, surgieron propuestas de una reunión *vis. a vis.* entre el Presidente de la República y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal; o de un encuentro temático en la Conferencia Nacional de Gobernadores [CONAGO], o de una gran cumbre de seguridad pública, hasta que se acertó en el cumplimiento de la LGEBCSNP al convocarse a sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública, instancia superior de coordinación que, finalmente, el día 21 del mes referido realizó su XXIII Sesión, y emitió el *Acuerdo Nacional para la Seguridad, la Justicia y la Legalidad*.

Las insuficiencias y faltas en el ejercicio de la ley se originan en gran medida en que ésta carece de un capítulo de sanciones aplicables a las autoridades que no observan sus ordenamientos ni los acuerdos que el propio Consejo asume; éstos no son obligatorios o vinculatorios para sus integrantes, lo cual hace que el cumplimiento de las normas esté condicionado a la voluntad política de los gobernadores y funcionarios competentes. A más de trece años de promulgada, tampoco se ha expedido el reglamento de la LGEBCSNP, que el Presidente del CNSP y el Secretario Ejecutivo, debieron elaborar y poner a consideración de los integrantes del Sistema Nacional.

2.2.3 Las Instituciones Armadas y su participación en el Consejo Nacional

Las instituciones castrenses son el conjunto de recursos humanos, con instrucción y disciplina militar, y materiales, que conforman los órganos constitucionales establecidos para preservar y resguardar por tierra, mar y aire la soberanía del Estado mexicano, frente al concierto internacional defendiendo su territorio, y al interior contribuyendo a salvaguardar las libertades, el orden y la paz públicos.

El artículo 73 de la Constitución, en la fracción XIV, faculta al Congreso de la Unión para levantar y sostener a las instituciones armadas: Ejército, Marina de Guerra y Fuerza Área nacionales, y para reglamentar su organización y servicio. Asimismo, en su fracción XV, para dar reglamentos con objeto de organizar, armar y disciplinar la Guardia Nacional, reservándose a los ciudadanos que la forman el nombramiento respectivo de jefes y oficiales, y a los estados la facultad de instruirla conforme a la disciplina prescrita por dicho reglamento.

El artículo 89, fracción VI, otorga facultades al Presidente de la República, para preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer del Ejército, la Armada y la Fuerza Área, para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación; y, la fracción VII, para disponer de la Guardia Nacional para los mismos efectos.

La *Ley Orgánica del Ejército y la Fuerza Área Mexicanos*, establece que éstos son instituciones armadas permanentes que tienen como misión defender la integridad, la independencia y la soberanía de la nación; garantizar la seguridad interior; auxiliar a la población civil en casos de necesidades públicas; realizar acciones cívicas y obras sociales que tiendan al progreso del país; y, en caso de desastre prestar ayuda para el mantenimiento del orden, auxilio de las personas y sus bienes y la reconstrucción de las zonas afectadas [véase artículo 1°].

Asimismo, que el mando supremo del Ejército y la Fuerza Aérea corresponde al Presidente de la República y, para el efecto, se le nombrará Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas, responsabilidad que ejercerá por sí o a través del Secretario de la Defensa Nacional, quien de conformidad con las instrucciones presidenciales es el responsable de organizar, equipar, educar, adiestrar, capacitar, administrar y desarrollar a las Fuerzas Armadas de tierra y aire [artículo 11].

Aunada a esta calidad, de conformidad con el artículo 115 fracción VII de la Constitución, el Ejecutivo Federal tiene el mando de la fuerza pública en los lugares donde reside habitual o transitoriamente. Por su lado, el artículo 34 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, señala que corresponde al Presidente de la República el mando de la Fuerza Pública y la designación del servidor público que la tenga a su cargo, a propuesta del Jefe de Gobierno.

La *Ley Orgánica de la Administración Pública*, otorga a la *Secretaría de la Defensa Nacional* el despacho de los siguientes asuntos: organizar, administrar y preparar al Ejército y la Fuerza Aérea; organizar y preparar el servicio militar; manejar el activo de aquéllas y la Guardia Nacional al servicio de la Federación y los contingentes armados que no constituyan la guardia nacional de los estados; planear, dirigir y manejar la movilización del país en el caso de guerra; asesorar militarmente la construcción de vías de comunicación terrestres y aéreas; adquirir y fabricar armamento, municiones, vestuario y toda clase de materiales y elementos destinados a las fuerzas armadas; intervenir en la expedición de licencias para la portación de armas de fuego con el objeto de que no se

incluyan las prohibidas o reservadas conforme a ley, así como vigilar y expedir permisos para el comercio, importación, exportación, transporte y almacenamiento de armas de fuego, municiones, explosivos, agresivos químicos, artificios y material estratégico, entre otros [artículo 29].

El mismo instrumento confiere al Secretario de Marina el despacho de los siguientes asuntos: organizar, administrar y preparar la armada; ejercer la soberanía en el mar territorial, su espacio aéreo y costas del territorio; ejercer funciones de policía marítima para mantener el Estado de derecho en las zonas marinas mexicanas; integrar el archivo de información oceanográfica nacional; participar en el Sistema Nacional de Protección Civil; emitir opinión con fines de seguridad nacional en los proyectos de construcción de toda clase de vías generales de comunicación por agua [artículo 30].

Por su lado, la *Ley Orgánica de la Armada de México*, señala que ésta es una institución militar nacional de carácter permanente, cuya misión es emplear el poder naval de la Federación, para la defensa exterior y coadyuvar en la seguridad interior del país, con atribuciones para cooperar en el mantenimiento del orden constitucional; realizar acciones para salvaguardar la soberanía y defender la integridad del territorio nacional en el mar territorial, zona marítimo-terrestre, islas, cayos, arrecifes, zócalos y plataforma continental, así como en aguas interiores, lacustres y ríos en sus partes navegables, incluyendo los espacios aéreos correspondientes, y vigilar los derechos de soberanía en la zona económica exclusiva; salvaguardar la vida humana en la mar y en las aguas interiores, mediante operaciones de búsqueda, rescate y salvamento en las aguas marinas nacionales e internacionales; auxiliar a la población en los casos y zonas de desastre o emergencia; garantizar el cumplimiento del orden jurídico en las zonas marinas mexicanas, combatiendo el terrorismo, el contrabando, el tráfico ilegal de estupefacientes, de armas y de personas, entre otras [artículos 1° y 2°].

Del mismo modo, el Presidente de la República, en su carácter de Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas, es el Mando Supremo de la Armada de México, mientras que el alto mando lo ejercerá el Secretario de Marina.

En cuanto a la *Guardia Nacional*, ésta se encuentra inspirada en las memorables muestras de patriotismo de la población civil que, de forma organizada y armada, colaboró con las fuerzas regulares en la defensa de la soberanía y el territorio nacionales, durante las intervenciones extranjeras y las guerras intestinas que se sucedieron en México durante el siglo XIX, como fue el caso, por ejemplo, del *Batallón de San Patricio* durante la defensa del convento de Churubusco, en agosto de 1847, en contra de los invasores *yankis*.

Además de los preceptos citados, los fundamentos de este organismo se localizan en otros artículos constitucionales: en el 5°, que entre los servicios públicos obligatorios enumera el de las armas; en el 31, fracciones II y III, que estipulan como obligaciones de los mexicanos, asistir en los lugares designados por los ayuntamientos donde residan para recibir instrucción cívica y militar que los mantenga aptos en el ejercicio de los derechos ciudadanos, el manejo de las armas y la disciplina militar, al igual que alistarse y servir en la Guardia Nacional, conforme a la ley orgánica respectiva, para asegurar y defender la independencia, el territorio, el honor, los derechos e intereses de la patria, la tranquilidad y el orden interior; en el 76, fracción VI, que faculta al Senado a dar su consentimiento para que el Presidente de la República pueda disponer de esta corporación fuera de sus correspondientes estados, y en el 79 que concede a la Comisión Permanente la misma facultad.

Sin embargo, esta institución que debería integrarse por el pueblo está pendiente de concretarse en el orden legal secundario y fáctico ya que no se ha expedido la ley orgánica conducente, máxime que en la propia Ley Fundamental existe contradicción respecto de la concepción espacial o territorial de la Guardia Nacional. De los artículos invocados en los párrafos precedentes se colige que trataríase de una corporación de naturaleza estatal y bajo el mando de autoridades locales, mientras el artículo 118, consigna que sin el consentimiento del Congreso de la Unión, los estados no podrán tener tropa permanente ni buques de guerra.

En este sentido, el escenario de violencia y criminalidad que asola al país es causa suficiente para analizar la conveniencia de reglamentar la Guardia Nacional, que tiene hondos raíces en la solidaridad del pueblo mexicano ante situaciones de desastres o desgracias que afectan a la colectividad, pensándose en que pudiera cubrir franjas en las cuales no existe presencia disuasiva y vigilancia oficial suficiente, y en el hecho de que en los últimos meses ha sido manifiesta la voluntad de la sociedad por participar en actividades relacionadas con la seguridad pública.

En soporte de esta última reflexión, existen organizaciones populares que se asemejan a la idea de la Guardia Nacional, que tienen el propósito de proteger y conservar niveles elementales de convivencia en zonas rurales indígenas de menor desarrollo.

Por ejemplo, en 50 pueblos del sur de Guerrero, entidad caracterizada por su pobreza endémica, en las regiones de la Montaña y la Costa Chica opera la *Policía Comunitaria*,⁵¹ que se originó a mediados de la década de los noventa, como reacción de autoprotección y vigilancia ante el ascenso de robos armados, secuestros, asesinatos, violaciones sexuales y tráfico de armas y estupefacientes, en parte perpetrados por corporaciones militares o policiales desplegadas en esos lugares, particularmente en caminos rurales.

Para conformar la policía comunitaria, en función de las características del territorio local y la problemática existente, cada pueblo o el consejo de ancianos designa entre seis y doce integrantes de los voluntarios que se ofrecen durante un año para este propósito. Existiendo, incluso, asambleas comunitarias para determinar la inocencia o culpabilidad de los detenidos o sospechosos, cuyas sanciones pueden ser realizar trabajos a favor de la colectividad. Evidentemente, esta forma de organización societaria es objeto de cuestionamientos jurídicos, políticos y sociales, pero más allá de estas consideraciones refleja la crisis de presencia y legitimidad de las corporaciones policiales, que obliga a los pueblos a buscar alternativas para vivir en condiciones elementales de civilización y respeto a sus derechos humanos.

En otro orden de ideas, el CNSP es la instancia superior de coordinación del SNSP, el cual se integra por el Secretario de Seguridad Pública que lo preside, los gobernadores de los estados, los **secretarios de la Defensa Nacional, de Marina** y de Comunicaciones y Transportes, el Procurador General de la República, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Secretario Ejecutivo del SNSP; por ende, la intervención de las Fuerzas Armadas en este cuerpo colegiado, les otorga facultades e impone deberes en las materias e instrumentos de actuación y colaboración, que la LGEBCSNP refiere para las instituciones concurrentes a esta forma de organización.

⁵¹ Cfr. ROWLAND M., Allison, *Respuestas locales a la inseguridad pública en México: La policía comunitaria de la Costa Chica y la Montaña de Guerrero*, en: DAMMERT, Lucía y BAILEY, John [coords.], *Seguridad y reforma policial en las Américas. Experiencias y desafíos*, 1ª ed., México, Siglo XXI, 2005, pp. 296-316.

La LGEBCSNP fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de diciembre de 1995. Sin embargo, mediante **Acción de Inconstitucionalidad** promovida ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el 9 de enero de 1996, ciento sesenta y seis diputados de la LVI Legislatura del Congreso de la Unión impugnaron las fracciones III y IV de la ley, relativas a la participación de los secretarios de la Defensa Nacional y de Marina en el Consejo Nacional, arguyendo dos violaciones a la Ley Suprema, a los preceptos 21 y 129, demanda concluida unánimemente por el pleno de la Corte, en resolución de marzo de 1996.⁵²

A] En el primer argumento de la acción se planteó que el artículo 21 de la Constitución no estableció la participación de las secretarías de la Defensa Nacional ni de Marina en el CNSP, cuyo propósito es lograr la coordinación de cuerpos policíacos y de las autoridades encargadas de la prevención y persecución de los delitos, por lo que la inclusión de dichas secretarías que tienen objetivos diversos, conformaría una amalgama confusa, riesgosa para las garantías individuales y al margen del precepto constitucional invocado, que es claro al referirse a las policías:

La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez. La Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios se coordinarán, en los términos que la ley señale, para establecer un sistema nacional de seguridad pública.

Asimismo, para soportar sus consideraciones acerca de la ausencia de competencia de dichas secretarías, se expuso el contenido del artículo 3° de la propia LGEBCSNP, que en su cuarto párrafo indica:

La función se realizará en los diversos ámbitos de competencia, por conducto del Ministerio Público, de los tribunales, de las responsables de la prisión preventiva, ejecución de penas y tratamiento de menores infractores, de las encargadas de protección de las instalaciones y servicios estratégicos del país; así como por las demás autoridades que en razón de sus atribuciones, deban contribuir directa o indirectamente al objeto de esta ley.

La SCJN rebatió este argumento manifestando que la seguridad pública es función y responsabilidad del Estado mexicano en su conjunto y no sólo de las autoridades policiales o del Ministerio Público, y que el texto del artículo 21 no incluye ni excluye dependencia alguna, lo que válidamente se tomó en cuenta en la legislación secundaria. El propósito del Constituyente Permanente al establecer un Sistema Nacional es hacer frente a la sofisticación de la delincuencia organizada, articulando en su contra todas las autoridades estatales en sus tres órdenes de gobierno, sin exceptuar a ninguna de las que tengan entre sus competencias contribuir a los fines de la seguridad pública [directa e indirectamente como precisamente lo estipula el texto del artículo 3° copiado en el párrafo anterior], traducidos en libertad, orden y paz pública, como condiciones imprescindibles para gozar de las garantías que la Constitución reconoce a los gobernados, y ni el CNSP ni el SNSP implican sustitución de las competencias constitucionales y legales de las autoridades, además de que el Consejo no es una instancia ejecutiva sino consultiva.

⁵² Cfr. SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, *Acción de Inconstitucionalidad 1/96. Leonel Godoy y otros*, ministro ponente Mariano Azuela, México, SCJN, novena época, tomo III, 1996, pp. 351-420. [<http://www.scjn.gob.mx/NR/rdonlyres/C70B6870-4D25-40D3-AD2D-880CA7945398/0/Acci%C3%B3ndeinconstitucionalidad11996dePleno.pdf>] Consulta realizada el 28 de junio de 2008.

B] Como segundo concepto de invalidez de los preceptos aludidos, los actores de la acción argumentaron que se violaba el artículo 129 de la Carta Magna, el cual señala que en tiempos de paz ninguna autoridad militar podrá ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar, por lo que la participación del Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada, en un órgano cuya competencia es exclusivamente de la autoridad civil, rompe el justo equilibrio que pretende evitar la influencia nociva entre la autoridad civil y la militar, pues mientras una está preparada para defender la integridad de las personas, la otra lo está para resguardar a la nación.

La SCJN concluyó que tampoco asistía razón a los promoventes: al relacionarse el artículo 129 con el 89, fracción VI, el Presidente de la República tiene facultades para salvaguardar la seguridad interior y exterior de la nación disponiendo para ello de las Fuerzas Armadas que comanda, y la actuación de éstas no se encuentra condicionada al estallido de una guerra o a una suspensión de garantías, pues el Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada están constitucionalmente facultadas para salvaguardar la seguridad interior y apoyar al Titular del Ejecutivo Federal en el cumplimiento de sus funciones, por lo que el contenido del artículo 129 no puede interpretarse en forma restringida.

En esta lógica, la Corte resolvió que de la interpretación armónica de la fracción VI del artículo 89 y el numeral 129 constitucionales, se desprende que dentro de las funciones que tienen conexión exacta con la disciplina militar se encuentra la de auxiliar a las autoridades civiles cuando por las circunstancias del caso requieran de la fuerza militar para salvaguardar la seguridad interior de la nación, la cual se ejercerá en estricto apego al marco jurídico. De igual modo, que la capacidad de organización, la disciplina, el armamento y otra serie de factores caracterizan al Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, como una fuerza del Estado mexicano capaz de enfrentar determinadas circunstancias que por su naturaleza sólo ella puede hacerlo, en especial cuando otras autoridades civiles pudieran no tener la capacidad requerida.

La acción de inconstitucionalidad promovida por los diputados tuvo un trasfondo político-social más que técnico-jurídico, referido por los partidos de “izquierda” a violaciones a las garantías individuales efectuadas por la milicia en algunas etapas de la historia moderna del país, aun cuando éstas se han caracterizado en la mayoría de sus actos por su lealtad a las instituciones y su solidaridad con el pueblo en situaciones de emergencia y adversidad. Actualmente, dando la batalla contra el narcotráfico, aun a costa de la muerte de muchos de sus elementos, cuando las corporaciones civiles no tienen los atributos suficientes para cumplir por sí solas esa misión.

La presencia y actuación de las corporaciones armadas en el marco del SNSP cuenta con sustento y legitimidad legal, ética y social para continuar sirviendo a la nación en momentos verdaderamente difíciles de violencia y de crisis inédita de seguridad pública y nacional, que el propio Comandante Supremo ha calificado como una guerra.

Empero, a partir de la reforma de 2008 al artículo 21 constitucional, la legitimidad legal está en entredicho, toda vez que en el precepto se especificó que las instituciones de seguridad pública serán de *carácter civil*, lo que implica delimitar el tipo o la naturaleza de las instituciones que participarán en las acciones de la materia. Se considera que fue innecesaria esta precisión, porque en sentido estricto las instituciones de seguridad pública son de naturaleza civil pero también militar, puesto que éstas son parte del Estado mexicano y en sus facultades tienen las de coadyuvar para conservar la seguridad interior

del país o auxiliar a la población en caso de siniestros. Asimismo, en sus argumentos para resolver en el sentido citado, la SCJN concluyó que el texto [anterior] del artículo 21 no excluía ni incluía dependencia alguna, lo que ahora es diferente. De menos, esta acotación se prestará a confusión y debate.

Por último, no se soslaya que han existido desertores y traidores que se han incorporado a las filas criminales: v.gr. el brazo armado del Cártel del Golfo, conocido como los *Zetas*, en parte fue conformado por ex integrantes del Grupo Aeromóvil de Fuerzas Especiales *GAFE*, cuerpo de élite del Ejército creado especialmente para enfrentar la guerrilla, con gran capacidad operativa, técnica y en el manejo de armas y explosivos. Al desactivarse el fenómeno del EZLN en Chiapas y otras amenazas semejantes, los soldados se reasignaron a plazas con problemas de narcotráfico en donde muchos fueron reclutados o contaminados por las mafias criminales. Los propios estados de la República han creado también agrupaciones especializadas al interior de sus policías, lo que obliga a las instituciones a tener un escrupuloso cuidado de los perfiles seleccionados en sus procesos de reclutamiento y especial seguimiento respecto de los elementos que causan baja, para evitar que el Estado siga creando sus propios *frankensteins* o nutriendo a la delincuencia.

No obstante lo señalado, las Fuerzas Armadas representan la institución más sólida y respetable con que cuenta México para defender el orden jurídico e institucional, como lo demuestra el hecho de que gran parte de los elementos de la Policía Federal Preventiva provienen de las organizaciones castrenses, y así seguirá esta situación mientras los poderes públicos de los tres órdenes de gobierno no logren formar corporaciones civiles o policiales con nuevas generaciones de efectivos realmente profesionales, disciplinados, equipados, dignificados en sus haberes y mentalizados en esa alta función que demanda honradez, entrega absoluta e inquebrantable compromiso social.

2.2.4 La Ley de la Policía Federal Preventiva

En el marco del procedimiento de reconfiguración del trabajo institucional y con base en el artículo 73 fracción XXIII, que faculta al Congreso de la Unión a expedir leyes que regulen la organización y funcionamientos de las instituciones de seguridad pública, por iniciativa del Ejecutivo Federal, el 13 de diciembre de 1998, fue aprobada la *Ley de la Policía Federal Preventiva*, y publicada el 4 de enero de 1999.

La corporación fue creada con la función primordial de salvaguardar la integridad y derechos de las personas, prevenir la comisión de delitos, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos [artículo 1º]. Asimismo, con la intención de conjuntar en un sólo cuerpo diversas corporaciones policiales responsables de caminos, puertos y aeropuertos, de recintos fiscales y migratorios o de asuntos ambientales, que de manera dispersa e inconexa, sin un mando coordinador de sus acciones en la lógica de una organización sistémica, y bajo diferentes criterios de formación y operación, actuaban en el ámbito federal para prevenir infracciones administrativas e ilícitos penales.

Con autonomía técnica y operativa en el ejercicio de sus atribuciones, bajo el mando y la dirección de un Comisionado que tendrá el más alto rango y será designado por el Presidente de la República a propuesta del Secretario de Seguridad Pública de quien depende, la PFP debe ejercer en todo el territorio nacional las atribuciones que le otorga la ley, con respeto irrestricto a las competencias de las policías locales y

municipales, pudiéndose coordinar con distintas autoridades mediante los convenios correspondientes [artículos 2° y 3°].

La PFP tiene las siguientes atribuciones [artículo 4°]: Prevenir la comisión de delitos y las faltas administrativas que determinen las leyes federales; coadyuvar con las instancias competentes en materia de seguridad pública; garantizar, mantener y restablecer el orden y la paz públicos, salvaguardar la integridad de las personas en las zonas y puentes fronterizos, aduanas, recintos fiscales, centros de supervisión y control migratorio, carreteras, vías férreas, aeropuertos, puertos marítimos, parques nacionales, instalaciones hidráulicas, espacios urbanos considerados como zonas federales, inmuebles y servicios dependientes de la federación, así como todos aquellos lugares, zonas o territorios de jurisdicción federal.

Asimismo, auxiliar a las autoridades competentes en la investigación y persecución de delitos, en la detención de personas o aseguramiento de bienes que sean objeto, instrumento o producto de un delito o en los casos de flagrancia; cuando así lo soliciten las autoridades locales o municipales competentes, colaborar en la protección de las personas y preservación de sus bienes en situaciones de peligro, disturbios, violencia o riesgo inminente; participar en operativos policiales con instancias de los tres órdenes de gobierno; obtener, procesar, estudiar y analizar información para la prevención del delito; levantar infracciones e imponer sanciones, y colaborar en acciones de protección civil, entre otras

Los miembros de la PFP tienen los deberes siguientes [artículo 12]: Conducirse con dedicación y disciplina, apego al orden jurídico y respeto a los derechos humanos; prestar auxilio a personas amenazadas por algún peligro o víctimas de un delito y proteger sus bienes y derechos actuando congruente, oportuna y proporcionalmente al hecho; no discriminar a persona alguna por su raza, religión, sexo, condición económica o social, preferencia sexual o ideología política; abstenerse de infligir, tolerar o permitir actos de tortura o crueles, inhumanos o degradantes; observar un trato respetuoso con todas las personas, absteniéndose de actos arbitrarios y de limitar indebidamente las manifestaciones pacíficas que en ejercicio de sus derechos constitucionales realice la población.

De igual modo, desempeñar su misión sin aceptar o solicitar compensaciones o gratificaciones distintas a las previstas legalmente, oponiéndose a cualquier acto de corrupción; abstenerse de detener a persona alguna sin cumplirse los requisitos legales; velar por la vida e integridad física de las personas detenidas en tanto se ponen a disposición de la autoridad competente; obedecer las instrucciones de la superioridad, y preservar el secreto de los asuntos que por razón del desempeño de su función conozcan con las excepciones de ley.

La PFP, en un principio reforzada por elementos de las Fuerzas Armadas y los activos de las corporaciones fusionadas, se ha desarrollado como una institución modelo o de vanguardia policial, con equipamiento y tecnología de punta, pese a resistencias existentes en algunos miembros de antaño por los procesos rigurosos de concurso, selección, ingreso y promoción del personal, que consisten en requisitos tales como aprobar cursos de formación inicial o básica y de actualización, y exámenes de salud, toxicológicos y de personalidad, contar con estudios de educación media superior o equivalentes por lo menos, ser de notoria buena conducta y no haber sido sentenciado por la comisión de algún delito [artículo 14].

No obstante que su fuerza equivale aproximadamente al 6% del total nacional de elementos preventivos, operan por todo el país en regiones que concentran mayor incidencia criminal, apoyando las fuerzas de orden público locales y municipales, siendo la PFP la corporación mejor valorada por la población que, según la ENSI-3, la califica con 7.31, mientras que con 7.24 a la AFI.

De quienes conocen estas corporaciones, el 66% se considera satisfecha con el desempeño de la PFP y el 63.4% con la AFI, situación que cae al 45% cuando se trata de policías locales o municipales.

Como una acción emblemática que coadyuvó inicialmente a la consolidación de la PFP, en febrero del año 2000, con la orden judicial respectiva, detuvo a quienes se habían apoderado y despojado a la UNAM, por más de diez meses, de las instalaciones de Ciudad Universitaria, lo cual se hizo con orden y sin enfrentamiento físico alguno mediante el ingreso de efectivos de la corporación al *campus* de la Máxima Casa de Estudios.

2.2.5 La regulación para afrontar la delincuencia organizada

El problema del crimen organizado se remonta alrededor de veinte años atrás en que empezó a trascender acentuadamente las fronteras nacionales para tornarse en un asunto de seguridad mundial, principalmente el fenómeno relativo al narcotráfico y su trasiego que involucra tráfico de armas, de personas y ahora hasta de órganos, robo de vehículos, secuestro y otros efectos, auspiciado por colectividades con denominaciones variopinta: *cárteles*, *mafias*, *camorras*, etcétera, con el denominador común de que disponen de estructura, jerarquías, recursos y procedimientos capaces de retar y someter a las instituciones estatales y pervertir y romper la convivencia colectiva o el tejido social, para convertir sus operaciones, en especial las de tráfico de drogas y de armas, en “industrias” más rentables que la petrolera.

En el caso de México, por ejemplo, mientras que las instituciones vinculadas a la seguridad pública continuaban su proceso de descomposición e, incluso, de infiltración y corrupción, las bandas delincuenciales se subieron al tren de la modernidad y de la globalización para transformar desde sus habituales formas de delinquir y sus equipos, hasta el perfil de sus dirigentes y principales operadores, que ahora tienen mayor “capacitación” y no sólo la astucia de antaño.

De hecho, se rompió con uno de los paradigmas de la delincuencia ordinaria que establecía una proporción directa entre el monto del botín y el riesgo de perpetrar el delito. La ecuación cambió y los delincuentes se sofisticaron para cometer ilícitos maximizando sus utilidades y reduciendo sus riesgos; comenzaron a pensar más como empresarios que como tradicionales “ladronzuelos”, y al modificar sus formas de reclutamiento y operación sus iniciados no sólo fueron habitantes de zonas marginadas o rurales.

De tal suerte, a la incorporación de miembros de las Fuerzas Armadas o policiales y hasta profesionales con alta preparación académica para fraguar la “licitud” de las actividades de producción y comercialización, como abogados, contadores, economistas, químicos, médicos o informáticos, se sumó la de jóvenes que aun cuando tuvieran la oportunidad de ingresar al sistema educativo medio y superior o al mercado laboral formal, no ven en estas opciones la alternativa para acceder al bienestar o mejorar sus condiciones de vida en una sociedad que, a pesar de los altos niveles de pobreza y

concentración del ingreso, es materialista y consumista por lo patrones publicitarios que surgen de los medios masivos de comunicación.

En este contexto, la primera referencia que se realizó de este tema en la Ley Suprema fue por reforma de 1993, al artículo 16, que señalaba que ningún indiciado podría ser retenido por el Ministerio Público por más de cuarenta y ocho horas, plazo en que debería ordenarse su libertad o ponerse a disposición de la autoridad judicial; periodo que podría duplicarse en aquellos casos que la ley previera como *delincuencia organizada*.

En consecuencia, en ese año se reformó el artículo 184 bis del *Código Federal de Procedimientos Penales*, para contemplar que los casos de delincuencia organizada para los efectos de retención, serían aquéllos en que tres o cuatro personas se organizarían bajo reglas de disciplina y jerarquía para cometer de modo violento y reiterado o con fines predominantemente lucrativos alguno de los delitos referidos por el *Código Penal*, precepto que sería superado cuando se emitió la legislación especial sobre delincuencia organizada.

Posteriormente, México participó en los trabajos previos y se sumó a la *Declaración Política y Plan de Acción Mundial de Nápoles contra la Delincuencia Transnacional Organizada*, adoptada por resolución 49/159 de la Asamblea General de la ONU, en diciembre de 1994, que refirió características estructurales y el *modus operandi* de este tipo delictual:

“La formación de grupos para dedicarse a la delincuencia; los vínculos jerárquicos o las relaciones personales que permiten el control del grupo por sus jefes; el recurso a la violencia, la intimidación o la corrupción para obtener beneficio o ejercer el control de algún territorio o mercado; el blanqueo de fondos de procedencia ilícita para los fines de alguna actividad ilícita o para infiltrar alguna actividad económica legítima; el potencial para introducirse en alguna nueva actividad o para extenderse más allá de las fronteras nacionales; y la cooperación con otro grupos organizados de delincuencia transnacional”.⁵³

Asimismo, entre los puntos acordados se consideró que los estados deberían actualizar su legislación penal y procesal; formular y aplicar medidas encaminadas a aumentar la sensibilización pública sobre la delincuencia transnacional organizada y sus efectos, y obtener colaboración de la sociedad, los medios de información y el sector privado; crear y equipar unidades especiales de investigación; revisar y fortalecer sus sistemas de justicia penal; introducir medidas para alentar a los miembros de las organizaciones delictivas a entregas pactadas, prestar testimonios y cooperar, protegiéndolos y atenuándoles las sentencias; intervenir comunicaciones, realizar operaciones encubiertas, vigilar electrónicamente; y, examinar la posibilidad de indemnizar a las víctimas.

En julio de 1996, se promulgaron reformas constitucionales a los artículos siguientes: 16, que fue adicionado a fin de autorizar la intervención de comunicaciones privadas con las formalidades que ahí se señalaron; el 20, para estipular que no es dable el beneficio de libertad provisional a quien cometa algún delito grave; el 21, para eliminar la referencia a la policía judicial y dejarla como policía de investigación bajo el mando y autoridad inmediata del Ministerio Público; el 22, para instituir que la autoridad podrá aplicar a favor del Estado los bienes referentes a delitos graves o delincuencia organizada; y, la fracción XXI del 73, relativa a las facultades del Congreso de la Unión de

⁵³ GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, *Delincuencia Organizada. Antecedentes y regulación penal en México*, 3ª ed., México, Porrúa-UNAM, 2002, p. 43.

legislar sobre los delitos federales, para establecer que las autoridades de la Federación podrán conocer de delitos del fuero común cuando tengan conexidad con aquéllos.

Con base en los antecedentes citados, el 7 de noviembre de 1996, fue publicada la *Ley Federal contra la Delincuencia Organizada*, que concibe a ésta como un tipo penal abierto [artículo 2°]:

Cuando tres o más personas acuerden organizarse o se organicen para realizar, en forma permanente o reiterada, conductas que por sí o unidas a otras, tienen como fin o resultado cometer alguno o algunos de los delitos siguientes, y serán sancionados por ese sólo hecho, como miembros de la delincuencia organizada: terrorismo y terrorismo internacional, contra la salud, falsificación o alteración de moneda, operaciones con recursos de procedencia ilícita, acopio y tráfico de armas, tráfico de indocumentados, tráfico de órganos; asimismo, corrupción de menores, lenocinio, asalto, secuestro, tráfico de menores o incapaces, robo de vehículos, en los cuales podrá proceder la atracción por el Ministerio Público Federal para que tengan el procesamiento que la ley establece, y trata de personas.

La ley incorpora distintas penalidades que van de veinte a cuarenta años de prisión a quien tenga funciones de administración, dirección o supervisión respecto de la delincuencia organizada; de diez a veinte años a quien no tenga esas calidades; y el agravamiento de la pena, con una mitad más de la punibilidad prevista, cuando se trate de un servidor público que participe en la realización de los delitos.

Además, ordena crear en la Procuraduría General de la República una unidad especializada en la investigación y persecución de delitos cometidos por miembros de la delincuencia organizada [actualmente con el rango de Subprocuraduría], auxiliado con policías, peritos y demás personal técnico, facultándola para coordinarse con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para revisar operaciones financieras relacionadas, y solicitar a la autoridad judicial conceda el arraigo hasta por noventa días en contra de los indiciados.

Del mismo modo, puntualiza las formalidades que el Ministerio Público tiene que cumplir para proceder a realizar cateos e intervenir comunicaciones privadas previa autorización judicial, y para el aseguramiento de bienes susceptibles de decomiso; los beneficios otorgables al miembro de la delincuencia organizada que preste ayuda eficaz; las reglas para la valoración de las pruebas y del proceso, y de la prisión preventiva y ejecución de las penas y medidas de seguridad.

En noviembre del año 2000, la Asamblea General de la ONU, mediante resolución 55/25, aprobó la *Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional* con sus protocolos complementarios para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente de mujeres y niños, así como contra el tráfico ilícito de inmigrantes por tierra, mar y aire, que se formalizó en conferencia internacional especializada, reunida en Palermo, Italia, en diciembre de ese mismo año. Suscrita por el Estado mexicano, es el instrumento más reciente en la materia. Su propósito es promoverse la cooperación para prevenir y combatir más eficazmente dicha manifestación criminal, con respeto a las soberanías estatales respectivas.

La convención cuenta con disposiciones para caracterizar las conductas y sus autores; fórmulas inculpativas y de penalidades que los estados parte deberán absorber en sus legislaciones penales; reglas de colaboración y procedimiento, como la extradición; normas sobre la prevención e investigación de conductas ilícitas y para la recopilación, análisis e intercambio de información; mandamientos para la capacitación de

quienes son responsables de la lucha contra la delincuencia organizada; reglas de organización de las instancias internacionales con atribuciones en la materia; incorporación, vigencia y reformas, entre otras.

Las autoridades competentes de México han asumido y ajustado sus actuaciones al marco jurídico referido, haciendo uso de las herramientas que la ley otorga: testigos protegidos, escucha telefónica con valor probatorio, aseguramiento de bienes, colaboración de delincuentes a cambio de beneficios, uso de agentes encubiertos, reserva de actuaciones en las averiguaciones previas, arraigo y cateos [las reformas constitucionales del 2008 también abarcaron el tema de la delincuencia organizada].

Cabe mencionar que el *Código Penal Federal*, en el título cuarto establece *delitos contra la seguridad pública*, que son evasión de presos, quebramiento de sanción, armas prohibidas y, en el capítulo cuarto, trata de *asociaciones delictuosas* que tipifica como bandas de tres o más personas con propósitos de delinquir, a las que se impondrá pena de cinco a diez años. Cuando el miembro sea algún servidor público de una corporación policial o de las Fuerza Armadas, aquélla se incrementará hasta por otra mitad.

Asimismo, define a las pandillas, como la reunión ocasional, habitual o transitoria de tres o más personas que sin estar organizadas con fines delictuosos cometen en común algún delito, aplicándoseles hasta una mitad más de las penas que correspondan, las cuales se incrementarán hasta dos terceras partes cuando se trate de algún servidor público [artículo 164 bis].

De acuerdo con el análisis de la Ley, la delincuencia organizada tiene las siguientes características:⁵⁴

1. Una estructura jerárquica vertical y rígida con rasgos de autoridad máxima.
2. Límite en la membresía y selección estricta de los individuos involucrados en dicha actividad delictiva.
3. Permanencia.
4. Uso de la violencia y la corrupción para lograr sus objetivos.
5. Delimitación territorial y geográfica sobre una industria, sea ésta legítima o ilegítima.
6. Por lo general, operan a través de células.

2.2.6 La Cruzada Nacional contra el Crimen y la Delincuencia

En los apartados anteriores se expusieron los instrumentos constitucionales, legales y administrativos que permitieron forjar el nuevo modelo de seguridad pública. De esta manera, el SNSP y sus instancias comenzaron a actuar y a desplegar sus potencialidades, para acordar medidas tendientes a mejorar la capacidad de respuesta institucional en el combate a la delincuencia.

En esta virtud, en la V Sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública, celebrada el 26 de agosto de 1998, con la presencia del Presidente de la República y de sus integrantes, reunión a la que no asistió el entonces gobernador de Guanajuato [quien después relevaría a aquél en la Primera Magistratura], se acordó lanzar la Cruzada a partir de un diagnóstico elaborado por el Secretariado Ejecutivo del SNSP, que permitió identificar los problemas y proponer soluciones, con base en un replanteamiento de los

⁵⁴ Cfr. ARZT, Sigrid, *El combate a la delincuencia organizada en México, ¿una misión [im]posible?*, en BAILEY, John y CHABAT, Jorge, *Crimen transnacional y seguridad pública. Desafíos para México y Estados Unidos*, 1ª ed., México, Plaza & Janés, 2003, pp. 181-214.

objetivos del Programa Nacional de Seguridad Pública, que se concretaron y precisaron en 8 ejes, 26 estrategias y 120 acciones.

El diagnóstico citado reflejó deficiencias cualitativas y cuantitativas en las instituciones de seguridad pública y sus responsables; atraso tecnológico y de procedimientos administrativos; insuficientes recursos financieros; grave deterioro y desequilibrios en el equipamiento y la infraestructura, que impedía la interacción entre los diferentes órdenes de gobierno; marcos jurídicos que no respondían a los retos de la procuración y administración de justicia, ante un índice delictivo que en el 95% era del fuero común, todo lo cual abonaba a la impunidad por la carencia de una visión de carácter integral y complementaria para atender ese escenario.

En la presentación de la Cruzada, el Presidente Ernesto Zedillo refirió que, por primera vez en la historia del país, se tenía mandato constitucional y las bases para una coordinación efectiva entre la Federación, los gobiernos estatales y el Distrito Federal y construir un verdadero sistema para combatir la delincuencia [por el contenido de su discurso y del instrumento acordado en ese entonces parecería que México quedó inmobilizado o estancado en materia de seguridad pública; siguen teniendo vigencia después de diez años en que el país se encuentra en un escenario más delicado de criminalidad e inseguridad]. Nota periodística de entonces refería lo siguiente:

“El estado de inseguridad pública en que está México es resultado de la ineficacia y corrupción de los cuerpos policíacos, pero también de muchos años de negligencia, descuido, simulaciones y reformas legales que han sido rebasadas por los hechos, admitió el Presidente Ernesto Zedillo al dirigirse a todo el país para convocar a una Cruzada Nacional contra el Crimen y la Delincuencia. ‘Hemos fallado, pero no fracasaremos’, resaltó. El titular del Ejecutivo recordó que en el Poder Legislativo se encuentran iniciativas mediante las cuales se busca reducir los espacios que usa la delincuencia para evadir la acción de la justicia. Las propuestas que enviará ahora, precisó, se refieren a la acumulación de penas para los reincidentes; suprimir los beneficios de preliberación y reducción parcial de penas en los delitos de más peligrosidad, y castigar con mayor rigor a quienes realicen ilícitos de carácter financiero y fiscal. Insistente, el mandatario habló de hacer colectiva la lucha contra la violencia y estableció que los mexicanos ‘no permitiremos que esta lucha la ganen los delincuentes. No será fácil; por el contrario, tomará tiempo y mucho esfuerzo’. Sin embargo, confió en que en un par de años y a partir de las nuevas medidas, empiecen a verse claramente los resultados y dar de ese modo al país ‘una nueva seguridad’. En el apartado de precisiones a sus diversas propuestas para restablecer la seguridad pública, el jefe del Ejecutivo planteó que deben encontrarse formas para proteger mejor los derechos de las víctimas, pues éstos no pueden ser menos importantes ante la ley que las prerrogativas de los delincuentes. El mandatario también llamó a los medios de comunicación, pues en estos tiempos, dijo, nadie como ellos para formar y transformar la cultura de las sociedades y difundir la conveniencia para todos de observar las normas. Precisó entonces la importancia de ‘no convertir la inseguridad y el crimen en espectáculo, ni exaltar aun inconscientemente a los criminales, como lamentablemente ha ocurrido en los últimos días’. El llamado del Presidente llegó también a los organismos civiles no lucrativos para que participen en los Comités de Consulta y Participación de la Comunidad, los cuales trabajarán en coordinación con los Consejos Locales de Seguridad Pública”.⁵⁵

⁵⁵ LA JORNADA, *Convoco el Ejecutivo a iniciar la cruzada para abatir la delincuencia*, 27 de agosto de 1998. [<http://www.jornada.unam.mx/1998/08/27/convoco.html>]. Consulta realizada el 4 de julio de 2008.

En efecto, el documento soporte de la Cruzada se inscribió en la lógica del artículo 21 constitucional y de la LGEBCSNSP, aterrizando dichos ordenamientos jurídicos en ejes, estrategias y acciones, que recibieron un fuerte impulso y seguimiento por parte del Secretariado Ejecutivo del SNSP, que administrativamente, bajo la figura de un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, fue dotado de apoyos sustantivos en recursos humanos, financieros y materiales, que se tradujeron en el inicio de históricos procesos de coordinación entre las autoridades y de modernización en la profesionalización, el equipamiento, la tecnología y la infraestructura de las instancias de los tres órdenes de gobierno, que hicieron posible frenar la espiral de crecimiento de la delincuencia en el último año de aquella gestión del gobierno de la República, que también se empató con un ascenso de más del 6% del Producto Interno Bruto.

En la V Sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública, también se acordó la designación del abogado Mayolo Medina Linares como titular del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional [que meses atrás ya estaba bajo su encargo], quien tuvo la visión y el talento de concebir y consensuar los contenidos de la Cruzada, así como la capacidad y la sensibilidad política, técnica y administrativa necesarias para propulsar la concurrencia organizada de los tres órdenes de gobierno y sus instancias de seguridad pública, lo que hizo posible iniciar aceleradamente con la instrumentación y el cumplimiento de los ejes, estrategias y acciones [hasta agosto de 2008, Medina L. habría sido el único titular de esta trascendental instancia responsable de la vigencia del SNSP que, formal y genuinamente, reunió el perfil requerido por la ley; incluso, desde su gestión no se ha elaborado un nuevo *Programa Nacional de Seguridad Pública*, toda vez que a partir del gobierno de Fox el SESNSP fue considerado más como un espacio burocrático o para satisfacer compromisos “políticos” ajenos a la materia, lo cual indudablemente resultó en pérdida de rumbo del Sistema Nacional].

Sin duda, el nuevo modelo entrañaba una genuina política de Estado en seguridad pública, afianzada además por la creación de un fondo de financiamiento del Presupuesto de Egresos de la Federación para los estados, que comenzaron a recibir inversiones nunca antes vistas para atender sus compromisos en el marco del SNSP. Sin embargo, este impulso inicial fue frenado, descontextualizado y obstruido por el gobierno de la alternancia partidista de Vicente Fox, a grado tal que el escenario de inseguridad en que éste entregó su mandato y que hasta estos días persiste, es de dimensiones nunca antes vistas y en parte generado por la irresponsabilidad de sus colaboradores que no entendieron la naturaleza y visión a mediano y largo plazos de la ejecución del programa iniciado en 1998, que demandaba continuidad en sus rasgos fundamentales.

“La seguridad pública se ha visto vulnerada en los últimos años por un aumento de los índices delictivos y de impunidad, que ha provocado una sensación de intranquilidad e impotencia de la población, y afecta a todos los órdenes de gobierno y al desarrollo del país”.⁵⁶

En 1998, esa fue la visión genérica de la Cruzada Nacional. Por la trascendencia del contenido del programa, a continuación se expone de forma esquematizada:

⁵⁶ SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *Estrategias y Acciones del Programa Nacional de Seguridad Pública*, México, 1998, p. 1.

PROGRAMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA 1998 [V SESIÓN DEL CNSP]

EJE	ESTRATEGIAS	ACCIONES
<p>1. Profesionalización</p> <p>El recurso humano es la premisa y elemento central de la estrategia. Por eso el servicio civil de carrera deberá ser el sustento jurídico administrativo, que establezca un sistema real de ascenso y promoción basado en méritos, capacitación y antigüedad.</p> <p>Se pondrá énfasis en impulsar las percepciones, la seguridad laboral y los beneficios de la previsión social, especialmente en el tema relativo a seguros de vida, gastos médicos y créditos para vivienda.</p>	<p>1.1 Recursos Humanos Incorporar y sustituir al personal sobre bases y criterios de capacidad, vocación de servicio y antigüedad, previstos en las normas jurídicas.</p> <p>1.2 Academia Nacional de Seguridad Pública Fortalecer el sistema nacional de formación académica en sus diferentes niveles y especialidades.</p> <p>1.3 Servicio Civil de Carrera Incorporar y concretar el servicio con base en capacidad, formación, antigüedad y méritos en el servicio.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluar las características y perfiles del personal, con fines de certificación y orientación. • Actualizar los procedimientos de reclutamiento y selección. • Incorporar sistemas de supervisión, control, evaluación y capacitación permanentes. • Adecuar los niveles de remuneración y de prestaciones del personal para favorecer sus condiciones de vida y trabajo y disminuir los índices de deserción y desviación. • Reorganizar las áreas de recursos humanos. • Adecuar programas de formación básica, de especialización, de promoción y de actualización. • Obtener reconocimiento de la SEP en apoyo a la carrera técnica policial y ministerial. • Reorientar los planes de estudio de formación académica, que resalten los valores éticos. • Crear academias regionales que acerquen los esquemas de formación especializada a los estados y municipios. • Fortalecer la infraestructura y funcionamiento de las academias estatales. • Adicionar convenios de cooperación internacional. • Impulsar la modificación de la legislación federal, estatal y municipal, para que regulen la profesionalización de los elementos de seguridad pública. • Crear e incorporar esquemas de organización y procedimientos de supervisión que permitan hacer de las normas jurídicas una realidad en materia de ascensos y promociones.
<p>2. Cobertura y capacidad de respuesta</p> <p>Se instrumentarán planes operativos que permitan orientar los procedimientos y la organización del personal.</p>	<p>2.1 Prevención del Delito Reorientar los esquemas de prevención y reacción sobre bases de suficiencia y efectividad.</p> <p>2.2 Procuración de Justicia Mejorar y eficientar la capacidad de respuesta a cargo de las procuradurías.</p> <p>2.3 Readaptación Social Procurar que asegure la incorporación de los internos a la sociedad.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Redistribuir e incrementar el número de elementos preventivos en función del volumen poblacional, la extensión territorial y la incidencia delictiva. • Adecuar planes operativos estatales y municipales hacia objetivos específicos en zonas urbanas, suburbanas y rurales. • Reglamentar y sistematizar dispositivos conjuntos entre corporaciones federales, estatales y municipales. • Diseñar y poner en práctica programas emergentes de regularización y desahogo de averiguaciones previas, órdenes de aprehensión y control de procesos. • Incorporar procedimientos, sistemas y controles que posibiliten la integración de averiguaciones previas y el cumplimiento de órdenes de aprehensión en tiempo y forma. • Incrementar el número de agencias y ministerios públicos, así como de auxiliares y peritos de acuerdo con la incidencia delictiva. • Establecer agencias del MP especializadas para indígenas, delitos sexuales y atención al turismo. • Coordinar las intervenciones del MP ante el poder judicial. • Revisar y adecuar los procedimientos de readaptación, contemplando tratamientos diferenciales para internos de alta, mediana, baja o nula peligrosidad y para menores infractores. • Modificar los esquemas de conmutación de penas y de preliberaciones, sobre bases objetivas, atendiendo a la peligrosidad del delincuente, a la gravedad del delito y a sus repercusiones sociales. • Incorporar procedimientos permanentes de monitoreo o seguimiento para los liberados bajo condición de buena conducta. • Eficientar los sistemas y procedimientos de administración penitenciaria. • Incrementar el número de custodios.

<p>3. Sistema Nacional de Información sobre Seguridad Pública</p> <p>La LGEBCNSNP, en su capítulo IV, señala que es obligación de la Federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios, la integración sistemática de la información sobre seguridad pública.</p> <p>Para tal propósito se construirá la Red Nacional de Telecomunicaciones en materia de Seguridad Pública, como el instrumento de la más alta tecnología a nivel internacional, que permita establecer una supercarretera de voz, datos e imágenes con estándares de seguridad.</p>	<p>3.1 Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública Consolidar y disponer del padrón nacional del personal.</p> <p>3.2 Registro Nacional de Armamento y Equipo Fortalecer el registro en coordinación con la SEDENA, para evitar su comercialización y registrar asignaciones al personal en servicio y, en su caso, su pérdida o inutilidad.</p> <p>3.3 Información para la procuración de justicia Apoyar las funciones de investigación, integración de averiguaciones, cumplimiento de órdenes de aprehensión e intervención en procesos judiciales, con información útil a las procuradurías.</p> <p>3.4 Estadísticas de seguridad pública Apoyar la toma de decisiones relacionadas con investigaciones y aprehensiones, así como dispositivos de vigilancia, presencia y reacción.</p> <p>3.5 Servicios de atención a la población Facilitar a la población el acceso a los servicios de seguridad pública.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Diseñar y concretar los registros del personal, que incluya policías preventivos y judiciales, ministerios públicos, peritos y custodios de todos los niveles de gobierno, que incluyan generales, huellas digitales, fotografías y antecedentes. • Contabilizar la antigüedad, los estímulos, reconocimientos, curso, sanciones, ascensos, promociones y transferencias laborales del personal, para sustentar los parámetros del servicio civil. • Prevenir el ingreso a cualquier institución de elementos con antecedentes delictivos o contrarios al servicio. • Crear el registro nacional de prestadores de seguridad privada. • Identificar, registrar y sistematizar armamento, municiones y equipo, con base en la licencia de portación de uso de armas correspondiente. • Operar el registro por nombre, cargo y adscripción de las armas y municiones asignadas al personal. • Integrar el registro que permita la identificación y ubicación del equipo. • Integrar el Registro Nacional de Indiciados, Procesados y Sentenciados. • Concentrar y actualizar la filiación de delinquentes, incluyendo medios, recursos y formas de operación. • Diseñar e incorporar procedimientos para el intercambio de información entre instituciones, relacionada con averiguaciones previas, consignaciones, órdenes de aprehensión, sentencias y ejecución de penas, entre otros actos procesales. • Integrar la estadística nacional de incidencia delictiva, homologando catálogos por modalidad en coordinación con el INEGI. • Intercambiar datos sobre incidencia delictiva que permitan planear esquemas y proponer criterios para la preservación del orden y la paz pública. • Establecer mecanismos para la evaluación y reorientación de las políticas sobre seguridad pública. • Instalar y operar el servicio telefónico nacional de emergencia para la localización de personas, bienes, reportes de ilícitos y apoyo a los servicios de salud y protección civil. • Instrumentar el registro de vehículos robados y recuperados, e intercambiar información sobre el registro nacional de vehículos. • Fortalecer los sistemas de información sobre seguridad en carreteras para transportes de carga, de pasajeros y de público en general. • Diseñar el sistema de buzones para sugerencias quejas y denuncias.
<p>4. Equipamiento, tecnología e infraestructura</p> <p>La cadena integral de la seguridad pública, que tiene como aspecto principal la profesionalización de los recursos humanos, para efficientar su trabajo requiere de acciones paralelas para mejorar sus recursos materiales y homologar la</p>	<p>4.1 Armamento y equipo Alcanzar niveles de suficiencia, en función de estado de fuerza, capacitación e incidencia delictiva.</p> <p>4.2 Instalaciones Transformar la imagen de los inmuebles e instalaciones de policía, procuración de justicia y readaptación social.</p> <p>4.3 Tecnología Diseñar, construir y operar la red nacional de telecomunicaciones, que mejore la capacidad de</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluar, cuantificar y adquirir armamento para estados y municipios, en cuanto a armas cortas, largas, municiones y equipo antimotín. • Igualmente, en cuanto a vehículos, lanchas, semovientes, uniformes y fornituras. • Dotar de equipo de comunicación y telemática con base en la red nacional de telecomunicaciones. • Mejorar el estado físico de las direcciones preventivas estatales y municipales. • Construir y dignificar las procuradurías estatales, agencias del MP, comandancias regionales, y laboratorios de servicios periciales. • Construir y dignificar centros de readaptación social. • Diseñar los sistemas y equipamiento a nivel informático. • Coordinar la instalación del sistema de voz, datos e imagen. • Diseñar y establecer protocolos de seguridad e interoperatividad de las corporaciones de los tres niveles de gobierno. • Diseñar los centros de comando, control, comunicaciones y

<p>tecnología para lograr la interoperatividad.</p>	<p>vigilancia, disuasión, reacción, investigación, aprehensión, procesamiento, ejecución de penas y medidas de seguridad.</p>	<p>cómputo C4. <ul style="list-style-type: none"> • Diseñar y edificar instalaciones especiales del Centro Nacional de Información. • Diseñar e instalar el servicio telefónico nacional de emergencias. </p>
<p>5. Instancias de coordinación</p> <p>La integralidad del sistema demanda la inserción de diferentes instituciones, organismos afines, expertos y demás entes relacionados con la seguridad pública.</p> <p>Las relaciones con los poderes legislativo y judicial deberán fortalecerse como elementos integradores, ya que tanto el marco normativo como la administración de justicia son elementos substanciales del SNSP.</p>	<p>5.1 Conferencias Nacionales Privilegiar la participación de instituciones y expertos en apoyo a los objetivos.</p> <p>5.2 Consejos de Coordinación Incentivar la participación de los tres niveles de gobierno en los consejos nacional, estatal, regional y municipal.</p> <p>5.3 Poder Legislativo Soportar jurídicamente las acciones y programas del SNSP ante los poderes legislativos federal y locales.</p> <p>5.4 Poder Judicial Fortalecer la vinculación del SNSP con los programas de administración de justicia de la federación y los estados.</p> <p>5.5 Policías Federales Posibilitar el desarrollo de dispositivos conjuntos entre corporaciones federales, con sus similares estatales y municipales, con fines de disuasión, reacción, investigación y aprehensión en ilícitos de mayor incidencia y repercusión social.</p> <p>5.6 Protección civil Apoyar los dispositivos de protección en cuanto a equipo y coordinación de emergencias.</p> <p>5.7 Readaptación social Socorro de ley.</p> <p>5.8 Comunicación social Introducir en la cultura popular mediante la propaganda total una actitud de respeto a la ley, rechazo al fenómeno delictivo y confianza en las instituciones.</p> <p>5.9 Servicios de apoyo a la población Ampliar los sistemas y organización de los servicios para la población.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluar y en su caso adoptar los resultados generados por la conferencias de procuración de justicia, de prevención y readaptación social y de participación municipal. • Establecer los programas que a cada una correspondan, reglamentando sus funciones y responsabilidades. • Revisar la composición de sus miembros, su marco legal y su funcionamiento, incorporando mejores instrumentos de seguimiento y evaluación. • Fortalecer las atribuciones de las secretarías ejecutivas en los convenios de coordinación entre la federación, las entidades federativas y el Distrito Federal. • Elaborar y poner a consideración de los ejecutivos federal y locales, iniciativas de ley, reglamentos y disposiciones que se consideren necesarias para asegurar la permanencia y continuidad del SNSP y concretar sus resultados conforme a derecho. • Privilegiar el intercambio de información y la presencia de los consejos nacional y estatales, con el poder legislativo. • Elaborar y proponer ante la SCJN y los tribunales superiores de Justicia, esquemas, criterios y medidas orientadas al mejoramiento y a la coordinación entre la procuración e impartición de justicia, así como el apoyo estadístico al sistema de información sobre seguridad pública. • Reglamentar el desarrollo de dispositivos conjuntos que prevé la LGEBCSNSP. • Apoyar la profesionalización y equipamiento de la policía federal de caminos, fiscal, migratoria y judicial federal. • Elaborar y poner a consideración del CNSP los manuales de operación y de procedimientos correspondientes. • Apoyar el equipamiento y tecnología de la red nacional de telecomunicaciones. • Inducir profesionalización y equipamiento a los cuerpos de bomberos y escuadrones de rescate. • Transferir a los gobiernos estatales el apoyo económico que corresponda para los reos federales en reclusorios estatales. • Diseñar una estrategia de medios impresos y audiovisuales que: desacrediten la conducta y las motivaciones del delincuente; muestren un efectivo proceso de profesionalización y depuración de las policías; acrediten la disposición de moderna tecnología para la prevención, denuncia e investigación de delitos; muestren la ampliación de la cobertura y mejoramiento de la capacidad de respuesta; muestren la complejidad de una política penitenciaria que comprende tanto el castigo como la corrección de los internos; modifiquen horarios de programas que induzcan indirectamente a la violencia o conductas antisociales. • Diseñar y difundir productos alternativos de comunicación que: implanten programas educativos que refuercen los contenidos de valores éticos, cívicos y conductas básicas de convivencia y solidaridad; transmitan nociones de lo prohibido y permitido a través de casos prácticos; desarrollen programas para la prevención del delito, un sentido de orgullo y pertenencia a los elementos de las instituciones de seguridad, con reconocimientos públicos. • Crear el centro de atención personalizada con fines de información y orientación. • Activar correos electrónicos a través de Internet. • Colocar buzones de sugerencias y quejas. • Integrar programas de apoyo a niños de la calle y par el combate de la violencia intrafamiliar.

<p>6. Participación de la comunidad</p> <p>Promover y facilitar permanentemente la intervención de la población, para que conozca y se involucre en los objetivos del programa.</p>	<p>6.1 Participación ciudadana</p> <p>Concientizar a la sociedad de lo importante de su participación en la prevención y denuncia de hechos ilícitos y en los programas y acciones de seguridad pública.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Concluir los procesos de integración de los comités, apoyando su colaboración a los consejos de coordinación. • Crear esquemas de contraloría social orientados a detectar deficiencias y medidas de solución. • Suscribir convenios para difundir medidas y programas de prevención genéricas. • Diseñar programas en centros escolares y asociaciones civiles. • Establecer el buzón ciudadano y aprovechar los medios electrónicos. • Elaborar un código ciudadano que induzca la cultura de la prevención y la denuncia. • Crear el premio "Policía del año" y otros incentivos que fortalezcan la autoestima y el reconocimiento social. • Elaborar informes sobre los logros del SNSP.
<p>7. Marco Legal</p> <p>Es necesario realizar una revisión integral que procure armonizar las disposiciones legales federales y locales, a fin de crear un marco jurídico moderno para dar respuesta a las necesidades que la sociedad plantea.</p>	<p>7.1 Marco Legal</p> <p>Coadyuvar con los órganos de autoridad competentes para la elaboración de iniciativas de ley y reglamentos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Actualizar las leyes vigentes en la materia. • Adecuar los ordenamientos locales a los federales para que respondan a los mismos conceptos y objetivos de la seguridad pública. • Celebrar convenios con universidades y barras de abogados para el estudio de propuestas de iniciativas de leyes. • Reglamentar los centros federales de readaptación social. • Celebrar convenios de coordinación en la materia. • Proponer la revisión de las leyes penales, de procedimientos, de ejecución de sanciones y otras relativas, a fin de que impacten positivamente en el nuevo modelo integral y sus subsistemas.
<p>8. Servicios Privados de Seguridad</p> <p>Las empresas tienen la obligación de coadyuvar con las autoridades e instituciones policiales, así como de sujetarse al nuevo régimen.</p>	<p>8.1 Servicios privados de seguridad</p> <p>Coordinar el funcionamiento de las empresas y personas que prestan el servicio, con base en las leyes federales y estatales.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Establecer normas y procedimientos para legitimar la actuación y desempeño de las empresas. • Determinar jurídicamente la obligación de aportar datos para el registro nacional de personal. • Revisar y actualizar el registro de armamento y la licencia de portación de armas. • Certificar la competencia de los empleados e imponer cursos de capacitación obligatorios en las academias locales como condición de ingreso y permanencia.

En síntesis, el valor histórico de las estrategias y acciones descritas radicó en que constituyeron un primer esfuerzo de las autoridades del Estado mexicano para hacer frente, de manera metodológica, a la violencia y a la impunidad, marcar rumbo, definir y orientar metas, estrechar lazos de colaboración entre sus diferentes instancias y con la ciudadanía, ampliar la visión de la seguridad pública como un factor prioritario del desarrollo nacional y de la transición política, económica y social del país, y mejorar las áreas de prevención, de procuración y administración de justicia, y de readaptación social, bajo los principios de coordinación, integralidad y eficiencia.

2.3 LOS INSTRUMENTOS SURGIDOS DE LA ALTERNANCIA EN EL EJECUTIVO FEDERAL

El 1° de diciembre de 2000, por primera vez en la época moderna del país, rindió protesta como Presidente de la República un egresado del Partido Acción Nacional, instituto político que formalmente tenía mayor antigüedad y trayectoria en la oposición, haciendo a un lado al Partido Revolucionario Institucional que, en sus diferentes etapas, había gobernado por más de setenta años ininterrumpidos.

No es objeto de este trabajo profundizar en el análisis de las causas que originaron la alternancia. Sin embargo, de manera general se puede mencionar que aquéllas se encuentran en el desgaste de un régimen presidencialista, que si bien en una etapa

significó avances sustantivos en la calidad de vida de los mexicanos, expansión de las clases medias y ascenso de las populares, a pesar de restringir derechos civiles, políticos y democráticos para garantizar un control formal [e informal] de tipo corporativista y clientelar de la sociedad, en el último cuarto del siglo pasado se desdibujó por sus excesos y un ejercicio arbitrario, frívolo e irresponsable del poder, que reflejaría en periódicas crisis económicas, retrocesos severos en las expectativas de bienestar de las capas sociales mayoritarias, incremento de la pobreza, concentración brutal de la riqueza, corrupción sin límites al interior de las instituciones y el surgimiento de nuevos patrones en la actividad criminal.

En los años de 1993 y 1994, México sufrió magnicidios inéditos desde la época revolucionaria, el surgimiento de grupos terroristas y una insospechada crisis económica que prácticamente quebró al Estado y al pueblo, con la consolidación del narcotráfico como una realidad que superaba la mítica idea de que el territorio nacional era lugar de paso afianzándose como espacio de producción, comercialización y de florecimiento de delitos conexos como el secuestro, el robo de vehículos o el tráfico de armas, al abrigo de un sinnúmero de complicidades y protección que los criminales encontraron en muchos de los hombres enquistados en el poder.

Por lo anterior, y no obstante los avances democrático electorales, la recuperación de la economía y la definición de estrategias para recobrar la seguridad pública, que se construyeron en el segundo tercio del gobierno del Presidente Zedillo, los mexicanos decidieron no refrendar su confianza al PRI y otorgaron su voto mayoritario a Vicente Fox, más por su exitoso perfil mediático que por sus calidades personales, sin perderse de vista su aparente trayectoria exitosa como empresario y gobernante del Estado de Guanajuato.

Desde la gubernatura, Fox pretendió inaugurar nuevas formas de ejercer el poder, que a la larga representaron un desconocimiento lamentable de las normas básicas para su funcionamiento y un desprecio por la respetabilidad del orden institucional y la dignidad de las investiduras. Concepciones que una vez que desempeñó la Primera Magistratura, comprensiblemente limitaron su visión y actuación, en demérito del Estado de derecho por el incremento de los índices de criminalidad e impunidad que hoy sufre la nación. En seguridad pública nunca encontró la brújula, desdeñó los instrumentos y herramientas que el nuevo modelo venía desarrollando desde la Cruzada iniciada en 1998, que luego retomaría ante la carencia de ideas pero sin profundizar, ni mejorar ni adaptar sus alcances a las circunstancias prevaletentes en su gestión.

Estas someras reflexiones no tienen más propósito que precisar que la alternancia política no arrojó mejoras en los niveles de protección a la integridad de las personas ni a sus bienes, derechos y libertades. En gran medida por la inoperancia y falta de trabajo del SNSP, deber incumplido por quienes tuvieron la responsabilidad de impulsar sus objetivos y fines y, por ende, de responder a la confianza presidencial. No lo hicieron en parte por sus incapacidades y en otra por la consideración que permeó al inicio de ese gobierno, en el sentido de que todo lo pasado fue malo y todo lo bueno estaría por comenzar. Maniqueísmo tal vez útil para el discurso de una campaña electoral pero inválido y estólido para ejercer con una visión de estadista la función gubernamental.

Por ello, se careció de talento y sensibilidad para entender que se tenían los cimientos y se comenzaba a fraguar una política de Estado en materia de seguridad pública, que al continuarse y profundizarse en sus acciones, tendría que haber dado sus primeros resultados efectivos precisamente en el periodo de Fox, por lo menos en la

modernización, profesionalización y elevación de la capacidad de respuestas de las instancias, irracionalidad que hoy paga el pueblo de México por el tiempo perdido, en éste y otros rubros.

Por ejemplo, sin rigor técnico ni seriedad alguna por lo delicado del tema, la responsabilidad de la Secretaría Ejecutiva del SNSP se entregó a quien además de no contar con experiencia vinculada a la seguridad pública como marca la ley, tenía una larga trayectoria en las filas de la burocracia priísta sin relevancia alguna, en dependencias de diferentes naturaleza y en las viejas formas de hacer política que, supuestamente, criticaba el PAN. Lo mismo sucedió con el primer titular de la Secretaría de Seguridad Pública, quien dejó a la deriva y botó el cargo en la etapa final del mandato presidencial para evitar la “quema” que se veía venir por la falta de resultados y la inconformidad de la población por la inseguridad creciente; hoy, con gran cinismo, se dedica a predicar y proponer soluciones a un problema que no supo ni quiso resolver en su momento.

Asimismo, politólogos, analistas y muchas voces de la sociedad, señalaron oportunamente que, para la administración del Presidente Fox, era fundamental conocer en detalle el vínculo entre el narcotráfico y el poder político que gobernó al país durante las últimas décadas [incluidos gobiernos panistas estatales], con la intención de que se actuará en consecuencia como condición sustantiva para realmente avanzar en el combate al flagelo del crimen organizado.

No tiene caso abundar en la ausencia de resultados en esta materia que, además de una obligación formal, fue mandato popular que en mucho inspiró y propició la transición democrática electoral. Compromiso histórico que por incompetencia o miedo no se quiso acometer, lo que en mucho explica la criminalidad que se fortaleció y disparó desde ese periodo y hoy tiene en grave riesgo el futuro de la nación.

2.3.1 La creación de la Secretaría de Seguridad Pública

En el mes de noviembre de 2000, la fracción parlamentaria del PAN en la Cámara de Diputados de la LVIII Legislatura del Congreso de la Unión, presentó iniciativa de reformas a las leyes: *Orgánica de la Administración Pública Federal, General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública y de la Policía Federal Preventiva*, entre otras, a fin de dar cumplimiento al ofrecimiento de campaña de su candidato a la presidencia [propuesta que fue similar en los demás aspirantes], de crear una secretaría del despacho encargada de manera prioritaria de la materia de la seguridad pública, que hasta entonces tenía el rango de subsecretaria en la de Gobernación.

En la exposición de motivos se explicó el escenario de elevada incidencia delictiva existente en el país, la necesidad de anteponer una visión social más que penal hacia las causas de la violencia y la delincuencia en la definición de la política criminal, en un proceso de actualización y modernización de las instituciones y en apego al régimen de garantías y a la democratización de la sociedad:

“A cada etapa de la historia patria ha correspondido una estructura orgánica adecuada a las necesidades y demandas de la población y a las prioridades nacionales. En este sentido, la Administración Pública Federal debe responder a estos retos, estructurándose de tal manera que convierta las leyes y los presupuestos en políticas públicas que den sustento material y legitimidad social al gobierno. A partir del 2 de julio, el pueblo mexicano ha transitado de una etapa de su historia a otra, más democrática y más libre, en la que la

única garantía de estabilidad y progreso es la gobernabilidad democrática sustentada en el Estado Constitucional de Derecho [...] Las instituciones son el espacio social en el que se deben procesar de manera pacífica los conflictos, las demandas y las aspiraciones sociales. Sin duda, las instituciones son el espacio legitimado para circular las ideas, los intereses y las demandas de todos los ciudadanos. Sin las instituciones, viviríamos en la anarquía y en la barbarie y la única salida de los conflictos sociales sería la violencia, que nos llevaría al embrutecimiento y la desintegración de la sociedad [...] En función de lo expresado hasta ahora, se pretende que la Secretaría de Gobernación pueda concentrar más su atención en aportar su contribución a la construcción de la gobernabilidad democrática del país, mediante la construcción de acuerdos surgidos de la convergencia política, como de la aplicación de la ley, que permitan: sustentar la unidad nacional, preservar la cohesión social, fortalecer las instituciones de gobierno y, a la vez, dar impulso a la reforma del Estado mediante la promoción de una actitud que haga posible adaptar las instituciones políticas a la nueva circunstancia del país. La creación de esta nueva Secretaría persigue el objetivo fundamental a que debe aspirar todo gobierno democrático, esto es, garantizar el goce de las libertades fundamentales de todos los habitantes del país [...] De manera específica destaca la instalación del Sistema Nacional de Seguridad Pública [...] sea el conducto natural a través del cual se consolide la modernización de las instituciones responsables de esta función pública, siempre en el marco del Estado democrático y de derecho [...] Con la transferencia a la propuesta Secretaría de Seguridad Pública, de las funciones vinculadas a ese ámbito, hoy a cargo de la Secretaría de Gobernación, ésta vería fortalecida su capacidad para prestar singular atención al desempeño de otras funciones relevantes a su cargo, como la de fungir como conducto institucional del Ejecutivo para la comunicación con los otros poderes y con los órganos constitucionales autónomos”.⁵⁷

Asimismo, la iniciativa reconoció los acciones del gobierno de la República, que estaba concluyendo su gestión, al crear el Sistema Nacional de Seguridad Pública y la Policía Federal Preventiva, pero señalaba que no se habían logrado los resultados esperados, por lo que se proponía crear la Secretaría de Seguridad Pública, a efecto de que el Poder Ejecutivo integrara, ordenara y ejerciera la política criminal federal mediante una sola estructura orgánica, sumando todos los esfuerzos y recursos destinados a atender estas atribuciones, de manera tal que el ejercicio de las mismas se soportara favoreciendo la prevención del delito sobre la represión y dando prioridad a la participación ciudadana.

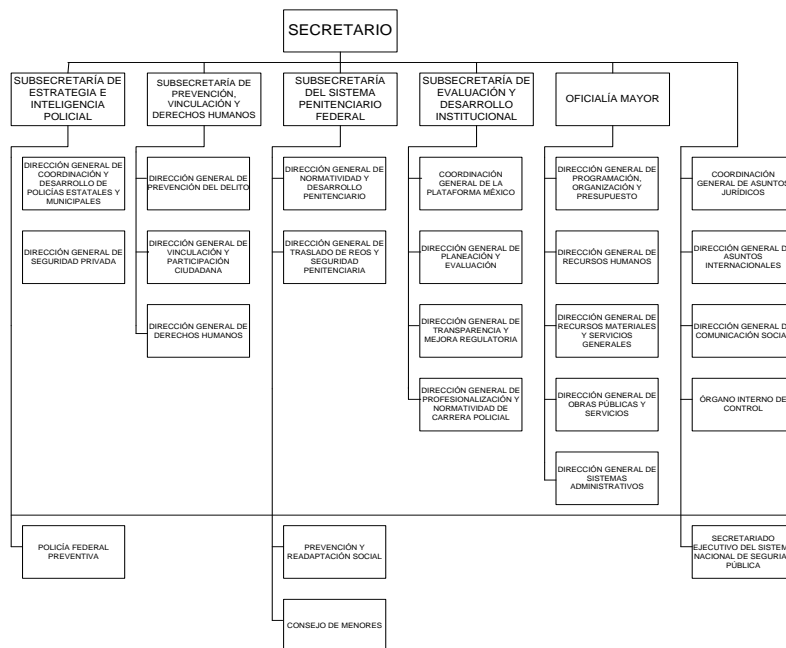
Si bien, la creación de la Secretaría se motivo en la lógica administrativa de la operación de las políticas públicas, de manera equivocada también se señaló que la Secretaría de Gobernación había hecho uso de las funciones de seguridad y de las corporaciones policiales a su cargo bajo consideraciones de oportunidad política más que legales y técnicas, insinuando que eran instrumentos para reprimir o violentar a los opositores, lo cual en todo caso habría sido una falta de quienes dispusieran infundada e indebidamente de dichas facultades y no propiamente del diseño institucional; el hecho de que aquéllas se hayan desprendido de la órbita de la unidad administrativa responsable de la política interna, no es garantía de que la fuerza pública pudiese ser aprovechada ilegítimamente o para violentar derechos humanos, como sucedió, *v.gr.*, en el caso referido de Atenco.

⁵⁷ CÁMARA DE DIPUTADOS, LVIII Legislatura, *Gaceta Parlamentaria*, año III, número 627, jueves 9 de noviembre de 2000 [http://www.emexico.gob.mx/wb2/eMex/eMex_Gaceta_Parlamentaria_Camara_de_Diputados]. Consulta realizada el 11 de agosto de 2008.

De conformidad con el artículo 30 bis de la *Ley Orgánica de la Administración Pública*, a la Secretaría de Seguridad Pública [SSPF] corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. Desarrollar las políticas de seguridad pública y proponer la política criminal en el ámbito federal, que comprenda las normas, instrumentos y acciones para prevenir de manera eficaz la comisión de delitos; **II.** Proponer al Ejecutivo Federal las medidas que garanticen la congruencia de la política criminal entre las dependencias de la administración pública federal; **III.** Presidir el CNSP; **IV.** Representar al Poder Ejecutivo Federal en el SNSP; **V.** Proponer al CNSP al Secretario Ejecutivo y, en su caso, removerlo libremente; **VI.** Proponer en el seno del CNSP, políticas, acciones y estrategias de coordinación en materia de prevención del delito y política criminal para todo el territorio nacional; **VII.** Fomentar la participación ciudadana en la formulación de planes y programas de prevención en materia de delitos federales y, por conducto del SNSP, en los delitos del fuero común; **VIII.** Promover y facilitar la participación social para el desarrollo de actividades de vigilancia sobre el ejercicio de sus atribuciones; **IX.** Atender de manera expedita las denuncias y quejas ciudadanas con relación al ejercicio de sus atribuciones; **X.** Organizar, dirigir, administrar y supervisar la PFP, así como garantizar el desempeño honesto de su personal y aplicar su régimen disciplinario; **XI.** Proponer al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos el nombramiento del Comisionado de la PFP; **XII.** Salvaguardar la integridad y el patrimonio de las personas, prevenir la comisión de delitos del orden federal, así como preservar la libertad, el orden y la paz públicos; **XIII.** Establecer un sistema destinado a obtener, analizar, estudiar y procesar información para la prevención de delitos, mediante métodos que garanticen el estricto respeto a los derechos humanos; **XIV.** Elaborar y difundir estudios multidisciplinarios y estadísticas sobre el fenómeno delictivo; **XV.** Efectuar, en coordinación con la PGR, estudios sobre los actos delictivos no denunciados e incorporar esta variable en el diseño de las políticas en materia de prevención del delito; **XVI.** Organizar, dirigir y administrar un servicio para la atención a las víctimas del delito y celebrar acuerdos de colaboración con otras instituciones del sector público y privado para el mejor cumplimiento de esta atribución; **XVII.** Organizar, dirigir y administrar el servicio civil de carrera de la policía a su cargo; **XVIII.** Regular y autorizar la portación de armas para empleados federales, para lo cual se coordinará con la Secretaría de la Defensa Nacional; **XIX.** Otorgar las autorizaciones a empresas que presten servicios privados de seguridad en dos o más entidades federativas, así como supervisar su funcionamiento; **XX.** Celebrar convenios de colaboración, en el ámbito de su competencia y en el marco del SNSP, con otras autoridades federales, estatales, municipales y del D.F., así como establecer acuerdos de colaboración con instituciones similares, en los términos de los tratados internacionales, conforme a la legislación; **XXI.** Colaborar, en el marco del SNSP, cuando así lo soliciten otras autoridades federales, estatales, municipales o del D.F. competentes, en la protección de la integridad física de las personas y en la preservación de sus bienes, en situaciones de peligro cuando se vean amenazadas por disturbios u otras situaciones que impliquen violencia o riesgo inminente; **XXII.** Auxiliar al Poder Judicial de la Federación y a la PGR, cuando así lo requieran, para el debido ejercicio de sus funciones; **XXIII.** Ejecutar las penas por delitos del orden federal y administrar el sistema federal penitenciario; así como organizar y dirigir las actividades de apoyo a liberados; **XXIV.** Participar, conforme a los tratados respectivos, en el traslado de los reos a que se refiere el quinto párrafo del artículo 18 constitucional; **XXV.** Administrar el sistema federal para el tratamiento de menores correspondiente y con estricto apego a los derechos humanos; **XXVI.** Promover la celebración de convenios entre las autoridades federales, y de éstas, con aquéllas estatales, municipales y del D.F. competentes, en aras de lograr la efectiva coordinación y funcionamiento del SNSP y el combate a la delincuencia, y **XXVII.** Las demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.

En la lógica de la cadena de la seguridad pública, a la SSP correspondería la totalidad de funciones que no son inherentes a la procuración y administración de justicia, por lo cual es recomendable que, por racionalidad técnico administrativa en el tratamiento de la materia, se le asignen las facultades de operación del [sub]sistema nacional de protección civil, que tienen como fin prevenir y auxiliar a la población ante eventos generados por catástrofes, desastres de la naturaleza, emergencias o fenómenos perturbadores que pongan en riesgo la vida de las personas, los bienes, servicios públicos, planta productiva y el medio ambiente. Sin menoscabo de que la Secretaría de Gobernación, como instancia coordinadora de facto del gabinete y responsable de la política interna, supervise la operación de aquella secretaría y sus vínculos de colaboración con los órdenes de gobierno locales y municipales.



Por su parte, el *Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública*, en el artículo 3° define la estructura administrativa central que la compone, así como los órganos desconcentrados que son la *Policía Federal Preventiva*, el *Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Prevención y Readaptación Social* y el *Consejo de Menores*, como se muestra en el gráfico anterior.

Asimismo, cabe recordar que el artículo 16 de la LGEBCSNP señala que el Presidente del CNSP, tiene la facultad de promover en todo tiempo la efectiva coordinación y funcionamiento del Sistema Nacional.

Una política de Estado tiene este carácter en tanto que no sólo concibe la actuación y colaboración de las autoridades de los tres órdenes de gobierno en la definición y ejecución de programas y acciones, sino que también involucra a la población como condición *sine qua non* para avanzar realmente en la prevención del delito. De esta forma, el artículo 7° del Reglamento, establece que el Secretario instalará un *Consejo Ciudadano de Seguridad Pública*, como órgano de vinculación y enlace con organizaciones académicas, empresariales y sociales, para la consulta, análisis, formulación, articulación, seguimiento y evaluación de acciones.

A la SSP, como dependencia del Poder Ejecutivo especializada en la materia, corresponde impulsar la coordinación de acciones entre las instancias y corporaciones federales, estatales y municipales, para construir un frente común orgánico y operativo, sin vulnerar las propias atribuciones legales, que permita combatir la criminalidad y preservar el orden público.

El titular de la Secretaría es responsable, por un lado, de proponer al ejecutivo medidas que garanticen congruencia en la política criminal de las dependencias federales y de las funciones específicas de prevención y de readaptación social y, por el otro y en su carácter de coordinador del SNSP, políticamente también lo es de la seguridad pública del país en su concepto amplio. Está dotado de competencias e instrumentos para diseñar, convenir, inducir, proponer e impulsar políticas, programas, presupuestos, estrategias y acciones para fortalecer la vigencia del Estado de derecho en los tres

órdenes de gobierno, encomiendas para cuyo cumplimiento cuenta con una sólida estructura orgánica, en particular, el *Secretariado Ejecutivo del SNSP*.

Este órgano desconcentrado, según su Reglamento, dispone de autonomía técnica y operativa, su titular es el Secretario Ejecutivo, quien de acuerdo al artículo 14 de la LGEBCSNSP, para ser elegido por el CNSP, tiene que ser mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos civiles y políticos, contar con más de 35 años de edad, licenciatura en Derecho, y ser de reconocida capacidad, probidad y experiencia en el área de seguridad pública.

Sus atribuciones le son conferidas por los artículos 16 de la propia Ley y el 9° del Reglamento, que sustancialmente son: apoyar en la ejecución, seguimiento y evaluación de los acuerdos y resoluciones del Consejo, formular los informes correspondientes, coadyuvar en el diseño, desarrollo, instrumentación y administración de las bases de datos del subsistema de información, de la red de nacionales de telecomunicaciones y del servicio profesional de carrera, así como asistir al Presidente de este órgano colegiado en su responsabilidad de promover en todo tiempo la efectiva coordinación y funcionamiento del SNSP.

Para el despacho de los asuntos a su cargo, el Secretariado se organiza con las direcciones generales [artículo 5°] que tienen las funciones siguientes: de *Planeación*, conducir los procesos de programación, presupuestación, seguimiento y evaluación de los recursos financieros que se aportan a los estados; del *Sistema Nacional de Información*, instrumentar los aspectos técnicos para la operación de las bases de datos y los registros nacionales; de la *Academia Nacional de Seguridad Pública*, coadyuvar en la promoción del servicio nacional de apoyo a la carrera profesional en la materia; de *Coordinación con Instancias*, desarrollar y promover la colaboración con las instancias estatales para impulsar el cumplimiento del programa nacional.

Asimismo, de la *Red Nacional de Telecomunicaciones*, coordinar la administración, desarrollo y mantenimiento de la infraestructura tecnológica de comunicaciones y redes, y del servicio telefónico nacional de emergencias 066; de *Infraestructura y Equipamiento de Seguridad Pública*, definir la homologación de reglas, bases y criterios técnicos de estos bienes y asesorar a los estados; de *Asuntos Jurídicos y Normatividad*, formular anteproyectos de leyes, reglamentos, acuerdos, convenios y demás ordenamientos; y, del *Registro Público Vehicular*, operar, mantener actualizado y establecer las reglas de operación y funcionamiento del registro.

2.3.2 El Plan Nacional de Desarrollo y el [ausente] Programa Nacional de Seguridad Pública, 2001-2006

El Plan fue publicado el 30 de mayo de 2001. En su apartado número 7, intitulado *Área de Orden y Respeto*, incluyó el objetivo rector, *Garantizar la seguridad pública para la tranquilidad ciudadana*, previo diagnóstico que refería:

La inseguridad pública es una de las mayores preocupaciones de la ciudadanía y del nuevo gobierno. Ésta se ha caracterizado por el incremento de una delincuencia cada vez más violenta y organizada que crea un clima de incertidumbre y de desconfianza entre la población, y da lugar a un proceso de descomposición de las instituciones públicas y de la convivencia social. **La tendencia delictiva decrece de 14.6 delitos por cada 1000 habitantes denunciados en 1998 a 13.7, cifra todavía alta, con la que inicia la presente administración.** La falta de confianza de la ciudadanía en las instituciones hace que no sean denunciados muchos otros delitos.

Diversos factores han contribuido a este estado de cosas: una gran corrupción; corporaciones penetradas por la delincuencia; inobservancia de la ley; leyes obsoletas; falta de equidad en la administración de la justicia; evasión de la justicia e impunidad; un número de policías por debajo del estándar internacional y escasa capacitación de los mismos, así como una mayor beligerancia y acción de la delincuencia organizada y del tráfico ilícito de drogas.

Asimismo, señalaba que “salvaguardar la seguridad pública es la responsabilidad primaria y esencial del Estado. Proteger y garantizar la libertad, la integridad física y el patrimonio de la población son las bases para un desarrollo sólido en lo económico, político y social para tener certidumbre, confianza, orden y estabilidad”. El efecto de la lucha contra la delincuencia será medible por el número de delitos cometidos y denunciados. Es fundamental promoverse la cultura de la denuncia por parte de las víctimas de los delitos. Adicionalmente, se llevarán a cabo encuestas públicas relativas a la percepción que sobre la seguridad tenga la ciudadanía. Y, como estrategias, proponía:

ESTRATEGIAS DEL PND 2001-2006

i] Prevenir el delito para garantizar la seguridad ciudadana: Establecer mecanismos de reclutamiento, selección, capacitación, profesionalización, inspección y supervisión del desempeño policial, así como instrumentar el servicio civil de carrera que permita contar con una policía honesta, con vocación de servicio, eficiente y respetuosa de los derechos humanos, dotándola de equipo, tecnología, armamento e instalaciones que le permitan actuar de manera anticipada a la comisión del delito, modernizando, asimismo, los esquemas estratégicos, tácticos y operativos, a fin de reducir los índices de delitos y mejorar **el servicio de seguridad pública**.

ii]. Lograr la reforma integral del sistema de seguridad pública: Reformar el sistema de seguridad pública mediante un conjunto de cambios estructurales, entre los que se encuentran: la adecuación del marco jurídico; la puesta en marcha del servicio civil de carrera; la capacitación y profesionalización de los elementos policiales; la mejora de los salarios y las prestaciones; el combate a fondo de la corrupción y la impunidad; la dotación de un mejor equipo, armamento, vehículos e infraestructura; la incorporación de tecnología de punta; el desarrollo de sistemas de información de calidad; la renovación de los sistemas operativos; el establecimiento de mecanismos de control, evaluación y medición de resultados; el impulso a la participación ciudadana; el respeto a los derechos humanos; el cumplir y hacer cumplir las leyes y los reglamentos de buen gobierno, así como la aplicación del programa integral de readaptación social.

iii] Combatir la corrupción, depurar y dignificar los cuerpos policiales: Establecer mecanismos de selección y control más rigurosos en el reclutamiento y contratación del personal operativo, diseñar y operar programas de supervisión, evaluación y seguimiento del desempeño policial, así como mejorar las condiciones salariales y las prestaciones sociales de dicho personal.

iv] Reestructurar integralmente el sistema penitenciario: Reformar los ordenamientos jurídicos que permitan la renovación del sistema penitenciario mexicano y reestructurarlo de forma integral, entendiendo por integral el cambio del viejo paradigma que ha puesto en evidencia el fracaso de la readaptación y reinserción social de los internos y de quienes ya cumplieron su sentencia. Con esta nueva visión es necesario cambiar la concepción de los centros de reclusión para convertirlos en centros de trabajo, educación y deporte, combatir la corrupción en todas sus formas y mejorar las instalaciones.

v] Promover la participación y organización ciudadanas en la prevención de delitos y faltas administrativas: Fortalecer los mecanismos de participación ciudadana en actividades de prevención de conductas delictivas, mediante la coordinación de esfuerzos con las instancias policiales poniendo especial cuidado en que no se deterioren los espacios de convivencia social y en que se respeten los derechos que por ley le corresponden a los demás. Promover la denuncia de todo tipo de conducta ilícita y antisocial cometida por un servidor público o por cualquier integrante de la comunidad.

No se soslaya que, por separado, el PND incorporó el objetivo rector de:

Garantizar una procuración de justicia pronta, expedita, apegada a derecho y de respeto a los derechos humanos, y como estrategias propuso: Actualizar la institución del Ministerio Público de la Federación a fin de lograr una procuración de justicia pronta, expedita, apegada a derecho y de respeto a los derechos humanos; combatir los delitos del ámbito federal, en especial el tráfico ilícito de drogas y los relativos a la delincuencia organizada,

para lo cual se emitirán programas nacionales de procuración de justicia y de control de drogas; depurar, desarrollar y dignificar a los responsables de la procuración de justicia; e, incrementar la confianza de los ciudadanos en la procuración de justicia federal.

En efecto, la PGR emitió sus respectivos programas sectoriales.

En las medidas instrumentadas para transformar la Procuraduría, destacó la creación de la Agencia Federal de Investigación [AFI], para sustituir a la antigua y corrupta Policía Judicial Federal, tomando como referentes conocimientos y modelos más eficientes de seguridad y policía de América y Europa, para construir una policía conformada por investigadores, que reflejaran a la sociedad un cambio de forma y fondo, con una reingeniería en la que se diseñaron conceptos, metodología, bases de datos, voz e imágenes para recolectar, analizar y explotar información para la planeación, y procedimientos de operación y despliegue policial.⁵⁸

No obstante que el Plan reconoce una disminución de la incidencia delictiva formalmente registrada, en 2001, el tema de la inseguridad ya era la demanda más consistente de la sociedad, por lo que llama la atención que fuera tratado de manera simplista, como se puede observar de las citas anteriores y en la siguiente reflexión:

Plantea salvaguardar la seguridad pública cuándo ésta es una función a cargo del Estado, en cuyo ejercicio se construye, recrea o destruye, es acción no un bien estático que haya que encapsular; desconoce el concepto integral y lo reduce a las tareas de prevención, exclusivamente por disuasión policial o situacional, y de readaptación social, el tema de la procuración de justicia lo trata por separado sin hacer mención al otro eslabón de administración de justicia; propone lograr la reforma integral del sistema de seguridad pública mediante cambios estructurales, con propuestas que no aportan ninguna novedad o diferencia con las estrategias y acciones que en ese momento estaban en curso, a partir del nuevo modelo que significó una profunda transformación en el diseño legal y de actuación institucional, como se mencionó en los puntos anteriores; si supuestamente se trata de un documento rector nacional, sus objetivos se limitaron al gobierno federal, ya que no se observa ninguna línea relativa a la coordinación, convención o inducción de acciones con los estados y municipios, ni a la operación del SNSP.

Estos datos dibujaron un descuido inicial del gobierno en turno, por lo menos en los conceptos y fundamentos, que deberían corregirse en el programa respectivo. Sin embargo, no fue sino hasta el 14 de enero de 2003 [más de dos años después de iniciado el periodo sexenal] que se publicó el Programa Nacional de Seguridad Pública, elaborado de manera unilateral por parte del Ejecutivo Federal, habida cuenta que nunca se sometió a la consideración del Consejo Nacional de Seguridad Pública; incluso, el propio decreto de aprobación de ese instrumento, en su artículo segundo, expresó que la coordinación de su ejecución se propondría a los gobiernos de las entidades federativas en el marco del SNSP.

Con este proceder centralista, en los hechos se violentaron los artículos 9º, 15 y 17 de la LGEBCSNSP, que claramente estipulan la facultad del Consejo Nacional para conocer y resolver sobre la formulación de propuestas para el programa nacional de seguridad pública, llevarlo a cabo y evaluar su cumplimiento, responsabilidad que tendrían que observar tanto el Presidente cuanto el Secretario Ejecutivo del CNSP.

⁵⁸ Cfr. GARCÍA LUNA, Genaro, *¿Por qué 1,661 corporaciones de policía no bastan? Pasado, presente y futuro de la Policía en México*, op. cit., capítulo VI.

El programa no aportó ninguna novedad, partió de un diagnóstico de la incidencia delictiva, la capacidad de respuesta institucional y de un informe de labores realizadas por la SSPF durante los años 2001 y 2002. Presentó un catálogo de buenas intenciones muy genérico, no consideró la visión integral de la seguridad pública, prácticamente se centró en las funciones y responsabilidades federales, agregó una línea estratégica relativa al SNSP que se había olvidado en el PND y, en los hechos, realmente se trató del programa sectorial de la Secretaría para ese sexenio del gobierno de la República, por lo que se fue perdiendo la visión estratégica y de política de Estado y la convocatoria y concurrencia de las instituciones estatales y municipales, que se habían alcanzado a partir del año de 1998, con la Cruzada Nacional anteriormente relatada.

En el cuadro siguiente, se hace una exposición resumida de los objetivos y líneas estratégicas y de acción del Programa.

PROGRAMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA 2001-2006

OBJETIVOS	LÍNEAS ESTRATÉGICAS	LÍNEAS DE ACCIÓN
<p>1. Prevenir el delito para garantizar la seguridad pública y la tranquilidad ciudadana</p>	<p>a] Desarrollar e instrumentar programas y mecanismos integrales de prevención del delito;</p> <p>b] Proporcionar apoyo a los gobiernos locales y las autoridades federales de acuerdo a los recursos disponibles;</p> <p>c] Promover la difusión de estrategias y de sistemas de prevención del delito.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer los programas de prevención del delito y los esquemas operativos en materia de delitos federales; • Incrementar el estado de fuerza de la PFP y modernizar su equipamiento para incrementar el apoyo a los estados; • Modernizar el equipo y armamento de la Coordinación General de Seguridad Regional para disminuir los asaltos y accidentes en carreteras federales; • Regionalizar y desconcentrar las unidades operativas de la PFP en el país; • Organizar unidades operativas por especialidad; • Actualizar e implantar esquemas de prevención, inteligencia y operativos interinstitucionales; • Fomentar en la población la cultura de la prevención y la denuncia para combatir el delito y la impunidad desde el seno familiar, la escuela, la comunidad y el ámbito laboral; • Establecer centros de atención a víctimas de delitos y para prevenir la violencia y desintegración familiar; • Difundir políticas de prevención del delito.
<p>2. Lograr la reforma integral del sistema de seguridad</p>	<p>a] Proponer la política criminal del país, desde una perspectiva integral;</p> <p>b] Promover la adecuación del marco jurídico en materia de seguridad pública y de empresas de seguridad privada;</p> <p>c] Promover la instrumentación del servicio civil de carrera.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Diseñar políticas y establecer programas coordinados interinstitucionales con los tres niveles de gobierno, para conjugar las acciones de seguridad pública con los programas de desarrollo social y fomento económico; • Promover programas de prevención de conductas antisociales de atención a la juventud y de tratamiento de población adicta y de alto riesgo; • Realizar investigaciones con estados y municipios sobre las causas estructurales de delito, su clasificación geodelictiva, patrones del comportamiento, tendencias históricas, cifras negras para perfeccionar la política anticrimen; • Promover reformas legislativas para establecer la reparación del daño, compactar el procedimiento penal y establecer un sólo Código Penal y de Procedimientos Penales; • Cambiar la legislación para que en los delitos contra la nación, contra el erario público, el secuestro, el narcotráfico y el crimen organizado no opere la prescripción; • Adecuar el marco jurídico que regula a las empresas de seguridad privada; • Desarrollar políticas que regulen el servicio civil de carrera; • Proponer programas de homogenización y desarrollo de recursos humanos, capacitación, certificación, profesionalización, equipamiento, infraestructura y sistema de trabajo; • Establecer un sistema de indicadores de medición de la gestión de seguridad pública y evaluación de resultados.

<p>3. Combatir la corrupción, depurar y dignificar los cuerpos policiales</p>	<p>a] Promover un sistema de reconocimientos y estímulos al personal;</p> <p>b] Combatir la corrupción mediante el establecimiento de un sistema de control de confianza, capacitación continua y evaluación de permanencia;</p> <p>c] Prevenir la violación de los derechos humanos en las corporaciones policiales.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Establecer programas, políticas, instrumentos y mecanismos tendientes a prevenir la corrupción en todas sus formas dentro de la SSP; • Establecer un sistema de reconocimientos y estímulos al personal para motivar al personal sustantivo de la SSP; • Generar en los cuerpos policiales una actitud de servicio que los distinga por su integridad, confiabilidad y honestidad para su desarrollo integral; • Aplicar exámenes psicológicos, médicos, de conocimientos, toxicológicos y poligráficos, para el personal sustantivo a través de programas de control de confianza; • Establecer mecanismos de seguimiento y supervisión para vigilar que los elementos de la policía se conduzcan bajo los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez; • Establecer un programa simplificado de quejas y denuncias sobre actos de corrupción de la SSP; • Atender las recomendaciones de la CNDH; • Realizar programas de capacitación en derechos humanos para los policías; • Erradicar la impunidad aplicando la ley a los servidores públicos para sancionar conductas ilícitas.
<p>4. Reestructurar el sistema penitenciario federal integralmente</p>	<p>a] Promover la adecuación del sistema de readaptación social para que cumpla con las normas mínimas de readaptación de los adultos y el tratamiento de menores;</p> <p>b] Promover la ejecución de sustitutivos de la pena de prisión y condena condicional;</p> <p>c] Establecer programas y mecanismos que contribuyan a mantener el orden, la seguridad interna y el respeto irrestricto de los derechos humanos en el sistema penitenciario</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Diseñar un programa integral de tratamiento de rehabilitación social que se base en la reparación del daño, el cumplimiento de la jornada laboral, la capacitación para el trabajo, la educación y la disciplina; • Fomentar la modernización de los sistemas de readaptación social de adultos y de tratamiento del menor infractor, humanizando los procedimientos para su efectiva reinserción social; • Impulsar reformas jurídicas para homogeneizar el tratamiento de las penas, la gravedad de las mismas, y redefinir los casos que ameriten prisión o algún tratamiento externo bajo estricta supervisión; • Formular el programa de rehabilitación de presos por delitos del fuero federal, que de acuerdo a la ley y por comportamiento ejemplar puedan ser beneficiarios de libertad anticipada; • Proporcionar atención digna a los internos con problemas de salud física o mental, remitiéndolos a centros de salud pública; • Consolidar el sistema penitenciario promoviendo y homogeneizando la normatividad jurídica, técnica y de seguridad, aplicables a los internos del fuero federal y, por conducto del SNSP, a todos los del país; • Sistematizar la información penitenciaria para analizar las características delictivas de los internos, para su adecuada clasificación y seguimiento del tratamiento técnico; • Ampliar la infraestructura penitenciaria con la apertura de CEFERESOS para trasladar reos federales que se encuentren en cárceles locales.
<p>5. Promover la participación y organización ciudadana en la prevención de delitos y faltas administrativas</p>	<p>a] Promover la organización y participación de la sociedad en la prevención del delito y faltas administrativas;</p> <p>b] Establecer programas de prevención y denuncia en coordinación con la sociedad y las autoridades correspondientes;</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Instalar permanentemente comités locales de participación de la comunidad en todo el país; • Fortalecer los consejos estatales y municipales de seguridad pública, con la incorporación de ciudadanos prestigiados, asociaciones y cámaras empresariales; • Modernizar los centros de atención ciudadana para generar una respuesta oportuna en las llamadas de auxilio y en el seguimiento de quejas y denuncias; • Realizar convenios con las autoridades y organizaciones de padres de familia para reforzar los contenidos cívicos de la cultura del respeto a las instituciones y a la ley, así como sobre la prevención del delito; • Organizar campañas de prevención contra el consumo de alcohol, drogas y enervantes; • Promover la participación social en los programas de prevención de la violencia y la desintegración familiar; identificar grupos y zonas

	<p>c] Promover la evaluación de las instituciones de seguridad pública a través de la ciudadanía.</p>	<p>de riesgo, así como de lucha contra las adicciones;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fomentar en la sociedad la cultura de la denuncia, de la prevención, de respeto a la legalidad y sana convivencia y del rescate de la vida pública; • Impulsar el uso de los medios de comunicación en la difusión de mensajes propositivos, resaltando la importancia de la integración familiar y de los valores del Estado de Derecho.
<p>6. Establecer mecanismos de coordinación y cooperación con las instituciones integrantes del Sistema Nacional de Seguridad Pública</p>	<p>a] Establecer convenio o acuerdos con las instituciones del sistema nacional de seguridad pública;</p> <p>b] Promover mecanismos para mejorar la coordinación entre los cuerpos de seguridad pública y regular el funcionamiento de las empresas de seguridad privada;</p> <p>c) Promover instrumentos para optimizar el aprovechamiento de los recursos del SNSP.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Suscribir convenios de colaboración a fin de establecer mecanismos de coordinación permanentes con las policías de los tres órdenes de gobierno; • Promover la planeación y actividades de inteligencia con las policías federales, estatales y municipales, en la realización de operativos conjuntos regionales, estatales y en las áreas de alto impacto geodelictivo; • Promover la modernización de las instalaciones de seguridad pública; • Fortalecer la red de telecomunicaciones con mejor tecnología, y consolidar el sistema nacional de atención de llamadas de emergencia con marcación única 066; • Fortalecer el intercambio de información criminal con las procuradurías, para integrar las bases de datos de los registros nacionales de policías, vehículos, armamento y de huellas dactilares; • Establecer un programa para el registro y supervisión de las empresas de seguridad privada; • Establecer mecanismos para fortalecer los instrumentos de financiamiento público y privado; • Desarrollar mecanismos de control y seguimiento de los recursos financieros para verificar su puntual cumplimiento; • Apoyar a los estados para establecer un sistema de planeación y control policial.

2.3.3 El Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales, 2007-2012

El Plan se encuentra estructurado a partir de cinco ejes, siendo el primero: *Estado de Derecho y Seguridad*. En sus consideraciones refiere que el respeto a la ley constituye un elemento determinante para el desarrollo del país. La vigencia plena del Estado de derecho favorece el crecimiento económico, disminuye costos de transacción y, en general, mejora las posibilidades de atraer las inversiones necesarias para la creación de empleos de calidad.

Asimismo, señala que “México ha dado pasos importantes para la consolidación de un auténtico régimen de libertades producto de la democracia, pero queda aún pendiente la enorme tarea de garantizar a todos los mexicanos la misma seguridad en sus personas y en sus bienes. También es imperativo garantizar el acceso efectivo a la justicia y que ésta se aplique a todos por igual. Ello resulta indispensable para la consolidación de una verdadera cultura de la legalidad que norme la conducta de los ciudadanos y forme parte integral de la vida colectiva”.

Hoy es tiempo, continúa, de responder al histórico reclamo de los mexicanos por una justicia real y expedita. Para ello se debe impulsar una reforma para aumentar la eficiencia y eficacia de todas las instituciones involucradas en el sistema de justicia. En este primer eje de política pública, el PND establece objetivos y estrategias para garantizar la plena vigencia del Estado de derecho, lo que es necesario para proteger cabalmente la integridad y los derechos de las personas, así como para propiciar un clima de orden y paz para el desarrollo integral de México”.

Como se puede observar en el capítulo correspondiente a este eje, particularmente en el diagnóstico, el PND de hecho se aproxima a la visión integral de la seguridad pública, y acertadamente la equipara con el Estado de derecho [véase numeral 1.3.1 del capítulo primero] y, en este sentido, proyecta sus políticas, objetivos y estrategias, que se plasman en el cuadro siguiente.

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2007-2012

1.1 CERTEZA JURÍDICA	ESTRATEGIAS
Objetivo 1. Garantizar la certeza jurídica y predictibilidad en la aplicación de la ley para toda la población.	1.1 Reducir la discrecionalidad de las autoridades administrativas y judiciales en la aplicación de las normas.
Objetivo 2. Garantizar el acceso de todos los ciudadanos a un sistema de justicia eficaz.	2.1 Hacer más eficiente y fortalecer la organización, funcionamiento, profesionalización, eficacia y transparencia de la defensoría de oficio, así como extender su cobertura. 2.2 Combatir la corrupción a lo largo de todo el proceso de impartición de justicia, para ofrecer condiciones equitativas en la resolución de disputas.
Objetivo 3. Garantizar la protección a los derechos de propiedad.	3.1 Mejorar la regulación que protege los derechos de propiedad. 3.2 Proteger la propiedad intelectual.
1.2 PROCURACIÓN E IMPARTICIÓN DE JUSTICIA	ESTRATEGIAS
Objetivo 4. Modernizar el sistema de justicia penal encaminado a lograr un marco normativo que garantice justicia pronta y eficaz.	4.1 Hacer más eficientes los sistemas y procedimientos utilizados por los ministerios públicos, así como fortalecer la investigación ministerial y policial para elevar el nivel de eficacia en la integración de la averiguación previa. 4.2 Establecer más y mejores instrumentos para la impartición de justicia en los delitos asociados con la delincuencia organizada. 4.3 Garantizar mejores condiciones para la presentación de denuncias a las víctimas de los delitos. 4.4 Promover la implementación gradual de los juicios orales. 4.5 Impulsar reformas procesales para hacer más expedita la aplicación de la justicia. 4.6 Fomentar la reducción de litigios mediante la implementación de medios alternativos de resolución de conflictos. 4.7 Promover el código penal único.
Objetivo 5. Combatir la impunidad para disminuir los niveles de incidencia delictiva.	5.1 Fortalecer la coordinación y cooperación entre los tres órdenes de gobierno para combatir la delincuencia. El Sistema Nacional de Seguridad Pública se consolidará como una instancia articuladora y unificadora de todas las autoridades. 5.2 Asegurar la transparencia y rendición de cuentas de las autoridades encargadas del combate a la delincuencia. 5.3 Enfocar el sistema de procuración de justicia a favor de la víctima, garantizando en todo momento la protección de su integridad, dignidad e identidad. 5.4 Combatir y sancionar con mayor severidad la violencia de género.
Objetivo 6. Fortalecer el sistema penitenciario para garantizar que se haga respetar la ley y se apoye la readaptación social de manera eficaz.	6.1 Modernizar el sistema penitenciario. 6.2 Combatir la corrupción al interior de los centros de readaptación social. 6.3 Reconstruir los mecanismos de caución y readaptación social.
1.3 INFORMACIÓN E INTELIGENCIA	ESTRATEGIAS
Objetivo 7. Establecer mecanismos y procesos que permitan conocer sistemáticamente las características y patrones del fenómeno delictivo en México, y aseguren la disponibilidad de información confiable y oportuna.	7.1 Desarrollar e implementar sistemas de información y comunicaciones de alta tecnología para el combate a la delincuencia, y consolidar el sistema único de información criminal. 7.2 Generar, fortalecer y coordinar los sistemas de inteligencia en el Gobierno Federal.
1.4 CRIMEN ORGANIZADO	ESTRATEGIAS
Objetivo 8. Recuperar la fortaleza del Estado y la seguridad en la convivencia social mediante el combate frontal y eficaz al narcotráfico y otras expresiones del crimen organizado.	8.1 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. 8.2 Implementar una política integral que coordine esfuerzos y recursos de los tres órdenes de gobierno para el combate al narcotráfico. 8.3 Alcanzar y consolidar estándares internacionales en materia de prevención y combate al lavado de dinero de procedencia ilícita.

	8.4 Desarticulación de cadenas delictivas mediante la destrucción de los nodos de creación de valor.
1.5 CONFIANZA EN LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS	ESTRATEGIAS
Objetivo 9. Generalizar la confianza de los habitantes en las instituciones públicas, particularmente en las de seguridad pública, procuración y administración de justicia.	<p>9.1 Impulsar la vigencia de leyes modernas, suficientes, claras y sencillas en todos los ámbitos de la actividad nacional.</p> <p>9.2 Transparentar los procesos de operación de los servicios públicos que reciben los ciudadanos.</p> <p>9.3 Fortalecer los mecanismos de comunicación con la ciudadanía y difundir de manera oportuna la información pública.</p> <p>9.4 Promover la identidad institucional, el valor del servicio público y la ética profesional de los servidores públicos.</p> <p>9.5 Reforzar los procesos y mecanismos necesarios para que, sin excepción, los servidores cumplan la ley.</p> <p>9.6 Coordinar y establecer mecanismos para la transparencia y la rendición de cuentas en el ejercicio de los recursos federales.</p>
Objetivo 10. Combatir la corrupción de forma frontal.	<p>10.1 Promover una cultura anticorrupción.</p> <p>10.2 Difundir las sanciones que se aplican a los servidores públicos que incurren en comportamientos ilícitos, para activar los mecanismos de sanción social.</p> <p>10.3 Reducir los trámites burocráticos con la finalidad de abatir la discrecionalidad.</p> <p>10.4 Consolidar el esquema de trabajo de los órganos internos de control para disminuir los riesgos de corrupción y opacidad en el sector público.</p> <p>10.5 Fortalecer los sistemas de prevención, supervisión y control de la corrupción.</p> <p>10.6 Crear y mejorar mecanismos que faciliten la denuncia pública de los funcionarios que incurren en prácticas ilícitas.</p>
1.6 CULTURA DE LA LEGALIDAD	ESTRATEGIAS
Objetivo 11. Fomentar el desarrollo de una cultura de la legalidad.	<p>11.1 Reforzar el diseño e impartición de programas educativos para la población, orientados a reforzar la cultura cívica, el apego a la legalidad y el conocimiento del derecho.</p> <p>11.2 Promover una mayor profesionalización de los abogados.</p>
1.7 DERECHOS HUMANOS	ESTRATEGIAS
Objetivo 12. Asegurar el respeto irrestricto a los derechos humanos y pugnar por su promoción y defensa.	<p>12.1 Actualizar el marco normativo para responder a las demandas y necesidades de una sociedad cada vez más preocupada por el respeto a los derechos fundamentales de los individuos.</p> <p>12.2 Establecer un programa en la administración pública federal para fortalecer el respeto a los derechos humanos.</p> <p>12.3 Priorizar la atención de grupos vulnerables para prevenir la violación de sus derechos humanos.</p> <p>12.4 Promover campañas para difundir el alcance de los derechos humanos, de manera que todos los ciudadanos los conozcan y exijan su respeto.</p>
1.8 DEFENSA DE LA SOBERANÍA Y DE LA INTEGRIDAD DEL TERRITORIO	ESTRATEGIAS
Objetivo 13. Garantizar la seguridad nacional y preservar la integridad física y el patrimonio de los mexicanos por encima de cualquier otro interés.	<p>13.1 Fortalecer las capacidades de las fuerzas armadas mediante la actualización, el adiestramiento y la modernización de su equipamiento a fin de garantizar el resguardo efectivo del territorio y mares nacionales, las fronteras terrestres y marítimas, los recursos naturales, el espacio aéreo y las instalaciones estratégicas.</p> <p>13.2 En el marco del sistema nacional de protección civil, fortalecer la concurrencia de las fuerzas armadas y de los gobiernos estatales y municipales en la preparación, ejecución y conducción de los planes de auxilio correspondientes.</p>
1.9 SEGURIDAD FRONTERIZA	ESTRATEGIAS
Objetivo 14. Salvaguardar la seguridad en las fronteras, así como la integridad y el respeto a los derechos humanos tanto de los habitantes de estas zonas como de los migrantes.	<p>14.1 Integrar unidades mixtas de policías compuestas por la Policía Federal Preventiva y las policías fronterizas y estatales, para que, con el apoyo de las fuerzas armadas, garanticen la seguridad de los mexicanos y de todos los habitantes de la región fronteriza.</p> <p>14.2 Crear canales para el intercambio de información y de estrategias en materia de seguridad fronteriza.</p>
1.10 COOPERACIÓN INTERNACIONAL	ESTRATEGIAS
Objetivo 15. Fortalecer la cooperación internacional para contribuir a los	15.1 Promover la cooperación internacional para hacer frente a la delincuencia organizada, con pleno respeto a la soberanía, la integridad

<p>esfuerzos nacionales en materia de seguridad y defensa de la soberanía.</p>	<p>territorial y la igualdad jurídica de los estados. 15.2 Promover esfuerzos de colaboración e intercambio de información para combatir el tráfico y consumo de drogas con los países que tienen una alta demanda de estupefacientes. 15.3 Establecer acuerdos de colaboración en materia de tráfico de combate al tráfico de armas con los países de origen. 15.4 Promover y aplicar los instrumentos jurídicos internacionales sobre la trata y el tráfico de personas. 15.5 Establecer programas en coordinación con otros países para atender el problema de las pandillas delictivas transnacionales. 15.6 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. 15.7 Fortalecer los mecanismos en materia de extradición, a fin de eliminar lagunas jurídicas y espacios de impunidad para quienes infrinjan la ley.</p>
<p>1.11 PREVENCIÓN DEL DELITO</p>	<p>ESTRATEGIAS</p>
<p>Objetivo 16. 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.</p>	<p>16.1 Fortalecer la cultura de la legalidad y el combate al narcotráfico y al narcomenudeo a través del fortalecimiento del tejido social. 16.2 Establecer mecanismos de coordinación con la sociedad civil para rescatar los espacios públicos y garantizar que sean espacios para los ciudadanos. 16.3 Reforzar la seguridad y la cultura de prevención en escuelas, con la participación de maestros, padres de familia y la comunidad, a fin de lograr escuelas seguras sin la amenaza de las drogas, priorizando las escuelas ubicadas en las zonas de mayor índice delictivo. 16.4 Fortalecer las capacidades de las dependencias responsables de la aplicación de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos.</p>
<p>1.12 CUERPOS POLICÍACOS</p>	<p>ESTRATEGIAS</p>
<p>Objetivo 17. Desarrollar un cuerpo policial único a nivel federal, que se conduzca éticamente, que esté capacitado, que rinda cuentas y garantice los derechos humanos.</p>	<p>17.1 Establecer un mando único policial que abra y mantenga un canal de información eficiente, y que facilite la coordinación y colaboración entre todas las corporaciones de policía del país. 17.2 Modernizar y homologar los sistemas de administración y supervisión del personal de los cuerpos policiacos. 17.3 Desarrollar sistemas efectivos de formación y entrenamiento del personal policial. 17.4 Promover la revalorización social del trabajo de los cuerpos de seguridad pública. 17.5 Dotar a los cuerpos policiacos con mejor equipo y con una plataforma tecnológica actualizada.</p>
<p>1.13 PARTICIPACIÓN CIUDADANA</p>	<p>ESTRATEGIAS</p>
<p>Objetivo 18. Fomentar la participación ciudadana en la prevención y combate del delito.</p>	<p>18.1 Consolidar la cultura de la denuncia entre la sociedad. 18.2 Crear canales para la participación ciudadana en materia de prevención y combate del delito. 18.3 Garantizar el escrutinio, el seguimiento y la evaluación de las instituciones y cuerpos de seguridad pública y justicia.</p>

No obstante la claridad y precisión de los objetivos manifestados en el PND, éste considera formalmente a la seguridad pública como sinónimo de las funciones específicas de prevención policial, por lo que recurrentemente se sigue presentando el desconocimiento del concepto teórico en su sentido integral.

Por otro lado, la Secretaría de Seguridad Pública Federal, con base en el PND, emitió su programa sectorial para el mismo periodo, teniendo el cuidado de no calificarlo como *nacional* [error en el que incurrió la administración 2000-2006, como ya se refirió], toda vez que éste tendría que ser consensuado y aprobado por el Consejo Nacional de Seguridad Pública, y contener estrategias, políticas y acciones que, bajo la premisa de la coordinación y la corresponsabilidad, en sus respectivos ámbitos de atribuciones tendrían que impulsar las instancias de los órdenes de gobierno federal, estatal y municipal [al mes de septiembre de 2008 no se había emitido el *Programa Nacional de Seguridad Pública*, que en realidad se encuentra pendiente desde el año 2001].

El programa sectorial, que también tuvo como antecedente la *Estrategia Nacional de Prevención del Delito y Combate a la Delincuencia*, emitida por la SSPF en marzo de 2007, señala que fue elaborado tomando como referencia:

“El *marco legal 2008*, considerando que la concurrencia de las facultades constitucionales en materia de seguridad pública constituye un reto para la adecuación de los marcos legales con miras a lograr la actuación efectiva de la policía en el país y en el combate a la delincuencia. La *coordinación y cooperación entre los tres órdenes* de gobierno en el SNSP, valorándose que no ha permitido la cabal integración de los recursos disponibles para combatir a la criminalidad ni ha alcanzado los resultados esperados por la ausencia de políticas públicas compartidas. La *prevención del delito, vinculación con la ciudadanía y derechos humanos*, planteándose que los fenómenos delictivos se dan en un contexto social caracterizado por la falta de oportunidades y de empleo y una grave crisis en materia de respeto a la ley, por lo que es fundamental la participación social en acciones de prevención y combate al delito, al igual que la cultura del respeto a los derechos humanos desde las ópticas de la víctima, para que no vuelva a serlo en el proceso de investigación y sanción del delito, como del delincuente”.

Asimismo, revisó los *esquemas de corrupción en las corporaciones de policía*, originada por una notoria ausencia de procedimientos de operación claros y precisos, debilidad en los esquemas de control de confianza y condiciones laborales deterioradas, vulnerabilidades que en parte son causa de la infiltración de la delincuencia; las *metodologías, los procedimientos y sistemas de actuación policial*, que se caracterizan por la ausencia de protocolos de operación policial homogéneos, necesarios para recopilar, analizar y explotar información criminal de manera uniforme; el *sistema penitenciario*, que refleja problemas de saturación, delincuencia a su interior y vínculos al exterior, y abuso de la prisión preventiva que fomenta la convivencia entre internos de distintos niveles de peligrosidad y corrupción, incluidos los custodios y servidores que carecen de acciones de profesionalización y de dignificación; la *tecnología de la información*, que no ha logrado consolidar una plataforma compatible capaz de generar enlaces de comunicación y operación para compartir información y datos a través del sistema único de información criminal; y, los *niveles de confianza de la ciudadanía en el desempeño de las instituciones de seguridad pública*, que se han deteriorado por la limitada capacidad de respuesta a las demandas sociales por mayor seguridad.

De cara a este escenario, la SSPF se trazó los objetivos, estrategias y líneas de acción que se apuntan en el cuadro posterior, los cuales incluso plantean metas que involucran la coordinación y acciones conjuntas con las instancias locales y municipales, por que en todo caso bien podrían someterse a la consideración del CNSP, o incorporarse en el Programa Nacional, con la intención de asegurar realmente la ejecución de las acciones por los funcionarios respectivos de los tres órdenes de gobierno.

PROGRAMA SECTORIAL DE LA SSPF 2007-2012

OBJETIVOS	ESTRATEGIAS	LÍNEAS DE ACCIÓN
1. Alinear las capacidades del Estado mexicano en el combate a la delincuencia organizada, a fin de restablecer las condiciones de seguridad para la sociedad en todo el	1.1 Implantar los procesos del nuevo modelo de actuación policial y los procedimientos sistemáticos de operación debidamente homologados y certificados de acuerdo a estándares internacionales en las 32 entidades federativas.	1.1.1 Coordinar las acciones de la PFP mediante el establecimiento de divisiones conforme la temática delictiva y áreas especializadas. 1.1.2 Establecer procedimientos sistemáticos de operación que deriven del nuevo modelo y proponer su adopción en las corporaciones estatales y municipales. 1.1.3 Adoptar el reporte policial homologado en Plataforma México entre las corporaciones de los tres órdenes para asegurar la información homogénea de inteligencia policial. 1.2.1 Fortalecer la coordinación con la SEDENA, SEMAR,

<p>territorio nacional.</p>	<p>2.1 Instrumentar operativos conjuntos para restablecer la seguridad en las regiones más afectadas por la delincuencia.</p> <p>3. Fortalecer el despliegue territorial de la PFP en todo el país para mantener el orden y la paz públicos.</p>	<p>PGR, y los gobiernos estatales para la recuperación de espacios públicos ocupados por la delincuencia.</p> <p>1.3.1 Establecer las estaciones de la PFP a nivel nacional y promover la cultura de la denuncia mediante el establecimiento de la policía de proximidad social.</p> <p>1.3.2 Vigilar las instalaciones estratégicas del país para evitar afectaciones al patrimonio nacional y a la paz pública.</p> <p>1.3.3 Consolidar acuerdos de cooperación internacional para el intercambio de información, para generar líneas de investigación e inteligencia policial, así como acciones de capacitación y formación policial.</p>
<p>2. Combatir la inseguridad disminuir los niveles de incidencia delictiva y fomentar la cultura de la legalidad, garantizando a la ciudadanía el goce de sus derechos y libertades.</p>	<p>2.1 Implantar la estrategia interinstitucional Limpiemos México [programas: <i>Escuela Segura, Salud solo sin Drogas y Rescate de Espacios Públicos</i>] en las poblaciones con mayor índice delictivo para prevenir eficazmente el delito, las adicciones y recuperar para la sociedad los espacios públicos de convivencia.</p> <p>2.2 Eliminar cualquier discriminación por motivo de género y garantizar igualdad de oportunidades para que los hombres y mujeres dedicados a la actividad policial alcancen su desarrollo pleno y ejerzan sus derechos por igual.</p>	<p>2.1.1 Articular la participación intersectorial y ciudadana de la estrategia Limpiemos México para garantizar un entorno escolar seguro e incrementar la percepción de la sociedad.</p> <p>2.1.2 Implantar en las ciudades con mayor índice delictivo los programas de prevención del delito y participación ciudadana, para crear redes sociales que atiendan las diferentes causas de la inseguridad.</p> <p>2.1.3 Consolidar los consejos ciudadanos estatales y municipales y las redes sociales que garanticen dinámicas de vinculación y participación ciudadana, para que los miembros de la comunidad puedan integrarse a ellas, a partir de un sentimiento de pertenencia, identidad y mutuo compromiso.</p> <p>2.1.4 Capacitar al personal policial en derechos humanos y atención a las víctimas por tipo de delito, con el objeto de generar una cultura de respeto y promoción a los derechos humanos.</p> <p>2.2.1 Aumentar la representatividad en la estructura organizacional de las mujeres en la SSP y sus órganos administrativos desconcentrados para eliminar cualquier discriminación y garantizar igualdad de oportunidades.</p>
<p>3. Recuperar el sentido original de los centros de reclusión como instancias de control de presuntos responsables y sentenciados a fin de garantizar la readaptación social de los reclusos, así como para generar inteligencia de orden criminal para radicar la corrupción y operación delictiva intramuros.</p>	<p>3.1 Fortalecer programas de readaptación social que garanticen el respeto a la ley y apoyen la reincorporación de los internos a la sociedad.</p> <p>3.2 Modernizar la administración de los centros penitenciarios federales con tecnologías de seguridad para disminuir la operación delictiva intramuros, generar inteligencia de orden criminal y disminuir los índices de corrupción.</p> <p>3.3 Profesionalizar a la fuerza de seguridad penitenciaria para que se conduzcan éticamente, con formación especializada y de calidad basada en estándares internacionales de actuación, para dignificar la función penitenciaria.</p>	<p>3.1.1 Desarrollar el programa piloto de readaptación social en los CEFERESOS, para medir la efectividad de los programas de reincorporación de los internos a la sociedad.</p> <p>3.1.2 Impulsar el régimen de libertad anticipada para recuperar el sentido original de los centros penitenciarios.</p> <p>3.2.1 Instalar en los CEFERESOS equipos de seguridad en los accesos, a fin de evitar la introducción de armas, equipo de comunicación y drogas.</p> <p>3.2.2 Equipar con sistemas de bloqueadores de teléfonos celulares a los centros penitenciarios para evitar la delincuencia intramuros y combatir la corrupción.</p> <p>3.3.1 Desarrollar el perfil de custodio de acuerdo al modelo de la fuerza de seguridad penitenciaria para garantizar el ingreso de nuevos elementos y capacitar a los actuales, con el propósito de incrementar la seguridad al interior de los centros penitenciarios y renovar el estado de fuerza.</p> <p>3.3.2 Homologar los sistemas de profesionalización de la fuerza de seguridad penitenciaria en todo el país, para elevar los niveles académicos y de desempeño de los custodios en los centros penitenciarios.</p>
<p>4. Incorporar tecnologías de información y telecomunicaciones a la función policial para crear la interconexión de bases de datos a nivel federal, estatal</p>	<p>4.1 Fortalecer la infraestructura de telecomunicaciones de las instituciones de seguridad pública a través de la interrelación e interconectividad de sus sistemas en la Plataforma México, para generar</p>	<p>4.1.1 Consolidar la infraestructura de telecomunicaciones a nivel nacional en materia de seguridad pública, a fin de ampliar la cobertura de los nodos de interconexión de las bases de datos de las corporaciones policiales de los tres órdenes de gobierno.</p> <p>4.1.2 Dotar a los cuerpos policiales de un sistema de información que integre y explote la información almacenada en las diversas bases de datos de las corporaciones de policía, creando el Sistema Único de Información Criminal [SUIC].</p>

<p>y municipal, y generar estrategias coordinadas de prevención y combate al delito.</p>	<p>métodos uniformes de actuación, inteligencia policial y bases de datos de acceso común en los tres órdenes de gobierno para el combate a la delincuencia.</p>	<p>4.1.3 Equipar con tecnología de voz, datos e imagen a las estaciones de policía federal, a fin de garantizar la oportunidad en la obtención de información que garantice la efectividad de la actuación policial. 4.1.4 Promover mayor confianza de los ciudadanos en la seguridad pública, a través de la creación de un canal de captación y atención de las llamadas de denuncia con medios electrónicos.</p>
<p>5. Profesionalizar a las corporaciones policiales a fin de que se conduzcan éticamente, con formación especializada y de calidad, basada en técnicas de investigación y estándares internacionales de actuación para la prevención y el combate al delito.</p>	<p>5.1 Promover la revaloración social del trabajo de las corporaciones de seguridad pública, con un espíritu de cuerpo basado en los más altos niveles éticos y morales, que permita a los policías contar con un plan de vida integral que genere una nueva identidad institucional para proteger y servir a la sociedad.</p>	<p>5.1.1 Consolidar el perfil de la nueva policía federal, basado en el método de la investigación policial como eje de la formación para la prevención del delito y el combate a la delincuencia. 5.1.2 Homologar los protocolos de evaluación, los procesos y procedimientos de operación de los centros de control de confianza en los tres órdenes de gobierno, en el marco del SNSP, para lograr la incorporación de los mejores hombres y mujeres del país a la función policial y prevenir infiltraciones de personas que desvían la actuación policial. 5.1.3 Modernizar y homologar los sistemas de carrera de los elementos de las corporaciones policiales para combatir la corrupción y recuperar la confianza de los ciudadanos en las instituciones de seguridad pública. 5.1.4 Estandarizar los niveles salariales de las corporaciones de los tres órdenes de gobierno, para reducir desigualdades y vulnerabilidades, dignificar la función policial, alentar la actitud de servicio y lograr el reconocimiento social.</p>
<p>6. Garantizar el escrutinio, seguimiento, evaluación y mejora de la gestión de las instituciones de seguridad pública, fomentando la credibilidad y confianza de la sociedad.</p>	<p>6.1 Mejorar el desempeño institucional de la SSP y de sus órganos administrativos desconcentrados para garantizar la transparencia y la rendición de cuentas a la sociedad. 6.2 Incrementar la eficiencia y eficacia institucional mediante la instrumentación de tecnologías de la información, sistemas de profesionalización modernos bajo estándares internacionales y una planeación orientada a resultados.</p>	<p>6.1.1 Implementar un sistema de evaluación institucional para monitorear y dar seguimiento a las acciones programadas mediante el establecimiento de un tablero de control que contenga los indicadores estratégicos, de gestión y servicios de la actuación policial, permitiendo la rendición de cuentas a la ciudadanía. 6.1.2 Consolidar un sistema de información estadística que produzca información confiable y oportuna para la formación de políticas públicas y la toma de decisiones a nivel institucional y facilitar la consulta de los ciudadanos. 6.1.3 Realizar encuestas y sondeos de opinión que permitan conocer la percepción ciudadana sobre la PFP en términos de actuación e imagen institucional. 6.2.1 Utilizar la Plataforma México en los tres órdenes de gobierno para mejorar los procesos administrativos y de servicios en materia de seguridad pública. 6.2.2 Poner al servicio de la ciudadanía un centro de atención a la denuncia ciudadana [CND] a través de medios electrónicos desde cualquier punto del territorio nacional para facilitar y fomentar la denuncia. 6.2.3 Profesionalizar a las corporaciones policiales de los tres órdenes de gobierno para contar con una policía capacitada y honesta bajo estándares internacionales de actuación y vinculada con la sociedad a fin de protegerla y servirla, así como a la fuerza de seguridad penitenciaria federal para fortalecer la seguridad al interior de los CEFERESOS. 6.2.4 Establecer un sistema de monitoreo y evaluación para planificar una gestión institucional orientada al logro de las metas y los objetivos propuestos.</p>

Es importante destacar que, por primera vez en este tipo de documentos, la SSPF incorporó por cada objetivo indicadores con su unidad de medida, la situación en 2006 y la meta que se propone lograr en 2012, lo que revela un ejercicio de mayor responsabilidad y la posibilidad de dar seguimiento y evaluar el cumplimiento de las estrategias y acciones propuestas.

En este sentido, por ejemplo, el Programa Sectorial marca como metas:

Disminuir al menos en un 10% el número de delitos federales cometidos por cada 100 mil habitantes; implantar el nuevo modelo de actuación policial en las 32 entidades

federativas; beneficiar al 95% de la población con los procedimientos sistemáticos de operación policial homologados en los municipios; por lo menos una red ciudadana municipal participantes en la estrategia *Limpiemos México*; capacitar al 100% del personal de las SSP y sus órganos desconcentrados; operación al 100% del centro nacional de atención a la denuncia ciudadana; las 32 entidades federativas conectadas a las bases de datos de Plataforma México y las mismas integradas al Sistema Único de Información Criminal; evaluación de control de confianza del 100% del personal de la PFP.

Por último, adolece de acciones relativas a la responsabilidad de la Secretaría como instancia que, por conducto de su titular, le corresponde presidir el CNSP, las cuales pudieran haberse enfocado a la propuesta de sesiones a convocar y a los lineamientos de los acuerdos más trascendentales a someter a su consideración, pero bajo la óptica del concepto integral no es excesivo apuntar que el Ejecutivo Federal, a través del Secretario de la SSP, es el responsable formal y político del SNSP y de la seguridad pública del país, y no sólo de la jurisdicción federal.

En otro orden de ideas, y habida cuenta que el Programa Sectorial de Seguridad Pública fue elaborado desde la óptica de las atribuciones de la SSPF y no del concepto integral, por su lado la Procuraduría General de la República, emitió su respectivo *Programa Sectorial de Procuración de Justicia 2007-2012*, que se divide en seis ejes rectores, objetivos, estrategias y líneas de acción, que a continuación se exponen por lo que toca a los tres primeros rubros.

Eje 1. *Eficiencia en la institución del Ministerio Público*. Objetivo: Transformar integralmente al sistema de procuración de justicia de la Federación para mejorar la atención ciudadana. *Estrategias*: Desarrollar proyectos de reingeniería enfocados a producir cambios significativos en variables clave y desarrollar capacidades estratégicas; incorporar el uso de tecnologías e información para procesar las actuaciones ministeriales y aumentar la efectividad; simplificar y mejorar trámites y servicios administrativos; priorizar el uso de los recursos de acuerdo a las demandas sociales.

Eje 2. *Investigación científica ministerial*. Objetivo: Elevar la calidad y eficacia en la integración de la averiguación previa. *Estrategias*: Impulsar la investigación ministerial; simplificar procesos y fortalecer actuaciones ministeriales; incrementar el valor técnico de los servicios periciales en la operación ministerial; fortalecer los sistemas de inteligencia.

Eje 3. *Combate a la corrupción e impunidad*. Objetivo: Abatir la impunidad y transparentar la actuación ministerial. *Estrategias*: Consolidar los mecanismos que permitan ofrecer una respuesta oportuna y eficaz a la denuncia pública de los funcionarios que incurran en prácticas ilícitas; desarrollar un riguroso proceso de control de confianza en la selección y evaluación del personal; fomentar una cultura organizacional sustentada en un conjunto de valores que induzcan un comportamiento ético en el personal; asegurar la transparencia y rendición de cuentas en los procesos de operación de los servicios públicos que reciben los ciudadanos.

Eje 4. *Coordinación y cooperación nacional e internacional*. Objetivo: Desarrollar una actuación coordinada entre los actores clave en la lucha contra la delincuencia organizada. *Estrategias*: Dirigir el esfuerzo y los instrumentos de procuración de justicia a la desarticulación de las cadenas de valor criminales; implementar una política integral que coordine esfuerzos y recursos de los tres órdenes de gobierno para el combate al narcotráfico; reforzar esquemas de cooperación internacional para atacar el fenómeno delictivo; intensificar los mecanismos de intercambio de información, localización de fugitivos, asistencia jurídica, cooperación internacional y extradiciones.

Eje 5. *Fomento de la participación ciudadana*. Objetivo: Fortalecer la participación social en el combate a la delincuencia organizada. *Estrategias*: Consolidar los mecanismos existentes y crear nuevos canales de participación social; promover vínculos con los ciudadanos e impulsar una comunicación social que permita estar cerca de la gente y recuperar su confianza; instrumentar mecanismos para la medición de la percepción ciudadana; fomentar una cultura de denuncia y garantizar la seguridad jurídica e integridad de los denunciantes.

Eje 6. *Certeza jurídica y respeto a los derechos humanos*. Objetivo: Consolidar una cultura de protección, promoción y observancia de las garantías individuales y de la igualdad de género con pleno respeto a los derechos humanos en el proceso penal. *Estrategias*: Fortalecer el respeto a las garantías individuales y los derechos humanos en todas las actuaciones ministeriales; priorizar la actuación de grupos vulnerables para prevenir la violación de sus derechos humanos; introducir la perspectiva de género para abordar la investigación ministerial; aplicar mecanismos efectivos de supervisión y evaluación técnico-jurídica al proceso de integración de las averiguaciones previas; garantizar mejores condiciones para la presentación de denuncias a las víctimas del delito; homologar los criterios para evitar la discrecionalidad de las autoridades en la aplicación de las normas.

2.4 LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 2008. ¿AVANCE O RETROCESO?

El miércoles 18 de junio de 2008, en el Diario Oficial de la Federación, fue publicado el decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Suprema, que inciden en la prevención, la procuración y la administración de justicia, y la readaptación social que, hasta antes de estas modificaciones, conformaban los cuatro componentes funcionales del concepto de seguridad pública.

Prácticamente, los artículos involucrados en el decreto: 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 73, 115 y 123, han sido referidos hasta esta etapa de la investigación, por lo cual, a continuación, se analizarán sus rasgos principales, correlacionándolos con los numerales en que fueron abordados para evitar repeticiones innecesarias.

Sin duda, se trata de un paquete de reformas sustantivas e históricas de doble cara: en su aspecto negativo revelaron la falta de estudio y conocimiento de las leyes vigentes, de técnica legislativa y de sintaxis con que se desempeñan los legisladores federales y locales, desde la concepción hasta la redacción de las normas jurídicas, como se verá en el apartado inmediato; mientras que en el aspecto positivo generaron un nuevo procedimiento de justicia penal y otros cambios que se analizan en el numeral 2.4.2.

En ambos apartados para pronta referencia se utilizarán cuadros sinópticos a efecto de facilitar las comparaciones entre el texto constitucional anterior y el que entró en vigor a partir de junio del 2008, anotándose en el mismo gráfico observaciones y comentarios acerca de los nuevos contenidos de los preceptos aludidos.

2.4.1 El quebrantamiento formal del enfoque integral de la seguridad pública

En los puntos 1.3.3 y 1.3.4 del capítulo primero se expuso la noción integral de seguridad pública [y el concepto ideal], en función de sus elementos teleológicos, competenciales y orgánicos, que se sustentaban de los textos del artículo 21 constitucional en armonía con el artículo 3° de la *Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, significado que, desde junio del 2008, se ha trastocado como se expone en el cuadro comparativo siguiente, el cual analiza la parte relativa de la reforma.

NOCIÓN INTEGRAL ⁵⁹	ARTÍCULO 21 REFORMADO	OBSERVACIONES
<p>La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, en las respectivas competencias que esta constitución señala.</p> <p>[1ª parte del párrafo sexto del artículo 21 de la Constitución].</p> <p>Las autoridades competentes alcanzarán los fines de la seguridad pública mediante la prevención, persecución y sanción de infracciones y delitos, así como la reinserción social del delincuente y del menor infractor.</p> <p>[3er párrafo del artículo 3° de la LGEBCSNSP].</p>	<p>La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los municipios, que comprende la prevención de los delitos, la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala.</p> <p>[1ª parte del párrafo 9° del artículo 21 de la Constitución].</p>	<p>Al elevar los elementos competenciales de la seguridad pública a rango supremo del derecho patrio, la reforma redujo el campo de acción, toda vez que:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La prevención fue limitada a los delitos, por lo que otras acciones como las de protección civil o de prevención de faltas administrativas que pueden afectar la integridad y derechos de las personas, las libertades, el orden y la paz públicos quedaron excluidos, cuando el artículo 3° de la LGEBCSNSP, incorpora a la prevención, acertadamente, de forma genérica. 2. “La investigación y persecución para hacerla efectiva”, redacción totalmente desafortunada, pues no se precisa qué se va a investigar o perseguir [aun cuando se infiere que las infracciones o delitos; empero, la letra de ley debería ser diáfana máxime cuando se trata de la Carta Magna]. Asimismo, no está claro qué es lo que se pretende <i>hacer efectiva</i>, puesto que si se refiere a la prevención, luego existe un error básico de concepto, toda vez que exactamente cuando aquélla falla o no cumple su cometido se presenta la infracción o el delito que vulneran la esfera jurídica del caso y, precisamente, mediante la investigación y persecución se busca reunir los elementos para sancionar al o los responsables, lograr la reparación del daño y, en consecuencia, restituir el orden jurídico o la seguridad pública [por lo que ésta tampoco se puede hacer efectiva únicamente con las funciones investigadoras o persecutorias], lo cual formalmente se logra hasta el momento en que autoridad materialmente jurisdiccional emite su declaración respectiva. 3. Sin embargo, con la nueva redacción, los juzgadores penales han sido excluidos al considerarse solamente la sanción de infracciones administrativas y no así la de delitos, como lo marca el artículo 3° de la LGEBCSNSP, cuando exactamente las conductas ilícitas y criminales son las que más dañan a la sociedad y tienen un gran espacio de impunidad, que las promueve y alienta, en cuanto que sólo se enjuicia uno de cada cien ilícitos, por lo cual, en los hechos, la procuración y administración de justicia no cumplen su cometido de reestablecer el Estado de derecho y contribuir a la prevención de los mismos. 4. Aunado a lo anterior, también el último eslabón de la cadena del modelo integral fue cercenado, el relativo a la readaptación de los menores infractores y los delincuentes.
<p>La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.</p> <p>[2ª parte del párrafo sexto del artículo 21 de la Constitución].</p>	<p>La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.</p> <p>[2ª parte del párrafo noveno del artículo 21 de la Constitución].</p>	<p>En este aspecto se modificó la concepción de instituciones policiales por las de seguridad pública, con lo cual quedan comprendidas no sólo éstas corporaciones, sino también el Ministerio Público y, en el plano teórico, estarían consideradas aquéllas que tienen las funciones judiciales y las relativas a la reinserción social de los delincuentes y menores infractores que fueron segregadas.</p> <p>Del mismo modo, los principios rectores fueron ampliados con los de objetividad y respeto a los derechos humanos, situación del todo oportuna para atajar la concepción de que la vigencia de éstos son un valladar para que la seguridad pública cumpla sus objetivos [véase numeral 1.2.2 del capítulo primero de este trabajo].</p>

⁵⁹ Antes de la reforma al artículo 21 constitucional, que se expone en la segunda columna.

<p>La función se realizará en los diversos ámbitos de competencia, por conducto de las autoridades de policía preventiva, del Ministerio Público, de los tribunales, de las responsables de la prisión preventiva, ejecución de penas y tratamientos de menores infractores, de las encargadas de protección de las instalaciones y servicios estratégicos del país, así como por las demás autoridades que en razón de sus atribuciones, deban contribuir directa o indirectamente al cumplimiento de esta ley.</p> <p>[4to párrafo del artículo 3° de la LGEBCSNP].</p>	<p>Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional.</p> <p>[1ª parte del párrafo décimo del artículo 21 de la Constitución].</p>	<p>Con este precepto, desde el punto de vista formal, las Fuerzas Armadas tendrían que retirarse de las labores que realizan en apoyo de las corporaciones de los tres órdenes de gobierno, a fin de prevenir y perseguir a la delincuencia organizada, pues al hacerse esta declaración implícitamente se estipula que las funciones de seguridad pública sólo las realizarán corporaciones civiles.</p> <p>Asimismo, dicha precisión en el artículo 21, tan innecesaria como indebida, desde el punto de vista formal constitucional genera un problema a la organización institucional para garantizar el orden público, pues tendría que suprimirse la participación de los secretarios de la Defensa Nacional y de Marina del Consejo Nacional de Seguridad Pública, ya que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la acción de inconstitucional referida en el numeral 2.2.3 de este capítulo [véase], resolvió que la participación de estas dependencias era congruente con el precepto de dicho artículo [en su texto anterior] que definía la seguridad pública como una función del Estado y, por ello, no incluía ni excluía a ninguno de sus componentes que, en el marco de sus competencias, contara con la capacidad de contribuir a preservar la sana y armónica convivencia social.</p> <p>A mayor abundamiento, por decreto del Presidente de la República, del 9 de mayo de 2007, se creó el cuerpo especial del Ejército y la Fuerza Aérea, denominado Cuerpo de Fuerzas de Apoyo Federal, bajo las órdenes del mismo Ejecutivo y con dependencia técnica, operativa y administrativa de la SEDENA, para proporcionar apoyo a las autoridades civiles de cualquier nivel de gobierno en tareas de restauración del orden y la seguridad pública, en el combate a la delincuencia organizada o contra actos que atenten contra la nación, por lo que la reforma, por decir lo menos, en este aspecto va en contra de la estrategia presidencial de combate al crimen.</p>
<p>La Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, se coordinarán, en los términos que la ley señale, para establecer un Sistema Nacional de Seguridad Pública.</p> <p>[Párrafo séptimo del artículo 21 de la Constitución].</p>	<p>El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir con los objetivos de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas.</p> <p>[2ª parte del párrafo décimo del artículo 21 de la Constitución].</p>	<p>Este texto confirma el inconsecuente quebrantamiento del enfoque integral, que reduce el ámbito de la coordinación a las materias policiales y de procuración de justicia, dejando a un lado las jurisdiccionales y de reinserción social, sustantivas para castigar a los delincuentes y retirarlos de la sociedad para que no la sigan vulnerando y, de ser el caso, se readapten y reintegren a la comunidad en el futuro en condiciones que no impliquen riesgos.</p> <p>Actualmente, integradas al SNSP, operan la Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia, y la Conferencia de Prevención y Readaptación Social que, por la reforma, automáticamente quedarían excluidas de la organización sistémica.</p> <p>Por lo anterior, en el plano formal, el Constituyente Permanente desconoció todo un modelo racional y ordenador, diseño legal e institucional que no se ha ejercido ni cumplido hasta sus últimas consecuencias y que, bajo los términos constitucionales actuales, permanecerá obturado o limitado en sus alcances, cuando uno de los problemas históricos de la seguridad pública ha sido precisamente la desarticulación y desconexión de las instancias que intervienen en sus procedimientos, que se había originado por la carencia de una teoría, de un modelo y de una doctrina, hasta que éstos se empezaron a fraguar a partir de 1998.</p>

En el cuadro siguiente, se presenta un comparativo respecto de los demás textos que se incorporaron al artículo 21 constitucional, que prácticamente ya se encontraban considerados en la LGEBCSNP.

LGEBCNSP	ARTÍCULO 21 REFORMADO	OBSERVACIONES
<p>Art. 9º.- Las autoridades competentes de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, se coordinarán para: [...] III. Desarrollar los lineamientos, mecanismos e instrumentos para la mejor organización y funcionamiento de las instituciones de seguridad pública y para la formación de sus integrantes.</p> <p>Art. 10.- La coordinación comprenderá las materias siguientes: [...] I. Procedimientos e instrumentos de formación, reglas de ingreso, permanencia, promoción y retiro de los miembros de las instituciones policiales [...] IV. La propuesta de aplicación de recursos incluido el financiamiento conjunto [...] VIII. Relaciones con la comunidad y fomento de la cultura de prevención de infracciones y delitos.</p> <p>Art. 23.- La carrera policial es el elemento básico para la formación de los integrantes de las instituciones policiales [...] Comprenderá los requisitos y procedimientos de selección, ingreso, formación, capacitación, adiestramiento, desarrollo, actualización, permanencia, promoción y separación del servicio, así como su evaluación.</p> <p>Art. 27.- El Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública contendrá la información relativa a los integrantes de las instituciones de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los municipios.</p> <p>Art. 30.- La consulta del Registro será obligatoria y previa al ingreso de toda persona a cualquier institución policial, incluyendo las de formación. Con los resultados de la consulta, la autoridad procederá de conformidad con las normas conducentes.</p> <p>Art. 41.- Se integrará una base nacional de datos sobre personas probables responsables de delitos, indiciadas, procesadas o sentenciadas, de consulta obligatoria en las actividades de seguridad pública, donde se incluyan sus características criminales, medios de identificación, recursos y medios de operación...</p> <p>Art. 3º.- [...] El Estado combatirá las causas que generan la comisión de delitos y conductas antisociales y desarrollará políticas, programas y acciones para fomentar en la sociedad valores culturales y cívicos, que induzcan el respeto a la legalidad.</p> <p>Art. 8º.- Las autoridades establecerán mecanismos eficaces para que la sociedad participe en la planeación y supervisión de las seguridad pública, en los términos de esta ley y demás ordenamientos aplicables.</p>	<p>La 2ª parte del párrafo décimo señala:</p> <p>[...] conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas:</p> <p>a] La regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública. La operación y desarrollo de estas acciones será competencia de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los municipios en el ámbito de sus respectivas atribuciones.</p> <p>b] El establecimiento de las bases de datos criminalísticos y de personal para las instituciones de seguridad pública. Ninguna persona podrá ingresar a las instituciones de seguridad pública si no ha sido debidamente certificado y registrado en el sistema.</p> <p>c] La formulación de políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de delitos.</p> <p>d] Se determinará la participación de la comunidad que, coadyuvará, entre otros, en los procesos de evaluación de las política de prevención del delito así como de las instituciones de seguridad pública.</p> <p>e] Los fondos de ayuda federal para la seguridad pública, a nivel nacional serán aportados a las entidades federativas y municipios para ser destinados exclusivamente a estos fines.</p>	<p>Como se demuestra en la 1ª columna, las bases mínimas que se incorporaron al artículo 21, ya se encontraban consideradas en la LGEBCNSP, que es el instrumento jurídico apropiado en el que se tienen que ubicar por ser el orden que reglamenta ese precepto, lo que hace evidente el desconocimiento de los legisladores acerca de esta ley.</p> <p>En todo caso, si aquellos mandatos no se han cumplido plenamente por las instancias de los tres órdenes de gobierno, nada garantiza que ahora sí se observarán por el hecho de que los objetivos se elevaron a rango constitucional. Mejor servicio le hubiesen hecho a la patria, precisando sanciones en la LGEBCNSP para los funcionarios que no cumplen con los deberes que impone el SNSP.</p> <p>El nuevo texto fue elaborado, además, con una técnica legislativa y una redacción ausente de claridad y calidad, que sólo contribuye a desnaturalizar y seguir haciendo de la Carta Magna, catálogo de objetivos y buenos propósitos o de declaraciones de políticas públicas que deben estar inscritas en ley secundaria o reglamento administrativo correspondiente, que tendría que ser el de la LGEBCNSP, y los programas conducentes.</p> <p>Por ejemplo, el inciso e] no aporta ningún concepto. Se refiere a <i>los fondos de ayuda</i> [debió decir "de aportación"] <i>Federal para la seguridad pública</i>, y luego se anotan las palabras a <i>nivel nacional</i>, cayéndose en una tautología pues se dice que <i>serán aportados a las entidades federativas y municipios</i>, cuando es evidente que si se habla de la federación, los estados y municipios, se está entonces englobando a la nación; para concluir señalando <i>para ser destinados exclusivamente para estos fines</i>, situación que ya se encuentra contemplada en el artículo 44 de la Ley de Coordinación Fiscal.</p>

2.4.2 Un nuevo contexto jurídico para un escenario criminal inédito

En el cuadro que prosigue se hace el análisis de los artículos constitucionales concernientes a la llamada reforma en materia de seguridad pública y de justicia penal.

ARTÍCULOS ANTES DE LAS REFORMAS	ARTÍCULOS REFORMADOS ⁶⁰	OBSERVACIONES
<p>Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal de procedimiento.</p> <p>No podrá librarse orden de aprehensión sino por la autoridad judicial y sin que preceda denuncia o querrela de un hecho que la ley señale como delito, sancionado cuando menos con pena privativa de libertad y existan datos que acrediten el cuerpo del delito y que hagan probable la responsabilidad del indiciado.</p> <p>La autoridad que ejecute una orden judicial de aprehensión, deberá poner al inculpado a disposición del juez, sin dilación alguna y bajo su más estricta responsabilidad. La contravención a lo anterior será sancionada por la ley penal.</p> <p>En los casos de delito flagrante, cualquier persona puede detener al indiciado poniéndolo sin demora a disposición de la autoridad inmediata y ésta, con la misma prontitud, a la del Ministerio Público.</p> <p>Sólo en casos urgentes, cuando se trate de delito grave así calificado por la ley y ante el riesgo fundado de que el indiciado pueda sustraerse a la acción de la justicia, siempre y cuando no se pueda ocurrir ante la autoridad judicial por razón de la hora, lugar o circunstancia, el Ministerio Público podrá, bajo su responsabilidad, ordenar su detención, fundando y expresando los indicios que motiven su proceder.</p>	<p>Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.</p> <p>No podrá librarse orden de aprehensión sino por la autoridad judicial y sin que preceda denuncia o querrela de un hecho que la ley señale como delito, sancionado con pena privativa de libertad y obren datos que establezcan que se ha cometido ese hecho y que exista la probabilidad de que el indiciado lo cometió o participó en su comisión.</p> <p>La autoridad que ejecute una orden judicial de aprehensión, deberá poner al inculpado a disposición del juez, sin dilación alguna y bajo su más estricta responsabilidad. La contravención a lo anterior será sancionada por la ley penal.</p> <p>Cualquier persona puede detener al indiciado en el momento en que esté cometiendo un delito o inmediatamente después de haberlo cometido, poniéndolo sin demora a disposición de la autoridad más cercana y ésta con la misma prontitud, a la del Ministerio Público. Existirá un registro inmediato de la detención.</p> <p>Sólo en casos urgentes, cuando se trate de delito grave así calificado por la ley y ante el riesgo fundado de que el indiciado pueda sustraerse de la acción de la justicia, siempre y cuando no se pueda ocurrir ante la autoridad judicial por razón de la hora, lugar o circunstancia, el Ministerio Público podrá, bajo su responsabilidad, ordenar su detención, fundando y expresando los indicios que motiven su proceder.</p> <p>En casos de urgencia o flagrancia, el juez que reciba la consignación del detenido deberá inmediatamente ratificar la detención o decretar la libertad con las reservas de ley.</p> <p>La autoridad judicial, a petición del Ministerio Público y tratándose de delitos de delincuencia organizada,</p>	<p>La cámara de senadores suprimió los siguientes dos párrafos, que fueron los que desataron la polémica en los debates; como referencia histórica se mencionan:</p> <p>a] En los casos de delincuencia organizada, el Ministerio Público de la Federación, autorizado en cada caso por el Procurador General de la República tendrá acceso directo a la documentación fiscal, financiera, fiduciaria, bursátil, electoral y aquélla que por ley tenga carácter reservado o confidencial, cuando se encuentre relacionada con la investigación del delito.</p> <p>El argumento fue que se dejaba amplio margen discrecional a la autoridad ministerial para acceder a información en los casos que existieren indicios de su relación con los ilícitos, pero que después no se confirmara.</p> <p>a] La policía podrá ingresar sin orden judicial a un domicilio cuando exista información o conocimiento de una amenaza actual o inminente a la vida o a la integridad corporal de las personas, así como en el caso de flagrancia cuando se esté persiguiendo materialmente al inculpado, en los términos del párrafo cuarto de este artículo, debiendo informar de inmediato a la autoridad competente.</p> <p>El argumento fue que este precepto era contrario a los derechos fundamentales, además que por el grado de descomposición y falta de profesionalización de las policías nacionales, era un grave riesgo entregarles esas facultades discrecionales.</p> <p>En cuanto al alcance de las reformas se señala lo siguiente:</p> <p>Por lo que toca a las órdenes de aprehensión, ahora se requiere que</p>

⁶⁰ Con letras negrillas se resaltan los textos que se añadieron y modificaron en los artículos involucrados en la reforma constitucional.

En casos de urgencia o flagrancia, el juez que reciba la consignación del detenido deberá inmediatamente ratificar la detención o decretar la libertad con las reservas de ley.

Ningún indiciado podrá ser retenido por el Ministerio Público por más de cuarenta y ocho horas, plazo en que deberá ordenarse su libertad o ponerse a disposición de la autoridad judicial; este plazo podrá duplicarse en aquellos casos que la ley prevea como delincuencia organizada. Todo abuso a lo anteriormente dispuesto será sancionado por la ley penal.

En toda orden de cateo, que sólo la autoridad judicial podrá expedir y que será escrita, se expresará el lugar que ha de inspeccionarse, la persona o personas que hayan de aprehenderse y los objetos que se buscan, a lo que únicamente debe limitarse la diligencia, levantándose al concluir, un acta circunstanciada, en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar cateado o en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligencia.

Las comunicaciones privadas son inviolables. La ley sancionará penalmente cualquier acto que atente contra la libertad y privacidad de las mismas. Exclusivamente la autoridad judicial federal, a petición de la autoridad federal que faculte la ley o del titular del Ministerio Público de la entidad federativa correspondiente, podrá autorizar la intervención de cualquier comunicación privada. Para ello, la autoridad competente, por escrito, deberá fundar y motivar las causas

podrá decretar el arraigo de una persona, con las modalidades de lugar y tiempo que la ley señale, sin que pueda exceder de cuarenta días, siempre que sea necesario para el éxito de la investigación, la protección de personas o bienes jurídicos, o cuando exista riesgo fundado de que el inculpado se sustraiga de la acción de la justicia. Este plazo podrá prorrogarse, siempre y cuando el Ministerio Público acredite que subsisten las causas que le dieron origen. En todo caso, la duración total del arraigo no podrá exceder los ochenta días.

Por delincuencia organizada se entiende una organización de hecho de tres o más personas, para cometer delitos en forma permanente o reiterada, en los términos de la ley de la materia.

Ningún indiciado podrá ser retenido por el Ministerio Público por más de cuarenta y ocho horas, plazo en que deberá ordenarse su libertad o ponerse a disposición de la autoridad judicial; este plazo podrá duplicarse en aquellos casos que la ley prevea como delincuencia organizada. Todo abuso a lo anteriormente dispuesto será sancionado por la ley penal.

En toda orden de cateo, que sólo la autoridad judicial podrá expedir, a **solicitud del Ministerio Público**, se expresará el lugar que ha de inspeccionarse, la persona o personas que hayan de aprehenderse y los objetos que se buscan, a lo que únicamente debe limitarse la diligencia, levantándose al concluir, un acta circunstanciada, en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar cateado o en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligencia.

Las comunicaciones privadas son inviolables. La ley sancionará penalmente cualquier acto que atente contra la libertad y privacidad de las mismas, **excepto cuando sean aportadas de forma voluntaria por alguno de los particulares que participen en ellas. El juez valorará el alcance de éstas, siempre y cuando contengan información relacionada con la comisión de un delito. En ningún caso se admitirán comunicaciones que violen el deber de confidencialidad que establezca la ley.**

Exclusivamente la autoridad judicial federal, a petición de la autoridad federal que faculte la ley o del titular del Ministerio Público de la entidad

para que la autoridad judicial la libre bastarán datos probatorios de la probable participación o comisión de delitos del querellado o denunciado, reduciéndose la carga probatoria exigida para el Ministerio Público, pues anteriormente era necesario que existieran datos que acreditaran el cuerpo delito.

Se señala que toda persona puede detener a otra en el momento que esté cometiendo el delito [ya no se indica el vocablo *flagrante*] o inmediatamente después de haberlo cometido, por lo que en todo caso, en la codificación penal respectiva, se deberá precisar qué se debe entender por inmediatez para evitar valoraciones de carácter subjetivo.

La figura del **arraigo** se eleva a la Carta Magna, al otorgarse facultades a la autoridad judicial para decretarlo en contra de quien se presume cometió conductas vinculadas a la delincuencia organizada, por un plazo no mayor a 40 días, los cuales podrían prorrogarse sin exceder de un total de 80, cuando el Ministerio Público acredite que persisten las causas que le dieron origen, o considere que es necesario para el éxito de la investigación, con lo cual se otorgan mayores elementos a la institución ministerial para asegurar el éxito de la investigación, sin que los presuntos responsables se puedan evadir de la justicia.

Se incorpora el concepto de Delincuencia Organizada, que ya se definía en la ley respectiva [véase numeral 2.2.5].

Por otro lado, se omitió la obligatoriedad de que las **órdenes de cateo** emitidas por la autoridad judicial sean escritas, para que en su tramitación de expedición baste que sean emitidas por cualquier otro medio mediante la solicitud del Ministerio Público, con el objeto de hacer más diligentes las acciones de investigación y persecución.

La **inviolabilidad de las comunicaciones** no será sancionada penalmente cuando sean aportadas voluntariamente por alguna de los particulares que participen en ellas, y contengan información relacionada con la comisión de un delito a valoración de un juez.

<p>legales de la solicitud, expresando además, el tipo de intervención, los sujetos de la misma y su duración. La autoridad judicial federal no podrá otorgar estas autorizaciones cuando se trate de materias de carácter electoral, fiscal, mercantil, civil, laboral o administrativo, ni en el caso de las comunicaciones del detenido con su defensor.</p> <p>Las intervenciones autorizadas se ajustarán a los requisitos y límites previstos en las leyes. Los resultados de las intervenciones que no cumplan con éstos, carecerán de todo valor probatorio.</p> <p>La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose en estos casos, a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos.</p> <p>La correspondencia que bajo cubierta circule por las estafetas estará libre de todo registro, y su violación será penada por la ley.</p> <p>En tiempo de paz ningún miembro del Ejército podrá alojarse en casa particular contra la voluntad del dueño, ni imponer prestación alguna. En tiempo de guerra los militares podrán exigir alojamiento, bagajes, alimentos y otras prestaciones, en los términos que establezca la ley marcial correspondiente.</p>	<p>federativa correspondiente, podrá autorizar la intervención de cualquier comunicación privada. Para ello, la autoridad competente deberá fundar y motivar las causas legales de la solicitud, expresando además, el tipo de intervención, los sujetos de la misma y su duración. La autoridad judicial federal no podrá otorgar estas autorizaciones cuando se trate de materias de carácter electoral, fiscal, mercantil, civil, laboral o administrativo, ni en el caso de las comunicaciones del detenido con su defensor.</p> <p>Los Poderes Judiciales contarán con jueces de control que resolverán, en forma inmediata, y por cualquier medio, las solicitudes de medidas cautelares, providencias precautorias y técnicas de investigación de la autoridad, que requieran control judicial, garantizando los derechos de los indiciados y de las víctimas u ofendidos. Deberá existir un registro fehaciente de todas las comunicaciones entre jueces y Ministerio Público y demás autoridades competentes.</p> <p>Las intervenciones autorizadas se ajustarán a los requisitos y límites previstos en las leyes.</p> <p>Los resultados de las intervenciones que no cumplan con éstos, carecerán de todo valor probatorio.</p> <p>La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose en estos casos, a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos.</p> <p>La correspondencia que bajo cubierta circule por las estafetas estará libre de todo registro, y su violación será penada por la ley.</p> <p>En tiempo de paz ningún miembro del Ejército podrá alojarse en casa particular contra la voluntad del dueño, ni imponer prestación alguna. En tiempo de guerra los militares podrán exigir alojamiento, bagajes, alimentos y otras prestaciones, en los términos que establezca la ley marcial correspondiente.</p>	<p>Se crea la figura jurídica de los jueces de control, cuyas funciones serán resolver de forma inmediata, las solicitudes formuladas por el MP sobre aspectos como cateos, arraigos, intervenciones de comunicaciones privadas, órdenes de aprehensión, entre otras. Este juzgador vigilará que el MP y la policía actúen en apego a la normatividad, de lo contrario las pruebas no podrán formar parte del juicio ni las detenciones arbitrarias proceder.</p>
<p>Artículo 17. Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.</p>	<p>Artículo 17. Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho. Toda persona tiene derecho a que se</p>	<p>Se incorporan al texto constitucional los mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal, de conformidad con las leyes respectivas.</p>

<p>Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.</p> <p>Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.</p> <p>Nadie puede ser aprisionado por deudas de carácter puramente civil.</p>	<p>le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.</p> <p>Las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias. En la materia penal regularán su aplicación, asegurarán la reparación del daño y establecerán los casos en los que se requerirá supervisión judicial.</p> <p>Las sentencias que pongan fin a los procedimientos orales deberán ser explicadas en audiencia pública previa citación de las partes.</p> <p>Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.</p> <p>La Federación, los Estados y el Distrito Federal garantizarán la existencia de un servicio de defensoría pública de calidad para la población y asegurarán las condiciones para un servicio profesional de carrera para los defensores. Las percepciones de los defensores no podrán ser inferiores a las que correspondan a los agentes del Ministerio Público.</p> <p>Nadie puede ser aprisionado por deudas de carácter puramente civil.</p>	<p>Estos medios son el arbitraje, la conciliación o la mediación, que se distinguen por su desahogo y ejecución expeditos, las partes en el proceso ponen fin a la confrontación y existe la posibilidad de una pronta reparación del daño, serán aplicables en delitos menores o de poca cuantía y que sólo requiriesen la supervisión judicial. Incluso se abre la posibilidad de que sean instrumentados por el MP y los policías de tránsito.</p> <p>Asimismo, el principio de publicidad será norma constitucional aplicable a las sentencias dictadas en procesos orales, debiendo ser explicadas en audiencia pública y previa citación de las partes.</p> <p>Por último se establece la obligatoriedad para los tres órdenes de gobierno de garantizar la existencia del servicio de defensoría pública, y de asegurar el servicio profesional de carrera para los defensores.</p>
<p>Artículo 18. Sólo por delito que merezca pena corporal habrá lugar a prisión preventiva. El sitio de ésta será distinto del que se destinare para la extinción de las penas y estarán completamente separados.</p> <p>Los Gobiernos de la Federación y de los Estados organizarán el sistema penal, en sus respectivas jurisdicciones, sobre la base del trabajo, la capacitación para el mismo y la educación como medios para la readaptación social del delincuente. Las mujeres computarán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto.</p> <p>Los Gobernadores de los Estados, sujetándose a lo que establezcan las leyes locales respectivas, podrán celebrar con la Federación convenios de carácter general, para que los reos sentenciados por delitos del orden común extingan su condena en establecimientos dependientes</p>	<p>Artículo 18. Sólo por delito que merezca pena privativa de libertad habrá lugar a prisión preventiva. El sitio de ésta será distinto del que se destinare para la extinción de las penas y estarán completamente separados.</p> <p>El sistema penitenciario se organizará sobre la base del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte como medios para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir, observando los beneficios que para él prevé la ley. Las mujeres computarán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto.</p> <p>La Federación, los Estados y el Distrito Federal podrán celebrar convenios para que los sentenciados por delitos del ámbito de su competencia extingan las penas en establecimientos penitenciarios dependientes de una jurisdicción diversa.</p> <p>La Federación, los Estado y el</p>	<p>En la modificación al primer párrafo del artículo 18 constitucional, relativo a que la prisión preventiva es sólo aplicable por la comisión de delitos, se cambió el término de que merezca <i>pena corporal</i> por el de <i>pena privativa de libertad</i>.</p> <p>Por otro lado, ahora se hace referencia al <i>sistema penitenciario</i> en lugar de <i>sistema penal</i>; a <i>reinserción social</i> por <i>readaptación social</i>; y a <i>sentenciado</i> y no a <i>delincuente</i>.</p> <p>Estos cambios precisaron semánticamente el texto del artículo, por lo que se trata de una situación más de forma que sustantiva.</p> <p>Se incluyeron los derechos a la salud y el deporte, adicionales al del trabajo, la capacitación y la educación, como medios para lograr la reinserción social.</p>

del Ejecutivo Federal.

La Federación, los Estados y el Distrito Federal establecerán, en el ámbito de sus respectivas competencias, un sistema integral de justicia que será aplicable a quienes se atribuya la realización de una conducta tipificada como delito por las leyes penales y tengan entre doce años cumplidos y menos de dieciocho años de edad, en el que se garanticen los derechos fundamentales que reconoce esta Constitución para todo individuo, así como aquellos derechos específicos que por su condición de personas en desarrollo les han sido reconocidos. Las personas menores de doce años que hayan realizado una conducta prevista como delito en la ley, sólo serán sujetos a rehabilitación y asistencia social.

La operación del sistema en cada orden de gobierno estará a cargo de instituciones, tribunales y autoridades especializados en la procuración e impartición de justicia para adolescentes. Se podrán aplicar las medidas de orientación, protección y tratamiento que amerite cada caso, atendiendo a la protección integral y el interés superior del adolescente.

Las formas alternativas de justicia deberán observarse en la aplicación de este sistema, siempre que resulte procedente. En todos los procedimientos seguidos a los adolescentes se observará la garantía del debido proceso legal, así como la independencia entre las autoridades que efectúen la remisión y las que impongan las medidas. Éstas deberán ser proporcionales a la conducta realizada y tendrán como fin la reintegración social y familiar del adolescente, así como el pleno desarrollo de su persona y capacidades. El internamiento se utilizará solo como medida extrema y por el tiempo más breve que proceda, y podrá aplicarse únicamente a los adolescentes mayores de catorce años de edad, por la comisión de conductas antisociales calificadas como graves.

Los reos de nacionalidad mexicana que se encuentren compurgando penas en países

Distrito Federal establecerán, en el ámbito de sus respectivas competencias, un sistema integral de justicia que será aplicable a quienes se atribuya la realización de una conducta tipificada como delito por las leyes penales y tengan entre doce años cumplidos y menos de dieciocho años de edad, en el que se garanticen los derechos fundamentales que reconoce esta Constitución para todo individuo, así como aquellos derechos específicos que por su condición de personas en desarrollo les han sido reconocidos. Las personas menores de doce años que hayan realizado una conducta prevista como delito en la ley, sólo serán sujetos a rehabilitación y asistencia social.

La operación del sistema en cada orden de gobierno estará a cargo de instituciones, tribunales y autoridades especializados en la procuración e impartición de justicia para adolescentes. Se podrán aplicar las medidas de orientación, protección y tratamiento que amerite cada caso, atendiendo a la protección integral y el interés superior del adolescente.

Las formas alternativas de justicia deberán observarse en la aplicación de este sistema, siempre que resulte procedente. En todos los procedimientos seguidos a los adolescentes se observará la garantía del debido proceso legal, así como la independencia entre las autoridades que efectúen la remisión y las que impongan las medidas. Éstas deberán ser proporcionales a la conducta realizada y tendrán como fin la reintegración social y familiar del adolescente, así como el pleno desarrollo de su persona y capacidades. El internamiento se utilizará solo como medida extrema y por el tiempo más breve que proceda, y podrá aplicarse únicamente a los adolescentes mayores de catorce años de edad, por la comisión de conductas antisociales calificadas como graves.

Los **sentenciados** de nacionalidad mexicana que se encuentren compurgando penas en países extranjeros, podrán ser trasladados a la República para que cumplan sus condenas con base en los sistemas de **reinserción** social previstos en este artículo, y los **sentenciados** de nacionalidad extranjera por delitos del orden federal o del fuero común, podrán ser trasladados al país de su origen o residencia, sujetándose a los Tratados Internacionales que se hayan celebrado para ese efecto. El traslado

Se suprimió del texto constitucional la existencia de establecimientos penitenciarios dependientes del Ejecutivo Federal, para indicar que serían de jurisdicción diversa y de competencia de la Federación, los Estados y del Distrito Federal.

Por último, hizo una modificación semántica en cuanto a los términos *sentenciado por reo* y *reinserción por readaptación social*, en relación a la extradición de reos para que cumplan sus condenas dentro del país en el caso de sujetos de nacionalidad mexicana, y fuera del mismo para aquellos de nacionalidad extranjera.

Adicionalmente, se suprimió la facultad de los gobernadores de los estados para solicitar al Ejecutivo Federal la inclusión de reos del orden común en los tratados internacionales celebrados para efectos de traslado de reos en el cumplimiento de sus condenas.

<p>extranjeros, podrán ser trasladados a la República para que cumplan sus condenas con base en los sistemas de readaptación social previstos en este artículo, y los reos de nacionalidad extranjera sentenciados por delitos del orden federal en toda la República, o del fuero común en el Distrito Federal, podrán ser trasladados al país de su origen o residencia, sujetándose a los Tratados Internacionales que se hayan celebrado para ese efecto. Los gobernadores de los Estados podrán solicitar al Ejecutivo Federal, con apoyo en las leyes locales respectivas, la inclusión de reos del orden común en dichos Tratados. El traslado de los reos sólo podrá efectuarse con su consentimiento expreso.</p> <p>Los sentenciados, en los casos y condiciones que establezca la ley, podrán compurgar sus penas en los centros penitenciarios más cercanos a su domicilio, a fin de propiciar su reintegración a la comunidad como forma de readaptación social.</p>	<p>de los reclusos sólo podrá efectuarse con su consentimiento expreso.</p> <p>Los sentenciados, en los casos y condiciones que establezca la ley, podrán compurgar sus penas en los centros penitenciarios más cercanos a su domicilio, a fin de propiciar su reintegración a la comunidad como forma de reinserción social. Esta disposición no aplicará en caso de delincuencia organizada y respecto de otros internos que requieran medidas especiales de seguridad.</p> <p>Para la reclusión preventiva y la ejecución de sentencias en materia de delincuencia organizada se destinarán centros especiales. Las autoridades competentes podrán restringir las comunicaciones de los inculpados y sentenciados por delincuencia organizada con terceros, salvo el acceso a su defensor, e imponer medidas de vigilancia especial a quienes se encuentren internos en estos establecimientos, lo anterior podrá aplicarse a otros internos que requieran medidas especiales de seguridad, en términos de la ley.</p>	<p>En consonancia con el nuevo régimen de excepción aplicable para los sentenciados por delincuencia organizada, éstos compurgarán sus penas en centros de readaptación social, aún cuando no estén cercanos a su domicilio y especiales en las medidas de seguridad y custodia que les serán aplicables, como la restricción de sus comunicaciones.</p>
<p>Artículo 19. Ninguna detención ante autoridad judicial podrá exceder del plazo de setenta y dos horas, a partir de que el indiciado sea puesto a su disposición, sin que se justifique con un auto de formal prisión en el que se expresarán: el delito que se impute al acusado; el lugar, tiempo y circunstancias de ejecución, así como los datos que arroje la averiguación previa, los que deberán ser bastantes para comprobar el cuerpo del delito y hacer probable la responsabilidad del indiciado.</p> <p>Este plazo podrá prorrogarse únicamente a petición del indiciado, en la forma que señale la ley. La prolongación de la detención en su perjuicio será sancionada por la ley penal. La autoridad responsable del establecimiento en el que se encuentre internado el indiciado, que dentro del plazo antes señalado no reciba copia autorizada del auto de formal prisión o de la solicitud de prórroga, deberá llamar la atención del juez sobre dicho particular en el acto mismo de concluir el plazo y, si no recibe la</p>	<p>Artículo 19. Ninguna detención ante autoridad judicial podrá exceder del plazo de setenta y dos horas, a partir de que el indiciado sea puesto a su disposición, sin que se justifique con un auto de vinculación a proceso en el que se expresará: el delito que se impute al acusado; el lugar, tiempo y circunstancias de ejecución, así como los datos que establezcan que se ha cometido un hecho que la ley señale como delito y que exista la probabilidad de que el indiciado lo cometió o participó en su comisión.</p> <p>El Ministerio Público sólo podrá solicitar al juez la prisión preventiva cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad, así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso. El juez ordenará la prisión preventiva, oficiosamente, en los casos de delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, así como delitos graves que determine la ley en contra de la</p>	<p>La modificación más relevante del primer párrafo consiste en referir que ninguna detención ante autoridad judicial excederá de setenta y dos horas, sin que exista un <i>auto de formal prisión</i>, que para efectos de la reforma modificó su denominación a un auto de vinculación a proceso.</p> <p>Asimismo, anteriormente el instrumento debía contener datos que arrojaría la averiguación previa, que <i>deben ser bastantes</i> para comprobar el cuerpo del delito y la probable la responsabilidad del indiciado, y ahora sólo contendrá los <i>datos que establezcan que se ha cometido un hecho</i> que la ley señale como delito y que <i>exista la probabilidad</i> de que el indiciado lo cometió o participó en su comisión.</p> <p>De esta manera, los efectos se reducen significativamente a la valoración que haga la autoridad para la detención de un indiciado.</p>

<p>constancia mencionada dentro de las tres horas siguientes, pondrá al indiciado en libertad.</p> <p>Todo proceso se seguirá forzosamente por el delito o delitos señalados en el auto de formal prisión o de sujeción a proceso. Si en la secuela de un proceso apareciere que se ha cometido un delito distinto del que se persigue, deberá ser objeto de averiguación separada, sin perjuicio de que después pueda decretarse la acumulación, si fuere conducente.</p> <p>Todo mal tratamiento en la aprehensión o en las prisiones, toda molestia que se infiera sin motivo legal; toda gabela o contribución, en las cárceles, son abusos que serán corregidos por las leyes y reprimidos por las autoridades.</p>	<p>seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud.</p> <p>La ley determinará los casos en los cuales el juez podrá revocar la libertad de los individuos vinculados a proceso.</p> <p>El plazo para dictar el auto de vinculación a proceso podrá prorrogarse únicamente a petición del indiciado, en la forma que señale la ley. La prolongación de la detención en su perjuicio será sancionada por la ley penal. La autoridad responsable del establecimiento en el que se encuentre internado el indiciado, que dentro del plazo antes señalado no reciba copia autorizada del auto de vinculación a proceso y del que decreta la prisión preventiva, o de la solicitud de prórroga del plazo constitucional, deberá llamar la atención del juez sobre dicho particular en el acto mismo de concluir el plazo y, si no recibe la constancia mencionada dentro de las tres horas siguientes, pondrá al indiciado en libertad.</p> <p>Todo proceso se seguirá forzosamente por el hecho o hechos delictivos señalados en el auto de vinculación a proceso. Si en la secuela de un proceso apareciere que se ha cometido un delito distinto del que se persigue, deberá ser objeto de investigación separada, sin perjuicio de que después pueda decretarse la acumulación, si fuere conducente.</p> <p>Si con posterioridad a la emisión del auto de vinculación a proceso por delincuencia organizada el inculpado evade la acción de la justicia o es puesto a disposición de otro juez que lo reclamen en el extranjero, se suspenderá el proceso junto con los plazos para la prescripción de la acción penal.</p> <p>Todo mal tratamiento en la aprehensión o en las prisiones, toda molestia que se infiera sin motivo legal, toda gabela o contribución, en las cárceles, son abusos que serán corregidos por las leyes y reprimidos por las autoridades.</p>	<p>Por otra parte se adicionaron los supuestos mediante los cuales el Ministerio Público puede solicitar la prisión preventiva, cuando otras medidas cautelares no sean suficientes, con lo cual se amplían las posibilidades para solicitarla ante un Juez, quien podría ordenarla oficiosamente, cuando se trate de casos de delitos calificados como graves, y revocar la libertad de los individuos vinculados a proceso.</p> <p>Otro aspecto del nuevo régimen de excepción aplicable a quienes se encuentren vinculados a la delincuencia organizada, será la suspensión de la prescripción de los plazos para el ejercicio de la acción penal, en los supuestos de que con posterioridad a la emisión del auto de vinculación a proceso el inculpado evada la acción de la justicia, sea puesto a disposición de otro juez o sea reclamado en el extranjero.</p>
<p>Artículo 20. En todo proceso de orden penal, el inculpado, la víctima o el ofendido, tendrán las siguientes garantías:</p>	<p>Artículo 20. El proceso penal será acusatorio y oral. Se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación.</p> <p>A. De los principios generales:</p> <p>I. El proceso penal tendrá por objeto el esclarecimiento de los hechos, proteger al inocente, procurar que el culpable no quede impune y que los</p>	<p>Este precepto revoluciona el modelo de justicia penal, al establecer el sistema acusatorio y la oralidad en sus procedimientos, que se regirá por los principios de: publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación.</p> <p>La oralidad permitirá conocer los alegatos, las pruebas y las decisiones de manera presencial, sin tener que remitirse a las miles de</p>

	<p>daños causados por el delito se reparen;</p> <p>II. Toda audiencia se desarrollará en presencia del juez, sin que pueda delegar en ninguna persona el desahogo y la valoración de las pruebas, la cual deberá realizarse de manera libre y lógica.</p> <p>III. Para los efectos de la sentencia sólo se considerarán como prueba aquellas que hayan sido desahogadas en la audiencia de juicio. La ley establecerá las excepciones y los requisitos para admitir en juicio la prueba anticipada, que por su naturaleza requiera desahogo previo.</p> <p>IV. El juicio se celebrará ante un juez que no haya conocido del caso previamente. La presentación de los argumentos y los elementos probatorios se desarrollará de manera pública, contradictoria y oral;</p> <p>V. La carga de la prueba para demostrar la culpabilidad corresponde a la parte acusadora, conforme lo establezca el tipo penal. Las partes tendrán igualdad procesal para sostener la acusación o la defensa, respectivamente.</p> <p>VI. Ningún juzgador podrá tratar asuntos que estén sujetos a proceso con cualquiera de las partes sin que esté presente la otra, respetando en todo momento el principio de contradicción, salvo las excepciones que establece esta Constitución;</p> <p>VII. Una vez iniciado el proceso penal, siempre y cuando no exista oposición del inculpado, se podrá decretar su terminación anticipada en los supuestos y bajo las modalidades que determine la ley. Si el imputado reconoce ante la autoridad judicial, voluntariamente y con conocimiento de las consecuencias, su participación en el delito y existen medios de convicción suficientes para corroborar la imputación, el juez citará a audiencia de sentencia. La ley establecerá los beneficios que se podrán otorgar al inculpado cuando acepte su responsabilidad.</p> <p>VIII. El juez sólo condenará cuando exista convicción de la culpabilidad del procesado;</p> <p>IX. Cualquier prueba obtenida con violación de derechos</p>	<p>páginas de un expediente, y documentar los procesos a través de medios diversos como el video, la audio grabación o la estenografía, lo que también facilitará el trabajo de los tribunales de alzada.⁶¹</p> <p>Publicidad: las actuaciones de prueba, las vistas y comparecencias cuyo objeto sea oír a las partes antes de dictar juicio, se practicarán en audiencia pública.</p> <p>Concentración: economía procesal para que las audiencias puedan llevarse a cabo con la intervención de las partes e interesados, para desahogar los procesos con agilidad y eficacia.</p> <p>Contradicción: en un ejercicio dialéctico de igualdad entre el Ministerio Público y la defensa, las partes expondrán sus argumentos y pruebas a efecto de que éstas sean valoradas y se conozca la verdad de los hechos.</p> <p>Continuidad: el juicio deberá desahogarse en una misma sesión sin interrupciones.</p> <p>Inmediación: el juzgador deberá estar presente en todos los actos en que la ley ordene su participación, para conocer las declaraciones de las partes, los testimonios, careos y análisis de los peritos, por lo que sólo tendrán valor las evidencias desahogadas directamente ante la presencia del juez.</p> <p>Como se observa, además se incorpora un apartado, en el que se establecen los principios generales del sistema, garantías mínimas que se encuentran dentro del proceso que se pretende instaurar, que son: esclarecer los hechos, proteger al inocente, procurar que el culpable no quede impune y que los daños causados por el delito se reparen.</p> <p>Asimismo, la presencia obligatoria del juez en las audiencias, sin que pueda delegar tanto el desahogo como la valoración de las pruebas.</p> <p>Para los efectos de la sentencia sólo se considerarán como pruebas aquellas que hayan sido</p>
--	--	--

⁶¹ Cfr. LEÓN, Bernardo, *La justicia penal democrática: una asignatura pendiente*, en: BAYTELMAN, Andrés, y DUCE, Mauricio, *Litigación penal. Juicio oral y prueba*, 1ª ed., México, FCE, 2005, pp.15-22.

A. Del inculpado:

I. Inmediatamente que lo solicite, el juez deberá otorgarle la libertad provisional bajo caución, siempre y cuando no se trate de delitos en que, por su gravedad, la ley expresamente prohíba conceder este beneficio. En caso de delitos no graves, a solicitud del Ministerio Público, el juez podrá negar la libertad provisional, cuando el inculpado haya sido condenado con anterioridad, por algún delito calificado como grave por la ley o, cuando el Ministerio Público aporte elementos al juez para establecer que la libertad del inculpado representa, por su conducta precedente o por las circunstancias y características del delito cometido, un riesgo para el ofendido o para la sociedad.

El monto y la forma de caución que se fije, deberán ser asequibles para el inculpado. En circunstancias que la ley determine, la autoridad judicial podrá modificar el monto de la caución. Para resolver sobre la forma y el monto de la caución, el juez deberá tomar en cuenta la naturaleza, modalidades y circunstancias del delito; las características del inculpado y la posibilidad de cumplimiento de las obligaciones procesales a su cargo; los daños y perjuicios causados al ofendido; así como la sanción pecuniaria que, en su caso, pueda imponerse al inculpado.

La ley determinará los casos graves en los cuales el juez podrá revocar la libertad provisional;

II. No podrá ser obligado a declarar. Queda prohibida y será sancionada por la ley penal, toda incomunicación, intimidación o tortura. La confesión rendida ante cualquier autoridad distinta del Ministerio Público o del juez, o ante éstos sin la asistencia de su defensor carecerá de todo valor probatorio;

III. Se le hará saber en audiencia pública, y dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a su consignación a la justicia, el nombre de su acusador y la naturaleza y causa de la

fundamentales será nula; y
X. Los principios previstos en este artículo, se observarán también en las audiencias preliminares al juicio.

B. De los derechos de toda persona imputada.

I. A que se presuma su inocencia mientras no se declare su responsabilidad mediante sentencia emitida por el juez de la causa;

II. A declarar o a guardar silencio. Desde el momento de su detención se le harán saber los motivos de la misma y su derecho a guardar silencio, el cual no podrá ser utilizado en su perjuicio. Queda prohibida y será sancionada por la ley penal, toda incomunicación, intimidación o tortura. La confesión rendida **sin la asistencia del defensor** carecerá de todo valor probatorio.

III. A que se le informe, tanto en el momento de su detención como en su comparecencia ante el Ministerio Público o el juez, los hechos que se le imputan y los derechos que le asisten. Tratándose de delincuencia organizada, la autoridad judicial podrá autorizar que se mantenga en reserva el nombre y datos del acusador.

La ley establecerá beneficios a favor del inculpado, procesado o sentenciado que preste ayuda eficaz para la investigación y persecución de delitos en materia de delincuencia organizada;

IV. Se le recibirán los testigos y demás pruebas pertinentes que ofrezca, concediéndosele el tiempo que la ley estime necesario al efecto y auxiliándose para obtener la comparecencia de las personas cuyo testimonio solicite, **en los términos que señale la ley;**

V. Será juzgado en audiencia pública por un **juez o tribunal. La publicidad sólo podrá restringirse en los casos de excepción que determine la ley, por razones de seguridad nacional, seguridad pública, protección de las víctimas, testigos y menores, cuando se ponga en riesgo la revelación de datos legalmente protegidos, o cuando el tribunal estime que existen razones fundadas para justificarlo.**

En delincuencia organizada, las actuaciones realizadas en la fase de investigación **podrán tener** valor probatorio, **cuando no puedan ser reproducidas en juicio oral o exista**

desahogadas en la audiencia de juicio, dejándose a la ley secundaria el establecimiento de las excepciones y los requisitos para admitir en juicio la prueba anticipada. El juicio se celebrará ante un juez que no haya conocido del caso previamente, además de reiterar los principios señalados al inicio del artículo.

Con esto se elimina todo valor probatorio a las actuaciones realizadas por el MP en la investigación, que se prestaba a autoritarismo, manipulaciones y excesos; ahora tendrá que armar con objetividad y pertinencia la averiguación para defenderla en la audiencia.

Se establece también que el juzgador no podrá tratar asuntos, con cualquiera de las partes, que estén sujetos a proceso, sin que esté presente la otra, salvo las excepciones establecidas por la propia Constitución, referidas principalmente a delincuencia organizada.

Se menciona expresamente que la carga de la prueba para demostrar la culpabilidad corresponde a la parte acusadora, conforme lo establezca el tipo penal, y las partes tendrán igualdad procesal para sostener la acusación o la defensa, respectivamente.

Se señala que siempre y cuando no exista oposición del inculpado, se podrá decretar su terminación anticipada en los supuestos y bajo las modalidades que determine la ley. Si el imputado reconoce ante la autoridad judicial, voluntariamente y con conocimiento de las consecuencias, su participación en el delito y existen medios de convicción suficientes para corroborar la imputación, el juez citará a audiencia de sentencia, con los beneficios legales correspondientes.

Cualquier prueba obtenida con violación de derechos fundamentales se considera nula.

Se estipula que estos principios aplicarán en audiencias preliminares al juicio; es decir, en la etapa de la averiguación previa.

acusación, a fin de que conozca bien el hecho punible que se le atribuye y pueda contestar el cargo, rindiendo en este acto su declaración preparatoria.

IV. Cuando así lo solicite, será careado, en presencia del juez, con quien deponga en su contra, salvo lo dispuesto en la fracción V del Apartado B de este artículo;

V. Se le recibirán los testigos y demás pruebas que ofrezca, concediéndosele el tiempo que la ley estime necesario al efecto y auxiliándosele para obtener la comparecencia de las personas cuyo testimonio solicite, siempre que se encuentren en el lugar del proceso.

VI. Será juzgado en audiencia pública por un juez o jurado de ciudadanos que sepan leer y escribir, vecinos del lugar y partido en que se cometiere el delito, siempre que éste pueda ser castigado con una pena mayor de un año de prisión. En todo caso serán juzgados por un jurado los delitos cometidos por medio de la prensa contra el orden público o la seguridad exterior o interior de la Nación.

VII. Le serán facilitados todos los datos que solicite para su defensa y que consten en el proceso.

VIII. Será juzgado antes de cuatro meses si se tratare de delitos cuya pena máxima no exceda de dos años de prisión, y antes de un año si la pena excediere de ese tiempo, salvo que solicite mayor plazo para su defensa;

IX. Desde el inicio de su proceso será informado de los derechos que en su favor consigna esta Constitución y tendrá derecho a una defensa adecuada, por sí, por abogado, o por persona de su confianza. Si no quiere o no puede nombrar defensor, después de haber sido requerido para hacerlo, el juez le designará un defensor de oficio. También tendrá derecho a que su defensor comparezca en todos los actos del proceso y éste tendrá obligación de hacerlo cuantas veces se le requiera; y,

X. En ningún caso podrá prolongarse la prisión o detención, por falta de pago de honorarios de defensores o por cualquier otra prestación de dinero, por causa de responsabilidad civil o algún otro motivo análogo.

riesgo para testigos o víctimas. Lo anterior sin perjuicio del derecho del inculpado de objetarlas o impugnarlas y aportar pruebas en contra.

VI. Le serán facilitados todos los datos que solicite para su defensa y que consten en el proceso;

El imputado y su defensor tendrán acceso a los registros de la investigación cuando el primero se encuentre detenido y cuando pretenda recibírsele declaración o entrevistarlo. Asimismo, antes de su primera comparecencia ante juez podrán consultar dichos registros, con la oportunidad debida para preparar la defensa. A partir de este momento no podrán mantenerse en reserva las actuaciones de la investigación, salvo los casos excepcionales expresamente señalados en la ley cuando ello sea imprescindible para salvaguardar el éxito de la investigación y siempre que sean oportunamente revelados para no afectar el derecho de defensa;

VII. Será juzgado antes de cuatro meses si se tratare de delitos cuya pena máxima no exceda de dos años de prisión, y antes de un año si la pena excediere de ese tiempo, salvo que solicite mayor plazo para su defensa;

VIII. Tendrá derecho a una defensa adecuada por abogado, al cual elegirá libremente incluso desde el momento de su detención. Si no quiere o no puede nombrar un abogado, después de haber sido requerido para hacerlo, el juez le designará un defensor público. También tendrá derecho a que su defensor comparezca en todos los actos del proceso y éste tendrá obligación de hacerlo cuantas veces se le requiera, y

IX. En ningún caso podrá prolongarse la prisión o detención, por falta de pago de honorarios de defensores o por cualquiera otra prestación de dinero, por causa de responsabilidad civil o algún otro motivo análogo.

La prisión preventiva no podrá exceder el tiempo que como máximo de pena fije la ley al delito que motivare el proceso y en ningún caso será superior a dos años, salvo que su prolongación se deba al ejercicio del derecho de defensa del imputado. Si cumplido este término no se ha pronunciado sentencia, el imputado será puesto en libertad de inmediato mientras se sigue el proceso, sin que ello obste para imponer otras medidas cautelares.

El apartado B. cambia de denominación: *del inculpado a los derechos de toda persona imputada.*

En el texto anterior, se daba prioridad a la libertad provisional bajo caución, cuando así lo solicitara el inculpado, siempre y cuando no se tratase de delitos considerados como graves, o en su caso no se estuviese en algunas de las excepciones. Además se hacía mención a detalle en cuanto al monto y la forma de caución que se habría de fijar al inculpado, dejando a la ley los casos en que puede ser revocada la libertad provisional.

Por lo que hace a la declaración del imputado ya no aparece la posibilidad de hacerla ante autoridad distinta al Ministerio Público o juez.

Se afirma el principio de presunción de inocencia del imputado, mientras no se declare su responsabilidad mediante sentencia emitida por el juez de la causa; y, desde el momento de su detención se harán saber los motivos y su derecho a guardar silencio.

Se eliminó el término constitucional de 48 horas para la rendición de la declaración preparatoria. En el texto actual se menciona que tiene derecho a que se le informe, tanto en el momento de su detención como en su comparecencia ante el Ministerio Público o el juez, los hechos que se le imputan y los derechos que le asisten. Tratándose de delincuencia organizada, la autoridad judicial podrá autorizar que se mantenga en reserva el nombre y datos del acusador.

Se señala que la ley establecerá los beneficios a favor del inculpado, procesado o sentenciado, en caso de que preste ayuda eficaz para la investigación y persecución de delitos en materia de delincuencia organizada, y se elimina el careo como derecho del inculpado.

En el párrafo correspondiente a los testigos y pruebas que puede ofrecer el inculpado, se agrega la característica de que sean pertinentes.

Se elimina la figura del jurado popular.

Tampoco podrá prolongarse la prisión preventiva por más tiempo del que como máximo fije la ley al delito que motivare el proceso.

En toda pena de prisión que imponga una sentencia, se computará el tiempo de la detención.

Las garantías previstas en las fracciones I, V, VII y IX también serán observadas durante la averiguación previa, en los términos y con los requisitos y límites que las leyes establezcan; lo previsto en la fracción II no estará sujeto a condición alguna.

B. De la víctima o del ofendido:

I. Recibir asesoría jurídica; ser informado de los derechos que en su favor establece la Constitución y, cuando lo solicite, ser informado del desarrollo del procedimiento penal;

II. Coadyuvar con el Ministerio Público; a que se le reciban todos los datos o elementos de prueba con los que cuente, tanto en la averiguación previa como en el proceso, y a que se desahoguen las diligencias correspondientes. Cuando el Ministerio Público considere que no es necesario el desahogo de la diligencia, deberá fundar y motivar su negativa;

III. Recibir, desde la comisión del delito, atención médica y psicológica de urgencia;

IV. Que se le repare el daño. En los casos en que sea procedente, el Ministerio Público estará obligado a solicitar la reparación del daño y el juzgador no podrá absolver al sentenciado de dicha reparación si ha emitido una sentencia condenatoria.

La ley fijará procedimientos ágiles para ejecutar las sentencias en materia de reparación del daño;

V. Cuando la víctima o el ofendido sean menores de edad, no estarán obligados a carearse con el inculpado cuando se trate de los delitos de violación o secuestro.

En estos casos, se llevarán a cabo declaraciones en las condiciones que establezca la ley; y

En toda pena de prisión que imponga una sentencia, se computará el tiempo de la detención.

C. De los derechos de la víctima o del ofendido:

I. Recibir asesoría jurídica; ser informado de los derechos que en su favor establece la Constitución y, cuando lo solicite, ser informado del desarrollo del procedimiento penal;

II. Coadyuvar con el Ministerio Público; a que se le reciban todos los datos o elementos de prueba con los que cuente, tanto en la investigación como en el proceso, a que se desahoguen las diligencias correspondientes, **y a intervenir en el juicio e interponer los recursos en los términos que prevea la ley.**

Cuando el Ministerio Público considere que no es necesario el desahogo de la diligencia, deberá fundar y motivar su negativa;

III. Recibir, desde la comisión del delito, atención médica y psicológica de urgencia;

IV. Que se le repare el daño. En los casos en que sea procedente, el Ministerio Público estará obligado a solicitar la reparación del daño, sin menoscabo de que la víctima u ofendido lo pueda solicitar directamente, y el juzgador no podrá absolver al sentenciado de dicha reparación si ha emitido una sentencia condenatoria.

La ley fijará procedimientos ágiles para ejecutar las sentencias en materia de reparación del daño;

V. Al resguardo de su identidad y otros datos personales en los siguientes casos: cuando sean menores de edad; cuando se trate de delitos de violación, secuestro o delincuencia organizada; y cuando a juicio del juzgador sea necesario para su protección, salvaguardando en todo caso los derechos de la defensa.

El Ministerio Público deberá garantizar la protección de víctimas, ofendidos, testigos y en general todas las sujetos que intervengan en el proceso. Los jueces deberán vigilar el buen cumplimiento de esta obligación;

VI. Solicitar las medidas cautelares y providencias necesarias para la protección y restitución de sus derechos;

VII. Impugnar ante autoridad judicial las omisiones del Ministerio Público en la investigación de los delitos, así como las resoluciones de reserva, no

La publicidad sólo podrá restringirse en los casos de excepción que determine la ley, por razones de seguridad nacional, seguridad pública, protección de las víctimas, testigos y menores, cuando se ponga en riesgo la revelación de datos legalmente protegidos, o cuando el tribunal estime que existen razones fundadas para justificarlo.

En el caso de delincuencia organizada, las actuaciones realizadas en la fase de investigación podrán tener valor probatorio, cuando no puedan ser reproducidas en juicio oral o exista riesgo para testigos o víctimas.

Se elimina la posibilidad de que el imputado, se defienda por sí mismo, o por persona de su confianza, y se cambió la denominación del defensor de oficio, por defensor público.

Se establece que la prisión preventiva no podrá exceder el tiempo que como máximo de pena fije la ley al delito que motivare el proceso y en ningún caso será superior a dos años, salvo ciertas excepciones.

En el texto anterior se contemplaban diversas garantías señaladas para el proceso penal, aplicables en la etapa de la averiguación previa, situación que no se repite en la reforma.

El inciso C. ahora se denomina de los derechos de la víctima o del ofendido, a quienes se permitirá intervenir directamente en el juicio o de interponer los respectivos recursos, y la posibilidad de que la víctima directamente solicite la reparación del daño.

Se eliminó la excepción a no carearse cuando la víctima u ofendido sea menor de edad. Sin embargo, se establece el resguardo de la identidad y datos personales, sean menores de edad, se trate de delitos de violación, secuestro o delincuencia organizada, o cuando a juicio del juzgador sea necesario para su protección, salvaguardando en todo caso los derechos de la defensa.

Igualmente, que el ofendido tenga derecho de impugnar ante autoridad judicial las omisiones del Ministerio

<p>VI. Solicitar las medidas y providencias que prevea la ley para su seguridad y auxilio.</p>	<p>ejercicio, desistimiento de la acción penal o suspensión del procedimiento cuando no esté satisfecha la reparación del daño.</p>	<p>Público en la investigación de los delitos, así como las resoluciones de reserva, no ejercicio, desistimiento de la acción penal o suspensión del procedimiento cuando no esté satisfecha la reparación del daño.</p>
<p>Artículo 21. La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato. Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.</p> <p>Si el infractor fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día.</p> <p>Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa no excederá del equivalente a un día de su ingreso.</p> <p>Las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal, podrán ser impugnadas por vía jurisdiccional en los términos que establezca la ley.</p> <p>El Ejecutivo Federal podrá, con la aprobación del Senado en cada caso, reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional.</p> <p>[...]</p> <p>[Los textos relativos a la seguridad pública se analizaron en el apartado anterior de este capítulo].</p>	<p>Artículo 21. La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función.</p> <p>El ejercicio de la acción penal ante los tribunales corresponde al Ministerio Público. La ley determinará los casos en que los particulares podrán ejercer la acción penal ante la autoridad judicial.</p> <p>La imposición de las penas, su modificación y duración son propias y exclusivas de la autoridad judicial.</p> <p>Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa, arresto hasta por treinta y seis horas o en trabajo a favor de la comunidad; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.</p> <p>Si el infractor de los reglamentos gubernativos y de policía fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día.</p> <p>Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa que se imponga por infracción de los reglamentos gubernativos y de policía, no excederá del equivalente a un día de su ingreso.</p> <p>El Ministerio Público podrá considerar criterios de oportunidad para el ejercicio de la acción penal, en los supuestos y condiciones que fije la ley.</p> <p>El Ejecutivo Federal podrá, con la aprobación del Senado en cada caso, reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional.</p> <p>[...]</p> <p>[Los textos relativos a la seguridad pública se analizaron en el apartado anterior de este capítulo]</p>	<p>Se otorga la función de investigación [se elimina la de persecución] de los delitos tanto al Ministerio Público como a las policías, que actuarán bajo la conducción y mando de aquél.</p> <p>Se faculta el ejercicio de la acción penal al Ministerio Público y a los particulares.</p> <p>Se enfatiza que la imposición de las penas, su modificación y duración son propias y exclusivas de la autoridad judicial.</p> <p>Entre las sanciones se establece el trabajo a favor de la comunidad.</p> <p>Se hace la delimitación de que cuando infractor de los reglamentos gubernativos y de policía, fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día. La misma referencia se hace a los trabajadores no asalariados.</p> <p>El Ministerio Público podrá considerar criterios de oportunidad para el ejercicio de la acción penal, en los supuestos y condiciones que fije la ley.</p>
<p>Artículo 22. Quedan prohibidas las penas de muerte, de mutilación, de infamia, la marca,</p>	<p>Artículo 22. Quedan prohibidas las penas de muerte, mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos,</p>	

los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales.

No se considerará confiscación de bienes la aplicación total o parcial de los bienes de una persona hecha por la autoridad judicial, para el pago de la responsabilidad civil resultante de la comisión de un delito, o para el pago de impuestos o multas. Tampoco se considerará confiscación el decomiso que ordene la autoridad judicial, de los bienes, en caso del enriquecimiento ilícito, en los términos del artículo 109; ni el decomiso de los bienes propiedad del sentenciado, por delitos de los previstos como de delincuencia organizada, o el de aquéllos respecto de los cuales éste se conduzca como dueño, si no acredita la legítima procedencia de dichos bienes.

No se considerará confiscación la aplicación a favor del Estado de bienes asegurados que causen abandono en los términos de las disposiciones aplicables. La autoridad judicial resolver que se apliquen en favor del Estado los bienes que hayan sido asegurados con motivo de una investigación o proceso que se sigan por delitos de delincuencia organizada, cuando se ponga fin a dicha investigación o proceso, sin que haya un pronunciamiento sobre los bienes asegurados. La resolución judicial se dictará previo procedimiento en el que se otorgue audiencia a terceros y se acredite plenamente el cuerpo del delito previsto por la ley como de delincuencia organizada, siempre y cuando se trate de bienes respecto de los cuales el inculpado en la investigación o proceso citados haya sido poseedor, propietario o se haya conducido como tales, independientemente de que hubieran sido transferidos a terceros, salvo que éstos acrediten que son poseedores o adquirentes de buena fe.

el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales. **Toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado.**

No se considerará confiscación la aplicación de bienes **de una persona cuando sea decretada para el pago de multas o impuesto, ni cuando la decrete una autoridad judicial para el pago de responsabilidad civil derivada de la comisión de un delito. Tampoco se considerará confiscación el decomiso que ordene la autoridad judicial de los bienes en caso de enriquecimiento ilícito en los términos del artículo 109, la aplicación a favor del Estado de bienes asegurados que causen abandono en los términos de las disposiciones aplicables, ni la de aquellos bienes cuyo dominio se declare extinto en sentencia. En el caso de extinción de dominio se establecerá un procedimiento que se regirá por las siguientes reglas:**

I. Será jurisdiccional y autónomo del de materia penal.

II. Procederá en los casos de delincuencia organizada, delitos contra la salud, secuestro, robo de vehículos y trata de personas, respecto de los bienes siguientes:

a) Aquellos que sean instrumento, objeto o producto del delito, aún cuando no se haya dictado la sentencia que determine la responsabilidad penal, pero existan elementos suficientes para determinar que el hecho ilícito sucedió.

b) Aquellos que no sean instrumento, objeto o producto del delito, pero que hayan sido utilizados o destinados a ocultar o mezclar bienes producto del delito, siempre y cuando se reúnan los extremos del inciso anterior.

c) Aquellos que estén siendo utilizados para la comisión de delitos por un tercero, si su dueño tuvo conocimiento de ello y no lo notificó a la autoridad o hizo algo para impedirlo.

d) Aquellos que estén intitulados a nombre de terceros, pero existan suficientes elementos para determinar que son producto de delitos patrimoniales o de delincuencia organizada, y el acusado por estos delitos se comporte como dueño.

III. Toda persona que se considere afectada podrá interponer los recursos respectivos para demostrar la procedencia lícita de los bienes y sus actuación de buena fe, así como que estaba impedida para conocer la utilización ilícita de sus bienes.

Se señala que toda pena deberá de ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado.

Asimismo, muestra con mayor especificidad y precisión el procedimiento de confiscación de bienes, en los casos de delincuencia organizada, delitos contra la salud, secuestro, robo de vehículos y trata de personas, lo que sin duda permitirá limitar, con mejores resultados y oportunidad, la capacidad económica y financiera de los criminales.

<p>Artículo 73. El Congreso tiene facultad:</p> <p>I a XX. [...]</p> <p>XXI. Para establecer los delitos y faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse.</p> <p>Las autoridades federales podrán conocer también de los delitos del fuero común, cuando éstos tengan conexidad con delitos federales.</p> <p>En las materias concurrentes previstas en esta Constitución, las leyes federales establecerán los supuestos en que las autoridades del fuero común podrán conocer y resolver sobre delitos federales;</p> <p>XXII. [...]</p> <p>XXIII. Para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en materia de seguridad pública; así como para la organización y funcionamiento, el ingreso, selección, promoción y reconocimiento de los integrantes de las instituciones de seguridad pública en el ámbito federal;</p> <p>XXIV. a XXX. [...]</p>	<p>Artículo 73. El Congreso tiene facultad:</p> <p>I a XX. [...]</p> <p>XXI. Para establecer los delitos y faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse, así como legislar en materia de delincuencia organizada.</p> <p>[...]</p> <p>[...]</p> <p>XXII. [...]</p> <p>XXIII. Para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, así como para establecer y organizar a las instituciones de seguridad pública en materia federal, de conformidad con lo establecido en el artículo 21 de esta Constitución.</p> <p>XXIV. a XXX. [...]</p>	<p>La primera modificación es una adición a las facultades del Congreso de la Unión, para legislar en materia de delincuencia organizada.</p> <p>La segunda lo faculta para establecer y organizar a las instituciones de seguridad pública en materia federal.</p> <p>En el primer caso cabe cuestionar si las entidades tendrán facultades para tipificar en su legislación penal las conductas calificadas en la materia, o sólo será atribución de la Federación.</p>
<p>Artículo 115. Los Estados adoptarán [...]</p> <p>I a VI. [...]</p> <p>VII. La policía preventiva municipal estará al mando del Presidente Municipal, en los términos del reglamento correspondiente. Aquélla acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.</p> <p>El Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente.</p> <p>[...]</p> <p>VIII. [...]</p>	<p>Artículo 115. Los Estados adoptarán [...]</p> <p>I a VI. [...]</p> <p>VII. La policía preventiva estará al mando del Presidente Municipal en los términos de la Ley de Seguridad Pública del Estado. Aquélla acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.</p> <p>El Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente;</p> <p>[...]</p> <p>VIII. [...]</p>	<p>Con esta nueva disposición, las entidades federativas se obligan a legislar en materia de seguridad pública, con el propósito de homologar y establecer parámetros comunes de organización entre las corporaciones municipales.</p> <p>Sin embargo, es recomendable que estas legislaciones no se limiten exclusivamente a las cuestiones de policía preventiva, a fin de que regulen también la colaboración de las diferentes instancias que intervienen en los instrumentos de coordinación.</p>

Artículo 123. Toda persona tiene el derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promover la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley.

El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

Apartado A. [...]

Apartado B. [...]

I a XII. [...]

XIII. Los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público y los miembros de las instituciones policiales, se regirán por sus propias leyes.

El Estado proporcionará a los miembros en activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, las prestaciones a que se refiere el inciso f) de la fracción XI de este Apartado, en términos similares y a través del organismo encargado de la seguridad social de los componentes de dichas instituciones; y

Los miembros de las instituciones policiales de los municipios, entidades federativas, del Distrito Federal, así como de la Federación, podrán ser removidos de su cargo si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento de la remoción señalen para permanecer en dichas instituciones, sin que proceda su reinstalación o restitución, cualquiera que sea el juicio o medio de defensa para combatir la remoción y, en su caso, sólo procederá la indemnización. La remoción de los demás servidores públicos a que se refiere la presente fracción, se regirá por lo que dispongan los preceptos legales aplicables.

XIII bis. A XIV. [...]

Artículo 123. Toda persona tiene el derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promover la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley.

El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

Apartado A. [...]

Apartado B. [...]

I a XII. [...]

XIII. Los militares, marinos, persona del servicio exterior, **agentes del ministerio público, peritos y los miembros de las instituciones policiales**, se regirán por sus propias leyes.

Los agentes del ministerio público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, podrán ser separados de sus cargos si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento del acto señalen para permanecer en dichas instituciones, o removidos por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones. Si la autoridad jurisdiccional resolviera que la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio fue injustificada, el Estado sólo estará obligado a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tenga derecho, sin que en ningún caso proceda su reincorporación al servicio, cualquiera que sea el resultado del juicio o medio de defensa que se hubiere promovido.

Las autoridades del orden federal, estatal, del Distrito Federal y municipal, a fin de propiciar el fortalecimiento del sistema de seguridad social del personal del ministerio público, de las corporaciones policiales y de los servicios periciales, de sus familias y dependientes, instrumentarán sistemas complementarios de seguridad social.

El Estado proporcionará a los miembros en el activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, las prestaciones a que se refiere el inciso f) de la fracción XI de este apartado, en términos similares y a través del organismo encargado de la seguridad social de los componentes de dichas instituciones.

XIII bis. A XIV. [...]

Estas reformas impactan en dos ámbitos esenciales.

Por un lado, el personal que labora en las procuradurías de justicia, al igual que en las corporaciones policiales, en los términos de la normatividad respectiva, serán separados de su cargo y, no obstante que en el procedimiento laboral respectivo pudieran comprobar que su despido fue injustificado, su unidad de adscripción tendrá que pagarles las prestaciones del caso, pero no se verán obligadas a reinstalarlas, situación que, en un aspecto positivo, es necesaria para salvaguardar los principios de autoridad, disciplina y confianza, aún cuando en el negativo, las leyes tendrán que ser objetivas y precisas para evitar el riesgo que el supuesto referido derive en un abuso discrecional para perjudicar indebidamente a los elementos de las corporaciones.

Por el otro lado, la reforma tiene que véase con la dignificación de las condiciones de vida y de trabajo de los elementos de las instituciones que salvaguardan el orden público y la seguridad interior, ya que los esfuerzos que se han realizado no han sido suficientes para recompensar el nivel de responsabilidad y el riesgo connatural a sus delicadas funciones y, aún cuando no es justificable porque los principios éticos no tienen valor, los precarios salarios, la falta de oportunidades de alimentación, salud, educación y vivienda para estos trabajadores, sobre todo en los estados de la República, también han sido causa de la corrupción o el desvío de sus deberes y conductas de los derroteros de la legalidad.

En los artículos transitorios de la reforma, se estableció un plazo de hasta ocho años para que entre en vigor el sistema procesal penal acusatorio, una vez realizadas las reformas legales conducentes en la Federación y los estados. Entre tanto, los ministerios públicos podrán solicitar al juez el arraigo domiciliario del indiciado tratándose de delitos graves y hasta por un máximo de cuarenta días.

Del mismo modo, se prevén hasta tres años para el nuevo sistema de reinserción contemplado en el segundo párrafo del artículo 18, y el régimen y duración de penas que considera el tercer párrafo del artículo 21.

Por lo que hace a la legislación de los estados en materia de delincuencia organizada, ésta seguirá vigente hasta que el Congreso de la Unión ejerza la facultad que ahora se le confirió para legislar en la materia.

Igualmente, y en otra exhibición del trabajo despreocupado de los legisladores, se ordena al Congreso de la Unión a expedir, a más tardar dentro de los seis meses siguientes a la publicación de la reforma, la ley que establezca el Sistema Nacional de Seguridad Pública, cuando este instrumento jurídico data de 1995 y, de un año, a las legislaturas locales para expedir el ordenamiento estatal relativo.

Para coadyuvar y apoyar a las autoridades federales y locales en la instrumentación de este marco jurídico, se contempla la creación de una instancia de coordinación integrada por representantes de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, además del sector académico, de la sociedad civil, de las conferencias de seguridad pública, procuración de justicia y de presidentes de tribunales, la cual contará con una secretaría técnica, sin que el artículo noveno transitorio mencionara el procedimiento para designar a su titular lo cual ha generado confusiones y problemas en virtud de que el Ejecutivo Federal procedió a su nombramiento, lo cual provocó protestas por parte de integrantes del Legislativo, quienes argumentaron que la nominación tendría que ser consensuada o tripartita.

A manera de recapitulación, se expresa que si bien la reforma constitucional, desde un punto de vista conceptual y doctrinario, abarcó todos los componentes de la cadena de la seguridad pública, en el contenido específico del artículo 21 vulneró formalmente el modelo integral iniciado a partir de 1994, enfoque que incluso había sido confirmado por la Suprema Corte en lo que hace a la participación de las Fuerzas Armadas en el SNSP. El Constituyente Permanente, en un acto ejemplar de responsabilidad republicana y de rectificación, tendría que proceder a enmendar su error.

En este orden de ideas es oportuno referir al más brillante constitucionalista mexicano contemporáneo, el emérito universitario Jorge Carpizo, quien sugiere tocar con tiento a la Ley Suprema, para evitar lastimarla o desvirtuarla:

“[...] En la necesidad de contar con diagnósticos certeros de la problemática y la realidad constitucionales, para no cometer errores que con posterioridad resulten letales al sistema democrático y a la gobernabilidad [...] el grave error de querer resolver con reformas constitucionales problemas que son de índole jurídica, como la falta de voluntad política para solucionar los asuntos, la ineficacia, la incompetencia, la corrupción y la impunidad [...] En que las reformas constitucionales deben realizarse conjuntando audacia, emanada de la razón, con prudencia. No son admisibles experimentos, improvisaciones, intuiciones o reformadores poco competentes”.⁶²

⁶² CARPIZO, Jorge, *Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina*, 1ª ed., México, IJ-UNAM, 2007, pp. XIII y XIV.

No se soslaya que el 30 de septiembre de 2008, el Presidente de la República envió a consideración del Congreso de la Unión un paquete de iniciativas de reformas a diversos ordenamientos, con el propósito de reglamentar o instrumentar en la legislación secundaria las modificaciones realizadas a la Constitución, referidas en este punto.

En particular, remitió iniciativa de *Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, que abrogaría la LGEBCSNSP. En virtud de que no se consiguió el consenso de los gobernadores del país respecto del contenido de dicha propuesta [ni durante la sesión del CNSP celebrada el 19 de septiembre del 2008, ni en la de la CONAGO de fecha 24 del mismo mes], legisladores de diversos partidos políticos anunciaron que sus fracciones parlamentarias presentarían proyectos propios.

En las semanas siguientes ciertamente se efectuarán arduos debates para sancionar el nuevo instrumento que, en todo caso, tendría que promulgarse antes de que concluya 2008. El riesgo se encuentra en que el documento final sea elaborado con los criterios que la pluralidad legislativa a veces acostumbra, en el sentido de que los consensos significan que las normas literalmente tienen que garantizar la presencia de la mano de los involucrados para dejar “contentos” a todos, con los excesos, omisiones o errores que ello puede significar, en lugar de pensar en la construcción de una buena ley con método, sistema, orden y viabilidad en su ejecución.

Por lo anterior, en esta etapa legislativa valdría la pena que se abrieran foros de discusión en los que pudieran participar no sólo los congresistas, sino también especialistas en las diversas áreas involucradas, académicos, miembros de la sociedad civil y trabajadores de campo de las instancias de policía, ministerios públicos, juzgadores, custodios o administradores de centros de reclusión, entre otros, a efecto de construir un ordenamiento que recoja las mejores prácticas internacionales, revise las experiencias nacionales de los últimos diez años y cumpla el propósito de conducir la elaboración de una verdadera política de Estado, con estrategias y acciones concretas y efectivas, que además identifiquen responsabilidades y obligaciones precisas para exigir la realización de las mismas a las instancias correspondientes y, de ser el caso, se pueda sancionar a los servidores públicos que llegasen a incumplirla.

2.5 LOS ORDENAMIENTOS DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA

2.5.1 La estructura normativa para operar la coordinación

Con base en lo expuesto tanto en el primer capítulo como en el actual, en la tabla que se presentará más adelante se precisa la normatividad legislativa y administrativa que debe guiar la coordinación de las instituciones que, en función del artículo 21 Constitucional, concurren a integrar el Sistema Nacional.

En primer lugar se ubica la LGEBCSNSP, que establece las instancias, facultades, los instrumentos, políticas, servicios y acciones para cumplir con los fines de la seguridad pública.

En virtud de tratarse de un acto de naturaleza legislativa [facultad exclusiva de la cámara de diputados] en el mismo plano se encuentra el *Presupuesto de Egresos de la Federación*, que en el Ramo 33 *Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios*, contempla el *Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal* [cuyos montos se analizan en el capítulo tercero], financiamiento que permite soportar los programas y actividades de la coordinación. El

mismo ramo considera el *Fondo para el Fortalecimiento de Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal*, que tiene a la seguridad pública entre sus conceptos de gasto.

Además, el PEF indica los presupuestos para la operación de las instituciones federales competentes en la materia y, para 2008, por primera vez, en el Ramo 36 de la Secretaría de Seguridad Pública, se abrió un fondo de subsidio a los municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, que se destina a 150 gobiernos de dicho orden en razón de su problemática delictiva.

En el mismo nivel está la *Ley de Coordinación Fiscal*, que en el artículo 44 regula los conceptos de aplicación de los recursos para la seguridad pública que se aportan a los estados, preceptuando que se destinarán exclusivamente a:

El reclutamiento, formación, selección, evaluación y depuración de los recursos humanos vinculados con tareas de seguridad pública; al otorgamiento de percepciones extraordinarias para los agentes del Ministerio Público, los peritos, los policías judiciales o sus equivalentes de las Procuradurías de Justicia de los Estados y del Distrito Federal, los policías preventivos o de custodia de los centros penitenciarios y de menores infractores; al equipamiento de las policías judiciales o de sus equivalentes, de los peritos, de los ministerios públicos y de los policías preventivos o de custodia de los centros penitenciarios y de menores infractores; al establecimiento y operación de la red nacional de telecomunicaciones e informática para la seguridad pública y el servicio telefónico nacional de emergencia; a la construcción, mejoramiento ampliación de las instalaciones para la procuración e impartición de justicia, de los centros de readaptación social y de menores infractores, así como de las instalaciones de los cuerpos de seguridad pública y sus centros de capacitación; al seguimiento y evaluación de los programas señalados.

Precisamente, los mandatos de esta ley hacen innecesaria la declaración respectiva que se hizo en el inciso e] de la reforma del artículo 21 constitucional, que se analizó en el numeral 2.4.2, que antecede.

A continuación, seguiría el *Reglamento de la LGEBCSNSP*, que tendría el objeto de precisar y puntualizar a mayor detalle los procedimientos para la operación de las instancias y servicios que prevé. Sin embargo, a más de doce años de expedición de la ley, aquél no ha sido emitido, lo cual sin duda ha sido obstáculo para el desarrollo pleno de los instrumentos de coordinación que prevé el SNSP y, por lo mismo, se generan confusiones y se toman medidas inadecuadas e inoportunas. En sentido estricto, hubiese sido más práctico emitir este reglamento, en lugar de reformar el artículo 21, incorporándole información que no es materia para tratarse en la Constitución, o de crear una nueva ley que regule al Sistema Nacional.

El Programa Nacional de Seguridad Pública, acordado por el CNSP, sería el instrumento que plasmaría en estrategias, acciones y metas específicas, concretas y evaluables, los objetivos contenidos en los ordenamientos legales y administrativos anteriormente citados. Incluso, uno de los criterios para la distribución de los recursos del FASP entre las entidades federativas, es precisamente el avance en el cumplimiento del PNSP, situación que se incumple fehacientemente, el último data de 1995 y feneció su vigencia en el año 2000.

El Consejo Nacional de Seguridad Pública tiene que sesionar cada seis meses por lo menos, a fin de continuar desarrollando el marco de operación de SNSP, por medio de la definición de subprogramas específicos, políticas, reglas y lineamientos, por ejemplo, en materias de profesionalización, equipamiento, infraestructura, tecnología, operativos

policiales, participación de la comunidad, así como para distribuir los recursos anuales asignados y los objetivos generales y específicos para su ejercicio.

Del mismo modo, para analizar y evaluar la incidencia delictiva y resolver las medidas pertinentes, entre otras materias, que se plasman en *acuerdos* que, a su vez, tienen que fundarse en los ordenamientos anteriormente descritos. Salvo el caso de la XXIII sesión celebrada el 21 de agosto de 2008, en que se aprobó el *Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad*, desde el año 2001, la función del Consejo Nacional se ha limitado a la asignación anual de los presupuestos para los ejes y programas que año con año prácticamente son los mismos.

Como ejemplos de *acuerdos* relevantes asumidos por el CNSP, se encuentran: la constitución de sendos fideicomisos estatales para la administración de los recursos; la construcción de una red nacional de telecomunicaciones con una frecuencia exclusiva para radio autorizada por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes; la instalación del servicio telefónico nacional de emergencia bajo el indicativo 066; las características informáticas para la instrumentación de la bases de datos de los registros de información; las disposiciones operativas y recursos para combatir el narcomenudeo, por citar algunos.

NORMATIVIDAD

1	<ul style="list-style-type: none"> • CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
2	<ul style="list-style-type: none"> • LEY GENERAL QUE ESTABLECE LAS BASES DE COORDINACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA • PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN • LEY DE COORDINACIÓN FISCAL • LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
3	<ul style="list-style-type: none"> • REGLAMENTO DE LA LGBCSNP
4	<ul style="list-style-type: none"> • PROGRAMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA
5	<ul style="list-style-type: none"> • ACUERDOS DEL CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA
6	<ul style="list-style-type: none"> • CONVENIOS DE COORDINACIÓN, ENTRE LA FEDERACIÓN, CON LOS ESTADOS Y MUNICIPIOS. • ANEXOS TÉCNICOS PROGRAMÁTICOS
7	<ul style="list-style-type: none"> • REGLAMENTO INTERIOR DE LA SSP • REGLAMENTO DEL SECRETARIADO EJECUTIVO DEL SNSP
8	<ul style="list-style-type: none"> • ACUERDOS DEL COMITÉ TÉCNICO FIDEICOMISO FONDO ESTATAL DE SEGURIDAD PÚBLICA
9	<ul style="list-style-type: none"> • CONSTITUCIÓN DEL ESTADO • ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL
10	<ul style="list-style-type: none"> • LEY ESTATAL DE SEGURIDAD PÚBLICA • LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL
11	<ul style="list-style-type: none"> • PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL ESTADO
12	<ul style="list-style-type: none"> • PROGRAMA LOCAL DE SEGURIDAD PÚBLICA
13	<ul style="list-style-type: none"> • ACUERDOS DEL CONSEJO ESTATAL DE SEGURIDAD PÚBLICA
14	<ul style="list-style-type: none"> • CONVENIOS DE COORDINACIÓN CON EL GOBIERNO FEDERAL Y LOS MUNICIPIOS O DELEGACIONES
15	<ul style="list-style-type: none"> • ACUERDOS DEL CONSEJO MUNICIPAL O DELEGACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA
16	<ul style="list-style-type: none"> • PROGRAMA MUNICIPAL DE SEGURIDAD PÚBLICA

Asimismo, en la XXII sesión realizada el 9 de enero de 2008, el CNSP acordó desarrollar los siguientes ejes para el presente año:

- Formación y profesionalización -servicio nacional de carrera-;
- Equipamiento para la seguridad pública;
- “Plataforma México” [conformada por dos subejos],
 - i] Red nacional de telecomunicaciones, sistema nacional de atención de llamadas de emergencias 066 y sistema nacional de denuncia anónima 089;
 - ii] Sistema nacional de información;
- Registro público vehicular;
- Infraestructura para la seguridad pública;
- Instancias de coordinación;
- Combate al narcomenudeo;
- Operativos conjuntos;
- Participación de la comunidad en la seguridad pública, y
- Seguimiento y evaluación.

La propia LGEBCSNSP, en el artículo 4º, indica que cuando las disposiciones de la ley comprendan materias que incidan en diversos ámbitos de competencia de la Federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios, aquéllas se aplicarán y ejecutarán mediante *convenios* generales y específicos entre las instancias del sistema involucradas. Además, en el artículo 11, precisa que los acuerdos del CNSP, se plasmarán en convenios de coordinación suscritos por las instancias respectivas.

De esta forma, anualmente, de conformidad con las atribuciones que la *Ley Orgánica de la Administración Pública* le confiere a la SSPF, ésta y los ejecutivos de los estados suscriben el *Convenio de Coordinación*, que tiene por objeto coordinar políticas, lineamientos y acciones, con base en los recursos proveniente del FASP y el monto que el propio gobierno estatal aportará para potenciar la bolsa. Los objetivos, líneas de acción, metas programáticas y operativas, montos, mecánica procedimental e indicadores de seguimiento y evaluación de los programas que se deriven de cada eje, se establecerán conjuntamente por la SSPF, a través del Secretariado Ejecutivo del SNSP y el gobierno del Estado, y se incluirán en los *anexos técnicos* respectivos, los cuales formarán parte del convenio.

Por ejemplo, para la formalización de los anexos técnicos del año 2008, el gobierno de cada Estado, presentó al Secretariado Ejecutivo del SNSP la propuesta de inversión por ejes, programas, proyectos y acciones, que incluya la información necesaria para definir conjuntamente las metas programáticas y operativas, montos e indicadores de seguimiento y evaluación que se asignen al proyecto o programa respectivo, en atención a la naturaleza y objetivos de cada uno, de conformidad con los siguientes requisitos.⁶³

- Programas del eje de Formación y Profesionalización [Servicio Nacional de Carrera]: el número de personas a evaluar, a capacitar y a certificar en su capacitación y en su desempeño; los cursos de capacitación, monto, duración y lugar en que se desarrollarán éstos, el número de becas para aspirantes y el monto de

⁶³ Cfr. CONVENIO DE COORDINACIÓN EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA, QUE CELEBRAN LA SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA Y EL ESTADO DE GUANAJUATO, Diario Oficial de la Federación, SEGOB, México, 19 de marzo de 2008, sección segunda. [http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/PE/APF/APC/SSP/Convenios/2008/19032008(2).pdf]. Consulta realizada el 30 de junio de 2008.

dichas becas; el número de elementos propuestos al pago de percepciones extraordinarias en razón de su capacitación y desempeño y el monto de éstas. En el Programa de Evaluación de Mandos Medios: el nombre, cargo y datos personales de todos los mandos medios y superiores que laboren en las instancias que conforman el Sistema de Seguridad Pública de la entidad federativa.

- Programas del eje de Equipamiento para la Seguridad Pública: la cantidad, unidad de medida, costo unitario, costo total y características de los bienes a programar, así como la determinación de las áreas ejecutoras y usuarias de los mismos, conforme a las cédulas técnicas de bienes. El número y asignación de los caninos que, en el marco del Programa de Formación de División Canina, el Estado asignará al esquema de perros detectores de narcóticos, armas, municiones y papel moneda, destacando el número y especialidad de los que habrá de adquirir.

- Programas del eje "Plataforma México":

- i] Red Nacional de Telecomunicaciones, el Sistema Nacional de Atención de Llamadas de Emergencia 066 y el Sistema Nacional de Denuncia Anónima 089: el programa de mantenimiento de la infraestructura y equipos, así como el programa de erogaciones por contratación de servicios. La información del personal del C4, subcentros y, en su caso, de la "Plataforma México". La cantidad, unidad de medida, costo de adquisición, características de los bienes a programar y justificación de conformidad con las cédulas técnicas.

- ii] El Sistema Nacional de Información, lo siguiente: el programa de suministro, actualización, intercambio y sistematización de la información sobre seguridad pública, en particular el Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública, el Registro Nacional de Armamento y Equipo; la información sobre las Licencias de Conducir; la información en Apoyo a la Procuración de Justicia, la cual comprende el Registro Nacional de Indiciados, Procesados y Sentenciados, el Registro de Mandamientos Judiciales, el Registro de Huellas Dactilares y de la Estadística de Seguridad Pública, a fin de garantizar que la información que se encuentra en las bases de datos estatales y que es enviada al Sistema Nacional de Información cumpla con los estándares establecidos para mejorar la calidad de la misma implementados y/o definidos por el Sistema Nacional de Información, conforme a las mejores prácticas existentes, beneficiando la oportunidad e integridad requerida para facilitar la explotación adecuada y eficiente de la misma, lo cual permitirá consultar, investigar, analizar y producir conocimiento útil a la función policial.

- Programas del eje del Registro Público Vehicular: la actualización y validación de la información del Registro Público Vehicular, así como del registro de Vehículos Robados y Recuperados en menos de 24 horas.

- Programas del eje de Infraestructura para la Seguridad Pública: las metas, los estudios de preinversión, presupuesto y programa de obra, proyecto ejecutivo de obra pública, así como los costos de operación de la obra de conformidad con las cédulas técnicas. Acreditar la propiedad o la posesión a título de dueño del terreno en donde se vaya a ejecutar la obra, así como cumplir los lineamientos técnicos en el caso de construcción de centros de readaptación social.

- Programas del eje de Instancias de Coordinación: los programas y acciones que se habrán de instrumentar en materia de Profesionalización; Equipamiento de Personal y de Instalaciones; Construcción, Mejoramiento o Ampliación de Instalaciones de la

Procuraduría General de Justicia del Estado, así como los Programas de Capacitación y Formación del personal al servicio del Supremo Tribunal de Justicia del Estado; de Equipamiento de Instalaciones; y de Construcción, Mejoramiento o Ampliación de Instalaciones del Supremo Tribunal de Justicia del Estado.

- Programas del eje de Combate al Narcomenudeo: Al ser este eje una estrategia integral contra el narcomenudeo, se debe desplegar un conjunto de acciones con verdadero sentido de combate, que logre abatir este tipo de delito, a través de una cultura de prevención de conductas delictivas, y mediante la implementación de operativos conjuntos y promoviendo la participación de la ciudadanía, con el objeto de dar respuesta a los reclamos de respeto y paz social. Los recursos que se destinen a los proyectos y acciones que se van a instrumentar en esta materia, se aplicarán a través de las instituciones de seguridad pública del Estado, dedicadas al combate al narcomenudeo, aprovechando las capacidades y estructuras con la que actualmente cuentan y/o mediante las Unidades Mixtas de Atención al Narcomenudeo, dirigidos a los programas de prevención del delito por la vía de la prevención de las adicciones y del narcomenudeo, de prevención del delito por la vía de la rehabilitación de adictos a drogas, de colaboración técnica y operativa para la coordinación de acciones conjuntas integrales en la investigación y persecución del delito de narcomenudeo; y en la desarticulación de redes delictivas, en los que se tendrá que informar montos, metas, unidades de medida, cuadros descriptivos y cédulas técnicas, así como los lineamientos que para tal efecto emitan las áreas sustantivas del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.
- Programas del eje de Operativos Conjuntos: los municipios o ciudades que habrán de ser atendidas con éstos y la población beneficiada; y en caso de adquisición de equipo para este objetivo, la cantidad, unidad de medida, costo unitario, costo total y características de los bienes a programar, así como la determinación del área responsable de los mismos, conforme a los cuadros descriptivos de bienes.
- Programas del eje de Participación de la Comunidad en la Seguridad Pública: las acciones que se habrán de instrumentar y apoyar para promover la participación de la sociedad en las acciones de seguridad pública y su programa anual.
- Programas del eje de Seguimiento y Evaluación: los programas para mantener actualizados los mecanismos operativos del sistema de seguimiento; así como proporcionar al Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública la información, en forma mensual y trimestral, para el seguimiento y evaluación de los avances físico-financieros de los programas convenidos en los anexos técnicos respectivos.

Las inversiones administradas por el fideicomiso se destinarán de conformidad con los acuerdos que asuma su comité técnico, integrado por los representantes de las instancias locales beneficiarias y un representante de la SESNSP, en el sentido de liberar y entregar recursos financieros siempre y cuando éstos se apliquen para cumplir con las metas específicas convenidas como resultados de los acuerdos del CNSP.

La forma federal del Estado mexicano reconoce tres órdenes de ejercicio del poder público que coexisten, se coordinan y retroalimentan, sin que ninguno tenga jerarquía o mando sobre los otros, en el marco de las distribuciones orgánicas y de competencias que marca la Constitución de la República, dejando para la regulación estatal y municipal aquéllas que no reserva para la Federación.

De esta manera, las constituciones locales ordenan el régimen interior de los estados, con base en la célula básica de organización político-administrativa que es el Municipio, y otorgan facultades a sus diferentes autoridades. Éstas, en uso de las atribuciones que les asisten comparecen al Sistema Nacional de Seguridad Pública para coordinar esfuerzos, potenciar recursos y colaborar para beneficio recíproco, con el propósito de que, sin renunciar o permitir la violación de las respectivas esferas de actuación, se fortalezca el funcionamiento y la capacidad de respuesta de las instituciones y corporaciones con la intención de apuntalar el Estado de derecho.

Por lo anterior, la LGEBCSNP plantea que los estados organizarán sus sistemas de manera análoga al nacional con la operación de consejos locales, que permitan identificar las causas que, en el ámbito de la jurisdicción estatal, generan tensiones sociales e inseguridad, a efecto de proponer soluciones y acordar acciones para superarlos. Situación similar por lo que toca al Municipio. Incluso, se pueden constituir consejos regionales cuando un grupo de municipios o de estados o de estados y municipios, compartan alguna problemática delictiva, toda vez que en materia de criminalidad no existen fronteras.

En la medida en que los consejos municipales operaran de manera regular y sistemática, se convertirían en fuente invaluable para soportar el funcionamiento, las deliberaciones y los acuerdos de los consejos estatales, habida cuenta que las autoridades municipales son el contacto más próximo entre la sociedad y el poder público, por lo que supuestamente tienen conocimiento y el pulso de las características y circunstancias de los hechos que afectan o lastiman al pueblo.

Por consiguiente, de los consejos municipales tendrían que emanar diagnósticos, propuestas y recomendaciones para fortalecer la prevención del delito no sólo situacional sino también social, que se elevarían a la consideración del consejo estatal correspondiente para que acordara las medidas pertinentes y, de ser necesario, los asuntos o inquietudes de los estatales se llevarían a la consideración del Consejo Nacional.

La organización del SNSP concibe a la coordinación sin jerarquías, como un proceso constante de retroalimentación para que en cada orden de gobierno, en una lógica de concurrencia de las instancias de seguridad pública y mediante la formalización de los instrumentos administrativos a que haya lugar, se tomen las mejores decisiones y soluciones para proteger la integridad de las personas y sus bienes y salvaguardar las libertades y la paz pública.

RETROALIMENTACIÓN

Consejo Nacional de Seguridad pública	Consejo Estatal de Seguridad Pública	Consejo Regional de Seguridad Pública	Consejo Municipal de Seguridad Pública
--	---	--	---

2.5.2 La legislación que regula los subsistemas

Para concluir el capítulo, a continuación se presenta un cuadro que concentra los principales ordenamientos de naturaleza legislativa, federales y estatales, que bajo el orden sistémico descrito, soportan el ejercicio de las funciones de cada uno de los subsistemas o eslabones [del concepto integral de seguridad pública] al que pertenecen.

ÁMBITOS	FEDERAL	LOCAL [Legislación del Estado de México]
Prevención	<p>Ley de la Policía Federal Preventiva. Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos. Ley Orgánica de la Armada de México. Ley de Seguridad Nacional. Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos. Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Ley Federal de Seguridad Privada. Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. Ley para la Protección de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas.</p>	<p>Ley de Seguridad Pública Preventiva. Ley Orgánica del Municipio. Ley para la Prevención y Atención de la Violencia Familiar. Ley para la Protección de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. Ley que regula a la Empresas que Prestan el Servicio de Seguridad Privada.</p>
Procuración de Justicia	<p>Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República Código Penal Federal Código Federal de Procedimientos Penales Ley Federal contra la Delincuencia Organizada Ley Federal de Defensoría Pública. Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura.</p>	<p>Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado. Código Penal del Estado. Código de Procedimientos Penales del Estado. Ley de la Defensoría de Oficio. Ley para Prevenir y Sancionar la Tortura en el Estado. Ley que crea el Instituto de Servicios Periciales. Ley sobre Auxilio a Víctimas del Delito.</p>
Impartición de Justicia	<p>Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Ley Federal de Defensoría Pública. Ley de Extradición Internacional. Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas. Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público. Ley de Amnistía.</p>	<p>Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado. Reglamento del Centro de Mediación y Conciliación del Poder Judicial del Estado de México.</p>
Reinserción Social	<p>Ley para el Tratamiento de Menores Infractores. Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados.</p>	<p>Ley de Ejecución de Penas Restrictiva y Privativas de la Libertad. Ley de Justicia para Adolescentes.</p>

EL FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA. EL ESCENARIO SOCIAL

Sumario: 3.1 *Las sesiones del Consejo Nacional de Seguridad Pública.* 3.2 *La capacidad de respuesta de las instituciones.* 3.3 *El financiamiento conjunto.* 3.4 *La evolución de la incidencia delictiva.* 3.5 *Los indicadores de bienestar.*

3.1 LAS SESIONES DEL CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA

3.1.1 Las reuniones son intermitentes

El Consejo Nacional debe reunirse por lo menos cada seis meses, con el propósito de definir y evaluar el avance respecto de los ejes, estrategias y acciones que tienen que desplegar las instancias de los tres órdenes de gobierno que concurren al SNSP, así como para acordar medidas conducentes ante cualquier eventualidad que signifique conflicto o emergencia para la seguridad pública. De esta manera, una reflexión elemental supondría que, ante el complejo escenario criminal del país, este cuerpo colegiado sesiona con frecuencia, de manera ordinaria y extraordinaria.

Sin embargo, lo cierto es que las reuniones se han celebrado, incluso, con menor regularidad de la que marca la ley. Entre marzo de 1996 y septiembre de 2008, se han llevado a cabo 24 sesiones y tomado 161 acuerdos, entre los que figuran temas relativos a los programas, a la organización de las herramientas de coordinación y a la distribución de presupuestos.

SESIONES DEL CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA 1996-2008

Sesión	1ª	2ª	3ª	4ª	5ª
Fecha	Jueves, 7 de marzo de 1996	Lunes, 4 de noviembre de 1996	Lunes, 26 de mayo de 1997	Viernes, 28 de noviembre de 1997	Martes, 25 de agosto de 1998
Sesión	6ª	7ª	8ª	9ª	10ª
Fecha	Jueves, 28 de enero de 1999	Jueves, 19 de agosto de 1999	Miércoles, 27 de octubre de 1999	Viernes, 26 de enero de 2001	Lunes, 23 de julio de 2001
Sesión	11ª	12ª	13ª	14ª	15ª
Fecha	Martes, 29 de enero de 2002	Miércoles, 23 de octubre de 2002	Viernes, 24 de enero de 2003	Miércoles, 23 de julio de 2003	Miércoles, 14 de julio de 2004
Sesión	16ª	17ª	18ª	19ª	20ª
Fecha	Lunes, 16 de agosto de 2004	Martes, 30 de noviembre de 2004	Lunes, 14 de febrero de 2005	Lunes, 22 de agosto de 2005	Lunes, 30 de enero de 2006
Sesión	21ª	22ª	23ª	24ª	
Fecha	22 de enero de 2007	Miércoles, 9 de enero de 2008	Jueves, 21 de agosto de 2008	Viernes, 19 de septiembre de 2008	

Fuente: Información proporcionada por el SNSP a través del SISI.

El gráfico anterior evidencia que las autoridades del país no le han otorgado la importancia necesaria al tema más apremiante de los mexicanos, por lo menos en lo que toca a los esfuerzos por superar la coordinación institucional.

El Consejo Nacional ha sesionado irregularmente, ni siquiera ha celebrado 26 ordinarias que tendrían que haberse convocado desde su instalación. Empero, como la ley no contempla sanciones, no existe ninguna consecuencia por el hecho de que no se reúna o convoquen oportunamente.

Las dos últimas de 2008, se efectuaron con un mes de diferencia, en virtud de que, en la de agosto, se aprobó el *Acuerdo Nacional para la Seguridad Pública, la Justicia y la Legalidad* [véase numeral 4.1.3], concertándose que la primera reunión de seguimiento tendría lugar a los treinta días siguientes.

3.1.2 Las materias de los acuerdos

El Consejo Nacional es un foro en el que participan un mínimo de 38 integrantes, por lo que en cada sesión, que en promedio tiene una duración de dos horas, resulta complicado analizar con profundidad los asuntos que se presentan a consideración y llegar a los acuerdos conducentes. Por ello, se busca obtener consensos previos a partir del orden del día que el Secretario Ejecutivo remite previamente a los convocados, a fin de que realicen las observaciones pertinentes o preparen los comentarios a que hubiere lugar.

No obstante, las agendas se envían sobre la fecha del encuentro respectivo, lo que impide analizarlas con rigor, o aun cuando se reciban con antelación los consejeros rara vez formulan propuestas para ser incorporados en las estrategias nacionales. Así, no existe un trabajo colectivo con la dedicación que la materia amerita y, en las sesiones, los gobernadores se limitan a alzar la mano para aceptar los acuerdos sugeridos por el Presidente del Consejo Nacional, que en el mejor de los casos fueron consensuados o comentados previamente con alguno de sus colaboradores.

Eventualmente, algún gobernador se atreve, en asuntos generales, a referir cualquier idea de particular interés para su entidad; *verbigracia*, un tema reiterado es el de los internos del fuero federal recluidos en las cárceles locales, su manutención es muy onerosa y su presencia riesgosa por la peligrosidad de los reos, que en su mayoría están relacionados con delitos contra la salud.

La consecuencia negativa de esta forma de trabajo en la que los ejecutivos poco se involucran, radica en el hecho de que cuando retornan a sus lugares de origen no tienen total claridad para aplicar los acuerdos en sus estados o ni siquiera transmiten a sus equipos de trabajo las instrucciones precisas, lo que retrasa su ejecución, seguimiento y evaluación. Aunado a esto, los consejos estatales ni municipales funcionan con regularidad, replicándose la descoordinación observada a nivel nacional.

Por otro lado, tampoco existe un esquema de rendición de cuentas por la instancia responsable. En la XXII sesión del CNSP, llevada a cabo el 9 de enero de 2008, el Secretario Ejecutivo presentó su informe de actividades en el que supuestamente tuvo que explicar los avances en el cumplimiento de los acuerdos de la última sesión y de anteriores que estuvieran vigentes y en proceso de ejecución. Mas la referencia se limitó a 659 palabras, lo que exhibe el descuido que obra en la supervisión de las acciones tendientes a instrumentar las resoluciones del órgano superior del Estado mexicano en materia de seguridad pública. Para ilustrar este aserto, se reproduce textualmente la intervención.

“Por instrucciones del Presidente, este Consejo y con fundamento en el artículo XVII Fracción VIII, de la Ley de Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, informo de manera sucinta los avances respecto a los acuerdos del Consejo Nacional. En este primer año de trabajo el compromiso y esfuerzo emprendido por quienes integramos el Sistema Nacional de Seguridad Pública se ha traducido en: Uno. La Firma de la totalidad de los convenios de coordinación con las entidades federativas en la primera sesión del año del Consejo Nacional de Seguridad Pública. La firma de los correspondientes anexos técnicos en el primer trimestre del año, este esfuerzo ha dado como resultado el mayor ejercicio de gasto en la historia del Sistema Nacional de Seguridad Pública, el cual asciende a siete mil 471.2 millones de pesos en el año. Esa cantidad supera en más de 800 millones de pesos el monto total del financiamiento conjunto del 2007, el cual ascendió a seis mil 653 millones de pesos. Ello permitió por primera vez el abatimiento de los recursos pendientes por ejercer, logrando revertir la tendencia hacia la acumulación de dichos recursos. Dos. Con la instrumentación de Plataforma México, hemos avanzando decididamente en la modernización, robustecimiento y homologación de la red nacional con base en estándares internacionales. Las conexiones ya instaladas permitirán que usuarios estatales y municipales tengan acceso al Sistema Único de Información Criminal a través de sus redes locales. Todas las entidades federativas se encuentran conectadas a esta fecha. Tercero. En cumplimiento a los acuerdos de este Consejo Nacional de Seguridad Pública y de la Primera Reunión de Secretarios de Seguridad, Procuradores de Justicia y Secretarios Ejecutivos de las Entidades Federativas, se organizaron seminarios de capacitación y evaluación a los que asistieron mandos superiores, directivos y operativos de policías preventivas estatales y municipales, ministeriales o judiciales, así como Subsecretarios de Seguridad Pública y Subprocuradores. El total de participantes en estas tareas fue de mil 561 mandos de las policías municipales y estatales del país. Los resultados de las evaluaciones han sido entregados de manera personal a cada una y a cada uno de los señores gobernadores. Cuatro. El pasado 5 de diciembre se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento de la Ley del Registro Público Vehicular. Se cumple así el mandato de este Consejo, después de muchos años y esfuerzos que se truncaron. Conviene decir que con la dirección de la propia Presidencia de la República, la negociación dio como resultado el visto bueno de todos los sectores involucrados, absolutamente de todos. Ello va a permitir que a partir del segundo semestre los vehículos nuevos que se comercialicen en el país cuenten ya con la constancia, con el chip que va a salir desde la propia fábrica. En este mismo tema, las tres instituciones que fueron seleccionadas para desarrollar la propuesta tecnológica para construir un Sistema de Identificación Vehicular mediante radiofrecuencia concluyeron su tarea. Las instituciones son: la Universidad Nacional Autónoma de México, el Instituto Politécnico Nacional y el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey. Conforme al reglamento, a partir de agosto todos los vehículos que se comercialicen en territorio nacional deberán salir de fábrica con el chip de radiofrecuencia. Los gobiernos locales deberán colocar la constancia en los vehículos usados conforme a los tiempos convenidos. Cinco. En materia de prevención y colaboración con la sociedad se incrementaron a 29 el número de comités locales de consulta y participación ciudadana, en igual número de entidades federativas, en ellas se concentran 908 comités municipales, dos mil 266 intermunicipales y 108 regionales. Seis. En materia de la lucha contra la distribución y venta de drogas ilícitas al menudeo, en 2007 se logró consensuar la determinación de los estados y el Distrito Federal para destinar a este eje 20.2 por ciento de los recursos, fortaleciendo principalmente acciones de prevención, las cuales registraron un incremento de más de 62 millones de pesos respecto de 2006. Es cuanto, señor Secretario”.⁶⁴

⁶⁴ [<http://www.presidencia.gob.mx/index.php>]. Consulta realizada el 12 de agosto de 2008.

En efecto, el informe fue sucinto y obviamente no contempló ninguna observación relevante, como pudo haber sido un señalamiento sobre los atrasos en la integración de las bases de datos del registro nacional policial, o de los estados que tienen saldos financieros sin ejercer, o tantos temas prioritarios que podrían abordarse en un encuentro de evidente trascendencia política y jurídica para la marcha de la nación.

Además, la esencia del CNSP se ha tergiversado con reformas legales que el Secretario Ejecutivo debió impedir y sólo burocratizan el trabajo de este órgano. Por ejemplo, a partir de 2007, se le asignó una nueva responsabilidad que no es sustantiva. Así, el artículo 44, párrafo 6° de la *Ley de Coordinación Fiscal*, establece que:

“Los Estados y el Distrito Federal reportarán trimestralmente [...] las modificaciones presupuestales realizadas a los convenios de colaboración y sus anexos técnicos en la materia [y] deberán incluirse los acuerdos del respectivo Consejo Estatal de Seguridad Pública o el acuerdo correspondiente del Consejo Nacional de Seguridad Pública, así como la justificación sobre las adecuaciones a las asignaciones previamente establecidas”.

De esta manera, los consejos ahora tienen que resolver modificaciones presupuestales, que distraen su atención de los temas relevantes, concentrándola en asuntos menores. De esta suerte, en la sesión XXII antes referida, el Secretario Ejecutivo puso a consideración de los consejeros, lo siguiente:

“Señor Presidente del Consejo Nacional, en seguimiento del orden del día, se informa a los miembros de este Consejo que en términos del artículo 44 de Ley de Coordinación Fiscal, los gobiernos de los estados de Aguascalientes y Sonora, a través de los secretarios ejecutivos de los consejos estatales de seguridad pública, solicitaron se sometiera a la aprobación de esta instancia diversas reprogramaciones de los recursos correspondientes al ejercicio fiscal 2007, mismas que fueron previamente validadas por los comités técnicos de sus respectivos fideicomisos [FOSEG], y revisadas por el Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública [...]”.

Cuando el problema del crimen organizado tambalea a las instituciones, es lamentable que este cuerpo colegiado se ocupe de cuestiones de esa naturaleza, que ni siquiera incumben a todos los miembros del CNSP. En todo caso, bien podrían ventilarse en las áreas responsables de la programación y presupuestación de los gobiernos locales y del Secretariado Ejecutivo del SNSP, además que para esos efectos precisamente se constituyeron los fideicomisos de seguridad pública estatales. Este es un ejemplo de la falta de responsabilidad de los funcionarios respectivos, que ni siquiera están al pendiente de la actualización de marco legal que les atañe.

Además, parte de este desorden se debe a que el CNSP no ha elaborado el Reglamento de la LGEBCSNP, que tendría que regular la operación de las sesiones del Consejo y otros aspectos sustantivos, como la creación de comisiones especializadas que podrían analizar y dictaminar la agenda de cada reunión, de tal forma que los consejeros se ocuparan de asuntos verdaderamente importantes y trascendentales para la seguridad de la población y el fortalecimiento del Estado de derecho.

En este sentido, en la primera sesión de Consejo se creó la única comisión de trabajo que ha operado, de *Financiamiento Conjunto*, que dio lugar al acuerdo tácito de colaboración presupuestal, consistente en una aportación federal del 70% y un complemento estatal del 30%, para financiar las acciones del SNSP en el ámbito local. También se acordó transitar hacia criterios objetivos de distribución del gasto, que derivó en la creación de la fórmula de distribución de los recursos para la seguridad pública,

institucionalizada en el párrafo 3° del artículo 44 de la *Ley de Coordinación Fiscal*, que se explica más adelante.

ACUERDOS DE LAS SESIONES DEL CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA 1996-2008

Sesión	1ª	2ª	3ª	4ª	5ª
Fecha	Jueves 7 de marzo de 1996	Lunes 4 de noviembre de 1996	Lunes 26 de mayo de 1997	Viernes 28 de noviembre 1997	Martes 25 de agosto de 1998
Informe del SE		1	1		1
Presupuesto	1	1			
Ejes Estratégicos					1
Programáticos	1	1	2		
Organización	3	1		2	4
Convenios y anexos		1	3	1	2
Otros			2	1	1
Total	5	5	8	4	9

Sesión	6ª	7ª	8ª	9ª	10ª
Fecha	Jueves, 28 de enero de 1999	Jueves 19 de agosto de 1999	Miércoles 27 de octubre de 1999	Viernes 26 de enero de 2001	Lunes 23 de julio de 2001
Informe del SE	2	1	1	2	1
Presupuesto	3	7	4	4	1
Ejes Estratégicos				1	
Programáticos		3			
Organización	7	14		5	
Convenios y anexos	4	2	1	2	
Otros	6	7	3	2	
Total	22	34	9	16	2

Sesión	11ª	12ª	13ª	14ª	15ª
Fecha	Martes, 29 de enero de 2002	Miércoles, 23 de octubre de 2002	Viernes, 24 de enero de 2003	Miércoles, 23 de julio de 2003	Miércoles, 14 de julio de 2004
Informe del SE	1	1	1	1	1
Presupuesto	1		1		2
Ejes Estratégicos	1				
Programáticos			1	1	
Organización		1			
Convenios y anexos					
Otros	1	1		1	
Total	4	3	3	3	3

Sesión	16ª	17ª	18ª	19ª	20ª
Fecha	Lunes 16 de agosto de 2004	Martes 30 de noviembre de 2004	Lunes 14 de febrero de 2005	Lunes 22 de agosto de 2005	Lunes 30 de enero de 2006
Informe del SE	1	1	1	1	
Presupuesto		1			3
Ejes Estratégicos		1			1
Programáticos	1			1	1
Organización			2		
Convenios y anexos		1			
Otros	1				2
Total	3	4	3	2	7

Sesión	21ª	22ª	23ª	24ª
Fecha	22 de enero de 2007	Miércoles, 9 de enero de 2008	Jueves 21 de agosto de 2008	Viernes 19 de septiembre de 2008
Informe del SE	1	1		1
Presupuesto	1	2		
Ejes Estratégicos		2		1
Programáticos				
Organización				
Convenios y anexos				
Otros		1	1	1
Total	2	6	1	3

Fuente: Información proporcionada por el SNSP a través del SISI.
Los correspondientes a las sesiones 20 a 23 fueron publicados en el Diario Oficial

La información sobre los acuerdos no es del todo pública, por lo que fue obtenida a través de solicitudes formales. Así, se contabilizó que en las 24 sesiones del CNSP se tomaron 161 acuerdos, de los cuales 113 tuvieron lugar en los primeros 5 años de vida de la instancia. Este indicador revela que el 70% de las decisiones datan de antes del año 2001.

Al ordenarse temáticamente, existen acuerdos que responden a asuntos formales, como la aprobación de los informes del Secretario Ejecutivo y actas de sesiones anteriores que sumaron 22; o bien, los que se refieren a los términos de los convenios de coordinación que se firman cada año entre la SSPF y los estados, o los concertados con otras instancias, que contabilizaron 17. Igualmente, fueron 32 los relativos a la entrega de recursos o a la aprobación de la fórmula de distribución del presupuesto anual, para efectos de su publicación en el Diario Oficial.

Temas	Acuerdos	Porcentaje
Informe del SE	22	13.7%
Presupuesto	32	19.9%
Ejes Estratégicos	8	5.0%
Programáticos	12	7.6%
Organización	39	24.2%
Convenios y anexos	17	10.6%
Otros	31	19.3%
Total	161	100.0%

De esta manera, los temas sustantivos como la definición de ejes estratégicos, de programas o asuntos de organización, de coordinación o de operación táctica, que son los importantes para buscar soluciones al fenómeno delictivo con acciones de prevención, procuración y administración de justicia, y de reinserción social, representaron el 37% de las acuerdos del Consejo Nacional.

Como se infiere, el foro que reúne a las más altas autoridades del gobierno Federal y a los gobernadores de las entidades federativas, no ha cumplido con eficacia, responsabilidad y atingencia las funciones superiores que por mandato de ley le competen. A partir del año 2001, las sesiones del CNSP se tornaron en eventos políticos para simular una aparente coordinación, puesto que realmente sólo han tratado de la entrega de recursos financieros para programas regulares, sin entrar a la discusión y

definición de modelos o estructuras que hicieren posible atacar la etiología del fenómeno criminal y definir nuevas líneas rectoras de actuación para frenar su crecimiento.

Esta situación parecería que comenzó a cambiar, a partir de la XXIII Sesión, celebrada el 21 de agosto del 2008, en que se emitió el *Acuerdo Nacional por la Seguridad Pública, la Justicia y la Legalidad*.

3.1.3 Los ejes, programas y acciones convenidos

Desde el año 2001, se carece de un Programa Nacional de Seguridad Pública, que proyecte una visión integral de trabajo en los subsistemas del concepto integral y en los tres órdenes de gobierno, por lo que el CNSP ha optado, o más bien ha sido inducido por su Presidente y el Secretario Ejecutivo, a ratificar y encauzar inercialmente los ejes estratégicos sustanciados en los acuerdos del propio Consejo desde el año 1998, así como en la *Ley de Coordinación Fiscal*.

Estos ejes se institucionalizaron en los convenios de coordinación que año tras año se formalizan entre el gobierno Federal y los estados y, si acaso, han sido modificados tangencialmente, conservando la esencia de los objetivos originales. Asimismo, su denominación se introdujo al lenguaje cotidiano de los servidores públicos involucrados en estos temas.

EJES ACORDADOS EN 1998	EJES ACORDADOS EN 2008
<ol style="list-style-type: none"> 1. Profesionalización. 2. Cobertura y capacidad de respuesta. 3. Sistema Nacional de Información sobre Seguridad Pública. 4. Equipamiento, tecnología e infraestructura. 5. Instancias de coordinación. 6. Participación de la comunidad. 7. Marco Legal. 8. Servicios Privados de Seguridad. <p>[Los ejes corresponden al acuerdo CNSP-26/98 de la V sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública, en el marco de la <i>Cruzada Nacional contra la Delincuencia</i> Fuente: solicitud de información al SESNSP].</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Formación y profesionalización, servicio nacional de carrera. 2. Equipamiento para la seguridad pública. 3. Plataforma México, conformada por dos [sub]ejes: Red Nacional de Telecomunicaciones: Sistema Nacional de Atención de Llamadas de Emergencia 066 y Sistema Nacional de Denuncia Anónima 089, y Sistema Nacional de Información 4. Registro Público Vehicular. 5. Infraestructura para la seguridad pública. 6. Instancias de coordinación. 7. Combate al narcomenudeo. 8. Operativos conjuntos. 9. Participación de la comunidad en la seguridad pública. 10. Seguimiento y evaluación. <p>[Ejes considerados en el acuerdo 032208 de la XXII Sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública. Fuente: solicitud de información al SESNSP].</p>

En virtud de su importancia, se procede a hacer un recuento general sobre los alcances de los ejes, y de los programas y proyectos que los conforman.

El eje de *Formación y Profesionalización* se mantiene desde los primeros convenios de coordinación. Tiene como objetivo último instrumentar el servicio nacional de carrera, pero las acciones están más orientadas hacia la evaluación de confianza y formación del personal. Está integrado por cuatro programas y cinco proyectos.

EJE	PROGRAMAS	PROYECTOS
1. Formación y Profesionalización -Servicio Nacional de Carrera-	Evaluación y Certificación de Personal	Evaluación de Personal
	Formación Inicial y Continua	Formación Inicial y Continua
	Formación Especializada	Cursos de Formación Especializada
		Centros de Actualización
	Percepciones Extraordinarias	Percepciones Extraordinarias

El *Programa de Evaluación y Certificación de Personal*, contempla aplicar exámenes de control de confianza para valorar condiciones físicas, médicas, de personalidad, confiabilidad, conocimientos de la función, así como habilidades y actitudes. Si bien, el objetivo general es preparar elementos capacitados, sanos y libres de enfermedades que impidan, deterioren o dificulten el desarrollo de la función que desempeñan o aspiran cumplir, es nula la información pública sobre resultados y acciones que se aplican a las personas que tuvieron deficiencias en las pruebas, como se observa en el cuadro siguiente.

**RESULTADOS DE LA ESTRATEGIA DE COORDINACIÓN
DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA, ENERO-JUNIO DE 2008**

Evaluación y capacitación de policías preventivos.

- Se capacitaron a 423 elementos de las Fuerzas Federales de Investigación como parte de la homologación de la función policial.
- A efecto de valorar el desempeño del personal de seguridad pública, procuración de justicia y custodia penitenciaria, de enero a junio de 2008, las entidades federativas aplicaron 64,327 evaluaciones, divididas en 6,871 médicas, 29,285 toxicológicas, 3,020 psicológicas, 6,085 de conocimientos generales, 4,733 de técnicas de la función policial, 5,569 de entorno social y situación patrimonial y 8,764 de confianza.
- De enero a junio de 2008 se impartieron 977 cursos a 40,191 policías preventivos en las entidades federativas.
- Asimismo, en cumplimiento a la profesionalización de los elementos policiales, se impartieron 221 cursos a través de las academias Regionales de Seguridad Pública con la asistencia de 6,489 elementos.

Fuente: Secretaría de Seguridad Pública. Segundo Informe de Gobierno, septiembre de 2008, página 72.

Estos resultados parciales se abren a la opinión pública de manera restringida para justificar un supuesto trabajo y no como instrumento de diagnóstico, que permita valorar las acciones desplegadas y, en su caso, proponer medidas correctivas procedentes.

Por ejemplo, en el *Simposio Internacional de Seguridad Pública* organizado por la LX Legislatura de la Cámara de Diputados, el titular del Secretariado Ejecutivo del SNSP, planteaba que:⁶⁵

“México no tiene un problema de más policías, es un problema sin duda de mejores policías [...] su nivel educativo es 42% secundaria y 56% primaria, sin escolaridad 1%, entre ellos algunos mandos medios, y tan sólo 7.82% cuenta con licenciatura completa, 5.42% carrera técnica, 5.43% bachillerato incompleto y 13.73% bachillerato completo. El 42% tiene una edad de 31 a 42 años, algunos incluso de 80 años, el promedio de los mandos es de 41 años [...] casi 50% de los mandos requiere algún ‘apoyo psicológico’ [...] y 71% de los elementos evaluados tiene algún ‘padecimiento’ [...] la mayoría presenta obesidad, diabetes, hipertensión o padecimientos visuales y 1.21% dio positivo en el examen toxicológico en el 2006 y el 2007”.

En el *Programa de Formación Inicial y Continua*, la primera está dirigida al personal de nuevo ingreso, para formar cadetes que puedan realizar las actividades propias de la función policial. La capacitación continua a los elementos en activo y tiene por objeto formarlos de manera homologada en las tareas que desempeñan. No existe información pública sobre los alcances de la ejecución de dichos programas.

El *Programa de Formación Especializada*, dirigido al personal en activo, tiene por objeto dotar a los elementos policiales de conocimientos con mayor especialización técnica, de tal manera que, además, la preparación que reciban produzca un efecto multiplicador en otros elementos de su corporación.

⁶⁵ [<http://74.125.95.104/search?q=cache:ktXnQI8GozUJ:eleconomista.com.mx/impreso/2008/08/11/250998/policia-sin-calidadniestudios/+Simposio+Internacional+de+Seguridad+P%C3%BAblica+el+economista&hl=es&ct=clnk&cd=1&gl=mx>]. Consulta realizada el 15 de agosto de 2008.

El *Programa de Percepciones Extraordinarias*, remunera con cantidades adicionales al salario al personal de seguridad pública en activo, que se desempeña en las instancias de policía preventiva, de procuración de justicia y centros penitenciarios, una vez que acrediten haber cumplido satisfactoriamente sus exámenes de evaluación de confianza y su capacitación o actualización, según los estándares determinados por el CNSP.

Este programa ha sido controvertido, pues se supone que los estímulos económicos se otorgarían a los elementos que:

- i] Se encuentren registrados y activos en el Registro Nacional del Personal de Seguridad Pública;
- ii] Presenten y aprueben satisfactoriamente el Programa de Evaluación y los exámenes del Programa de Control de Confianza;
- iii] No hayan dado positivo en la evaluación toxicológica establecida por la institución de la que dependan;
- iv] Acrediten el Curso de Actualización de Conocimientos de la Función Policial o de Seguridad y Custodia Penitenciaria y de Centros de Tratamiento de Menores Infractores, según sea el caso, que la Academia o instituto estatal haya instaurado para corregir las deficiencias encontradas con motivo de la aplicación de los exámenes de conocimientos de la función según corresponda, o bien de los resultados arrojados por la aplicación de la evaluación de técnicas policiales;
- v] Se hayan hecho merecedores al estímulo con base en la normatividad establecida; y,
- vi] Cuenten con la constancia de conclusión del Programa de Evaluación.⁶⁶

No obstante, las remuneraciones extraordinarias se han otorgado de forma discrecional, que si bien los elementos merecen el apoyo ante los bajos salarios que devengan, el cumplimiento de los requisitos anotados garantizaría una mejor capacidad de respuesta de las corporaciones en los estados, y la integración del registro del personal, que sigue siendo una meta sin alcanzar, con un atraso de más de diez años.

El eje de *Equipamiento para la Seguridad Pública*, tiene la finalidad de adquirir bienes para el fortalecimiento y la homologación del equipamiento para el personal, así como de la capacidad instalada y cobertura de las instalaciones.

EJE	PROGRAMAS	PROYECTOS
2. Equipamiento para la Seguridad Pública	Equipamiento de Personal e Instalaciones para Centros de Readaptación Social	Equipamiento de Personal de Custodia Equipamiento de Instalaciones de Ceresos
	Equipamiento de Personal e Instalaciones de Seguridad Pública	Equipamiento de Personal: Policía Preventiva Equipamiento de Instalaciones
	Equipamiento de Personal e Instalaciones para Centros de Capacitación de Cuerpos de Seguridad Pública	Equipamiento de Instalaciones
	Equipamiento de Personal e Instalaciones para Tutelares de Menores Infractores [Centros de Readaptación de Adolescentes en Conflicto con la Ley]	Equipamiento de Personal de Custodia

Tampoco existe información pública sobre el tipo de bienes que se han adquirido ni el impacto que éstos han tenido. Empero, principalmente son patrullas, armas, municiones, chalecos, equipo antimotín, radios, uniformes y, a veces, equipo para los servicios periciales.

⁶⁶ [<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/SAN%20LUIS%20POTOSI/Convenios/SLPCONV01.pdf>] Consulta realizada el 16 de agosto de 2008.

El eje de *Plataforma México* tiene el propósito de lograr una infraestructura de interconexión entre los distintos órdenes de gobierno, para la transmisión o transporte de voz, datos e imágenes, complementada con el desarrollo de protocolos, sistemas y productos tecnológicos dispuestos para generar información sustantiva e inteligencia policial. El eje está integrado por la Red Nacional de Telecomunicaciones, el Sistema Nacional de Atención de Llamadas de Emergencia 066 y el Sistema Nacional de Denuncia Anónima 089, así como por el Sistema Nacional de Información.

Asimismo, supone la conexión a la red de transporte por parte de las dependencias federales, estatales y municipales de prevención, procuración y administración de justicia, centros de readaptación social, redes estatales de gobierno, áreas de finanzas y sujetos obligados por la *Ley del Registro Público Vehicular*, para lograr el intercambio y la expansión de servicios de voz, datos, imágenes, mensajería electrónica y el acceso a las bases de datos del Sistema Nacional de Información sobre Seguridad Pública. Esta infraestructura se administrará a través de los centros de control, comando, comunicaciones y cómputo [conocidos como C4].

EJE	PROGRAMAS	PROYECTOS
3.1. Red Nacional de Telecomunicaciones, Sistema Nacional de Atención de Llamadas de Emergencia 066 y Sistema Nacional de Denuncia Anónima 089	Red Nacional de Telecomunicaciones y Sistema Nacional de Atención de Llamadas de Emergencia 066 y Sistema Nacional de Denuncia Anónima 089	Telefonía
		Red de Transporte
		Radiocomunicación
		Equipamiento para Apoyo a la Red Estatal
		Sistema Nacional de Atención de Llamadas de Emergencia 066
		Sistema Nacional de Denuncia Anónima 089
		Operación
3.2. Sistema Nacional de Información	Sistema Nacional de Información	Mantenimiento
		Equipamiento Informático
		Equipamiento Genérico
		Operación de Centros de Información

El servicio telefónico de emergencia a nivel nacional, hace posible que la comunidad reporte emergencias, faltas y delitos, permitiendo una atención y comunicación directa con las instituciones de seguridad pública, de salud y de protección civil. Mientras que el Servicio Telefónico de Denuncia Anónima 089, recibe reportes de la comunidad sobre hechos de presuntos ilícitos.

Por ejemplo, la página electrónica del CESP de Campeche define este servicio: “Es la plataforma que une tecnología de punta y personal capacitado para atender las llamadas que realice la ciudadanía reportando hechos que alteran el orden personal, familiar y social”. Se administra “en el Centro de Control, Comando, Comunicaciones y Cómputo [C4], el cual forma parte del Sistema Nacional de Seguridad Pública”, y “El 066, “cero seis seis”, “[es el] número para solicitar apoyo de la Policía, Bomberos, Procuraduría, Cruz Roja. Con el número 066 ya no es necesario llamar a otros números.”⁶⁷

El 089 “es el número telefónico que debe marcar si desea realizar una denuncia de tipo anónima, el 089 atiende sus llamadas sobre venta de droga, secuestro, pandillerismo entre otros, las 24 horas del día los 365 días del año” y permite “hacer el enlace entre los ciudadanos y las instituciones o autoridades que deben atenderlos en el cumplimiento de sus funciones”.⁶⁸

⁶⁷ [<http://201.134.231.241/cesp/salle/archivos/salle20p20r.pdf>]. Consulta realizada el 17 de agosto de 2008.

⁶⁸ [<http://201.134.231.241/cesp/denuncia/index.php?select=41&sub=6>]. Consulta realizada el 17 de agosto de 2008.

Se supone que con la información de estos servicios se pueden generar reportes estadísticos y mapas temáticos georeferenciados, para analizar las incidencias y soportar una toma de decisiones eficiente y efectiva. No obstante, como en muchas otras de las estrategias, no hay información pública de los resultados alcanzados.

Por ejemplo, se desconoce el número de llamadas efectivas y de broma, el tiempo promedio de respuesta, el grado de satisfacción de los usuarios, si el enrutamiento telefónico de cada municipio hacia el centro de atención de emergencias 066 que corresponde fue el indicado, el porcentaje de personas que lo conocen, la efectividad de las llamadas al 089, entre otros puntos fundamentales.

RESULTADOS DE LA ESTRATEGIA DE COORDINACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA, ENERO-JUNIO DE 2008

Infraestructura de telecomunicaciones

- La infraestructura de radiocomunicación instalada en todo el país y coordinada por el Centro Nacional de Información y Telecomunicaciones, se integró a junio de 2008 por 31 C4 y 44 Subcentros C4.^{1/} La capacidad instalada es de 331 sitios de repetición y 71 conmutadores de radio, así como 66,869 equipos terminales adquiridos por las 31 entidades federativas y dependencias federales dedicadas a la seguridad pública, 4,077 equipos más que los adquiridos a junio de 2007.
- La Red Nacional de Telefonía contó con 875 puntos de presencia, de los cuales se tienen 472 puntos con voz en 221 ciudades del país para proporcionar servicio en las dependencias de seguridad pública, prevención y readaptación social, procuración y administración de justicia en los distintos órdenes de gobierno.
- La disponibilidad de radios interoperando, análogos y digitales, ascendió a 145,057. El programa de interoperabilidad de radiocomunicación continúa funcionando en 668 instituciones municipales, 121 estatales, 96 federales y 90 instituciones de auxilio a la población [Cruz Roja, Bomberos y Protección Civil].

Servicio Telefónico de Emergencia 066.

- Para atender las llamadas de emergencia, la ciudadanía cuenta con el servicio telefónico 066, el cual está instalado en 2,257 municipios, con una cobertura poblacional de 95 millones de personas en 31 estados de la República y el Distrito Federal.
- Para atender las denuncias anónimas, este sistema está operando en 2,454 municipios, con una cobertura de población atendida de 103.3 millones en 31 estados de la República y el Distrito Federal.

^{1/} Centros de Comando, Comunicación, Control y Cómputo (C4), que a su vez se integran con los Subcentros.

Fuente: Secretaría de Seguridad Pública. Segundo Informe de Gobierno, septiembre de 2008, página 72.

El Sistema Nacional de Información sobre Seguridad Pública tiene como finalidad la adquisición de bienes y servicios para homologar la administración, la operación y el mantenimiento de los centros de cómputo [*sites*] que conforman cada red estatal, para el suministro, el intercambio y la sistematización de información, de conformidad con los criterios, directrices, protocolos y formatos respectivos.

Lo anterior, a efecto de cumplir lo establecido en el Capítulo IV, Sección Quinta de la LGEBCSNP, que ordena integrar y actualizar los registros nacionales y bases de datos sobre personal de seguridad pública en activo, personal de seguridad privada, mandamientos judiciales, licencias de conducir y vehículos robados y recuperados, además del registro de indiciados, procesados y sentenciados, y de huellas dactilares de internos en los centros de reclusión.

La información disponible se publica una vez al año y el desglose con el que se presenta es muy limitado, de tal suerte que impide valorar adecuadamente si existen avances.

**RESULTADOS DE LA ESTRATEGIA DE COORDINACIÓN
DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA, ENERO-JUNIO DE 2008**

Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública

- Cuenta con 606,835 cédulas completas de personal activo de las 31 entidades federativas y el Distrito Federal, 5.1% más que los registrados a junio de 2007; incluye 129,579 elementos de empresas de seguridad privada.

Registro Nacional de Identificación y Huellas Digitales de Internos en Centros de Readaptación Social, Locales y Federales

- Se integra por 218,156 huellas de internos actuales; 1,311 más que en igual periodo de 2007. Asimismo, se tienen 92,810 registros completos (documentos, fotos, huellas y situación procesal).

Registro Nacional de Mandamientos Judiciales

- Cuenta con 1'021,272 registros, integrados principalmente por 647,960 órdenes de aprehensión, 122,427 reaprehensiones, 112,669 arrestos y 76,225 comparecencias, entre otros.

Fuente: Secretaría de Seguridad Pública. Segundo Informe de Gobierno, septiembre de 2008, página 72.

En la XX Sesión del CNSP, celebrada el 30 de enero de 2006, se acordó coordinar el registro vehicular a nivel nacional, que incluyera los automotores y remolques que circulan en el país, así como adquirir tecnología de punta para implementar el registro y la lectura de placas y *chips* de radiofrecuencia con identificación.

El registro tiene como propósito otorgar seguridad jurídica a los actos que se realicen con vehículos, de acuerdo con lo que dispone el artículo 1° de la *Ley del Registro Público Vehicular*.

EJE	PROGRAMAS	PROYECTOS
4.Registro Público Vehicular	Registro Público Vehicular	Equipamiento Informático
		Operación de Centros de Información

La intención es establecer, operar y administrar un padrón vehicular que de manera ágil y segura permita el suministro e intercambio de información relativa a las inscripciones, altas, bajas, cambio de propietario, emplacamientos, destrucción de vehículos, infracciones, robos, recuperaciones, pago de tenencia y contribuciones.

**RESULTADOS DE LA ESTRATEGIA DE COORDINACIÓN
DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA, ENERO-JUNIO DE 2008**

Registro Público Vehicular

- Cuenta con 25.8 millones de unidades validadas, 3.6 millones de vehículos más que en el mismo lapso de 2007, con información proporcionada por las entidades federativas, SCT, armadoras [AMIA] y aduanas.

Registro Nacional de Vehículos Robados y Recuperados

- Este Registro asciende a 942 mil vehículos reportados como robados, lo que significó un aumento de 65 mil unidades con relación a los registrados en el mismo periodo del año pasado.

FUENTE: Secretaría de Seguridad Pública. Segundo Informe de Gobierno, septiembre de 2008, página 72.

Aunque se reportan avances, lo cierto es que en los medios de comunicación se ha ventilado que, hasta agosto de 2008, todavía no se publicaba la convocatoria para licitar los equipos que serían utilizados en esta plataforma.

El eje de *Infraestructura para la Seguridad Pública*, tiene como objetivo la construcción, mejoramiento o ampliación de instalaciones inmobiliarias o la adecuación de las existentes, para el buen desarrollo y ejecución de las funciones y actividades de las instituciones encargadas de la prevención y persecución del delito, así como de readaptación social.

EJE	PROGRAMAS	PROYECTOS
5. Infraestructura para la Seguridad Pública	Construcción, Mejoramiento o Ampliación de Instalaciones de Seguridad Pública	Mejoramiento o Ampliación
	Construcción, Mejoramiento o Ampliación de Centros de Readaptación Social	Mejoramiento o Ampliación

No existe información pública sobre las obras que se realizaron, ni el impacto que tienen para mejorar la gestión de las instituciones o para reducir los indicadores delictivos.

El eje de *Instancias de Coordinación*, tiene como finalidad dotar de recursos para la profesionalización, el equipamiento y la infraestructura, tanto de las procuradurías generales cuanto de los tribunales superiores de justicia. Tampoco existe información pública sobre los resultados de estos programas.

EJE	PROGRAMAS
6. Instancias de Coordinación [Procuradurías Generales de Justicia y Tribunales Superiores de Justicia]	Programa de Infraestructura para la Procuración de Justicia.
	Programa de Equipamiento para la Procuración de Justicia.
	Evaluación y Certificación de Personal para la Procuración de Justicia.
	Formación Inicial y Continua para la Procuración de Justicia.
	Formación Especializada para la Procuración de Justicia.
	Percepciones Extraordinarias para la Procuración de Justicia.

A partir de 2006, se incorporó el eje de *Combate al Narcomenudeo*, que pretende atajar este flagelo en función de tres programas, que son: la prevención de las adicciones, la prevención del delito por la vía de la rehabilitación de las personas adictas, y la colaboración técnica y operativa para la realización de acciones de investigación y persecución del narcomenudeo y la desarticulación de redes delictivas.

EJE	PROGRAMAS	PROYECTOS
7. Combate al Narcomenudeo	Programa de Prevención del Delito por la Vía de la Prevención de las Adicciones y del Narcomenudeo	Prevención del Delito por la vía de la Colaboración en Prevención del Consumo Temprano de Alcohol, del Consumo de Drogas, de la Adicción a las Drogas y del Narcomenudeo.
		Formación Especializada para el Personal Asignado a la Prevención de la Adicción a las Drogas y del Narcomenudeo, por Academia Regional.
		Equipamiento de Personal para la Seguridad Pública en la Prevención del Narcomenudeo: Policía Estatal Preventivo asignado y Policía Municipal Preventivo asignado.
		Equipamiento de Personal para la Colaboración Técnica y Operativa en la Investigación y Persecución del Narcomenudeo: Policía Judicial asignado.
		Seguimiento y Evaluación del Programa de Prevención del Delito por la vía de la Prevención de la Adicción a las Drogas y del Narcomenudeo.
	Programa de Prevención del Delito por la vía de la Rehabilitación de Adictos a Drogas	Impulso a la Participación Ciudadana en la Prevención del Delito por la vía de la Rehabilitación de Adictos a Drogas.
		Seguimiento y Evaluación al Programa de Prevención del Delito por la vía de la Rehabilitación de Adictos a Drogas.
	Programa de Colaboración Técnica y Operativa para la Coordinación de Acciones Conjuntas e Integrales en la Investigación y Persecución del Narcomenudeo; y en la Desarticulación de Redes Delictivas.	Fortalecimiento de los Sistemas Nacionales de Llamadas de Emergencia y Denuncia Anónima para la Colaboración Técnica y Operativa en la Investigación y Persecución del Narcomenudeo: Plataforma México.
		Equipo de Comunicaciones y <i>Software</i> de la Red Nacional de Telecomunicaciones destinado para la Colaboración Técnica y Operativa en la investigación y persecución del Narcomenudeo: Plataforma México.
		Vinculación al Sistema Nacional de Información para la Colaboración Técnica y Operativa de la entidad federativa en la Investigación y Persecución del Narcomenudeo: Plataforma México.
		Seguimiento y Evaluación del Programa de Colaboración Técnica y Operativa en la Investigación y Persecución del Narcomenudeo.

Éste es uno de los ejes más ambiciosos, de sus tres programas se desprenden 11 proyectos. Algunos de éstos se encuentran estrechamente relacionados con otros ejes del SNSP, como el de Vinculación al Sistema Nacional de Información o a la Red de Telecomunicaciones. Sin embargo, sus resultados no han sido eficaces, las averiguaciones previas por delitos del fuero federal en su modalidad de posesión han crecido aritméticamente.

Los datos que se deben generar a partir de las acciones instrumentadas en este eje se enlistan en el cuadro siguiente. Empero, no es factible acceder a la información para revisar las metas alcanzadas.

INFORMACIÓN QUE DEBE SER GENERADA CON LOS RECURSOS DEL EJE DE NARCOMENUDEO
<ul style="list-style-type: none"> • "Programa de Seguridad Integral en las Comunidades Educativas". • Convenios de colaboración y concertación con los diversos sectores de la sociedad, para prevenir el delito, fomentar la cultura de la legalidad y los valores de la familia. • Acciones complementarias para que la comunidad escolar y la sociedad en general participen, a fin de inhibir el consumo y distribución de drogas, así como la adicción a las mismas. • Campañas de difusión y convocatorias en medios masivos de comunicación. • Programas de difusión sobre el uso de los servicios nacionales de emergencias 066 y de denuncia anónima 089, como medio para prevenir el narcomenudeo y otros delitos e infracciones. • Programas para la Prevención del Consumo Temprano de Alcohol, del Consumo de Drogas, y de la Adicción a las Drogas. • Diagnóstico sobre el consumo del alcohol a temprana edad, el consumo de las drogas y su adicción en los segmentos poblacionales de mayor riesgo. • Programas para prevenir el consumo del alcohol, a temprana edad, en los segmentos poblacionales de mayor riesgo. • Programas para prevenir el consumo de las drogas y su adicción en los segmentos poblacionales de mayor riesgo. • Alianzas y Redes de Instituciones Públicas, Sociales y Privadas que Contribuyan a la Prevención del Consumo Temprano de Alcohol, del Consumo de Drogas, de la Adicción a las Drogas y del Narcomenudeo. • Encuestas y diagnósticos de percepción ciudadana sobre la prevención del consumo temprano de alcohol, del consumo de drogas, y de las adicciones, así como sobre la prevención del narcomenudeo y el combate al mismo.

Con base en el artículo 10 de la LGEBCSNSP, entre las materias de coordinación se prevén acciones policiales conjuntas y el fomento a la cultura de prevención de infracciones y delitos, para incrementar la eficacia de las medidas tendientes a alcanzar los fines de la seguridad pública, mismas que se enmarcan en el eje de *Operativos Conjuntos*.

EJE	PROGRAMAS	PROYECTOS
8. Operativos Conjuntos	Programa de Operativos Policiacos	Programa de Operativos Policiacos.

Por lo anterior, este eje considera un programa para instrumentar acciones operativas en los municipios o ciudades en función de la incidencia delictiva.

El eje de *Participación de la Comunidad en la Seguridad Pública*, tiene como objetivo promover la participación de la sociedad en acciones específicas de prevención del delito y de planeación y evaluación en materia de seguridad pública, impulsando programas de difusión y fomento de la cultura de prevención, así como desarrollar encuestas y diagnósticos de percepción ciudadana sobre el comportamiento y evolución de conductas antisociales.

EJE	PROGRAMAS	PROYECTOS
9. Participación de la Comunidad en la Seguridad Pública	Programa de Participación de la Comunidad	Proceso de Integración y Fortalecimiento.
		Programa de Prevención.

Como en varios de los proyectos tampoco existe información respecto al número de comités de consulta y participación de la comunidad que están instalados y funcionando a nivel estatal y municipal. De igual forma, no es posible conocer el número de programas de prevención del delito y sus resultados, así como los informes de percepción social, realizados mediante encuestas, sobre el desempeño de las instituciones de seguridad pública.

Por último, el eje de *Seguimiento y Evaluación* tiene como finalidad el establecimiento de lineamientos, criterios, procedimientos, compromisos y calendarios para la realización de acciones tanto de seguimiento como de evaluación, de todos y cada uno de los programas, proyectos y acciones concertados en los anexos técnicos derivados de los convenios de coordinación, por lo que respecta a: avance programático presupuestal; cumplimiento de metas; e, impacto de todas y cada una de éstas en los niveles de seguridad y la reducción de la incidencia delictiva.

EJE	PROGRAMAS	PROYECTOS
10. Seguimiento y Evaluación	Programa de Seguimiento.	Apoyo a Estructura Ocupacional
		Equipamiento
		Otros gastos vinculados a seguimiento
	Programa de Evaluación.	Informes de Evaluación

Estos dos componentes son fundamentales para incorporar criterios básicos de planeación en la administración de los temas asociados a la seguridad pública. Empero, también se ha carecido de líneas homologadas de acción para que impacten en la correcta y ágil ejecución de los programas, en su valoración objetiva, crítica y propositiva, y que deriven en recomendaciones para enriquecer los planteamientos de organización y presupuestación, así como de instrumentación de las acciones acordadas.

En las páginas electrónicas de las instituciones centrales, a saber SSPF y SESNSP, no existe información sobre el número de estados que han realizado evaluaciones, ni de los resultados de las mismas y ni de las medidas correctivas adoptadas.

Es cierto que en materia de seguridad pública existen datos que pueden considerarse como reservados conforme a los criterios de la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, mas es un hecho que la información que no pone en peligro a las instancias ni vulnera principios de confidencialidad tendría que ser ofrecida al escrutinio público en virtud de que, como se analiza más adelante, son miles los millones de pesos que se han invertido para la ejecución de los ejes del Sistema Nacional.

En un sentido de elemental transparencia y rendición de cuentas, el impacto de las acciones que se instrumentan tendrían que ser del dominio público, máxime que se trata del tema de mayor interés de la población y de la agenda nacional.

3.2 LA CAPACIDAD DE RESPUESTA DE LAS INSTITUCIONES

3.2.1 Existen suficientes policías preventivos

A partir de la creación del SNSP y de los diagnósticos que apuntaban a un crecimiento de la incidencia delictiva, una de las primeras medidas que los responsables de las instituciones de seguridad pública operaron fue incrementar el número de policías de las corporaciones.

Año	Policías uniformados estatales	Policías municipales	Total	Población	Habitante por policía
1998	160,504	55,955	216,459	95,789,637	443
2005	165,960	139,348	305,308	103,946,866	341
2007	192,658	147,441	340,099	106,682,518	314

Fuente: Para los datos sobre el número de policías, solicitud ante el SISI, con folio 3320, a la SSPF.

Entre 1998 y 2005, los estados en conjunto acrecentaron 3.4% el número sus policías, mientras la población creció 8.5%. La instancia municipal aumentó ostensiblemente su fuerza de tarea en 149% durante el mismo periodo. En 1998, la suma de ambos órdenes de gobierno generaba una cobertura de un policía por cada 443 habitantes y, para 2005, la relación fue de uno por cada 341 personas.

Dos años después, las entidades federativas incorporaron casi 27 mil efectivos, lo que representó el 16.1%, a la par que los municipales lo hicieron en 5.8%. La suma de ambos resulta en poco más de 340 mil policías uniformados en el país, dando lugar a que por cada 314 habitantes exista un policía en activo.

Esa es la dimensión del cuerpo global que, en términos técnicos, le compete prevenir la comisión de delitos del fuero común, que según la estadística son el 92% del total nacional. Por ejemplo, en EUA:

"[...] Existe un policía por cada 430 hombres, mujeres y niños [...] Nuestras clases políticas piensan, sienten y hablan de la misma manera. No cuestionan si, de hecho, más policías previenen la delincuencia. A ellos les gustaría incrementar el número de policías porque piensan que eso haría más felices a sus electores, en particular si lo pueden hacer sin que los electores se den cuenta de que pagarán más impuestos por el incremento [...] La mayoría de las investigaciones muestran que el aumento de policías no disminuye el delito [...] La policía es efectiva en la reducción del crimen y le confiere valor al dinero cuando se orienta a la resolución de los problemas, es decir, cuando aborda un factor de riesgo en especial [...] a través de tácticas de solución de problemas y asociaciones de la policía y la comunidad."⁶⁹

En el caso de la corporación federal el criterio fue el mismo: el personal de la Policía Federal Preventiva se incrementó 139% entre 2001 y el primer semestre de 2008, logrando una cobertura nacional de un PFP por cada 4,358 habitantes, cuando 7 años antes la proporción fue de 9,943 personas por policía.

Año	Policías federales preventivos	Población	Habitantes por policía
2001	10,241	101,826,249	9,943
2008	24,478	106,682,518	4,358

Fuente: Anexos Estadísticos del Segundo Informe de Gobierno 2008, página 63.

⁶⁹ WALLER, Irvin, *Menos represión. Más seguridad*, 1ª ed., México, INACIPE-ILANUD, 2007, p 100.

Aun cuando es sabido que más elementos no significan mejor seguridad, la prioridad nacional ha sido incrementar el estado de fuerza que tiene presencia en las calles o espacios públicos, a pesar de que no concluyen los procesos de capacitación y certificación y, por ello, una parte del personal no tiene el perfil ni el equipamiento necesarios para mejorar su capacidad de respuesta.

Por ejemplo, dos policías a pie que cubren una misma área y cuentan con radiocomunicación son más efectivos que diez en el mismo lugar que no tienen comunicación. En esta medida cobran importancia las acciones definidas en los ejes estratégicos: el personal debe ser sometido a exámenes de ingreso, capacitación y otros que garanticen mejores estándares de profesionalización y desempeño.

Por otra parte, no existe información pública sobre dos funciones básicas que cumplen los policías uniformados y se relaciona con actividades de patrullaje y detención de personas que consuman infracciones a los bandos de policía y buen gobierno, y a las leyes de cultura cívica y penales. No obstante, se puede extrapolar la información del Distrito Federal y Jalisco, cuyo acceso es abierto, para aproximar un panorama.

En el caso del Distrito Federal existe un estado de fuerza de casi 78 mil policías [incluidos los que pertenecen a las corporaciones Auxiliar y Bancaria e Industrial] y un universo de remisiones por violaciones a la ley de justicia cívica cercana a los 86 mil casos, así como por la posible comisión de delitos superior a los 37 mil eventos. Entonces, resulta que cada policía llevó a término un total de 1.6 remisiones por faltas administrativas o posibles hechos delictivos durante todo un año.

REMISIONES DE LA POLICÍA UNIFORMADA EN EL DISTRITO FEDERAL

2006	Número de policías	Remisiones	Detenidos	# de remisiones por policía	# de detenidos por policía
Al Juez Cívico	77,799	85,617	146,967	1.1	1.7
Al Ministerio Público	77,799	37,114	50,098	0.5	1.3

Fuente: Elaboración propia. Los datos correspondientes a remisiones y detenidos se obtuvieron del Primer Informe de Gobierno 2007, del Distrito Federal. Los datos sobre el número de policías, por solicitud a la SSPF, con folio 3320.

Por otra parte, considerando únicamente los datos de la policía estatal de Jalisco [sin información de las municipales] que tiene 4,213 elementos, en 2007, se efectuaron 1,125 remisiones al juez cívico y 5,210 a los ministerios públicos federal y común, lo que hace una efectividad de 1.5 presentaciones al año por cada policía.

REMISIONES DE LA POLICÍA UNIFORMADA EN JALISCO

2007	Número de policías	Remisiones	# de remisiones por policía
Al Juez Cívico	4,213	1,125	0.3
Al Ministerio Público	4,213	5,210	1.2

Fuente: Elaboración propia. Los datos correspondientes a remisiones y detenidos se obtuvieron de documento denominado Evaluación y Seguimiento a las 10 Demandas Ciudadanas del Estado de Jalisco elaborado por la organización México Unido contra la Delincuencia. Agosto de 2008. Para los datos sobre el número de policías, por solicitud a la SSPF, con folio 3320.

Con estos dos ejemplos, queda de manifiesto que el perfil de las policías uniformadas es poco efectivo para desarrollar actividades de detención a personas cometiendo faltas administrativas o delitos en flagrancia, por lo que su trabajo deberá centrarse en actividades que fortalezcan la prevención social y la situacional por vigilancia.

También es importante destacar que la multiplicación del personal ha complicado la logística para fortalecer los procesos de reclutamiento y formación; cuando se concluye la profesionalización inicial de un conjunto de elementos, se incorporan nuevos policías que

deben pasar por el mismo tamiz, desatendiéndose a los primeros respecto a su actualización o especialización.

Por ejemplo, según cifras anotadas en el cuadro citado en el eje de profesionalización, en el primer semestre de 2008, se capacitaron 40 mil 500 elementos estatales de una fuerza de más de 192 mil. A este ritmo, menos de la mitad será beneficiada con una acción de capacitación o actualización en el curso del mismo año.

3.2.2 La cobertura del Ministerio Público

De acuerdo con información consignada en los Anuarios Estadísticos de las entidades federativas, en 2006, en el país existían casi 16 mil ministerios públicos desplegados en poco más de 3 mil agencias, para brindar apoyo a las denuncias de más de 103 millones de mexicanos. En promedio, 5 agentes por agencia, que cubrían a cerca de 34 mil habitantes cada una.

Ello significa que a cada agente del Ministerio Público, en promedio, potencialmente le correspondería atender 6,472 personas al año, lo que de ninguna manera resulta excesivo; en función del número de delitos denunciados cada agente administra una averiguación previa cada cuatro días. Aun considerando que se denunciaran la totalidad, que ascienden a 11,810,377 ilícitos según la ENSI-3, les tocaría de 2 por día.

Obviamente, se presentan diferencias muy marcadas entre una entidad y otra, lo que hace heterogénea la correlación, pues mientras que en Puebla un agente del MP podría atender a 25,880 personas, en el Distrito Federal serían 2,206 aun cuando la incidencia delictiva es mayor.

INFORMACIÓN SOBRE COBERTURA DEL MINISTERIO PÚBLICO

Entidad	MP 2006	Agencias del MP 2005	Población 2005	Agentes por Agencia	Población por MP	Población por agencia
Aguascalientes	50	24	1,065,416	2.1	21,308	44,392
Baja California	685	51	2,844,469	13.4	4,153	55,774
Baja California Sur	74	39	512,170	1.9	6,921	13,133
Campeche	86	50	754,730	1.7	8,776	15,095
Coahuila	395	123	2,495,200	3.2	6,317	20,286
Colima	92	6	567,996	15.3	6,174	94,666
Chiapas	448	199	4,293,459	2.3	9,584	21,575
Chihuahua	530	69	3,241,444	7.7	6,116	46,977
Distrito Federal	3,954	117	8,720,916	33.8	2,206	74,538
Durango	128	73	1,509,117	1.8	11,790	20,673
Guanajuato	873	149	4,893,812	5.9	5,606	32,844
Guerrero	294	110	3,115,202	2.7	10,596	28,320
Hidalgo	685	45	2,345,514	15.2	3,424	52,123
Jalisco	1,405	304	6,752,113	4.6	4,806	22,211
Estado de México	1,293	113	14,007,495	11.4	10,833	123,960
Michoacán	351	103	3,966,073	3.4	11,299	38,506
Morelos	257	122	1,612,899	2.1	6,276	13,220
Nayarit	220	61	949,684	3.6	4,317	15,569
Nuevo León	293	84	4,199,292	3.5	14,332	49,992
Oaxaca	371	85	3,506,821	4.4	9,452	41,257

Puebla	208	115	5,383,133	1.8	25,880	46,810
Querétaro	98	48	1,598,139	2	16,308	33,295
Quintana Roo	200	26	1,135,309	7.7	5,677	43,666
San Luis Potosí	250	197	2,410,414	1.3	9,642	12,236
Sinaloa	321	69	2,608,442	4.7	8,126	37,804
Sonora	120	77	2,394,861	1.6	19,957	31,102
Tabasco	234	61	1,989,969	3.8	8,504	32,622
Tamaulipas	431	100	3,024,238	4.3	7,017	30,242
Tlaxcala	68	13	1,068,207	5.2	15,709	82,170
Veracruz	1,000	290	7,110,214	3.4	7,110	24,518
Yucatán	248	24	1,818,948	10.3	7,334	75,790
Zacatecas	293	84	1,367,692	3.5	4,668	16,282
Media Nacional	15,955	3,031	103,263,388	5.3	6,472	34,069

Fuente: Elaboración propia. Datos de los Anuarios Estadísticos de todas las entidades federativas 2006, INEGI. La información de las agencias es de 2005, con excepción de la correspondiente a Tamaulipas que es de 2003. II Censo de Población y Vivienda 2005, INEGI 2006. Ministerio Público [MP].

Estas variaciones tan importantes son producto de la deficiente planeación en cuanto a la disposición de personal e infraestructura en el país. Por ejemplo, aplicando el criterio del número de agencias del MP por personas, en el Estado de México hay una agencia por cada 123,960 y, en San Luis Potosí, una por cada 12,236 habitantes.

Por lo que toca a la eficiencia, como primer punto llama la atención que no todas las entidades entregan información al INEGI, y que el porcentaje de consignaciones ante un juez, con o sin detenido, representan el 18.1%; menos de 2 de cada 10 averiguaciones previas iniciadas.

EFICIENCIA DEL MINISTERIO PÚBLICO

Entidad	MP 2006	API	APC	% de APC/API	API/MP
Sonora	120	38,722	9,048	23.37%	322.7
Puebla*	208	55,918	11,633	20.80%	268.8
Tlaxcala	68	17,194	496	2.88%	252.9
Aguascalientes	50	11,880	2,522	21.23%	237.6
Querétaro	98	22,638	6,035	26.66%	231.0
Baja California Sur	74	16,996	2,343	13.79%	229.7
Nuevo León	293	65,033	4,905	7.54%	222.0
Estado de México	1,293	234,274	39,535	16.88%	181.2
Yucatán	248	40,601	4,284	10.55%	163.7
Baja California	685	110,347	16,328	14.80%	161.1
Morelos*	257	40,601	2,839	6.99%	158.0
San Luis Potosí	250	35,592	4,451	12.51%	142.4
Chihuahua	530	73,525	14,504	19.73%	138.7
Tamaulipas	431	52,609	14,215	27.02%	122.1
Quintana Roo	200	23,718	1,749	7.37%	118.6
Colima	92	10,050	1,826	18.17%	109.2
Michoacán	351	35,394	13,350	37.72%	100.8
Guanajuato	873	76,364	12,542	16.42%	87.5
Durango*	128	10,209	903	8.85%	79.8
Oaxaca	371	26,594	2,325	8.74%	71.7
Sinaloa	321	22,980	7,820	34.03%	71.6

Veracruz*	1,000	66,182	10,057	15.20%	66.2
Coahuila	395	24,363	11,398	46.78%	61.7
Guerrero	294	17,435	7,257	41.62%	59.3
Chiapas	448	26,185	6,053	23.12%	58.4
Distrito Federal	3,954	181,176	38,852	21.44%	45.8
Nayarit	220	10,075	2,924	29.02%	45.8
Zacatecas	293	13,170	3,951	30.00%	44.9
Hidalgo	685	29,406	3,637	12.37%	42.9
Jalisco*	1,405	60,097	ND	NA	42.8
Tabasco*	234	7,527	6,549	87.01%	32.2
Campeche*	86	1,544	ND	NA	18.0
Media Nacional	15,955	1,458,399	264,331	18.12%	91.4

Fuente: Elaboración propia. Datos de Anuarios Estadísticos de todas las entidades federativas 2006, INEGI.
Las entidades con asterisco fueron obtenidas de solicitudes de información a la SSPF.
API: Averiguación previa iniciada. APC: Averiguación previa consignada.

Tabasco sería el estado con mejores datos, con 87% de efectividad; empero, son poco creíbles pues el número de averiguaciones previas iniciadas seguramente fue manipulado: pasó de 7,527 en 2005, a 26,597 en 2006, y 59,351 en 2007. En tanto que Tlaxcala tiene la efectividad más baja con tan sólo 2.9 por ciento.

Al observarse las cargas de trabajo se aprecia que el promedio nacional es que cada agente inicie 91 averiguaciones previas anualmente, aunque hay estados en donde son hasta 323, como Sonora, u otras, como Campeche, con sólo 18 expedientes, uno cada 20 días, lo que está fuera de toda racionalidad administrativa.

Dos casos ejemplifican la falta de correspondencia entre bajas cargas de trabajo y un alto nivel de efectividad, que se supondría lógico. En Hidalgo, cada MP inicia 43 averiguaciones previas al año y consigna el 12%. En cambio, en Querétaro inician 231 averiguaciones previas [4.4 veces más] y consignan el 27% [1.25 veces más].

Estos datos dejan de manifiesto que se requiere fortalecer tanto la profesionalización del personal para hacerlo más eficiente, como sus capacidades a través de equipamiento y tecnología, pero sobre todo con acciones de seguimiento y evaluación para señalar a aquéllos que, a pesar de tener mejores condiciones para realizar su trabajo, siguen presentando bajos niveles de respuesta.

Este ejercicio se hace desde una óptica numérica lineal, aunque de todas maneras ofrece información referencial interesante para revisar cuál es el resultado o el impacto que han tenido las inversiones destinadas a las procuradurías del país. No se desconoce que cada averiguación previa tiene sus propias particularidades y complejidades en función de los presuntos hechos delictivos de que se trate.

EFICIENCIA DEL MINISTERIO PÚBLICO FEDERAL

PGR	Ministerio Público Federal	API	APC	% de APC/API	API/MP
1998	1,632	73,396	30,783	41.9%	45
2007	2,799	137,289	31,080	22.6%	49

Fuente: Elaboración propia. Datos del Anexo Estadístico del Segundo Informe de Gobierno, 2008. PGR.

En el ámbito de la Federación, entre 1998 y 2007, el número de ministerios públicos se incrementó 72% al pasar de 1,632 a 2,799, un crecimiento similar al número de averiguaciones previas. En función de ello, la carga de trabajo ha sido constante: en 1998

se iniciaban 45 averiguaciones previas por cada elemento mientras que fueron 49 en 2007.

Ello significa que cada MP inicia una investigación cada 7 días. Sin embargo, su eficacia decreció drásticamente, en 1997, se consignaban el 41.9% de las averiguaciones previas y, para 2007, sólo el 22.6%, dato que ubica a la PGR ligeramente por encima de la media nacional que, como se aprecia en el cuadro del fuero común, es de 18.1 por ciento.

3.2.3 Los policías ministeriales no aprehenden

Para continuar con la cadena de seguridad pública, pertinente es revisar el porcentaje de órdenes de aprehensión cumplidas por un policial investigador, así como las cargas de trabajo correspondiente.

Aunque no todas las entidades reportan su información, hay datos interesantes que sirven como referencia. El porcentaje de efectividad nacional es del 29% y la carga de trabajo es de sólo 4.3 órdenes de aprehensión, en promedio, que tocaría cumplimentar a cada elemento anualmente.

EFICIENCIA DE LA POLICÍA MINISTERIAL O JUDICIAL

Entidad	Policia Judicial o Ministerial 2006	O.A. pendientes de años anteriores a 2005	Recibidas durante 2005	Vigentes (pendientes y recibidas)	Cumplimentadas 2005	% de cumplidas de las vigentes	O.A. recibidas por policia 2005
Aguascalientes	257	1,517	1,354	2,871	1,053	37%	5.3
Baja California	925	9444	11015	20,459	7455	36%	11.9
B. C. Sur	236	520	889	1,409	723	51%	3.8
Campeche	352	1793	991	2,784	773	28%	2.8
Coahuila	524	2819	3205	6,024	2948	49%	6.1
Colima	274	252	1283	1,535	984	64%	4.7
Chiapas	601	7614	5729	13,343	4194	31%	9.5
Chihuahua	950	4489	5315	9,804	3795	39%	5.6
Distrito Federal	4,056	3766	6750	10,516	7138	68%	1.7
Durango	714	3124	1927	5,051	698	14%	2.7
Guanajuato	481	4586	7413	11,999	6009	50%	15.4
Guerrero	1,520	12210	3722	15,932	2348	15%	2.4
Hidalgo	389	ND	2264	2,264	1415	NA	5.8
Jalisco	1,040	ND	ND	NA	ND	NA	NA
Edo de México	1,451	14000	13235	27,235	13348	49%	9.1
Michoacán	1,216	18569	8205	26,774	4901	18%	6.7
Morelos	404	2741	749	3,490	646	19%	1.9
Nayarit	916	6859	2591	9,450	1080	11%	2.8
Nuevo León	819	8456	2334	10,790	1841	17%	2.8
Oaxaca	1,019	2629	3603	6,232	3376	54%	3.5
Puebla	1,132	3627	3689	7,316	2752	38%	3.3
Querétaro	409	325	2617	2,942	668	23%	6.4
Quintana Roo	340	4215	1348	5,563	889	16%	4.0
S. Luis Potosí	755	8977	1501	10,478	527	5%	2.0
Sinaloa	642	8725	4605	13,330	3402	26%	7.2
Sonora	950	9686	7258	16,944	6025	36%	7.6
Tabasco	598	4470	2948	7,418	1912	26%	4.9
Tamaulipas	757	11009	6545	17,554	4585	26%	8.6

Entidad	Policía Judicial o Ministerial 2006	O.A. pendientes de años anteriores a 2005	Recibidas durante 2005	Vigentes (pendientes y recibidas)	Cumplimentadas 2005	% de cumplidas de las vigentes	O.A. recibidas por policía 2005
Tlaxcala	192	458	1369	1,827	942	52%	7.1
Veracruz	1,089	43061	16008	59,069	7047	12%	14.7
Yucatán	393	ND	2150	2,150	1130	NA	5.5
Zacatecas	354	1,484	2,506	3,990	1,391	35%	7.1
Media Nacional	25,755	201,425	135,118	336,543	95,995	29%	4.3

Fuente: Anuarios Estadísticos de todas las entidades federativas 2006, INEGI, 2007. La información de Tamaulipas corresponde a 2004. Los estados de Hidalgo, Jalisco y Yucatán no reportaron su información completa al INEGI. OA: Órdenes de aprehensión.

Al igual que en los casos anteriores, hay entidades con niveles de eficiencia superiores, como el Distrito Federal con 68% y, otros muy inferiores, como San Luis Potosí con 5%. En cuanto a la carga de trabajo, en Guanajuato cada policía recibe 15.4 órdenes de aprehensión por año, mientras que en el Distrito Federal sólo 1.7 en promedio.

EFICIENCIA DE LA AGENCIA FEDERAL DE INVESTIGACIÓN

PGR	Agentes Federales de Investigación	O.A. pendientes de años anteriores	Recibidas durante el año	Vigentes (pendientes y recibidas)	Cumplimentadas en el año	% de cumplidas de las vigentes	O.A. recibidas por policía por año
2001	4,920	31,548	6,782	38,330	3,398	9%	1.4
2007	7,992	31,594	9,392	40,986	5,823	14%	1.2

Fuente: Elaboración propia. Datos del Anexo Estadístico del Segundo Informe de Gobierno, 2008. PGR.

En el caso del orden federal, en los últimos años la Agencia Federal de Investigación incrementó su plantilla en 62%, cuando el número de órdenes de aprehensión aumentó el 38%, lo que generó que su carga de trabajo se redujera pues, en 2001, cada AFI recibía 1.4 órdenes de aprehensión al año y, para 2007, sólo 1.2 en promedio.

No obstante de que mejoró en el cumplimiento de las órdenes de aprehensión, al pasar de una efectividad del 9% al 14%, está casi a la mitad de la media nacional que es de 29%, y el rezago sigue siendo prácticamente el mismo que en 2001. Esto es, 31,594 órdenes de aprehensión pendientes, que significan 2.36 veces más de las que recibieron en 2007.

3.2.4 Los centros de reinserción social están explotando

Por lo que toca al tema de readaptación social la situación es crítica, en 13 años la población penitenciaria creció 147%, mientras que los espacios disponibles aumentaron 88%. En 1994, existían más espacios que internos y, en 2007, la sobrepoblación representó el 28.5%, aunque en algunas entidades superó el 100 por ciento.

Población, capacidad instalada y sobrepoblación de ambos fueros

Año	Espacios disponibles	Población penitenciaria	Procesados	Sentenciados	% de sobrepoblación	% de procesados/internos
1994	88,071	86,326	41,377	44,949	-2.0%	47.9%
1998	103,916	128,902	54,403	74,499	24.0%	42.2%
2002	140,415	172,888	73,685	99,203	23.1%	42.6%
2007	165,670	212,841	88,136	124,705	28.5%	41.4%
Crecimiento	88.1%	146.6%	113.01%	177.44%	NA	NA

Fuente: Anexos Estadísticos del Segundo Informe de Gobierno, 2008.

Las entidades con los niveles más elevados de sobrepoblación son Baja California con 102.7% y Baja California Sur con 102.6%, mientras que Tlaxcala dispone de espacios libres por el 36.1% de su capacidad. Otros reclusorios como el Sur, el Norte y el Oriente en el Distrito Federal, tienen niveles de sobrepoblación de 119%, 114% y 124%, respectivamente.

POBLACIÓN, CAPACIDAD INSTALADA Y SOBREPoblACIÓN DEL FUERO COMÚN

Entidad	Total de Internos 2007	Capacidad instalada 2007	Sobrepoblación 2007	Sobrepoblación relativa %	Custodios	Internos por custodio
Aguascalientes	1,063	1,149	-86	-7.50%	420	2.5
Baja California	19,010	9,379	9,631	102.70%	899	21.1
B.C. Sur	1,815	896	919	102.60%	324	5.6
Campeche	1,313	1,473	-160	-10.90%	273	4.8
Coahuila	3,948	3,961	-13	-0.30%	475	8.3
Colima	3,049	2,392	657	27.50%	349	8.7
Chiapas	6,954	5,315	1,639	30.80%	1,231	5.6
Chihuahua	7,886	6,743	1,143	17.00%	1,260	6.3
Distrito Federal	33,599	18,340	15,259	83.20%	2,914	11.5
Durango	3,731	3,251	480	14.80%	350	10.7
Guanajuato	5,430	3,957	1,473	37.20%	1,588	3.4
Guerrero	4,448	3,543	905	25.50%	726	6.1
Hidalgo	2,241	1,881	360	19.10%	512	4.4
Jalisco	15,413	8,961	6,452	72.00%	1,732	8.9
Edo. de México	20,022	10,059	9,963	99.00%	2,587	7.7
Michoacán	8,200	7,168	1,032	14.40%	2,025	4.0
Morelos	3,600	2,709	891	32.90%	1,202	3.0
Nayarit	2,354	1,320	1,034	78.30%	319	7.4
Nuevo León	5,679	6,765	-1,086	-16.10%	1,137	5.0
Oaxaca	4,408	5,050	-642	-12.70%	455	9.7
Puebla	7,468	5,300	2,168	40.90%	1,337	5.6
Querétaro	2,098	2,328	-230	-9.90%	361	5.8
Quintana Roo	2,703	1,740	963	55.30%	160	16.9
San Luis Potosí	2,879	2,768	111	4.00%	725	4.0
Sinaloa	7,096	6,506	590	9.10%	393	18.1
Sonora	12,976	6,870	6,106	88.90%	901	14.4
Tabasco	4,182	3,503	679	19.40%	1,140	3.7
Tamaulipas	7,265	7,378	-113	-1.50%	1,811	4.0
Tlaxcala	672	1,051	-379	-36.10%	154	4.4
Veracruz	7,959	11,604	-3,645	-31.40%	1,231	6.5
Yucatán	2,532	2,335	197	8.40%	216	11.7
Zacatecas	1,631	1,980	-349	-17.60%	445	3.7
Media Nacional	213,624	157,675	55,949	35.50%	29,652	7.2

Fuente: Anuarios Estadísticos de las entidades Federativas, INEGI y solicitud con folio 3320 a la SSPF.

Con datos de 2007, en los centros de las entidades federativas [sin considerar los federales], había un custodio por cada 7.2 internos. El Estado con menor capacidad de reacción fue Sinaloa con un custodio por 21.1 reos, mientras que Aguascalientes contaba con un vigilante por cada 2.5 internos en promedio.

Si se comparan las cifras de internos respecto a la población del país, se constata que las políticas de seguridad pública se orientan a la criminalización de la sociedad y no hacia la prevención. Esto es un riesgo toda vez que no hay condiciones para la

reinserción de los internos que, *v.gr.* han cometido un delito menor, se ligan con delincuentes más experimentados en los centros de reclusión, volviéndose reincidentes al recuperar su libertad.

En México, actualmente existe un promedio de 202 internos por cada 100,000 habitantes, mientras que en algunos países desarrollados el valor puede ir de los 39 hasta los 142, como sucede en Islandia, Inglaterra y Gales.

POBLACIÓN PENITENCIARIA POR CADA 100,000 HABITANTES

País	Valores		Tasa	
	2003	2004	2003	2004
Australia	23,555	24,171	119.40	123.88
Canadá	36,073	34,090	114.02	108.87
Dinamarca	3,641	3,767	67.46	70.03
Inglaterra y Gales	73,657	74,488	139.52	141.69
Finlandia	3,641	3,704	69.74	71.16
Alemania	81,176	81,166	98.30	98.37
Islandia	109	112	37.67	39.07
Italia	56,845	56,994	98.08	98.47
Países Bajos	16,184	18,766	100.20	116.80
Noruega	2,822		61.68	
Portugal	13,835	13,152	133.20	127.31
Suecia	6,755	7,332	75.30	82.08
Suiza	5,223	5,983	72.28	82.98
México	213,624		201.93	

Fuente: *Ninth United Nations Survey of Crime Trends and Operations of Criminal Justice Systems, covering the period 2003–2004.*
 Nota: Los valores corresponden a las cifras absolutas y la tasa al índice por cada 100,000 habitantes que permite comparar y hacer equiparables fenómenos en poblaciones de diferente dimensión.

La posición de México se asemeja mucho más a países con menor progreso, aunque de todas maneras resulta excesiva si se compara con algunos de idiosincrasia y desarrollo similares como Colombia, Ecuador, Perú o Uruguay, que no rebasan la cifra de 190 internos por cada 100,000 habitantes.

POBLACIÓN PENITENCIARIA POR CADA 100,000 HABITANTES

País	Valores		Tasa	
	2003	2004	2003	2004
Bielorrusia	48,593	42,806	492.54	431.48
Colombia	62,277	68,020	140.82	156.27
Ecuador	9,866	11,358	76.76	89.66
Estonia	4,576	4,565	341.19	338.57
Georgia	6,119	7,867	134.05	170.50
Mongolia	1,666	1,810	64.51	70.93
Perú	28,836	31,311	106.16	117.00
Sri Lanka	116,216	114,354	569.85	565.69
Suazilandia	3,169	2,719	306.24	263.09
Turkmenistán	15,460	14,015	329.09	302.71
Ucrania	40,743	38,768	85.76	80.71
Uruguay	6,523	6,396	190.99	188.62
Zimbabwe	21,231	19,608	165.05	153.36
México	213,624		201.93	

Fuente: *Ninth United Nations Survey of Crime Trends and Operations of Criminal Justice Systems, covering the period 2003–2004.*

3.3 EL FINANCIAMIENTO CONJUNTO

3.3.1 El Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública [FASP]

Al crearse el SNSP se tenía claro que para corregir las deficiencias y mejorar la capacidad de respuesta institucional, eran necesarios recursos financieros en cantidades importantes ante el abandono que el sector había sufrido durante años. Por ejemplo, en 1992, las instancias federales no destinaron inversión alguna para compra de vehículos, armas, laboratorios periciales, etcétera, según el diagnóstico del Programa Nacional de Seguridad Pública 1995-2000.⁷⁰

Aunado a las insuficiencias estructurales y a la carencia de recursos, se tenía que “no sólo las cantidades financieras que apoyan el trabajo policial son precarias. Tampoco existen criterios específicos para decidir cuánto, dónde, cómo, en qué y para qué invertir o no el presupuesto asignado al rubro”;⁷¹ no existía una metodología de planeación.

En ese sentido, uno de los objetivos de ese PNSP, fue “fortalecer el presupuesto destinado a la infraestructura y el equipamiento requerido por las instituciones de seguridad pública para el mejor desempeño de sus funciones”,⁷² a través de la participación de la Federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios.

Tras las reformas de los artículos 21 y 73 de la Constitución se aplicó una política de abatimiento del rezago de la inversión, bajo el criterio de que los estados y municipios tendrían que canalizar recursos a sus corporaciones aunados a los miles de millones que la Federación les entregaría, hasta llegar a un piso presupuestal que no se reduciría. En los países desarrollados va de los 3 a los 6 puntos porcentuales del PIB,⁷³ mientras que en México es de 0.6% en 2008.⁷⁴

A partir de 2007, los estados comenzaron a recibir del Presupuesto de Egresos de la Federación cantidades espectaculares [como se ve más adelante] pero disminuyeron sus propias partidas, ocasionándose movimientos pendulares⁷⁵ en la política presupuestal del ámbito local. Así, los gobiernos estatales mostraron deficiencias para delinear procedimientos consistentes de financiamiento en seguridad pública en la lógica administrativa: Plan-política-programa-presupuesto, pues aunque exista claridad en la metas, una acción sin financiamiento prácticamente es un buen deseo o anhelo que difícilmente podrá materializarse.

En el cuadro siguiente se muestran los flujos globales dirigidos a los estados por el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública [FASP] del ramo 33 del PEF, que reflejan los montos de recursos tan importante asignados para el desarrollo de las instancias locales. En este marco, los estados se comprometieron a sumar de sus presupuestos el equivalente del 30%, para incrementar el efectivo en los fideicomisos creados para administrar el financiamiento.

⁷⁰ PROGRAMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA. 1995-2000, Secretaría de Gobernación, México, 1996, p. 13.

⁷¹ *Ibidem*, p. 12.

⁷² *Ibidem*, p. 69.

⁷³ ROEMER, Andrés, *Economía del Crimen*, 1ª ed., México, Limusa-Noriega Editores, 2001, p. 24

⁷⁴ 69.6 mil millones de pesos asignados en 2008 de los 12.3 billones de pesos en que se calcula el PIB nacional. [Cifras tomadas del Segundo Informe de Gobierno, página 117 y Anexos Estadísticos, p. 61.]

⁷⁵ Se refiere al hecho de que durante un periodo se destinan recursos abundantes a las instancias de seguridad pública y, al siguiente, se reducen, lo que impide planear a largo plazo.

RECURSOS DESTINADOS 1997-2008⁷⁶

Años	Total SNSP.	Aportaciones federales	Aportaciones estatales
1997	1,749	1,216	533
1998	2,618	1,995	786
1999	6,472	4,715	1,757
2000	7,061	5,214	1,847
2001	7,724	5,786	1,938
2002	4,502	3,210	1,294
2003	3,874	2,733	1,141
2004	4,569	3,500	1,069
2005	6,534	5,000	1,534
2006	6,680	5,000	1,680
2007	6,653	5,000	1,653
2008	7,902	6,000	1,902
1997-2008	66,338	49,369	17,134

Estas cantidades, hasta hace más de diez años inimaginables, han permitido abatir rezagos y, en teoría, fortalecer las estrategias de seguridad pública. Sin embargo, el razonamiento tiene sus matices: no se ha logrado consolidar una política integral que permita a las corporaciones, por ejemplo de policía preventiva, operar de manera homologada y con resultados más eficaces en beneficio de la sociedad, o integrar y completar bases de datos, o contar con una red de radiocomunicación homogénea que, por ejemplo, en el caso del Distrito Federal no ha logrado consolidar:

Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. Recomendación 11/2008, dirigida al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, por violaciones graves a los derechos humanos cometidas en el operativo de la UNIPOL en la discoteca *New's Divine*, el 20 de junio de 2008: “[...] **Décimo Cuarto.**- Que a los policías que participen en los operativos se les dote de radios de comunicación, con calidad de frecuencia y compatibles entre los sistemas de radiocomunicación de la PGJ y la SSP, que les permitan una adecuada comunicación. Asimismo, que se establezca una base de radio, la cual deberá contar con una bitácora, a efecto de que se transmitan y registren todas las comunicaciones de manera oportuna y eficaz”.⁷⁷

El ejercicio de los recursos y el cumplimiento de las metas no es uniforme en todo el país, no obstante que los estados han dispuesto oportunamente de sus inversiones.

3.3.2 Las inversiones anuales

En el cuadro siguiente, se presentan desagregados los recursos que se han destinado a cada entidad federativa, observándose que el Estado de México y el Distrito Federal han sido beneficiados sensiblemente, con montos superiores a 3.8 y 3.5 miles de millones pesos, respectivamente. En sentido contrario, Aguascalientes, Colima y Tlaxcala, han recibido montos por debajo de los 700 millones de pesos.

⁷⁶ Anexos Estadísticos del Segundo Informe de Gobierno, México, 2008, p. 61.

⁷⁷ [<http://www.cdhdh.org.mx/index.php?id=reco1108>]. Consulta realizada el 30 de septiembre de 2008.

RECURSOS DESTINADOS POR ENTIDAD FEDERATIVA 1997-2008 [PESOS]

Entidades	Aportaciones federales	Aportaciones estatales	Total
Aguascalientes	697,139,496	187,534,986	884,674,482
Baja California	2,178,836,713	779,653,044	2,958,489,757
B. California Sur	940,735,595	134,995,025	1,075,730,620
Campeche	784,498,519	189,431,419	973,929,938
Coahuila	1,393,116,517	229,794,998	1,622,911,515
Colima	647,525,751	175,819,120	823,344,871
Chiapas	2,083,075,621	688,971,047	2,772,046,668
Chihuahua	1,635,396,181	673,107,023	2,308,503,204
Distrito Federal	3,546,769,642	1,512,804,388	5,059,574,030
Durango	1,181,591,998	265,063,760	1,446,655,758
Guanajuato	1,783,444,255	645,359,638	2,428,803,892
Guerrero	1,473,875,994	505,781,010	1,979,657,005
Hidalgo	1,176,577,491	541,604,198	1,718,181,689
Jalisco	2,203,624,020	1,091,136,481	3,294,760,501
México, Estado	3,825,173,806	1,250,971,350	5,076,145,156
Michoacán	1,774,736,293	648,778,421	2,423,514,714
Morelos	1,034,124,908	406,712,430	1,440,837,338
Nayarit	898,719,731	226,057,159	1,124,776,890
Nuevo León	1,956,251,680	752,837,410	2,709,089,090
Oaxaca	1,645,705,828	524,431,455	2,170,137,283
Puebla	1,830,441,616	695,320,683	2,525,762,299
Querétaro	880,314,214	199,011,305	1,079,325,519
Quintana Roo	814,363,827	180,588,683	994,952,510
San Luis Potosí	1,377,197,363	487,844,320	1,865,041,683
Sinaloa	1,446,047,573	571,842,980	2,017,890,554
Sonora	2,096,799,710	803,891,637	2,900,691,348
Tabasco	1,234,198,706	502,945,771	1,737,144,476
Tamaulipas	1,982,849,538	697,358,071	2,680,207,609
Tlaxcala	662,320,966	104,015,842	766,336,807
Veracruz	2,341,004,212	963,343,662	3,304,347,874
Yucatán	984,648,483	235,496,886	1,220,145,370
Zacatecas	755,841,543	234,337,468	990,179,011
TOTAL	49,266,947,791	17,106,841,669	66,373,789,461

Fuente: Información obtenida a través de solicitud al SISI. Nota: por modificaciones a los registros financieros que cambian anualmente, la sumatoria total no coincide con la obtenida del Segundo Informe de Gobierno que se presenta en el cuadro anterior, aunque las diferencias no son significativas.

Por otro lado, no es posible identificar con precisión los recursos destinados por los presupuestos estatales a cada instancia de seguridad pública para su operación regular; los informes de finanzas públicas siguen sin registrar exclusivamente los campos que corresponden a este sector. Unas entidades los asientan en las secretarías de gobierno, otros en los despachos de los gobernadores y otros más los etiquetan como partidas gubernamentales genéricas.⁷⁸

Cabe resaltar que conforme las instancias o corporaciones fueron recibiendo recursos financieros en montos inéditos, se enfrentaron a su falta de experiencia en

⁷⁸ INEGI, *Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 2003-2006. Egresos brutos desglosados de los Estados y Municipios*, México, 2006.

procedimientos de adquisiciones especializadas o de capacidad para operar cantidades tan altas, por lo que tuvieron que recurrir a la dependencia central, Oficialía Mayor o equivalente, con el consecuente retraso en el ejercicio del gasto.

Incluso, en el caso de equipos sofisticados o de punta, carecían de conocimientos técnicos para seleccionar tecnología, insumos o bienes modernos utilizados en otras partes del mundo, lo que igualmente reveló los problemas de los gobiernos locales para ejercer sus recursos y cumplir las metas del SNSP, y la necesidad de especializar perfiles profesionales no sólo en los ámbitos funcionales o sustantivos de prevención, de procuración y administración de justicia, y de readaptación social, sino también en la planeación, organización y administración de instancias propiamente de seguridad pública.

Otro ejemplo de ausencia de criterios de planeación son las compras masivas de vehículos, que se hacen sin programar el gasto corriente: combustibles, lubricantes, seguros, mantenimiento, entre otros [resulta obvio el deterioro en el corto plazo de dichas unidades], *verbigracia*:

“Quieren policías camionetas Lobo y Tacoma: La Guardia Municipal pretende comprar varias camionetas de lujo Lobo y Tacoma como patrullas para este año. De acuerdo al modelo y la marca, los vehículos oscilan entre los 276 mil y 312 mil pesos por unidad. El director de la Guardia Municipal, Prisciliano Mandujano Herrera, sentenció que ya no quiere más tsurus ni camionetas Tornado porque no son funcionales, pues justificó que muchos delincuentes se les escapan porque vienen en vehículos mucho más equipados y con mejor motor.”⁷⁹

“Adquiere edil de Centla 2 camionetas de lujo. El presidente municipal Nicolás Carlos Bellizia Aboaf hizo aquí una gran inversión, que, en trienios anteriores, no se había hecho, al comprar dos camionetas de lujo para uso personal suyo y de su mujer, Gabriela Gloria Tellechea, con costo superior al millón 100 pesos, mientras que, para la operatividad del ayuntamiento, sólo adquirió unas camionetas Pick-up y unas motos para la Dirección de Tránsito Municipal, que no rebasan ni siquiera el millón de pesos”.⁸⁰

Esta situación se ha repetido en otras inversiones, como el caso de la construcción de centros penitenciarios, que no funcionan porque en el presupuesto respectivo no consideraron los criterios básicos para su edificación y operación, no obstante el grave problema de sobrepoblación que existe en el subsistema.

Se cita el caso del Centro de Rehabilitación Social de Huimanguillo, Tabasco:

“Se han invertido hasta el día de hoy mas de doscientos cincuenta y cuatro millones de pesos, de los cuales cincuenta millones los ha aportado el gobierno estatal y el resto la Federación; pero al día de hoy para concluir esta obra existe un acuerdo entre la Federación y el estado que data del año 2002 y que consiste en que el gobierno federal deberá aportar doscientos diez millones más, a efecto de que se pueda terminar la sección de hombres y se pueda iniciar la construcción de la sección para mujeres”.⁸¹

⁷⁹ EL SOL DEL BAJÍO, 14 de junio de 2008. [<http://www.oem.com.mx/elsoldelbajo/notas/n734103.htm>]. Consulta realizada el 18 de agosto de 2008.

⁸⁰ TABASO HOY, 14 de mayo de 2008. [http://www.tabascohooy.com.mx/nota.php?id_notas=155258]. Consulta realizada el 18 de agosto de 2008.

⁸¹ DIARIO DEL SURESTE, 5 de marzo de 2005, [http://www.presente.com.mx/Portal/ArticleView.php?article_id=25529&PHPSESSID=6c8a6e310a9fe35a3b605832f65c4570]. Consulta realizada el 18 de agosto de 2008.

De igual manera, existen otros casos de centros penitenciarios con problemas semejantes en Sonora, Nayarit, Estado de México, y el de Vallarta, Jalisco, que destaca como ejemplo de irresponsabilidad y corrupción:

“Construido sobre terrenos irregulares, lleno de fallas producto de deficiencias en los procesos constructivos que omitieron estudios tan elementales como los topográficos, pero además, con adeudo superior a los 52 millones de pesos a Banobras, producto del crédito logrado en 1993, se encuentra prácticamente abandonado y de paso, la mitad del inmueble lo financió la Federación. Dibildox Torres apuntó que todo se hacía conforme a la marcha.

La realidad es que los proyectos no estaban terminados, y si se hubiera esperado el gobierno federal a terminar los proyectos, no hubieran ni podido arrancar las obras”.⁸²

Por otro lado, a partir de 2008, se creó un nuevo fondo, el *Subsidio para la Seguridad Pública Municipal*, conocido como SUBSEMUN. Esta partida se abrió, considerando que los recursos del FASP no llegaban hasta los municipios, definiéndose como criterios de asignación el número de habitantes y la incidencia delictiva en 135 municipios y 15 demarcaciones territoriales del Distrito Federal.

Con base en la experiencia del Fondo de Fortalecimiento Municipal [FORTEMUN], diseñado para satisfacer requerimientos, “dando prioridad al cumplimiento de sus obligaciones financieras y a la atención de las necesidades directamente vinculadas con la seguridad pública de sus habitantes”,⁸³ pero que sirvió más para los primeros efectos, el SUBSEMUN etiquetó el gasto.

De conformidad con las Reglas de Operación se estableció que los recursos se destinarán a las siguientes acciones:

Profesionalización

- Evaluación del personal.
- Manual Básico de Actuación Policial.
- Informe policial homologado.
- Datos del personal policial.
- Unidad de consulta Plataforma México.
- Renivelación salarial.

Equipamiento

- Bases de funcionalidad.
- Equipamiento básico para personal operativo.

Infraestructura

- Interconexión de los municipios a Plataforma México.

Sistema de información municipal

- Difusión.
- Ejecución.

En concordancia, se estableció que los municipios elegibles y delegaciones del Distrito Federal, tendrían que generar periódicamente los siguientes instrumentos de verificación:

⁸² EL INFORMADOR, 23 de Marzo de 1999, [<http://www.informador.com.mx/economia/1999/53901/6/banobras.htm>] Consulta realizada el 28 de junio de 2008.

⁸³ INEGI, *Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 2003-2006*, Egresos brutos desglosados de los Estados, y Municipios México, México, INEGI, 2006, página 76.

- Informes programático-presupuestarios
- Evaluación
- Indicadores de resultados
- Auditoría, control y seguimiento

Asimismo, se comprometió la participación comunitaria en la ejecución, control, seguimiento y evaluación de la aplicación de los recursos, a la vez que se publicaría en los respectivos órganos oficiales de difusión, la relación de obras y acciones financiadas con recursos de este Programa.

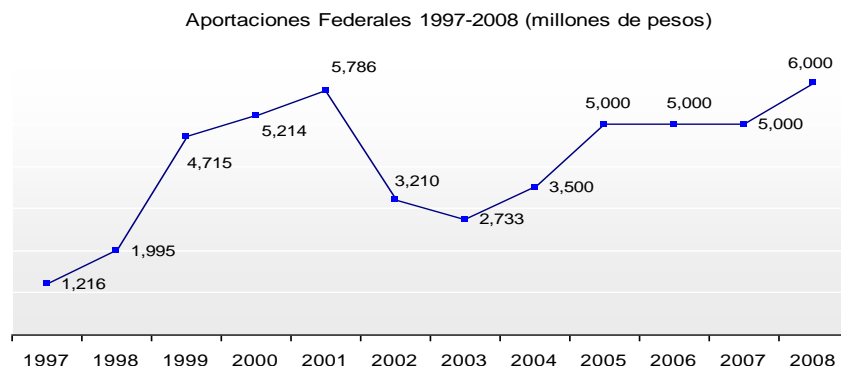
De manera similar al FASP, los fondos del SUBSEMUN se integran con una estructura del 75% de aportación federal y el 25% municipal. Los recursos asignados a un municipio o demarcación territorial del Distrito Federal, no podrán ser inferiores a 9 millones ni superiores a 104 millones de pesos.

“El monto total del subsidio para 2008 asciende a 4,785.7 millones de pesos, de los cuales 3,589.4 millones son recursos federales y 1,196.3 millones aportaciones de los municipios.”⁸⁴ En el Segundo Informe de Gobierno publicado en septiembre de 2008, todavía no se reportaba ejercicio alguno de los recursos ni avances en su aplicación.

En tal virtud, municipios como Tijuana, Mexicali, Guadalajara, Ciudad Juárez, Chihuahua, Monterrey, Querétaro, Culiacán, San Luis Potosí y Mérida, reciben los montos más elevados. En cuanto a la inversión global por estados, Baja California y el Distrito Federal, son los más beneficiados con 287 millones, en consonancia con la elevada incidencia delictiva en sus municipios y delegaciones.

Ante esa importante derrama monetaria, los estados y municipios no sólo conservaron sus nóminas sino que las han incrementado, a la vez que han reducido sus presupuestos para inversión, construcción de obra o tecnología, para depender fundamentalmente del financiamiento conjunto, no obstante que el objetivo de éste no es suplantar los esfuerzos propios de los estados y municipios para acrecentar las partidas de sus instancias.

Por otra parte, cuando se analiza la evolución de los presupuestos y los discursos sobre la prioridad que supuestamente representa el tema en las definiciones gubernamentales, en los hechos se encuentran inconsistencias, como se observa en la gráfica siguiente.



⁸⁴ Segundo Informe de Gobierno, México, 2008, p. 69.

El comportamiento de las asignaciones fue en ascenso durante el periodo 1997-2001 [que corresponde a la gestión de Mayolo Medina al frente del Secretariado Ejecutivo del SNSP]; empero, la falta de oficio y compromiso de los responsables de continuar gestionando recursos crecientes y el subejercicio registrado en algunas entidades, propiciaron un señalado descenso que afectó la planeación de las instancias de seguridad pública, lográndose hasta el 2008 rebasar la cifra alcanzada en 2001.

En comunicado oficial se expresa que las “confusiones que se han generado acerca de las asignaciones presupuestales de la Secretaría de Seguridad Pública del Gobierno Federal se deben a que en los últimos años se han quedado sin ejercer muchos recursos en los fideicomisos estatales [alrededor de \$7,000 millones de pesos a fines de 2003] y debido a las restricciones presupuestarias, la asignación de los últimos años al FASP ha sido menor a lo registrado en el año 2000 [\$5,213.9 millones de pesos], sin poner en riesgo los procesos de equipamiento de los cuerpos de seguridad en los estados”.⁸⁵

Para 2004, el entonces Secretario de Seguridad Pública sometió a consideración de la Cámara de Diputados un incremento del 100% respecto a los recursos destinados a combatir la inseguridad.⁸⁶ No obstante, la inversión para 2005, ascendió el 43%, para quedar en niveles similares a los de cinco años atrás.

Este panorama deja en claro la insuficiencia de criterios técnicos de planeación y administración con respecto a las inversiones en materia de seguridad pública. Desde hace diez años, por ejemplo, las discusiones se centran en determinar cuántos policías, cuántas patrullas, cuántas armas o qué tipo de tecnología se requieren, debates que en los países desarrollados están superadas desde hace mucho tiempo y, de conformidad con su realidad delictiva y organizacional, derivaron en la determinación de un piso presupuestal permanente.

En México se sigue ignorando cuál es el presupuesto necesario para consolidar el funcionamiento de las instituciones y garantizar mejor seguridad. Tan es así, que entre 2005 y 2007, el presupuesto del FASP fue el mismo sin variación alguna. En este sentido:

“La dirección de la política presupuestal en seguridad pública sufre de esquizofrenia. Es decir, se anuncian mayores recursos como la sociedad espera y en la realidad, una vez más, se reducen. Eso sí, la Secretaría de Seguridad Pública Federal incrementó su solicitud de recursos en un 20.4% respecto al 2005. No está mal. Sin embargo, habrá que considerar que, en promedio, el 95% de los delitos que se cometen en el país son del fuero común o cuyo combate es de la competencia de estados y municipios”.⁸⁷

Finalmente, es hasta 2008, cuando el clima de violencia cobra mayor relevancia, que se hace otro ajuste nominal en los recursos federalizados, incrementándose a 6,000 millones de pesos.

Esta situación también se reflejó en los presupuestos de las dependencias federales, que en promedio se elevaron el 44.3%, entre 2007 y 2008.

⁸⁵ Secretaría de Hacienda y Crédito Público. La Cámara de Diputados sí redujo el presupuesto 2004 propuesto para la Secretaría de Seguridad Pública, Comunicado de Prensa, 6 de junio de 2004. [<http://www.aplicaciones.hacienda.gob.mx/estruct/unicoms/boletin/2004/b06504.htm>] Consulta realizada el 19 de agosto de 2008.

⁸⁶ Presentación del Secretario de Seguridad Pública Federal durante la XVI Sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública. Comunicado de Prensa, 16 de agosto de 2004. [<http://www.ssp.gob.mx/portaWebApp/appmanager/porta/>] Consulta realizada el 1° de septiembre de 2008.

⁸⁷ MENDOZA MORA, Carlos, *Esquizofrenia presupuestal en Seguridad Pública*, El Economista, columna Seguridad Pública, El Economista S.A de C.V, México, año 17, 13 de septiembre de 2005, p. 49.

En el cuadro siguiente se observa la asignación presupuestal para las dependencias federales en el periodo 1997-2008, en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública:⁸⁸

Año	Millones de pesos
1997	509.1
1998	726.3
1999	2,571.7
2000	7,080.4
2001	8,966.3
2002	9,620.1
2003	8,723.2
2004	8,120.9
2005	8,450.7
2006	9,274.4
2007	13,664.7
2008	19,711.6

No obstante, aun considerando el incremento del 2008 y los recursos locales para el tema que ascienden a 69.6 mil millones de pesos, resumidos en el Informe de Gobierno como *Gasto Programable del Sector Público Presupuestario en la función Orden, Seguridad y Justicia*, sólo representan el 0.6% de los 12.3 billones de pesos que, se calcula, suma el PIB nacional.⁸⁹

3.3.3 El procedimiento para la distribución y el ejercicio de los recursos

En la sesión respectiva del CNSP, con base en los proyectos remitidos por los estados, el Secretario de Seguridad Pública propone el techo financiero del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública del próximo ejercicio fiscal anual. El Presidente de la República envía la iniciativa de presupuesto al Congreso de la Unión con el monto asignado al FASP, para su aprobación o las modificaciones que en su caso se determinen en el PEF, que finalmente se autoriza y publica.

En la sesión del Consejo Nacional que se celebra en el mes de enero, el Presidente y el Secretario Ejecutivo del SNSP, después de discutir las prioridades nacionales y estatales y según la fórmula de distribución de fondos aprobada por el propio CNSP, somete a la consideración del órgano colegiado los techos financieros correspondientes por entidad federativa y los términos del Convenio de Coordinación que se formalizará entre la SSPF y cada gobierno estatal para la entrega de los recursos. El acuerdo de asignación se publica en el Diario Oficial de la Federación antes del 31 de enero.

⁸⁸ Segundo Informe de Gobierno, Anexos Estadísticos, página 61. Recursos asignados a la Secretaría de Seguridad Pública, Secretaría de la Defensa Nacional, Secretaría de Marina y Procuraduría General de la República, en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

⁸⁹ Cifras tomadas del Segundo Informe de Gobierno, p. 117 y Anexos Estadísticos p. 61. Aunque no se presenta el desglose se indica que es la inversión tanto federal, como estatal y municipal para atender el tema de orden, seguridad y justicia. Por otra parte, de acuerdo con lo publicado en el Presupuesto de Egresos de la Federación, para 2008, el desglose de recursos otorgados a las dependencias federales fueron 77,263.1 millones de pesos, compuestos de la siguiente manera: SEDENA [34,861.0 mdp], SEMAR [13,382.7 mdp], PGR [9,307.8 mdp] y SSPF [19,711.6 mdp]. Diario Oficial de la Federación, 13 de diciembre de 2007, cuarta sección, p. 57.

Existen cinco criterios para distribuir los recursos.⁹⁰

i] El número de habitantes de los estados y del Distrito Federal, con un valor ponderado del 35 por ciento. El valor de esta variable se obtiene a través del cálculo de la población de la entidad con respecto a la población nacional.

ii] El índice delictivo con un valor del 15 por ciento. En este criterio se toman en consideración los delitos de alto impacto social, la tasa delictiva sobre indicadores demográficos y el crimen organizado.

iii] El índice de ocupación penitenciaria, con un valor de 20 por ciento. Este criterio considera la ocupación penitenciaria en relación al número de espacios habilitados en los centros penitenciarios.

iv] El avance en la aplicación del Programa Nacional de Seguridad Pública con un valor de 10 por ciento. Para obtener este porcentaje, se valoran los esfuerzos realizados en el desarrollo de las acciones comprometidas [aun cuando en términos estrictos desde el año 2000, se carece de un programa nacional como tal].

v] Los proyectos nacionales convenidos en proceso con un valor de 20 por ciento, como la red nacional de telecomunicaciones o la construcción de la infraestructura para los C4 y las bases de datos de información.

La ponderación de estos cinco criterios determina el porcentaje de asignación que corresponde a cada una de los 31 estados y el Distrito Federal. Cabe destacar que con este modelo de asignación de recursos para la seguridad pública se elimina el criterio discrecional y se introduce un mecanismo técnico, objetivo y transparente, que reduce la fricción política tradicional en la distribución de las inversiones públicas.

Posteriormente, el Secretario Ejecutivo del SNSP solicita a sus homólogos de los consejos estatales de seguridad pública las propuestas de metas físicas y montos financieros para lograr cada una de ellas, tomando en cuenta el techo financiero autorizado y las prioridades nacionales. Por ejemplo, la consolidación de la red nacional de telecomunicaciones o la infraestructura tecnológica para las bases de datos de los registros nacionales y estatales de información.

Se supone que, previamente, cada secretario ejecutivo consensuó con las instancias locales [policía preventiva, Ministerio Público, tribunales y centros penitenciarios], la distribución del presupuesto anual en función de sus necesidades y en la lógica de una planeación integral, a fin de direccionar las inversiones a los ejes y programas aprobados por el CNSP.

Una vez que se alcanza el acuerdo entre el Secretario Ejecutivo del SNSP y las autoridades de los estados, se procede a la elaboración de los anexos técnicos de cada programa, con la definición por ambas partes de los objetivos, líneas de acción, mecánica operativa, participación institucional, calendario de aportaciones y demás que corresponda.

⁹⁰ Cfr. Acuerdo mediante el cual se mantienen vigentes los criterios de asignación y la fórmula de distribución de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y el Distrito Federal, Diario Oficial de la Federación, 30 de enero de 2004, p. 1.

De conformidad con lo acordado por el Consejo Nacional de Seguridad Pública, las entidades federativas y el Distrito Federal, suscribieron sendos contratos de fideicomiso para la administración e inversión de los recursos convenidos. Se acordó esta figura legal ya que la naturaleza, estructura y conformación colectiva de su Comité Técnico [en el cual están representadas las instituciones de seguridad de la entidad], garantiza un ejercicio de los recursos apegado a los anexos técnicos, eficaz y transparente, habida cuenta de que las inversiones no necesariamente se tienen que agotar durante el año fiscal o calendario que corresponda, lo cual sí ocurre respecto de los programas de inversión regulares.

El Comité Técnico es presidido por el Gobernador del Estado [su suplente es el Secretario General de Gobierno] y se integra por los representantes de las siguientes instancias: uno del Fideicomitente y dos del Consejo Estatal de Seguridad Pública [por lo general se trata de los secretarios de seguridad pública y de finanzas y el Procurador General de Justicia], uno de la Contraloría Estatal, uno representante del Sistema Nacional de Seguridad Pública y uno del Fiduciario con voz pero sin voto, pudiendo participar como invitados otros representativos del sector público, social o privado. Los fideicomisarios son todas las personas físicas o morales que en razón de sus atribuciones contribuyen directa e indirectamente a preservar la seguridad pública. El Comité Técnico es la máxima autoridad del Fideicomiso; entre otras facultades, le corresponde establecer los procesos de selección de beneficiarios y, en su caso, de proveedores, atendiendo la mecánica operativa que se establece en los anexos técnicos, así como designar al Secretario del mismo.

Por su parte, la Tesorería de la Federación realiza depósitos mensuales de los fondos en sendos fideicomisos estatales de seguridad pública [FOSEG], y las secretarías locales de finanzas hacen lo mismo. De esta forma, el Comité Técnico del FOSEG, puede iniciar los acuerdos de liberación de recursos a las áreas ejecutoras, a los proveedores y a los fideicomisarios o beneficiarios, quienes deben presentar al propio Comité, a través de la Secretaría Técnica, los expedientes con la información suficiente para motivar y fundar la solicitud del caso, así como las metas a alcanzar y, de ser necesaria, la validación de las áreas normativas del SESNSP o de la propia entidad federativa, *verbigracia*, el expediente técnico y proyecto ejecutivo de la obra validado por la Dirección General de Infraestructura y Equipamiento del SESNSP, o el programa de capacitación autorizado por la Dirección General de la Academia Nacional de Seguridad Pública, o la propuesta de pago de dotaciones para los policías, avalada por el titular del área respectiva confirmando que los elementos han sido certificados e incorporados a la base de datos del registro policial.

El Comité Técnico del FOSEG y las dependencias ejecutoras de las entidades federativas, en el ámbito de su actuación, son responsables del cumplimiento de las formalidades legales y de la mecánica operativa establecida en los anexos técnicos. Cuando existe el acuerdo y se ha cumplido con la normatividad aplicable, el Secretario del Comité gira instrucciones al fiduciario para la entrega o pago de los recursos financieros.

En términos generales, se puede apreciar que los procesos de presupuestación, programación y ejercicio del gasto son complicados, siendo necesario contar con personal calificado en áreas administrativas, pero a la vez con conocimientos de la operación y la esencia de los subsistemas de la seguridad pública, a fin de asegurar racionalidad y prioridad en los procedimientos de planeación, ejecución, control, seguimiento y evaluación de las acciones.

Origen y destino de los Recursos del SNSP 1998-2003 [millones de pesos]												
Año	1998		1999		2000		2001		2002		2003	
	Aprob.	Ejerc.	Aprob.	Ejerc.	Aprob.	Ejerc.	Aprob.	Ejerc.	Aprob.	Ejerc.	Aprob.	Ejerc.
Total	2,782.1	2,781.1	6,473.1	6,473.0	7,064.9	7,060.5	7,724.6	7,711.0	4,502.9	4,452.4	3,879.8	3,862.6
Profesionalización	406.4	405.4	926.8	926.8	835.5	835.0	1,261.9	1,261.9	1,018.5	1,010.9	1,177.4	1,175.8
Equipamiento, tecnología e infraestructura	2,212.3	2,212.3	5,247.5	5,247.4	5,880.2	5,876.3	5,649.7	5,638.2	2,982.3	2,949.7	2,376.7	2,361.7
Apoyo a tribunales superiores de justicia			134.0	134.0	214.3	214.3	520.1	519.9	277.1	277.1	130.5	130.4
Combate al narcomenudeo												
Participación de la comunidad			36.6	36.6	50.2	50.2	86.6	86.6	33.8	33.8	44.9	44.4
Seguimiento y evaluación											75.0	75.0
Socorro de Ley	163.4	163.4										
Operativos conjuntos			128.2	128.2	84.7	84.7	206.3	204.4	191.2	180.9	75.3	75.3
Registro Público Vehicular												
Recursos pendientes de distribuir												

Origen y destino de los Recursos del SNSP 2004-2008 [millones de pesos]											
Año	2004		2005		2006		2007		2008		
	Aprob.	Ejerc.	Aprob.	Ejerc.	Aprob.	Ejerc.	Aprob.	Ejerc.	Aprob.	Ejerc.	
Total	4,569.3	4,534.6	6,585.5	6,240.4	6,679.4	5,828.0	6,653.2	4,935.7	7,902.0	736.6	
Profesionalización	1,106.8	1,088.0	735.6	723.5	701.6	662.9	624.9	488.2	701.0	69.0	
Equipamiento, tecnología e infraestructura	3,103.0	3,100.6	3,712.7	3,487.0	3,135.7	2,674.8	3,076.1	2,301.5	3,330.2	263.2	
Apoyo a tribunales superiores de justicia	162.0	162.0	1,695.0	1,622.3	1,163.5	1,049.2	1,203.3	806.7	1,371.8	99.8	
Combate al narcomenudeo					1,324.0	1,112.4	1,358.6	1,028.8	1,528.3	228.7	
Participación de la comunidad	39.0	34.8	83.5	81.8	90.0	80.7	99.8	77.6	133.4	12.9	
Seguimiento y evaluación	93.8	84.6	135.9	129.0	136.0	129.9	144.0	127.4	187.2	29.5	
Socorro de Ley										32.5	
Operativos conjuntos	64.7	64.6	154.0	153.6	84.7	83.4	88.4	84.9	105.8	1.0	
Registro Público Vehicular			68.8	43.2	43.9	34.7	58.1	20.6	43.0		
Recursos pendientes de distribuir									501.3		

Fuente: Anexos Estadísticos del Segundo Informe de Gobierno, México 2008, página 62.

Si se toman como referencia los resultados de esas cuantiosas inversiones, a partir de la consideración de tres vertientes, se puede concluir que los resultados no son satisfactorios: Primero, las cifras delictivas se han incrementado y los indicadores de gestión no son los mejores. Segundo, la percepción de la población sobre la inseguridad ha crecido a peores niveles de los que se tenían cuando se creó el SNSP. Y, tercero, los recursos no se han ejercido con eficiencia; incluso, se acumulan hasta por 10 años, existiendo saldos aproximados por 10 mil 200 millones de pesos, como se puede apreciar en el gráfico anterior.

3.4 LA EVOLUCIÓN DE LA INCIDENCIA DELICTIVA

En el presente apartado se aborda el tema de la evolución de la incidencia delictiva desde tres perspectivas metodológicas complementarias.

La primera, tiene que ver con una connotación relativa a su construcción y delimitación histórica en tanto un concepto indispensable para comprender el fenómeno delictivo. La segunda, se refiere a los cambios legislativos e institucionales para hacer obligatorio el manejo homogéneo de la estadística. Y, la tercera, trata de su desempeño cuantitativo; el comportamiento reflejado en los controles estadísticos y sus interpretaciones empíricas para enriquecer el análisis multidisciplinario.

En conjunto, las tres perspectivas ofrecen información relevante para ubicar este tema en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública, y analizar en un panorama más amplio las estrategias formuladas y la asignación de recursos, que han tenido lugar desde hace más de diez años.

El fenómeno de la inseguridad ha estado presente en distintas etapas de la Historia de México. Se hace más señalado al presentarse eventos criminales de alto impacto u olas delictivas asociadas a periodos de inestabilidad social o económica.

Así, el poder público ha actuado cuando el clamor social percibe condiciones de incivildad atípicas, manifestando su reclamo a las autoridades para que encuentren una solución que permita vivir en condiciones elementales de orden y tranquilidad, generándose una respuesta gubernamental reactiva más por la presión que por la definición de acciones oportunamente concebidas y planeadas.

El diagnóstico que hace Robert M. Buffington es categórico:

“El descuido del importante papel de la criminalidad en la invención del México moderno no es en absoluto sorpresivo; las obras históricas sobre el crimen y la delincuencia en México son escasas y fragmentarias”.⁹¹

De esta manera, los estudiosos del tema, sin importar su formación o ideología, han observado la ausencia de instrumentos objetivos, cuantificables y mesurables, que permitan determinar la evolución de la incidencia, sus motivaciones y reacciones, y el tamaño del problema.

Desde el surgimiento de la estadística científica se planteó la necesidad de disponer de información para probar o desmentir hipótesis de trabajo. En 1851, el Boletín de la Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística⁹² publicó el artículo de José Ramón Pacheco, titulado “Necesidad de la estadística”, que resaltaba la exigencia de recabar información sobre la moralidad de los habitantes.⁹³

En la segunda mitad del siglo XIX, se comenzó a captar el inventario judicial en materia penal, que entonces se conocía como estadística criminal. Así, Emilio Rabasa se encargó, en 1886, de recoger las primeras del Distrito Federal: “Estas cifras y otras posteriores indicaban que el pueblo mexicano era el más disoluto del mundo,”⁹⁴ eran elevadísimas en comparación con otras ciudades. Luego, en la primera publicación del Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos, realizado en 1893, se incluyó información sobre este tema.

⁹¹ Refiriéndose al México precolombino, independiente y posrevolucionario, cita cuatro tesis que establecen antecedentes para ir ordenando información y comprendiendo el problema: “*Crime and the administration of justice in colonial Mexico City, 1689-1810*, de Gabriel Haslip-Viera; *Crime and the urban poor: Mexico City in the late colonial period*, de Michel C. Scardaville; *Police and penal correction in Mexico City, 1876-1911: A study of order and progress in Porfirian Mexico*, de Laurence J. Rohlfes; y, *Criminals in Mexico City, 1900-1931: A cultural history*, de Pablo Piccato. En: BUFFINGTON, Robert M., *Criminales y ciudadanos en el México moderno*, 1ª ed., México, Siglo XXI, 2001, p. 18.

⁹² Fundada en 1833 para promover la realización de estudios estadísticos a favor del desarrollo económico y social de México, integraba como uno de sus componentes los datos criminales. Cabe mencionar la importancia que tuvo esta Sociedad al acoger el denominado Grupo de Científicos que, con su doctrina positivista, tuvo un papel relevante en la modernización de México.

⁹³ BUFFINGTON, Robert M., *Criminales y ciudadanos en el México moderno*, op., cit., pp. 51-52.

⁹⁴ *Ibidem*, p. 83.

En los albores del siglo XX, Miguel S. Macedo, científico involucrado en la planeación de la política nacional, dictó un curso en el Colegio Nacional de Abogados,⁹⁵ en el que destacaba la gran preocupación de lo que parecía ser una ola criminal, “el número de homicidios se elevaba a un índice anual de 100 por cada 100 mil habitantes, mientras que el de Madrid era de 7.6 por 100 mil”.⁹⁶

El Boletín de la Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística, en artículo publicado en 1922, lamenta la persistencia de altos índices criminales en la ciudad de México: “se aseguraba que el alcoholismo, el abandono de los hijos, las relaciones consensuales extramatrimoniales y el laxo cumplimiento de las leyes vigentes eran las principales causas del crimen”.⁹⁷

Sin duda, esta etapa de debates también fue de primeras luces en el uso de la estadística delictiva. Sin embargo, poco tiempo después, México entró en un gran letargo doctrinario caracterizado por un oscurantismo institucional que impidió la sistematización, el análisis y la publicación de la información y, por ende, durante largo tiempo se careció de esta herramienta para apoyar el diseño de las políticas públicas respectivas.

El tema de seguridad pública se limitó durante décadas a una visión funcionalista y a un asunto policial, represivo y administrado con la fuerza, donde la información objetiva poco importaba.⁹⁸ Así, los estudios que desde los años sesenta del siglo pasado se realizaban en todo el mundo, sobre teorías de la criminalidad basadas en enfoques de conflicto [incluido el de clases], culturales y de pobreza, entre otros, no tuvieron eco alguno en México.

3.4.1 La importancia de la información

Antes de entrar a la descripción y el análisis de la evolución de los distintos indicadores delictivos, es preciso advertir algunos puntos sobre su utilidad para comprender un fenómeno y diseñar políticas públicas:

“La implementación de políticas abarca aquellas acciones efectuadas por individuos [o grupos] públicos y privados, con miras a la realización de objetivos previamente decididos. A estas acciones pertenecen tanto los esfuerzos momentáneos por traducir las decisiones en propuestas operativas, como los esfuerzos prolongados para realizar los cambios, grandes y pequeños, ordenados por las decisiones políticas”.⁹⁹

Para el SNSP, la importancia de conocer la evolución de los indicadores criminales, representa la oportunidad de complementar el trinomio: *información, oportunidad y visión prospectiva*, que son condiciones indispensables en la actuación de las instituciones del siglo XXI.

La metodología comúnmente utilizada en informes públicos sigue algunos parámetros que permiten dimensionar un fenómeno desde distintas perspectivas, como son su magnitud, frecuencia o densidad y que tienen una connotación básicamente descriptiva. Por ello, se debe buscar enriquecer estas visiones para propiciar mayor efectividad de las instituciones y corporaciones.

⁹⁵ BUFFINGTON, Robert M., *Criminales y ciudadanos en el México moderno*, op., cit., p. 82.

⁹⁶ *Ibidem*, p. 83.

⁹⁷ *Ibidem*, p. 159.

⁹⁸ Véase RAMÍREZ MARÍN, Juan, *Seguridad Pública y Constitución*, 1ª ed., México, Porrúa-Facultad de Derecho Universidad Anahuac, 2003, p. 108.

⁹⁹ AGUILAR VILLANUEVA, Luis F., *La implementación de las políticas*, 3ª ed. México, Miguel Ángel Porrúa, 2003, p. 101.

La magnitud se refiere al volumen total de delitos que se denuncian o registran en una demarcación sin importar el tamaño de la misma; la frecuencia mide lo relativo a periodos y tipos delictivos, y la densidad valora el tamaño del fenómeno delictivo considerando proporciones respecto al tamaño de la población y que facilitan su comparación.

En la forma en que la integración de la incidencia delictiva se apegue a estándares y criterios unificados, se podrán construir hipótesis de trabajo para orientar los diferentes procesos en materia de seguridad, la compilación de información heterogénea e inconsistente representa una gran dificultad para entender la criminalidad.

En contraste, fuentes de información confiables facilitarán que cualquier instancia de los eslabones de la seguridad pública mantenga criterios básicos que le permitan primero, entender un fenómeno y, después, procesar su atención. De hecho, una base de datos obliga simultáneamente a su administrador a establecer criterios de compilación que lo comprometen a replantear, con lógica y método, un sistema de trabajo racional. Posteriormente, lo ayudarán a diseñar esquemas de seguimiento y, por último, modelos de evaluación.

Todo ello facilitaría también la rendición de cuentas y la transparencia de la gestión pública; la sociedad tiene derecho a saber y a informarse sobre las particularidades del desempeño de las instituciones responsables de la seguridad, que finalmente se refleja en el aumento o decremento de los indicadores de la criminalidad.

Sin duda, estas premisas persiguen democratizar la información que por mucho tiempo estuvo cerrada. Por tradición los mandos policiales monopolizaron los datos y las cifras, y no permitieron la retroalimentación ni el análisis por parte del grueso de la organización porque se podría evidenciar su ineficacia. Por ello, el acceso a los datos delictivos ha tenido un contexto parcialmente basado en la corrupción y en la ignorancia, desestimando su valor o utilidad para perfeccionar el desempeño institucional.

Por ejemplo, hasta 2004, el Secretariado Ejecutivo del SNSP, instancia responsable de concentrar los datos proporcionados por las entidades federativas respecto a las denuncias de delitos, negaba la información y la reservaba durante doce años, aun cuando tuviera carácter estadístico. Ésta todavía no muy remota práctica de opacidad, se confirmó cuando un ciudadano realizó la siguiente solicitud, al amparo de la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental* [folios 221030000804 y 221030000904], el 17 de febrero de 2004:

“Los datos correspondientes a 1994 a 2003, mes por mes, entidad federativa por entidad federativa y delito por delito, conforme a los formatos que son utilizados por el Sistema Nacional de Seguridad Pública para actualizar la incidencia delictiva”.

La petición fue rechazada, por lo que el solicitante promovió el recurso correspondiente ante el Instituto Federal de Acceso a la Información, cuyo pleno resolvió sentando un precedente trascendental:

“Se revoca la respuesta del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, para que otorgue acceso a la información solicitada, en virtud de que el recurrente requiere datos estadísticos [...] el proporcionar dicha información no pondría en riesgo la seguridad pública ni atentaría contra el honor de las personas”.¹⁰⁰

¹⁰⁰ [<http://www.ifai.org.mx/resoluciones/2004/204.pdf>]. Consulta realizada el 26 de agosto de 2008.

3.4.2 El sustento jurídico de la estadística delictiva

El tema de la estadística en general ha estado presente en el ánimo de los compiladores de toda la información que emana del Estado Mexicano, manifestada en un andamiaje jurídico que se ha consolidado paulatinamente y ha permitido su integración a través del INEGI, que la colecta en las diferentes entidades federativas y el Distrito Federal.

Para 1940, con la entrada en vigor de la *Ley Federal de Estadística*, y posteriormente con la *Ley de Información Estadística y Geográfica*, se establecen los principios y normas conforme a los cuales las dependencias y entidades de la administración pública federal ejercerían las funciones correspondientes como partes integrantes de los Servicios Nacionales de Estadística y de Información Geográfica [artículo 3°].

Asimismo, algunas reflexiones de la Organización de Naciones Unidas sobre el tema, refieren que: "La primera condición para que las estadísticas internacionales sean de buena calidad es que las estadísticas nacionales también lo sean".¹⁰¹ Y, entre las recomendaciones sobre el tema de *Seguridad y Justicia*, destaca la siguiente:

Integrar las características de seguridad y orden público en un subsistema que incluya estadísticas policiales, judiciales y penitenciarias; orientar dicho subsistema hacia los usuarios; y, generar resultados comparables con otras estadísticas.

En cuanto a las estadísticas de justicia penal recomienda cubrir el suceso criminal, que comprende el hecho delictivo, el autor y la víctima; el sistema de justicia penal, que incluye los antecedentes, procesos, resultados y recursos; y, el contexto demográfico, social y económico.

En el caso particular de México, la obligación de proporcionar información no tendría que depender de actitudes discrecionales de los funcionarios responsables en las corporaciones; desde que se promulgó *Ley de Información Estadística y Geográfica* en 1980, se definieron criterios básicos para integrar las estadísticas sobre justicia penal.

Las unidades formales de observación son tres: presuntos delincuentes, delincuentes sentenciados y delitos por materia de consignación. Así, las instituciones responsables de registrar la información son los juzgados penales y mixtos de primera instancia en el fuero común y de Distrito en el fuero Federal.

Sin embargo, es preciso destacar que este tipo de información no resulta muy útil para diseñar políticas públicas; tanto por su fuente al emanar del Poder Judicial [de manera reciente del Ejecutivo], como por su temporalidad, su frecuencia es por año y su publicación, a veces, hasta con dos años de atraso.

La promulgación de la LGEBCSNP permitió superar las deficiencias que desde hace muchos años se apreciaban en la materia, al dedicar todo un capítulo a la *Estadística de Seguridad Pública* en relación al fortalecimiento del Sistema Nacional, cuando establece que [artículo 38]:

"Mediante un reglamento señalará los instrumentos de acopio de datos que permitan analizar la incidencia criminológica y, en general, la problemática de seguridad pública en los ámbitos de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, con el propósito de planear las estrategias de las políticas tendientes a la preservación del orden y la paz públicos. Para este efecto, dispondrá los mecanismos que permitan la evaluación y reorientación, en su caso, de las políticas de seguridad pública".

¹⁰¹ INEGI, *Síntesis Metodológica de las Estadísticas Judiciales en Materia Penal*, 2003.

El artículo 39, como se advirtió, le da su lugar al INEGI, al señalar que:

“Las normas generales para la recepción de la información serán establecidas de conformidad con la Ley de Información Estadística y Geográfica”.

En el artículo 40 de la misma ley, se indica que:

“La estadística de seguridad pública sistematizará los datos y cifras relevantes sobre servicios de seguridad preventiva, procuración y administración de justicia, sistemas de prisión preventiva, de ejecución de sentencias y de tratamiento de menores, y los factores asociados a la problemática de seguridad pública”.

Así, se sentó un precedente para ordenar información no sólo del eslabón de administración de justicia como era tradicional, sino que obliga al resto de los involucrados a hacer lo propio y enriquecer el cúmulo de datos para entender mejor el problema y la vinculación entre los distintos sectores de la cadena de la seguridad pública.

Quizá uno de los problemas más concretos lo constituya el hecho de que no se han establecido sanciones para los funcionarios que no compilen y no utilicen la información estadística para mejorar la gestión, ni para quienes la manipulen con fines de falsear la realidad.

Sin embargo, existe un antecedente que puede servir para revertir esa situación: el artículo 136 de la *Ley de Seguridad Pública Preventiva* del Estado de México, establece sanciones ante la omisión de consultar los registros. Por ejemplo, se prohíbe la expedición de nombramientos o la contratación de personas en los cuerpos de seguridad pública estatal o municipales, los auxiliares o en los servicios de seguridad privada, sin que previamente se haya solicitado a los registros Nacional y Estatal de Personal de Seguridad Pública la constancia de servicio respectivo.

“La violación a este precepto se sancionará al infractor con multa de 500 hasta 3,000 días de salario mínimo vigente en la capital del Estado y en el caso de haberse expedido el nombramiento, éste quedará sin efecto legal alguno”.

3.4.3 Las estadísticas judiciales del INEGI

Hasta antes de la publicación de la LGEBCSNSP en diciembre de 1995, no era posible disponer de información confiable de cada una de las entidades federativas respecto de las denuncias de hechos, las consignaciones y las cifras penitenciarias. Incluso, los registros de averiguaciones previas en las agencias del Ministerio Público tampoco estaban debidamente organizados. La única fuente era la referida a presuntos delincuentes y delincuentes sentenciados que, con sustento en la *Ley de Información Estadística y Geográfica*, registraban los juzgados de primera instancia.

Los documentos oficiales que narran los antecedentes históricos de las estadísticas sociodemográficas nacionales señalan el año de 1926, como el inicio de la difusión de estadísticas judiciales en materia penal, a través del Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos, elaborado por el entonces Departamento de Estadística Nacional. A partir de 1930, los Anuarios se comenzaron a publicar periódicamente y, en ellos, se incluía un capítulo que registraba la estadística penal, en la que eventualmente se fueron incorporando algunas variables. No obstante, los antecedentes más sólidos datan de 1994, incorporados en una versión más resumida por el INEGI, bajo el título de *Estadísticas de Seguridad y Orden Público* [tanto los anuarios estadísticos por entidad federativa como el Nacional].

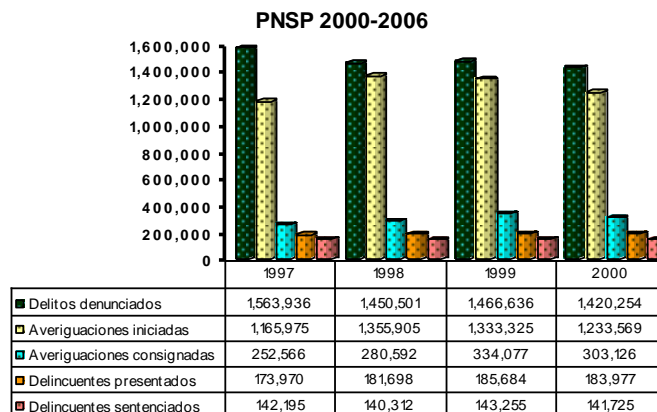
En ese año fueron publicados los datos estadísticos registrados entre 1976 y 1989 y, posteriormente, en noviembre del mismo año, se presentó el cuaderno *Estadísticas Judiciales Num. 2* con datos del período 1990-1993. A partir de 1994, año con año se ha generado el cuaderno temático en materia penal.

La presentación de la información se hace a través de dos capítulos, que corresponden a la población registrada como: *presuntos delincuentes* y *delincuentes sentenciados*.

La estadística de presuntos delincuentes se obtiene de los datos proporcionados por los juzgados de primera instancia en materia penal acerca de las personas a quienes se les ha dictado un auto de término constitucional que la legislación penal prevé, o bien de resoluciones de extinción de la acción penal. La estadística de delincuentes sentenciados se genera a partir de los datos proporcionados por los mismos juzgados sobre personas a quienes se les ha dictado sentencia condenatoria en relación a hechos constitutivos de delitos en los que participaron.¹⁰²

Para 2002, las estadísticas judiciales en materia penal se elaboraron a partir de la información proporcionada por 1,207 juzgados de primera instancia en el país, agrupándose por entidad federativa y la modalidad de fuero común y fuero Federal. Empero, estos datos contienen cifras poco útiles para el estudio y la gestión diaria de las corporaciones, además de no ser representativas del fenómeno total.

A este respecto, se debe precisar que si en promedio, a nivel nacional, sólo son denunciados el 23% de los hechos y sólo el 20% los conoce el Ministerio Público,¹⁰³ se concluye que la información registrada por los juzgados no es de utilidad para obtener una fotografía precisa del comportamiento delictivo, que permita proponer medidas que disuadan, inhiban o castiguen el comportamiento de los infractores o delincuentes.

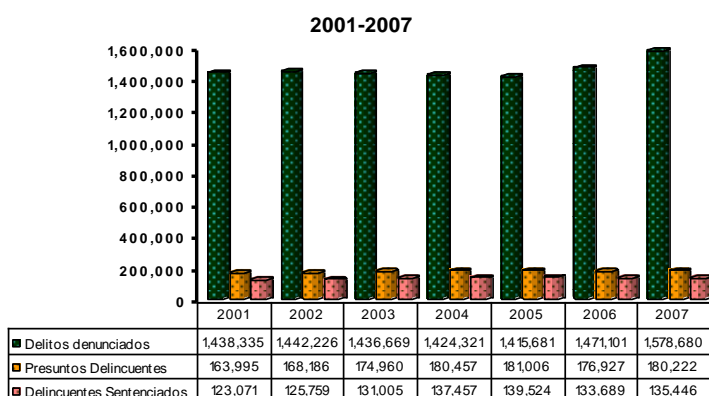


¹⁰² Para mayor referencia, véase YÁÑEZ ROMERO, José Arturo, *Reflexiones sobre la interpretación del índice delictivo. Notas para una propuesta metodológica*, *Iter Criminis*, No. 11, Revista de Ciencias Penales, México, INACIPE, 2004.

¹⁰³ ENSI-3. Más adelante se profundiza sobre la utilidad complementaria de las encuestas de victimización como auxiliares en el uso de la estadística delictiva y en el diseño de políticas públicas. Metodológicamente, se considera a la estadística delictiva de manera cuantitativa en una cadena que parte del universo de delitos que se cometen en una demarcación, muchos de ellos no se reportan y se denominan "cifra negra", otros tantos se denuncian ante una autoridad de proximidad [un policía uniformado, un inspector, una autoridad administrativa], pero no se registran como una denuncia de hechos ante el MP y no son conocidos por el juez penal. Justamente, a esas cifras descendentes se refieren estos porcentajes.

En la gráfica publicada en el PNSP 2000-2006, el porcentaje de presuntos delincuentes registrados en juzgados de primera instancia en el año 2000 tan sólo representaba el 12.9% de las averiguaciones previas iniciadas, y éstas últimas el 86.9% de las denuncias de hechos. Si se considera que la cifra conocida por el Ministerio Público es del 20%, entonces el registro del INEGI referido a presuntos delincuentes es del 2.6% del total de delitos.¹⁰⁴

Por lo anterior, se puede concluir que estos registros constituyen información marginal, que impide configurar una radiografía de la realidad delictiva, tal y como se constata a lo largo del tiempo, además la información de años sucesivos no sufre grandes cambios.



Fuente: Estadísticas Judiciales en Materia Penal 2008, INEGI. Segundo Informe de Gobierno.

Esta información alejada de la verdad se sigue utilizando para la toma de decisiones y el diseño de políticas públicas. Como se expuso, en 2008, se creó un nuevo esquema de financiamiento a los municipios denominado SUBSEMUN, mediante el cual se asignan recursos complementarios para seguridad pública a 150 municipios con mayores índices delictivos. Empero, para determinar este dato se utilizó como fuente de información la vertida por el INEGI.

3.4.4 La cifra real del delito

Ante una inercia que movía al INEGI a menor velocidad que el fenómeno criminal que crecía aceleradamente, a la par de la reforma estructural del sistema de seguridad pública, las entidades federativas se vieron obligadas, a partir de 1995, a depurar sus procesos de integración de información para contar con datos precisos, desglosados y ordenados.

Es menester aludir que en esta búsqueda por transformar un esquema de trabajo, incluso los formatos de registro se convirtieron en punto de discordia entre las corporaciones de las entidades federativas. Ésos se cambiaron en múltiples ocasiones desde los años ochenta, particularmente en 1989, 1992 y 1994, lo que hacía imposible comparar los delitos relativos a dichas épocas. Las bases de cálculo no permitían el trazado de series históricas puesto que se trataba de registros con características y escalas diferenciadas.

¹⁰⁴ Al confirmar esta información, en algunos estudios se calcula que el nivel de impunidad que corresponde a los procesos iniciados y concluidos respecto a los delitos que se denuncian, es del 93%. Cfr. ZEPEDA, Guillermo, *Crimen y Castigo. Procuración de Justicia Penal y Ministerio Público en México. "Entre la delincuencia y la impunidad: El desempeño de las instituciones de procuración de justicia penal en México frente a los desafíos de la seguridad ciudadana"*, 1ª ed., México, FCE-CIDAC, 2004. pp 2-3. También en *Criminalia*, Academia Mexicana de Ciencias Penales-Editorial Porrúa, Año LXVIII, N° 3, México, D.F., septiembre – diciembre, 2002, pp. 209-228.

Esta información era reportada a distintas instancias del Gobierno Federal entre las que se encontraban la Secretaría de Gobernación [Dirección General de Supervisión de Servicios a la Ciudadanía y el CISEN], la Secretaría de la Defensa Nacional, la Procuraduría General de la República, eventualmente la Oficina de la Presidencia, aunque ninguna de las anteriores garantizaba contar con información de todas las entidades y mucho menos en series mensuales, sin que se tuviese una comprensión objetiva de la dinámica delictiva en el país.

La discordia culminó varios años después cuando, en 1997, con la asistencia técnica del INEGI y la dinámica de coordinación que crecía en el marco del Sistema Nacional, las procuradurías generales de justicia de los estados, aglutinadas en la *Conferencia Nacional de Procuración de Justicia*, aceptaron el uso de un formato genérico para registrar y reportar sus denuncias de hechos delictivos denominado CIESP [Comité Interinstitucional de Estadística e Información en Seguridad Pública].

Lo anterior rompió con uno de los factores que había causado más polémica para llegar a este acuerdo: el hecho de que cada entidad cuenta con su propia codificación penal con tipos delictivos distintos que, en una visión ortodoxa, no podían adecuarse a un catálogo genérico para todo el país.

En este sentido, cabe hacer un paréntesis para referir que diversos estudiosos como Ricardo Franco Guzmán, han insistido en la propuesta de unificar la legislación penal en toda la República mexicana, para superar el desorden, las incongruencias, desigualdades y antinomias en las materias de Derecho Penal y Derecho Procesal Penal, en beneficio de la procuración e impartición de justicia. Casi todos los países del mundo tienen una sola codificación penal, salvo México y EUA.

“En algunos estados ya no existe el delito de injurias y en otras todavía se conserva. En ciertas entidades de la Federación ya se erradicó del catálogo de delitos el adulterio, pero en otros todavía existe. Es increíble que en el Código Penal Federal aún se encuentre catalogado como delito. ¿Alguien podría presentarme un ejemplo de adulterio federal en que los actores lo realizaran en ejercicio de sus funciones federales”.¹⁰⁵

El año de 1997, se establece como punto de partida oficial de la reforma estadística; los reportes de la Secretaría de Seguridad Pública Federal, que se publican en los Anexos Estadísticos de los informes anuales sobre el Estado que guarda la Administración Pública, inician justamente de una serie histórica a partir de ese año, cuando se logra el acuerdo de sistematizar, no sin problemas o inconsistencias propias de una nueva etapa, un esquema de control más apegado a la realidad delictiva.

Cabe mencionar que no todos los problemas han concluido: en el afán simplista de algunas administraciones que reducen el problema delictivo a un problema de comunicación social, como antaño han pretendido manipular las cifras para beneficio de una supuesta imagen de eficiencia gubernamental. Por ejemplo, en Campeche durante 1998 se registraron 11,497 delitos del fuero común y, para 2007, la cifra se redujo a sólo 1,654 registros.

¹⁰⁵ Véase FRANCO GUZMÁN, Ricardo, *La necesidad de unificar la legislación penal en toda la República*, en: PEÑALOZA, Pedro y GARZA SALINAS, Mario [coords.], *Los desafíos de la seguridad pública en México*, 1ª ed., México, UIA-UNAM-PGR, 2002, p. 67.

Estos datos, significarían que las 47 agencias del ministerio público existentes en el Estado iniciaron tan sólo una averiguación previa cada 9 días.¹⁰⁶ Este manejo también se hace evidente extrapolando la información a nivel nacional: si el registro de todas las entidades operara con la misma lógica, a 2007 se hubieran contabilizado 211,816 delitos del fuero común en lugar de 1,578,680, que es la cifra oficial.

Para ejemplificar mejor este tipo de situaciones, se hace referencia a la *síntesis metodológica de las estadísticas judiciales en materia penal* del INEGI, que ilustra el panorama acerca del manejo de las cifras.

LA ESTADÍSTICA SOBRE DELINCUENCIA¹⁰⁷

CIFRA REAL		
CIFRA OCULTA	CIFRA OFICIAL [Personas y sus delitos registrados en averiguaciones previas, procesos y sentencias]	
PERSONAS Y SUS DELITOS NO DENUNCIADOS	CIFRA APARENTE [Personas y sus delitos registrados en averiguaciones previas del Ministerio Público]	CIFRA LEGAL [Presuntos delincuentes, delincuentes sentenciados y sus delitos registrados en procesos y sentencias dictadas en juicios en materia penal]

Este gráfico refleja que no todos los delitos se registran en las estadísticas oficiales:

La cifra real tiene una cifra oculta [conocida en muchos círculos como cifra negra]¹⁰⁸ y una oficial compuesta por la cifra aparente [que suma los posibles delitos cometidos que se registran en una averiguación previa] y la legal [que se refiere únicamente a los presuntos delincuentes que se presentan ante los juzgados]. Esto significa que todavía existen alternativas para ocultar información e intentar aparentar menos delitos.

Aunado a este sesgo en la integración de la incidencia delictiva, se debe considerar, que “estas formas de medir la criminalidad son limitadas, porque sólo se contabilizan los delitos registrados por las autoridades, quedando fuera aquellos que no son denunciados. Otro problema es la inconsistencia de los registros: no todos los delitos denunciados se registran en las estadísticas finales, ya sea por errores de procedimiento, discrecionalidad o corrupción dentro de los sistemas de procuración y administración de justicia”.¹⁰⁹

Las anteriores reflexiones tienen la intención de destacar que una de las principales virtudes de la información es la oportunidad y la consistencia con respecto al tiempo en que se genera, de tal suerte que se puedan concentrar registros diarios,

¹⁰⁶ MENDOZA MORA, Carlos, *Dislates campechanos*, El Economista, columna Seguridad Pública, El Economista S.A de C.V, México, año 17, 15 de noviembre de 2005, p. 56.

¹⁰⁷ INEGI, *Estadísticas Judiciales en Materia Penal de los Estados Unidos Mexicanos 2007*, “Características metodológicas y conceptuales de las estadísticas judiciales en materia penal”. 1ª ed., Aguascalientes, México, INEGI, 2008, p. 6.

¹⁰⁸ Se reitera que, según cifras oficiales, en el año 2004 fueron denunciados 1’505,860 hechos delictivos [por ambos fueros], mientras que la ENSI-3 señala que se cometieron 11’810,377, dando como resultado una “cifra negra” del 88 por ciento.

¹⁰⁹ JIMÉNEZ ORNELAS, René A., *La cifra negra de la delincuencia*, *Revista de Divulgación de la Ciencia de la UNAM*, *Revista ¿Cómo ves?*, año 2, núm. 17, p. 12.

semanales o mensuales y, por lo tanto, que sirvan no sólo para la planeación global sino también para el diseño cotidiano de operativos disuasivos, preventivos o represivos por parte de las policías. Por ejemplo, en el Estado de Jalisco, la Procuraduría General de Justicia da a conocer en su página de Internet, cada quince días, el número de averiguaciones previas iniciadas en cada uno de los 125 municipios, con un desglose por tipo delictivo.¹¹⁰

Uno más de los resultados favorables de la nueva forma de coleccionar la información delictiva por parte de las procuradurías, radica en que estos ejercicios se pueden hacer inmediatamente después de registrarse una denuncia y el inicio de la investigación correspondiente, por lo que, en función del programa informático respectivo, se llega a tener información en tiempo real. Incluso, la SSPF instrumenta un sistema para coleccionar los datos de los partes de las policías preventivas.

Finalmente, vale la pena referir que ante esta situación el INEGI, en 2007, inició con la construcción de un sistema denominado “*Clasificación Mexicana de Delitos*”, que pretende unificar el registro de los ilícitos que suceden en todo el país.

Por otra parte, la valoración de los aspectos negativos de los controles estadísticos y sus responsables sería injusta sino se enumeraran también algunas de las razones que propiciaron dichas deficiencias, como el hecho incontestable que representaba la carencia de recursos materiales, financieros y humanos, así como de capacitación del personal de seguridad pública, que se extendía hasta materias como son el uso de las computadoras.

No es exagerado afirmar que a partir de los programas tecnológicos asumidos por el CNSP desde 1998, en muchas procuradurías, agencias del MP y otras instancias, por primera vez se pudo tener acceso a equipos informáticos y a los servicios que éstos prestan para la organización del trabajo.

Por ello, los registros estadísticos se hacían en hojas sueltas y se remitían por fax o telefónicamente al SESNSP, los cuadernos de registro no tenían folios ni orden, y en el mejor de los casos al concluir el año se remitían a los archivos. Con estas irregularidades tampoco se desarrollaron criterios de control, resguardo, análisis o difusión.

No ha sido fácil y está todavía incompleta esta dinámica de renovar formas de trabajo para registrar la información en un solo formato y unificar criterios. A varios años de haberse homologado el catálogo delictivo, aún se observan inconsistencias que se deberán corregir y que sólo pueden ser detectadas con métodos de análisis innovadores y un proceso permanente de auditoría a las direcciones de informática y estadística por parte de las oficinas de asuntos internos e, incluso, por el Observatorio Ciudadano.

Los beneficios de la integración de la estadística se empiezan a reflejar pues, por ejemplo, algunas entidades utilizan su información en el trabajo cotidiano. El gobierno de Baja California refiere que:

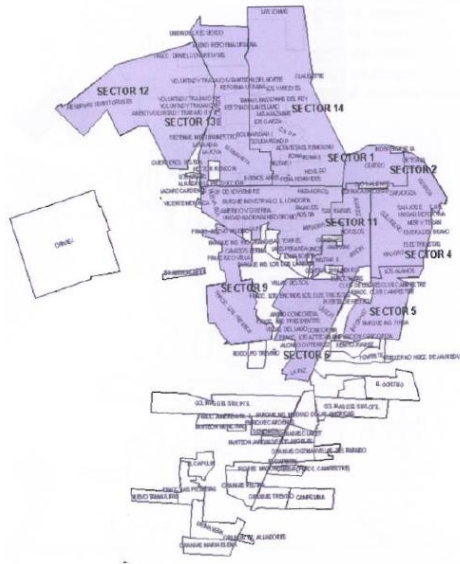
“Con base en el análisis de incidencia delictiva se determinó en cuáles colonias fue prioritario establecer patrullajes comunitarios, mismos que acercan a la policía con su comunidad en un nuevo esquema de control por parte de los ciudadanos, hacia las policías que están destinados a lugares estratégicos determinados con base en esta información, a

¹¹⁰ [http://pgj.jalisco.gob.mx/Transparencia_PGJEJ/Estadisticas_PGJEJ/estadisticas_pgjej.htm]. Consulta realizada el 17 de septiembre de 2008.

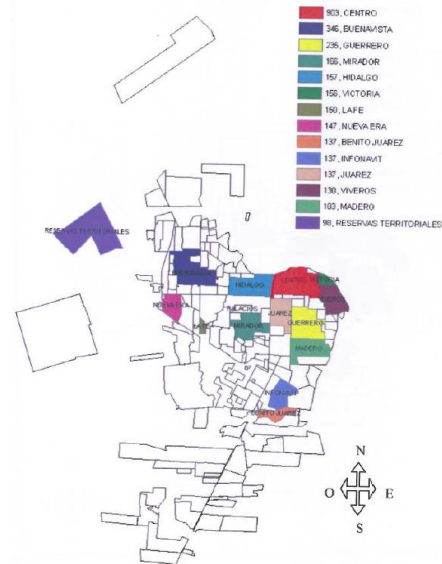
donde se realizan el mayor números de delitos, horarios y modos de operación en dichas comunidades”.¹¹¹

Ahora, en algunas demarcaciones se pretende extender el uso de la información para llegar a georeferenciar los delitos y construir mapas delincuenciales. Es el caso de Tamaulipas, como se constata en un estudio realizado por la organización México Unido contra la Delincuencia en 2008.¹¹²

Mapa de la resectorización de la Ciudad de acuerdo al mapa delictual



Mapa de las 15 colonias de mayor incidencia delictiva global, 2005



Por su parte, el 28 de agosto de 2008, la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, informó que:

“[...] está en la fase final de la elaboración de un mapa electrónico de la ciudad que permitirá verificar la incidencia delictiva así como la eficacia policial. Durante su discurso en el IV Congreso Latinoamericano de Ciudades y Gobiernos locales, el titular de la SSP-DF, Manuel Mondragón y Kalb indicó que en dos semanas será presentada una fase preliminar de esta herramienta y comenzará su operación. Explicó que el mapa hará una ‘georeferenciación’ de la ciudad que permitirá conocer la tendencia criminal por delegación, por región, sector, colonia, barrio y por zonas críticas y de riesgo”.¹¹³

3.4.5 El robo es el delito más frecuente¹¹⁴

A continuación se presenta el análisis de los delitos, con mayor énfasis en los del fuero común que representa el 92% del total. Una de las vertientes fundamentales del SNSP consiste en homologar la capacidad de respuesta nacional para hacer frente, de forma coordinada y unificada, a la delincuencia y a todas sus formas de organización.

¹¹¹ Primer Informe de Gobierno; Justicia y Seguridad, Baja California, México, [http://www.bajacalifornia.gob.mx/informe/1er_informe/justicia.htm]. Consulta realizada el 18 de septiembre de 2008.

¹¹² MUCD, Evaluación y Seguimiento a las 10 Demandas Ciudadanas, mimeo, septiembre de 2008, México.

¹¹³ [http://www.vanguardia.com.mx/diario/noticia/estados/nacional/tendra_ssp-df_mapa_electronico_con_incendencia_delictiva/215816]. Consulta realizada el 18 de septiembre de 2008.

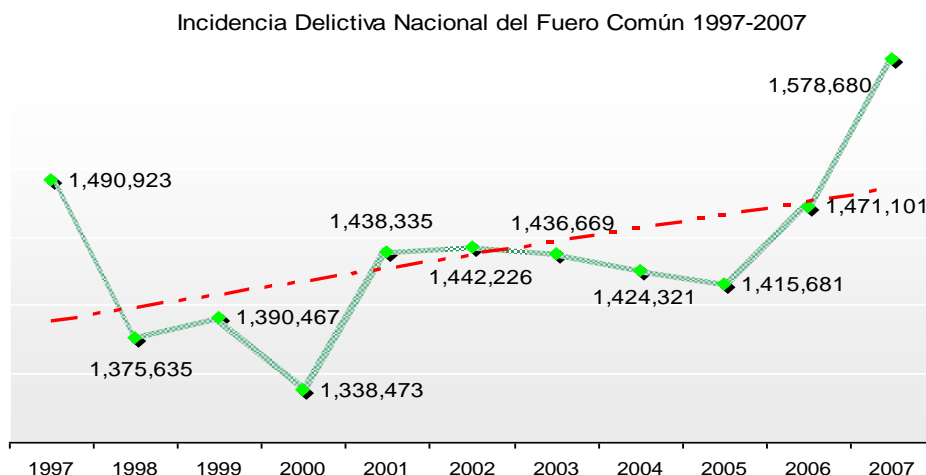
¹¹⁴ Datos obtenidos mediante solicitudes de información al SESNSP, así como en los Anexos Estadísticos del Segundo Informe de Gobierno, 2008.

Desde 1997, la estadística delictiva del fuero común ha registrado un comportamiento que refleja gran elasticidad. En el periodo 2001 a 2005, se estabilizó para luego volver a crecer de manera importante.

POSIBLES HECHOS DELICTIVOS DENUNCIADOS EN LOS FUEROS COMÚN Y FEDERAL 1997-2007

Año/Concepto	Hechos delictivos denunciados			Estructura porcentual		Tasa por 1,000 habitantes		
	Fuero común	Fuero federal	Total	Fuero común	Fuero federal	Fuero común	Fuero federal	Total
1997	1,490,923	73,913	1,564,836	95.30%	4.70%	15.8	0.8	16.6
1998	1,375,635	74,866	1,450,501	94.80%	5.20%	14.4	0.8	15.2
1999	1,390,467	76,169	1,466,636	94.80%	5.20%	14.3	0.8	15.1
2000	1,338,473	81,781	1,420,254	94.20%	5.80%	13.6	0.8	14.4
2001	1,438,335	74,113	1,512,448	95.10%	4.90%	14.4	0.7	15.2
2002	1,442,226	73,803	1,516,029	95.10%	4.90%	14.3	0.7	15.0
2003	1,436,669	81,230	1,517,899	94.60%	5.40%	14.1	0.8	14.9
2004	1,424,321	81,539	1,505,860	94.60%	5.40%	13.8	0.8	14.6
2005	1,415,681	89,530	1,505,211	94.10%	5.90%	13.6	0.9	14.5
2006	1,471,101	109,629	1,580,730	93.10%	6.90%	14.0	1.0	15.1
2007	1,578,680	137,289	1,715,969	92.00%	8.00%	14.9	1.3	16.2

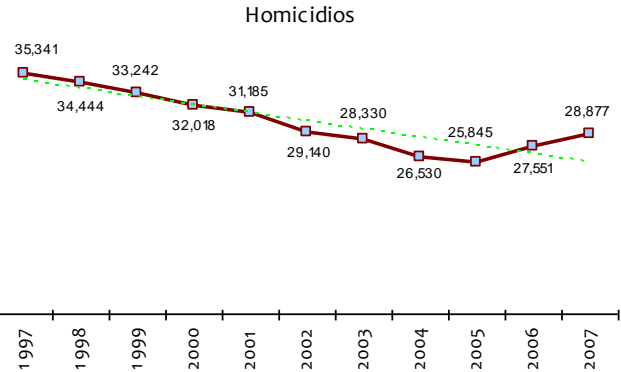
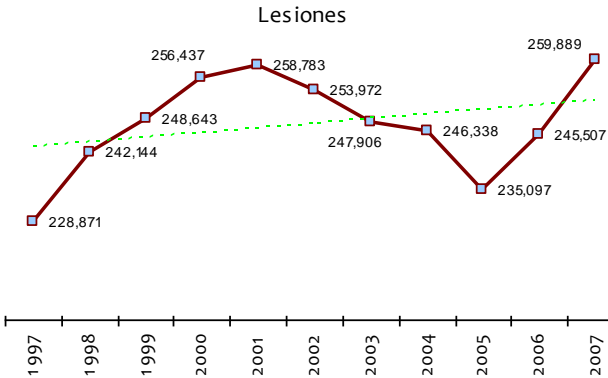
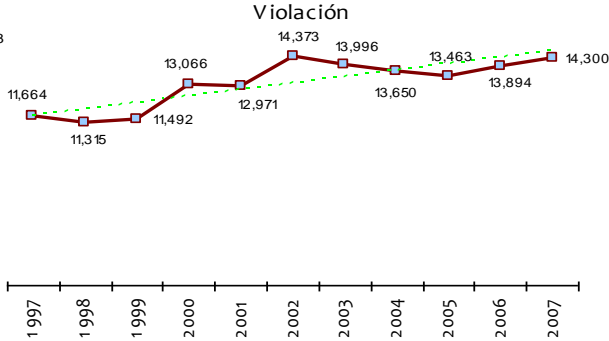
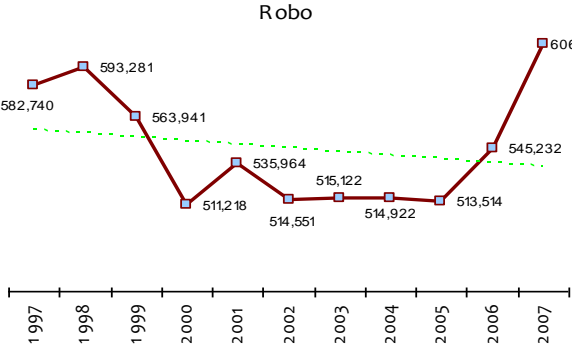
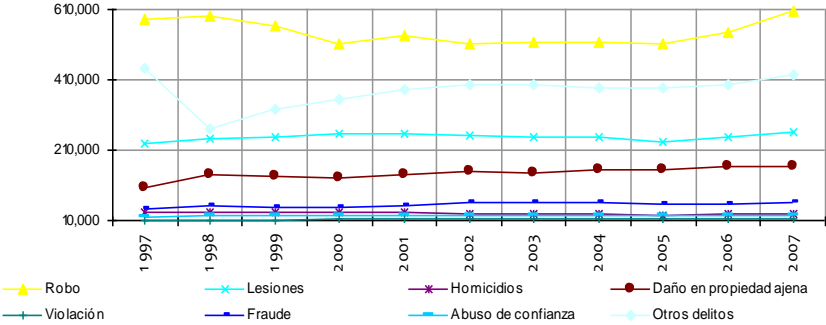
Los datos del fuero común se aprecian con mayor claridad en la gráfica siguiente en la que se traza una curva de tendencia lineal, que se orienta claramente al alza.

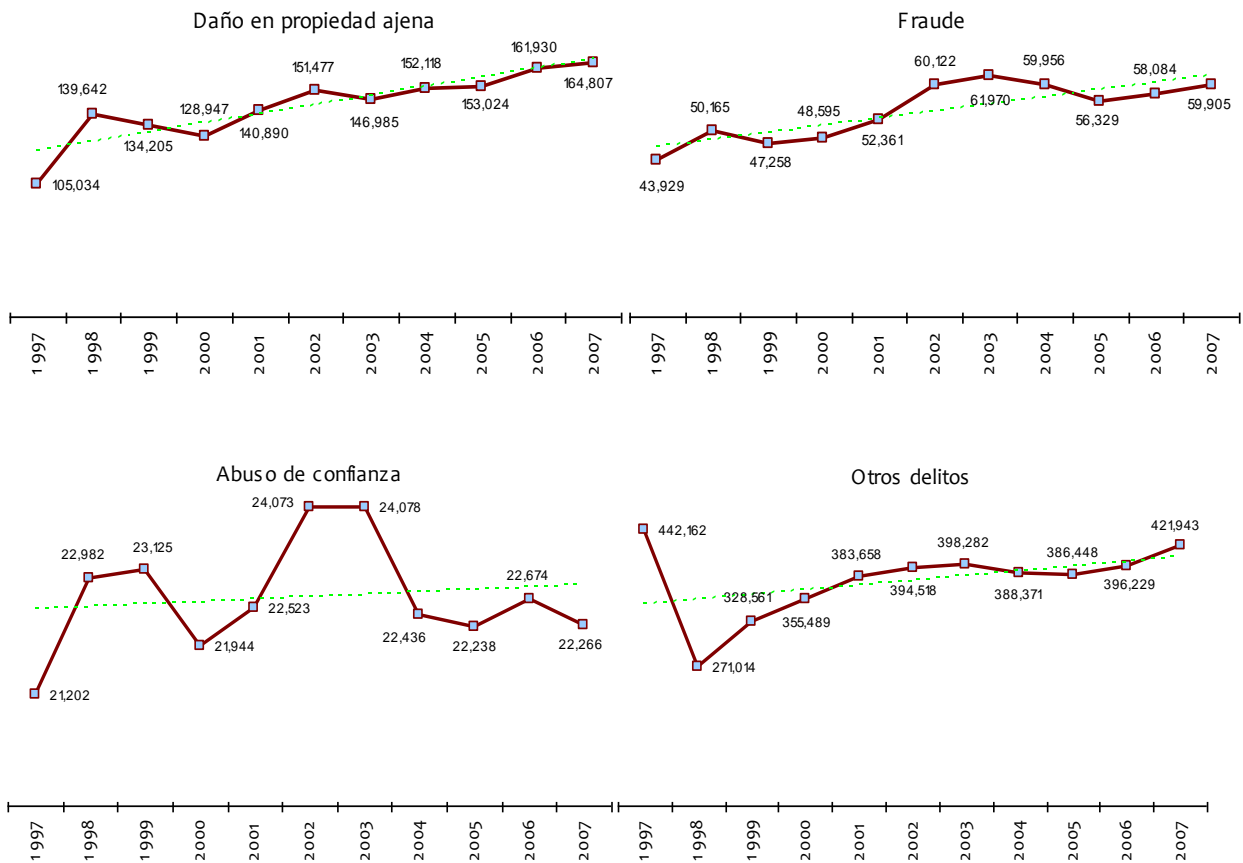


Es posible que los altibajos de los primeros cinco años hayan sido provocado por factores institucionales y coyunturales; entre ellos, la inconsistencia de la información, la mala capacitación de los responsables de registrarla o que alguno de los indicadores más importantes, que por su volumen genera un comportamiento atípico, influyó la curva delictiva en su conjunto, como sucedió con el numeroso registro de “otros delitos”. Incluso, estas variaciones también pueden tener una implicación política, como el hecho de que mediante el manejo de las cifras se pretendan distinguir supuestos logros de alguna administración.

Una de las características de este tipo de análisis es que la información debe ser visualizada y comprendida tomando en cuenta la naturaleza y lógica de cada indicador delictivo. Esto es que la sola observación del total de los delitos no permite emitir juicios concluyentes cuando no es reforzada con el análisis particular de cada tipo penal.

Comportamiento Delictivo Nacional

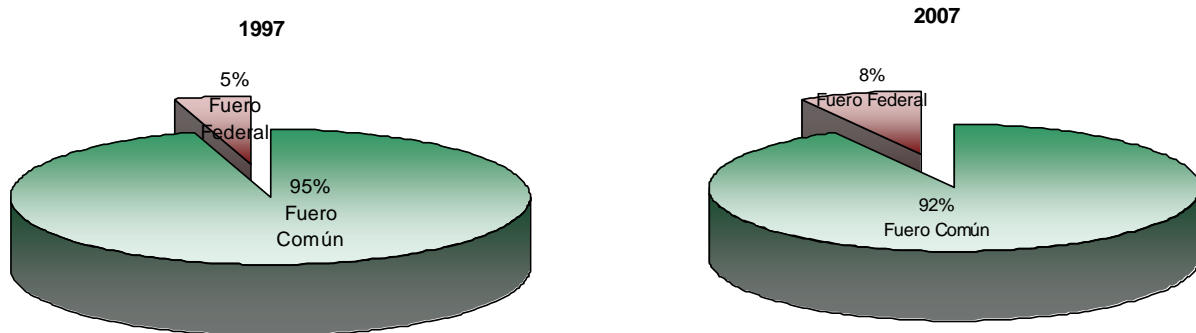




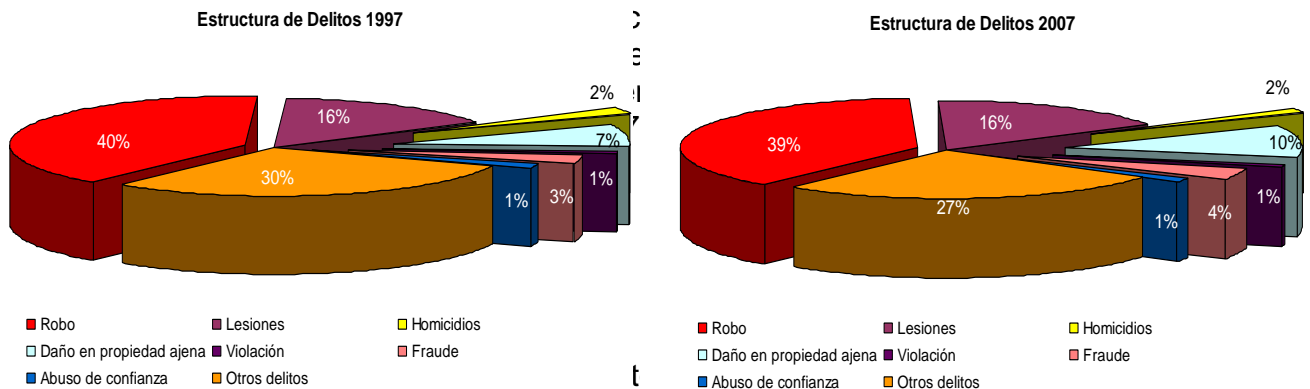
El comportamiento delictivo ha sido bastante volátil, los índices sufren marcados incrementos y descensos. Las curvas más constantes han sido las de homicidios, con un claro descenso hasta 2005, y luego un rebote que explica la violencia de los últimos años.

Violación, daño en propiedad ajena y otros delitos,¹¹⁵ se han multiplicado constantemente.

En los 10 años de referencia se destaca que los delitos del fuero común se han reproducido y los del fuero federal también pero a una velocidad superior; en 1997 representaban el 5% del universo, para 2008 ya contabilizan el 8%, de los cuales un elevado porcentaje tiene que ver con el trasiego del narcotráfico.



¹¹⁵ Incluye adulterio, conducción punible de vehículos, contra la ecología, golpes y violencia física, ultraje a la moral pública, coacción y amenazas, contra seguridad de tránsito, encubrimiento, allanamiento de morada, incumplimiento de obligaciones, tentativa de robo, atentados al pudor, disparo de arma, abigeato, estupro y despojo.

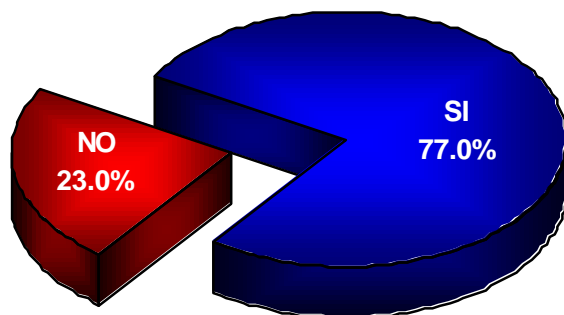


victimización, que calculan las cifras mediante procedimientos muestrales, refieren que los delitos patrimoniales suman el 84% del total, lo que deja en claro que el problema en este punto es ingente y la gran mayoría de los robos no se denuncian. Las víctimas quieren recuperar sus bienes y que se castigue a los responsable pero estiman que esto no se logrará al acudir a las instancias respectivas.

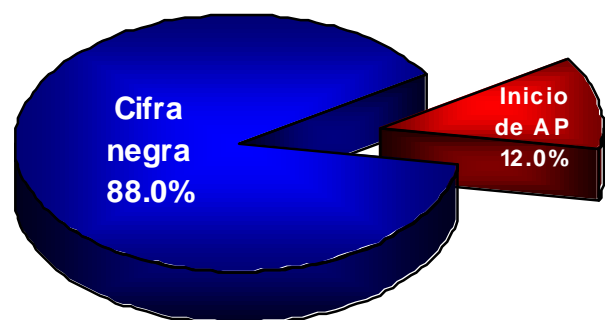
Luego, la importancia del resto de los delitos respecto al robo es menor que la reflejada en la gráfica.

De hecho, una de las reflexiones más importantes que derivan del uso de la estadística es la confirmación del elevado nivel de impunidad. De los 11,810,377 delitos que se estima sucedieron en 2004, el 77% de las víctimas no acudió a denunciar y sólo en el 12% de los casos se inició una averiguación previa, por lo que la cifra negra es del 88 por ciento.

Del total de las víctimas 23% acudió a denunciar al MP



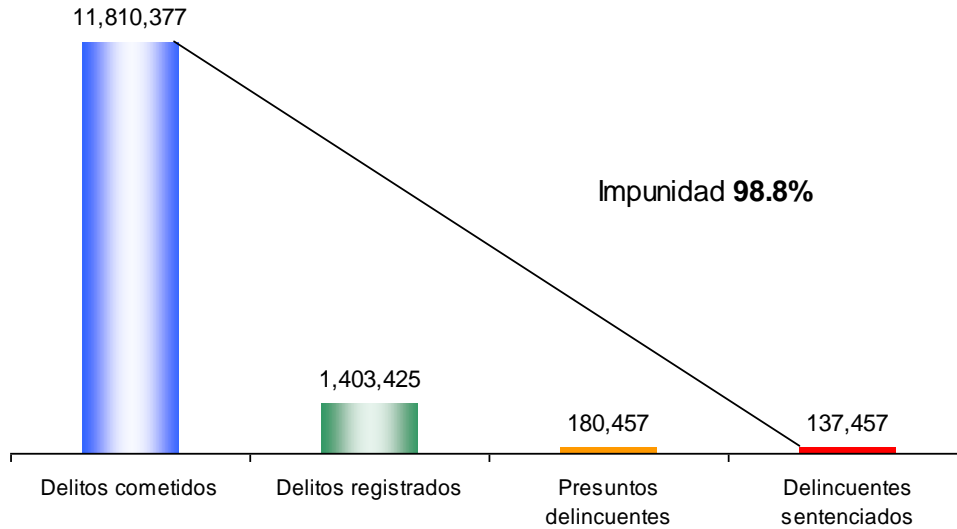
Por diferentes motivos sólo en el 12% de los casos se inició una averiguación previa



Fuente: Información obtenida de la ENSI-3.

Con estas cifras y las registradas oficialmente [averiguaciones previas iniciadas, presuntos delincuentes y delincuentes sentenciados] se obtiene el dato que el tamaño de la impunidad es del 98.8% [aclarando que esta propuesta numérica lineal supone que cada delito involucra una persona diferente].

El tamaño de la impunidad en 2004

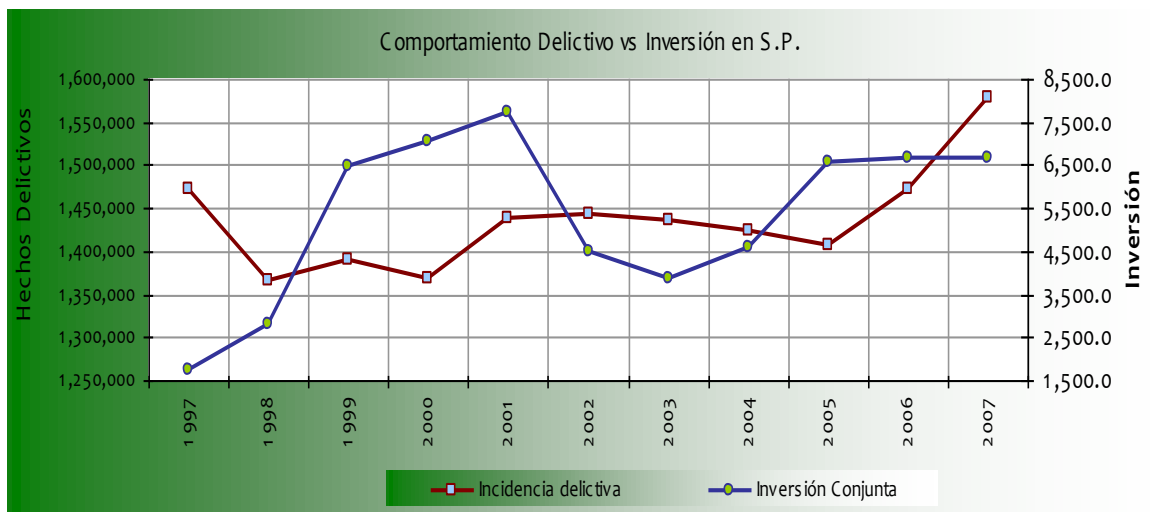


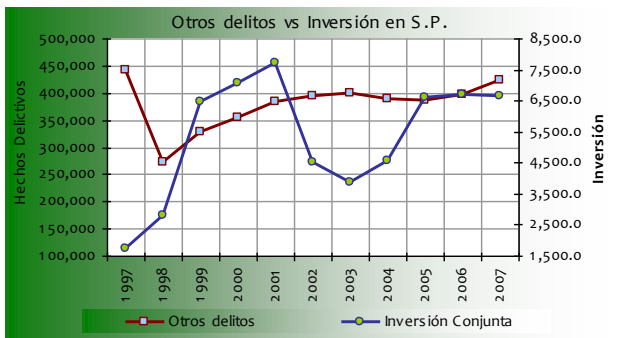
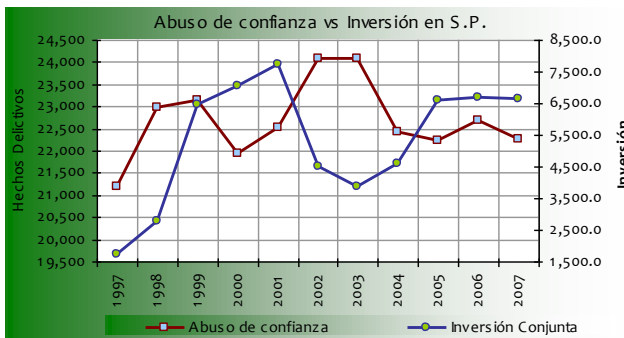
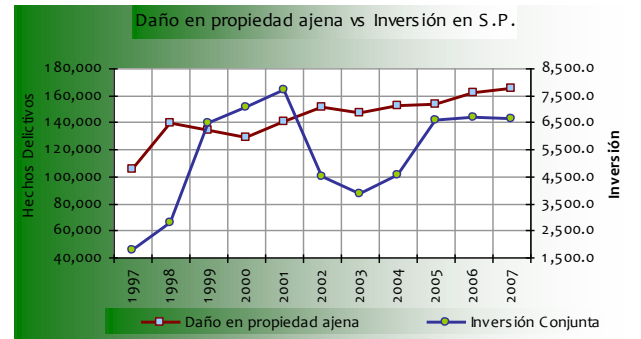
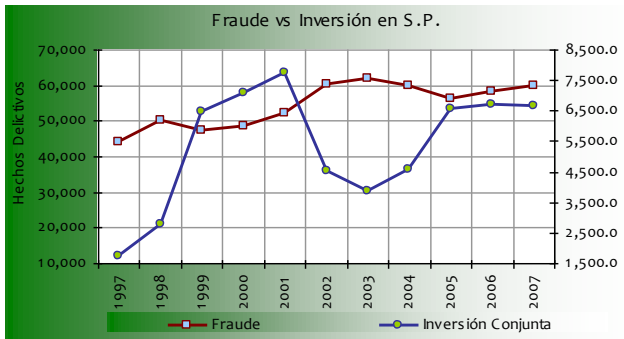
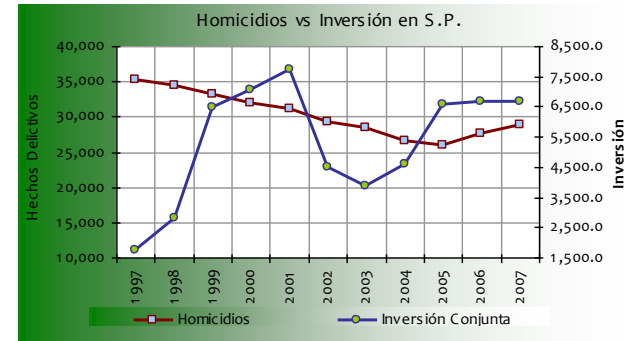
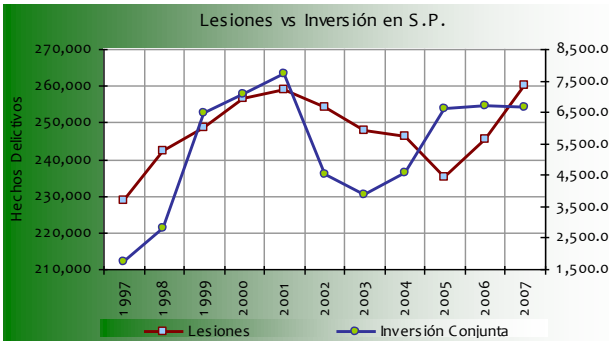
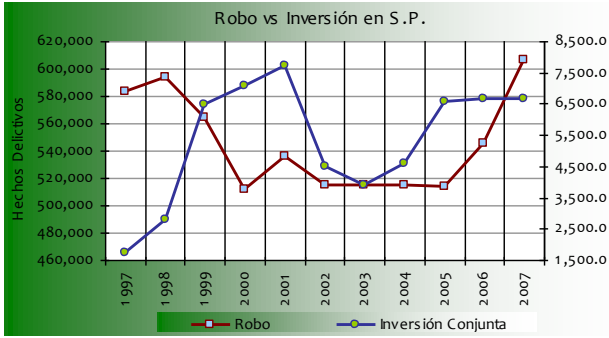
México, 2006.

La estadística delictiva posibilita hacer comparativos con otros indicadores, que permitan ampliar la perspectiva preventiva e involucrar a sectores que tradicionalmente no participan en la propuesta de medidas para disminuir la inseguridad.

Así, se pueden confrontar las tendencias de la incidencia delictiva y de la inversión canalizada por conducto del FASP y las aportaciones de los estados. Estos indicadores deben leerse indirectamente; es decir, se supone que a mayor inversión menor volumen de delitos, lo que de alguna manera puede confirmarse hasta 2004, al observarse la primera gráfica y, en algunos periodos, con otros tipos delictivos, como robo, fraude y abuso de confianza, en los que las curvas se cruzan.

Sin embargo, a partir de 2005, se observa que, no obstante el ligero incremento de las inversiones, el indicador delictivo hizo lo propio en prácticamente todos los tipos.



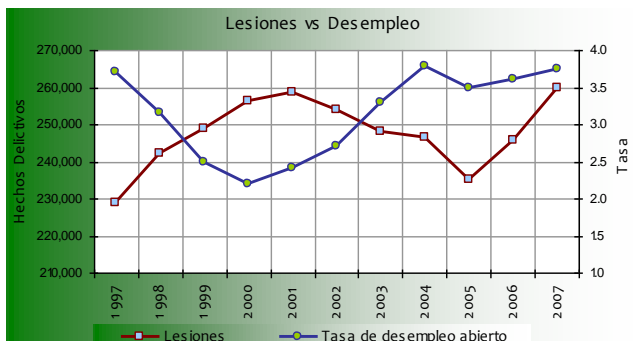
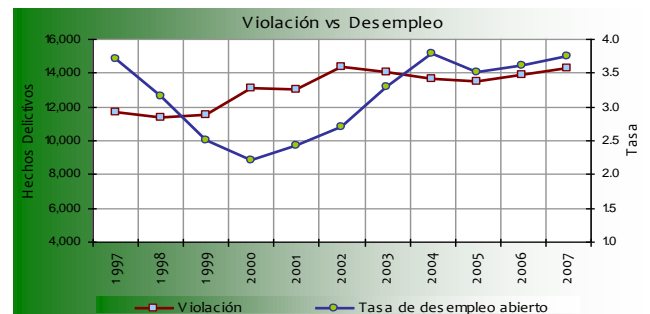
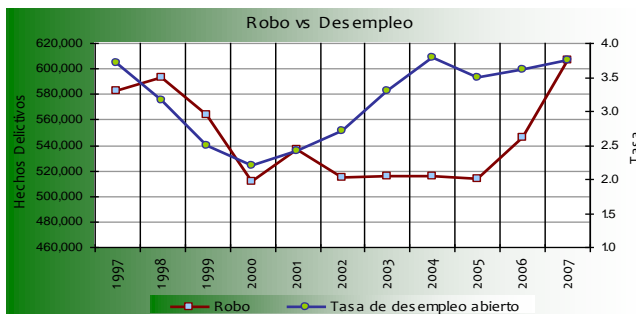
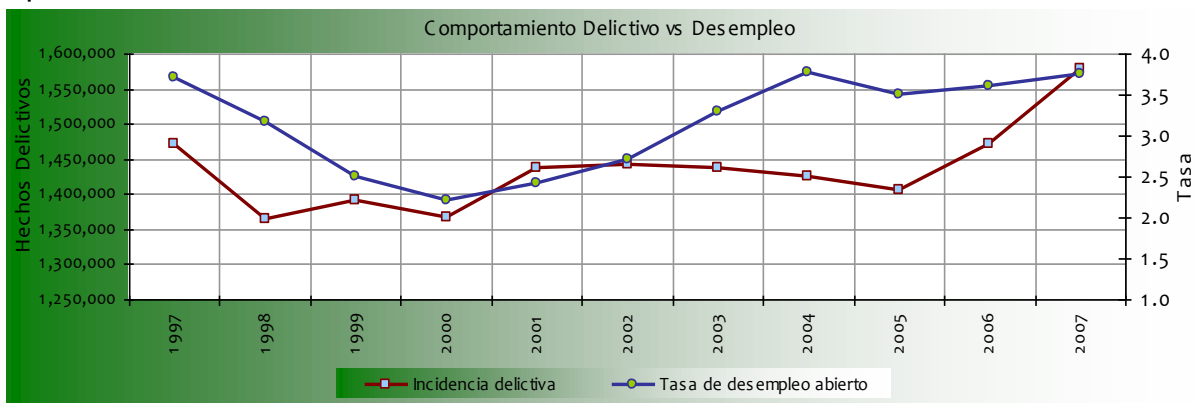


También se puede realizar un ejercicio similar con la tasa de desempleo abierto.¹¹⁶ Estos registros encuentran algunas simetrías relevantes que merecen ser comentadas por la tendencia que pueden representar en lo sucesivo.

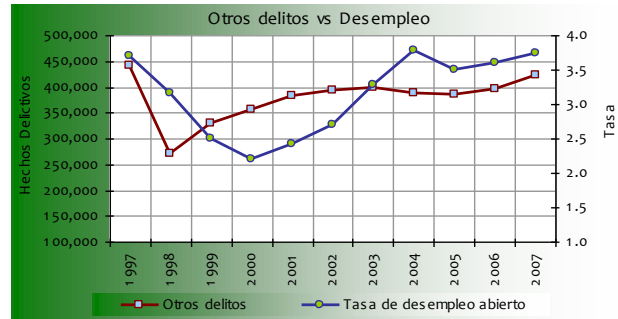
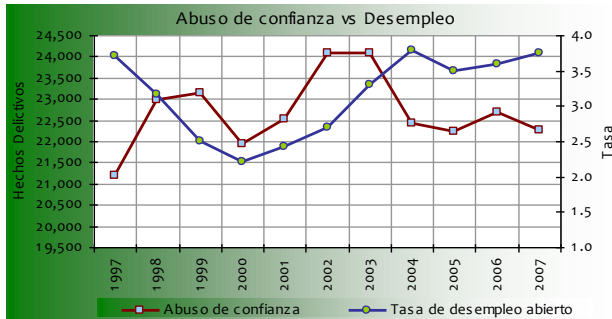
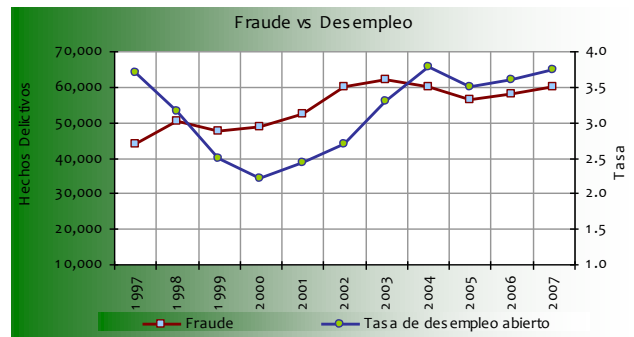
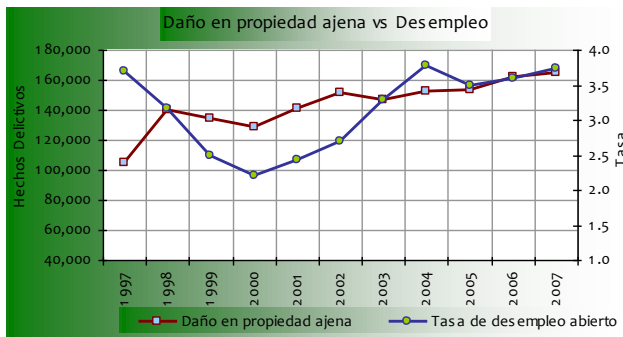
En este caso, la lectura de los indicadores tendría que ser directamente proporcional. Un razonamiento lógico permitiría suponer que a mayor desempleo será menor el número de oportunidades laborales y, por lo tanto, mayor el número de incidentes delictivos en los registros.

Cada punto porcentual de incremento en la tasa de desempleo significa alrededor de 450 mil personas sin acceso a una fuente de ingresos lícita. Entre el año 2000, cuando la tasa era de 2.2% y, 2007, que alcanzaba el 3.7%, aproximadamente 700 mil personas habían perdido la oportunidad de continuar trabajando o de acceder al mercado laboral.

Si bien ello no significa que dichas personas necesariamente serán proclives a cometer una conducta ilícita como homicidios o lesiones [se observa en las gráficas que su comportamiento es diferenciado], se encuentra cierta coincidencia con el comportamiento de otras manifestaciones delictivas.



¹¹⁶ INEGI-ST, Encuesta Nacional de Empleo 2007, 2008.



De hecho, existe un paralelismo muy marcado en fraude, robos y otros delitos, confirmando en buena medida la correspondencia entre los delitos patrimoniales y los indicadores socioeconómicos, que incluso ocurre con en el delito de violación.

Luego, el monitoreo de indicadores económicos sería complementario en el diseño de políticas públicas de seguridad, pues ante una eventual contracción de la oferta laboral [o de la economía como se vive a nivel mundial], se puede esperar una reacción delictiva, que habrá que prevenir mediante acciones enfocadas al universo poblacional afectado y a las manifestaciones criminales que se supone podrían incrementarse [robo, fraude, violación].

Esta metodología también puede observarse respecto a otros países para dimensionar la magnitud del problema. En México, entre 1997 y 2007, el indicador delictivo total se incrementó el 7.3 por ciento.

VARIACIÓN PORCENTUAL 1997-2007

Año	Denuncias	Año	Denuncias
1997	1,470,943	2003	1,436,669
1998	1,364,987	Variación %	-0.4%
Variación %	-7.2%	2004	1,424,321
1999	1,390,467	Variación %	-0.9%
Variación %	1.9%	2005	1,405,958
2000	1,367,714	Variación %	-1.3%
Variación %	-1.6%	2006	1,471,101
2001	1,438,335	Variación %	4.6%
Variación %	5.2%	2007	1,578,680
2002	1,442,226	Variación %	7.3%
Variación %	0.3%	Variación del período	7.3%

En la Unión Europea,¹¹⁷ el conjunto de la criminalidad creció 0.7% entre 1995 y 2000, mientras que entre 1999 y 2000, fue de 0.2 por ciento.

El número de delitos diarios que pueden obtenerse por fuente directa es otra forma de dimensionar el delito y de tener un punto de referencia inmediato, dato que por ejemplo se puede obtener en la página *web* de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, o mediante los promedios anuales.

De esta forma, se puede referir que en México, desde 1997 hasta el año 2007, se cometen en promedio 3,933 delitos diarios del fuero común, de los cuales 1,494 son robos, 678 lesiones, 393 daño en propiedad ajena, 83 homicidios y 1,038 están concentrados en otros delitos, que incluyen adulterio, conducción punible de vehículos, contra la ecología, golpes y violencia física, simple ultraje a la moral pública, coacción y amenazas, contra seguridad de tránsito, encubrimiento, allanamiento de morada, incumplimiento de obligaciones, tentativa de robo, atentados al pudor, disparo de arma, abigeato, estupro y despojo.¹¹⁸

PROMEDIO DIARIO NACIONAL 1997-2007

Delitos	Robo	Lesiones	Homicidios	Daño en prop. ajena	Violación	Fraude y estafa	Abuso de confianza	Otros delitos	
Delitos	3,933	1,494	678	83	393	36	149	62	1,038
Porcentaje	100.0%	38.0%	17.2%	2.1%	10.0%	0.9%	3.8%	1.6%	26.4%

Si bien, las cifras dan una idea de la magnitud del problema nacional, cuando se comparan respecto a la población se obtiene la intensidad del delito. En el periodo de referencia, en promedio se cometieron 14.3 delitos por cada mil habitantes anualmente.

Para tener una idea más clara de este indicador, se puede dimensionar que en las zonas urbanas, en dos manzanas medias habitan alrededor de 1,000 personas y de ellas 14 sufrieron un delito. Sin embargo, este dato se vuelve más significativo cuando se recuerda que la frecuencia de delitos es más importante en algunos sectores de la población,¹¹⁹ y que la denominada cifra negra multiplica por ocho estos registros.¹²⁰

TASA DELICTIVA PROMEDIO POR CADA 1,000 HABITANTES 1997-2007

Total de delitos	Robo	Lesiones	Homicidios	D. en propiedad ajena	Violación	Fraude y estafa	Abuso de confianza	Otros delitos
14.3	5.4	2.5	0.3	1.4	0.1	0.5	0.2	3.8

Los datos más relevantes anualmente son los de robo, que registra una tasa de 5.4; y, los homicidios, que muestran un hecho por cada tres mil habitantes, cifra que es alarmante y, seguramente, con los del 2008 se acrecentará sensiblemente.

¹¹⁷ La todavía Unión conocida como la “Europa de los 15” que conforman: Portugal, España, Francia, Italia, Grecia, Bélgica, Alemania, Austria, Países Bajos, Luxemburgo, Reino Unido, Irlanda, Suecia, Dinamarca y Finlandia. Con información del Observatorio de la Seguridad Pública, boletín que publicaba el Instituto de Estudios de Seguridad y Policía de España, así como: RAMÍREZ MARÍN, Juan, *Seguridad Pública y Constitución*, op. cit., pp. 172-174.

¹¹⁸ Anexos Estadísticos del Quinto Informe de Gobierno. Seguridad Pública y Combate a la Delincuencia. Gobierno de la República, pp. 555-564.

¹¹⁹ Primordialmente hombres que se encuentran en el rango de edad de 15 y 35 años, que sufren alrededor de 65% de los delitos.

¹²⁰ ENSI-3.

Con este procedimiento se obtienen también los niveles de delincuencia en cada entidad, y se puede hacer un comparativo como se aprecia a continuación, en dos series gráficas que contienen la información de 1997 y de 2007.



Al considerarse la tasa delictiva por cada 100,000 habitantes,¹²¹ en los cuadros siguientes se presentarán los primeros cinco lugares así como los últimos cinco en el registro de los delitos totales, robo [total, con y sin violencia], lesiones, homicidios [total, dolosos y culposos], abuso de confianza, daño en propiedad ajena, fraude, extorsión, secuestro, violación y otros delitos, correspondientes a 1997, así como su comparativo 10 años después, y las tasas nacionales para identificar su posición en cuanto a la media delictiva.¹²²

¹²¹ La diferencia entre los índices por cada 1,000 o 100,000 habitantes se ubica en el tamaño de la población. Cuando un fenómeno se analiza en una comunidad pequeña es más útil cognitivamente utilizar la primera referencia, pero cuando se comparan naciones o conglomerados grandes es más fácil la segunda.

¹²² Por disposición de información y relevancia se consideró que estos eran indicadores delictivos importantes, aunque existen otro tipo de compilaciones que pueden ofrecer perspectivas complementarias. Desde la visión del Observatorio de la Seguridad Pública, que es un boletín que publicaba el Instituto de Estudios de Seguridad y Policía de España, cinco son los indicadores más relevantes para identificar el contorno de la criminalidad, a saber; la evolución de la criminalidad global, la criminalidad violenta, los homicidios, los robos en domicilio y los robos o sustracciones de vehículos [http://www.sup.es/contenido/revistas/iesp/antiores_iesp/index.htm]. Consulta realizada el 12 de agosto de 2008.

Cabe señalar que se utilizará el indicador delictivo por cada 100,000 habitantes para hacer más fácil la comparación.

En cuanto al número total de delitos en proporción a la población, en los últimos 10 años, tanto Baja California como su vecina la Baja Sur, se ubicaron en los primeros lugares. Colima, Distrito Federal y Chihuahua salieron de la lista e ingresaron Yucatán, Tabasco y Morelos, como los más críticos. En ambos periodos, las entidades con mayor incidencia tuvieron entre 1,000 y 3,000 delitos por cada 100,000 habitantes, por encima de la media nacional.

En contraste, los estados mejor posicionados fueron Chiapas y Durango, que se mantuvieron dentro del rango. Zacatecas, Michoacán y Sinaloa ocuparon un lugar privilegiado en 1997. No obstante, para 2007, fueron desplazados por Guerrero, Tlaxcala y Campeche.

DELITOS POR CADA 100,000 HABITANTES

Delitos totales					Total de robos					Robos con violencia				
#	Estado	1997	Estado	2007	#	Estado	1997	Estado	2007	#	Estado	1997	Estado	2007
1	BC	6,470.4	BC	4,316.5	1	BC	2,629.6	BC	2,433.3	1	D.F.	974.3	D.F.	509.1
2	BCS	3,306.6	BCS	3,679.8	2	D.F.	1,625.2	BCS	1,599.0	2	QROO	850.7	MEX	393.1
3	COL	2,716.3	YUC	3,157.2	3	BCS	1,381.1	D.F.	981.3	3	COL	514.6	TAB	353.3
4	D.F.	2,677.0	TAB	2,925.1	4	CHIH	1,023.0	CHIH	884.6	4	CHIH	469.3	BC	298.0
5	CHIH	2,555.1	MOR	2,634.1	5	QROO	987.7	QROO	824.9	5	TAB	452.8	MOR	276.6
	MEDIA	1,523.7	MEDIA	1,635.3		MEDIA	603.6	MEDIA	628.5		MEDIA	257.2	MEDIA	178.3

DELITOS POR CADA 100,000 HABITANTES

Delitos totales					Total de robos					Robos con violencia				
#	Estado	1997	Estado	2007	#	Estado	1997	Estado	2007	#	Estado	1997	Estado	2007
28	CHIS	855.7	GRO	779.9	28	HGO	252.8	TLAX	211.8	28	OAX	39.9	TLAX	27.5
29	ZAC	847.0	CHIS	658.3	29	TLAX	217.1	GRO	187.9	29	HGO	35.1	CAMP	23.4
30	MICH	846.3	TLAX	594.3	30	CHIS	194.5	CHIS	154.2	30	TLAX	23.7	MICH	17.2
31	SIN	793.8	DGO	566.4	31	OAX	167.7	DGO	118.6	31	DGO	18.4	GTO	4.8
32	DGO	585.5	CAMP	212.7	32	DGO	139.2	CAMP	53.6	32	GTO	1.2	DGO	1.7
	MEDIA	1,523.7	MEDIA	1,635.3		MEDIA	603.6	MEDIA	628.5		MEDIA	257.2	MEDIA	178.3

Las mismas entidades se mantienen en las primeras cinco posiciones en el delito de robo. De hecho, la entidad más problemática es Baja California, que sigue teniendo 4 veces el número de robos frente a la media nacional.

En los robos con violencia el Distrito Federal se mantiene a la cabeza y muy por encima del resto de las entidades. En cuanto a los estados con menos problemas, llama la atención que Guanajuato y Durango ostentan cifras verdaderamente bajas en estos diez años que, en 2007, fueron de tan sólo 4.8 y 1.7 robos por cada 100,000 habitantes, respectivamente, cuando fue de 178.3 la media nacional.

De ser el caso, valdría la pena que, en el marco de las sesiones del CNSP, se revisaran las estrategias preventivas que en dichas entidades han tenido éxito para reducir este tipo delictivo.

Robos sin violencia					Total de lesiones					Total de homicidios				
#	Estado	1997	Estado	2007	#	Estado	1997	Estado	2007	#	Estado	1997	Estado	2007
1	BC	2,318.2	BC	2,135.3	1	BC	619.0	YUC	527.2	1	CHIH	58.6	SIN	55.0
2	BCS	1,223.7	BCS	1,541.0	2	CHIH	599.5	BC	492.8	2	QROO	57.4	MEX	43.5
3	D.F.	650.9	CHIH	741.7	3	TAB	476.3	MEX	405.0	3	AGS	56.9	GRO	43.1
4	JAL	562.0	NL	736.1	4	COL	341.5	TAB	401.0	4	JAL	55.1	MICH	41.6
5	CHIH	553.6	QROO	732.1	5	CAMP	341.3	BCS	333.3	5	SIN	52.5	NAY	37.7
	MEDIA	346.4	MEDIA	450.1		MEDIA	237.1	MEDIA	269.2		MEDIA	36.6	MEDIA	29.9

Robos sin violencia					Total de lesiones					Total de homicidios				
#	Estado	1997	Estado	2007	#	Estado	1997	Estado	2007	#	Estado	1997	Estado	2007
28	DGO	120.8	OAX	160.5	28	DGO	127.6	MICH	122.0	28	COAH	19.2	JAL	16.9
29	MICH	116.7	GRO	118.7	29	ZAC	119.7	DGO	115.7	29	D.F.	11.1	SLP	15.9
30	CHIS	77.6	DGO	116.9	30	AGS	114.4	TLAX	112.5	30	DGO	10.8	HGO	15.4
31	GRO	0.0	CHIS	72.0	31	MICH	112.2	CHIS	91.3	31	YUC	9.4	YUC	14.7
32	NAY	0.0	CAMP	30.2	32	SIN	100.7	CAMP	17.9	32	NL	8.8	COAH	14.2
	MEDIA	346.4	MEDIA	450.1		MEDIA	237.1	MEDIA	269.2		MEDIA	36.6	MEDIA	29.9

El homicidio, uno de los delitos de mayor impacto, en 1997 estaban en los primeros lugares Chihuahua, Quintana Roo, Aguascalientes, Jalisco y Sinaloa. Diez años después, la única entidad que se mantuvo en la lista e, incluso, subió al primer lugar fue Sinaloa, con 55 homicidios por cada 100,000 habitantes, incorporándose a dicho rango Estado de México, Guerrero, Michoacán y Nayarit.

De los estados con menores problemas de homicidios, Coahuila fue el único que se mantuvo, pasó del lugar 28 al 32, con 14.2 por cada 100,000 habitantes, cifra inferior en 50% a la media nacional.

Dolosos					Culposos					Abuso de confianza				
#	Estado	1997	Estado	2007	#	Estado	1997	Estado	2007	#	Estado	1997	Estado	2007
1	QROO	42.4	SIN	28.0	1	JAL	45.5	TLAX	32.7	1	BCS	111.1	BCS	81.8
2	GRO	41.0	OAX	26.7	2	CHIH	35.5	MOR	30.2	2	QROO	70.3	AGS	61.3
3	AGS	39.3	GRO	26.1	3	NAY	35.1	MICH	28.0	3	COL	68.0	QROO	53.2
4	CHIS	35.0	CHIH	18.5	4	MICH	31.8	SIN	27.0	4	CHIH	55.3	MOR	47.8
5	SIN	26.2	MEX	18.5	5	OAX	29.0	NAY	26.5	5	QRO	52.1	YUC	47.6
	MEDIA	17.5	MEDIA	12.2		MEDIA	19.1	MEDIA	17.7		MEDIA	22.0	MEDIA	23.1

Dolosos					Culposos					Abuso de confianza				
#	Estado	1997	Estado	2007	#	Estado	1997	Estado	2007	#	Estado	1997	Estado	2007
28	COAH	7.7	GTO	4.6	28	DGO	6.7	HGO	9.3	28	OAX	13.1	PUE	11.8
29	YUC	6.8	AGS	4.3	29	NL	4.4	OAX	8.7	29	NL	10.3	SIN	9.7
30	TLAX	6.8	QRO	3.4	30	YUC	2.6	CHIH	8.5	30	MEX	6.1	NL	9.7
31	NL	4.4	YUC	1.6	31	BC	0.0	DGO	4.7	31	COAH	0.0	TLAX	6.8
32	DGO	4.1	TLAX	0.0	32	D.F.	0.0	BC	0.0	32	D.F.	0.0	CAMP	1.0
	MEDIA	17.5	MEDIA	12.2		MEDIA	19.1	MEDIA	17.7		MEDIA	22.0	MEDIA	23.1

En los homicidios dolosos o intencionales que contribuyen a incrementar sensiblemente el clima de violencia, la tasa nacional disminuyó de 17.5 a 12.2 [en 2008 seguramente se incrementará]. Quintana Roo, que se ubicaba en primer lugar en 1997, salió de la lista al igual que Aguascalientes. Los que se mantuvieron con elevados índices fueron Sinaloa y Guerrero, y se incorporaron Oaxaca, Chihuahua y Estado de México.

En contrapartida, los estados con niveles más bajos fueron Guanajuato, Querétaro, Tlaxcala, Yucatán y Aguascalientes, entidad esta última que, en 1997, se encontraba en el tercer lugar con un índice de 39.3, el cual redujo a 4.3, para ubicarse en el sitio 29 en el 2007. Llama la atención Tlaxcala que ocupó el lugar 32; empero, este dato no es confiable pues en sus registros no tiene contabilizado ningún homicidio doloso y todos se registran en culposos.

Daño en propiedad ajena					Extorsión					Fraude				
#	Estado	1997	Estado	2007	#	Estado	1997	Estado	2007	#	Estado	1997	Estado	2007
1	BC	991.5	BCS	460.9	1	COL	7.0	MOR	11.8	1	QROO	185.1	BCS	145.5
2	BCS	358.2	BC	440.0	2	MICH	3.5	OAX	10.7	2	BCS	173.2	SLP	110.1
3	YUC	244.3	YUC	371.5	3	GRO	2.5	SLP	8.7	3	COL	145.9	COL	103.7
4	QROO	207.0	GTO	283.8	4	JAL	2.4	BCS	8.4	4	CHIH	107.2	MOR	102.2
5	TAB	198.5	SLP	282.5	5	CHIS	2.1	BC	7.2	5	OAX	106.9	BC	100.5
	MEDIA	108.8	MEDIA	170.7		MEDIA	0.9	MEDIA	3.2		MEDIA	45.5	MEDIA	62.1

Daño en propiedad ajena					Extorsión					Fraude				
#	Estado	1997	Estado	2007	#	Estado	1997	Estado	2007	#	Estado	1997	Estado	2007
28	CHIS	59.1	MICH	75.8	28	MEX	0.0	COL	0.0	28	SIN	25.8	COAH	31.1
29	MICH	54.2	DGO	61.4	29	NAY	0.0	MEX	0.0	29	GRO	23.4	GRO	28.5
30	QRO	52.8	TLAX	38.7	30	PUE	0.0	PUE	0.0	30	NL	22.2	TLAX	22.8
31	SIN	21.6	SIN	33.4	31	TLAX	0.0	TLAX	0.0	31	MEX	9.8	SIN	22.4
32	D.F.	0.0	CAMP	26.9	32	YUC	0.0	YUC	0.0	32	D.F.	0.0	CAMP	1.8
	MEDIA	108.8	MEDIA	170.7		MEDIA	0.9	MEDIA	3.2		MEDIA	45.5	MEDIA	62.1

En cuanto al secuestro hay dos entidades que estuvieron muy por encima del resto de los estados: Tabasco en 1997 y Tlaxcala en 2007, superaron en más del 1000% la media. Sólo Michoacán se mantuvo entre los cinco primeros y, por lo que toca a las últimas plazas, el indicador no alcanza a registrar ningún caso por cada 100,000 habitantes.

Por lo que corresponde al delito de violación, se presentó un incremento significativo al transitar el índice de 12.1 a 14.8 y, específicamente en Quintana Roo, que se incrementó de 23.3 a 40.9 para posicionarse en el primer sitio, muy por encima de Baja California que se ubicó en la segunda plaza en 2007. Mientras que Tabasco y Colima continuaron entre los primeros cinco.

Secuestro					Violación					Otros delitos				
#	Estado	1997	Estado	2007	#	Estado	1997	Estado	2007	#	Estado	1997	Estado	2007
1	TAB	17.1	TLAX	14.8	1	TAB	27.2	QROO	40.9	1	BC	2,059.5	TAB	1,701.1
2	ZAC	3.2	AGS	1.5	2	QROO	23.3	BCS	26.4	2	COL	1,034.6	YUC	1,616.4
3	MICH	2.8	D.F.	1.3	3	TLAX	21.4	TAB	22.3	3	BCS	918.8	MOR	1,030.2
4	COL	2.6	NAY	0.9	4	CAMP	20.2	COL	21.2	4	D.F.	748.1	BCS	943.7
5	YUC	2.4	MICH	0.9	5	COL	17.6	MEX	19.8	5	MOR	658.8	BC	742.7
	MEDIA	1.1	MEDIA	0.6		MEDIA	12.1	MEDIA	14.8		MEDIA	456.0	MEDIA	413.2

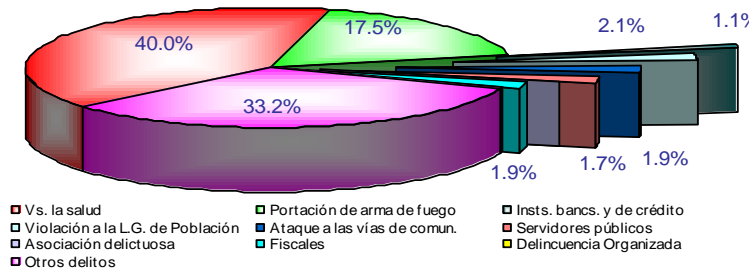
Secuestro					Violación					Otros delitos				
#	Estado	1997	Estado	2007	#	Estado	1997	Estado	2007	#	Estado	1997	Estado	2007
28	TAMPS	0.0	COAH	0.0	28	ZAC	6.1	COAH	6.9	28	NL	217.1	MICH	133.0
29	TLAX	0.0	NL	0.0	29	SIN	5.9	SIN	6.2	29	SIN	176.9	TLAX	132.6
30	VER	0.0	COL	0.0	30	AGS	5.3	CHIS	5.3	30	DGO	142.9	DGO	132.0
31	YUC	0.0	QRO	0.0	31	DGO	5.0	DGO	3.8	31	AGS	138.9	NL	78.3
32	ZAC	0.0	YUC	0.0	32	NL	3.2	GTO	3.7	32	GTO	131.7	CAMP	76.9
	MEDIA	1.1	MEDIA	0.6		MEDIA	12.1	MEDIA	14.8		MEDIA	456.0	MEDIA	413.2

3.4.6 Se dispararon los delitos contra la salud

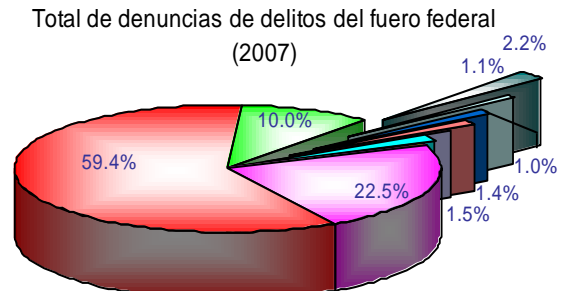
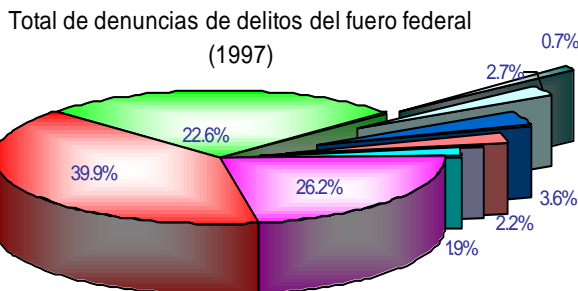
La Secretaría de Seguridad Pública, por conducto de la Policía Federal Preventiva, y la Procuraduría General de la República, a través de la Agencia Federal de Investigación, son las instituciones que tienen como propósito prevenir la comisión de los delitos del fuero federal, así como perseguirlos en el caso de que se presenten, respectivamente. Además, estas fuerzas federales concurren a apoyar a las estatales o municipales cuando las autoridades correspondientes lo solicitan.

El principal problema delictivo que atenta contra la integridad nacional es el narcotráfico o los delitos contra la salud y la portación de arma de fuego; juntos representan el 57.5% del total, y cobran relevancia al ser multiplicadores de otras conductas delictivas penadas en el fuero común.

Total de denuncias de delitos del fuero federal (1997-2007)



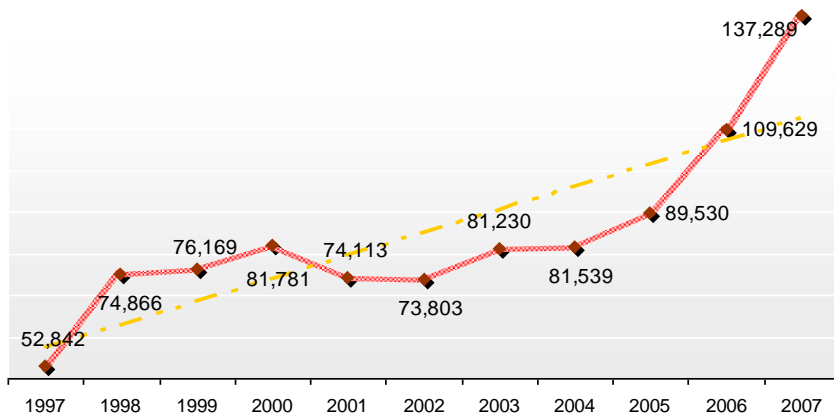
En 1997, los delitos contra la salud representaban el 39.9% y, para 2007, su incidencia se incrementó al 59.4%, a contra flujo de otras manifestaciones delictivas, como la portación de armas de fuego que, en 1997, sumaba el 22.6% y, en 2007, bajó drásticamente al 10 por ciento.



- Vs. la salud
- Portación de arma de fuego
- Insts. bancs. y de crédito
- Vs. la salud
- Violación a la L.G. de Población
- Ataque a las vías de comun.
- Servidores públicos
- Portación de arma de fuego
- Insts. bancs. y de crédito
- Asociación delictuosa
- Fiscales
- Delincuencia Organizada
- Servidores públicos
- Otros delitos
- Otros delitos

Con excepción de 2001 y 2002, los delitos federales muestran una tendencia que se incrementa constantemente, la cual se manifiesta de manera abrupta a partir de 2004.

Incidencia Delictiva Nacional del Fuero Federal 1997-2007



En estos diez años los delitos del fuero federal han crecido 159.8%, al pasar de 52,842 en 1997, a 137,289 en 2007.

Los delitos contra la salud pasaron de 21,071 a 81,491; es decir, registraron un crecimiento de 286.7%, lo que explica el escenario altamente criminal en el que hoy se debate México.

INCIDENCIA DELICTIVA DEL FUERO FEDERAL 1997-2007

Año	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Total	52,842	74,866	76,169	76,694	74,113	73,803	81,230	81,539	89,530	109,629	137,289
Contra la salud	21,071	19,629	23,156	24,156	23,232	23,588	28,645	28,715	38,903	58,066	81,491
Portación de arma de fuego	13,852	14,761	15,719	16,021	16,271	16,080	15,123	14,145	13,719	13,331	13,739
Instituciones bancarias y de crédito	393	319	443	534	417	318	442	576	977	2,751	2,974
Violación a la Ley Gral. de Población	1,425	1,450	1,526	1,918	1,821	1,568	2,020	2,364	2,023	1,789	1,508
Ataque a las vías de comunicación	1,886	2,248	1,943	1,705	1,763	1,813	1,394	1,361	1,013	1,350	1,421
Servidores públicos	1,181	994	1,227	1,244	1,381	1,401	1,596	1,803	1,319	1,846	1,910
Asociación delictuosa	71	76	58	48	27	10	32	17	6	0	0
Fiscales	1,012	1,553	1,057	1,148	1,526	1,530	2,178	1,669	1,987	1,955	2,093
Delincuencia Organizada					217	447	669	881	611	403	1,217
Otros delitos¹²³	11,951	33,836	31,040	29,920	27,458	27,048	29,131	30,008	28,972	28,138	30,936

Fuente: Sistema Estadístico de Averiguaciones Previas [SEAP] de la Procuraduría General de la República.

Si se pone atención únicamente a los delitos contra la salud, se podrá apreciar un crecimiento drástico en la modalidad de consumo y de comercio del 1,887% y 1,423%, respectivamente [situación que se analiza en el numeral 4.3.1].

¹²³ Otros delitos incluye los cometidos contra: la seguridad nacional, el derecho internacional, la humanidad, la evasión de presos, el quebrantamiento de sanciones, la autoridad, la moral pública y buenas costumbres, la revelación de secretos y acceso ilícito a sistemas y equipos de informática, la administración de justicia, la responsabilidad profesional, la economía pública, la libertad y el normal desarrollo psicosexual; así como en materia de inhumaciones y exhumaciones, la paz y seguridad de las personas, la vida y la integridad corporal, el honor, la privación de la libertad, el encubrimiento y la operaciones con recursos de procedencia ilícita [lavado de dinero].

DELITOS CONTRA LA SALUD

Modalidad	1997	1999	2007	Variación %	Porcentaje %
Producción	255	455	91	-64.3%	0.1%
Transporte	1,950	1,899	535	-72.6%	0.7%
Tráfico	341	397	144	-57.8%	0.2%
Comercio	474	1,008	7,221	1423.4%	8.9%
Suministro	313	1,089	142	-54.6%	0.2%
Posesión	12,501	15,407	27,341	118.7%	33.6%
Consumo	ND	2,223	44,170	1887.0%	54.2%
Otros	5,237	678	1,847	-64.7%	2.3%
Total	21,071	23,156	81,491	286.7%	100.00%

Fuente: Sistema Estadístico de Averiguaciones Previas [SEAP], de la Procuraduría General de la República

Las modalidades de producción, transporte, tráfico, suministro y otros, redujeron su volumen en 2007. El 33.6% corresponde a posesión de estupefacientes, el 54.2% a consumo y el 8.9% al comercio de drogas ilícitas.

3.5 LOS INDICADORES DE BIENESTAR

La prevención social es fundamental para aspirar a recomponer los niveles de seguridad en el país.

Por más recursos humanos, materiales o financieros que se destinen a las instancias de seguridad pública para abatir la delincuencia, nunca serán suficientes mientras no se enfoquen y definan también estrategias efectivas para eliminar en lo posible las causas que originan las conductas antisociales, y que están directamente relacionadas con las oportunidades que tienen los individuos de acceder a los beneficios de la educación, la salud, la alimentación, el empleo, la cultura y la recreación, indicadores que en México siguen presentando escenarios críticos.

Como se expresa llanamente, el problema criminal no se puede reducir a una batalla entre policías y tribunales por un lado, y delincuentes por el otro, se perdería la visión acerca de las raíces profundas de la criminalidad, que se encuentran en las insuficiencias en el desarrollo integral del país. Del mismo modo, se razona que para distribuir seguridad primero se debe distribuir justicia social.

La primera referencia para valorar el nivel de bienestar de la población es la generación de riqueza, medida en función del crecimiento del Producto Interno Bruto. Si bien, no se encuentra una relación proporcional directa entre crecimiento económico y desarrollo, y menos entre crecimiento económico y delincuencia, está claro que son fenómenos que interactúan y se influyen, aun cuando no existan fórmulas científicas para precisarlos con exactitud. Afirmar lo contrario sería una estulticia pues se estaría concluyendo que en los países de África central o en las regiones más marginadas de México habitan sólo delincuentes.

De esta manera, en periodos de crisis económicas el gasto público reduce sus asignaciones y el mercado laboral se contrae. Luego, los individuos que carecen de alternativas de empleo digno, limpio y bien remunerado, tienen que buscar actividades para subsistir que, por ejemplo, pueden ser informales como la venta de productos

apócrifos o el ambulante, las cuales llegan a anidarse como formas de vida parcialmente aceptadas por la sociedad y, en su evolución, se relacionan con otras manifiestamente ilegales.

En un contexto de nulo o poco crecimiento y de limitada capacidad de repuesta de las corporaciones para frenar el crimen organizado, el peligro se acrecienta pues ambos fenómenos se conjugan en un círculo vicioso, que sólo podrá transformarse en virtuoso en la medida que existan progreso económico, una democrática distribución de sus beneficios y un mejor desempeño de las instancias de seguridad.

En la tabla inferior se aprecia que durante el “*milagro mexicano*”, existieron periodos de crecimiento de hasta el 48% por sexenio, justo en la etapa de institucionalización posrevolucionaria del Estado mexicano. Igualmente, es ostensiblemente marcado el decrecimiento del indicador a partir del periodo del Presidente de la Madrid, que coincide con el punto de inflexión respecto de un fenómeno criminal anteriormente acotado por el poder de imperio estatal [Incluso, hasta administrado informalmente, como en el caso del ex jefe policial del Distrito Federal, el “negro Durazo”, que se ufana del control que ejercía sobre las bandas de la Ciudad de México], que tomaría un papel protagónico de dimensiones tales que hoy desafía al Estado mexicano, como se ha mencionado en diversas partes de este trabajo.

CRECIMIENTO DEL PIB EN MÉXICO POR SEXENIO

Presidente	Periodo	Crecimiento del PIB en el sexenio	Crecimiento del PIB per capita durante el sexenio
Lázaro Cárdenas del Río	1940	30.27%	18.02%
Manuel Ávila Camacho	1946	43.06%	20.49%
Miguel Alemán Valdés	1952	40.10%	18.38%
Adolfo Ruiz Cortines	1958	45.26%	21.21%
Adolfo López Mateos	1964	47.81%	21.56%
Gustavo Díaz Ordaz	1970	47.98%	23.49%
Luis Echeverría Álvarez	1976	43.12%	16.20%
José López Portillo	1982	45.98%	24.36%
Miguel de la Madrid Hurtado	1988	1.08%	-10.07%
Carlos Salinas de Gortari	1994	25.87%	12.42%
Ernesto Zedillo Ponce de León	2000	22.18%	9.97%
Vicente Fox Quesada	2006	14.80%	7.17%

En resumen, existe un claro paralelismo entre el debilitamiento o la falta de consolidación de las instituciones de seguridad pública y los malos resultados económicos, y entre el crecimiento exponencial de los índices delictivos y la reducción de oportunidades para los mexicanos como se analiza brevemente en los numerales posteriores, lo cual conforma un ambiente social muy propicio para la reproducción del fenómeno criminal.

3.5.1 El problema de la educación

En pleno siglo XXI, para 2005, el 8.4% de la población continuaba siendo analfabeta; situación que se agudiza en las entidades y comunidades con mayor índice de marginación. En 5 años el problema se redujo sólo 1.1 punto porcentual.

POBLACIÓN DE 15 AÑOS Y MÁS SEGÚN CONDICIÓN DE ALFABETISMO 2000-2005 [%]

Año	2000	2005
México	90.5	91.6

Fuente: INEGI, Perspectiva Estadística, 2006.

Del total de la población mayor de 5 años, el 13.6% no tenía ninguna instrucción en 2000. El 48.3% no contaba con estudios después de la primaria, no tenía acceso a la educación media básica. De la población mayor de 18 años que no tenía instrucción superior, el porcentaje se elevó al 87 por ciento.

Esto es que sólo el 13% de los mexicanos tienen el privilegio de contar con formación universitaria o estudios superiores, dato que no requiere mayores comentarios para inferir por qué México, en plena época de la economía del conocimiento, se encuentra sumido en una crisis integral que limita o impide su crecimiento y desarrollo sustentable.

POBLACIÓN Y TIPO DE INSTRUCCIÓN POR RANGOS DE EDAD ESCOLAR, 1990-2000 [%]

Población	Población de 5 años y más sin instrucción		Población de 12 años y más sin instrucción postprimaria		Población de 12 años y más con instrucción media superior y superior		Población de 18 años y más sin instrucción superior	
	1990	2000	1990	2000	1990	2000	1990	2000
México	16.6	13.6	56.8	48.3	20.0	25.0	88.4	87.0

Fuente: INEGI. Anuario de Estadísticas por Entidad Federativa, Edición 2006.

Esta dato del año 2000, significó que 9 de cada 10 jóvenes mexicanos no ingresaron a las universidades, lo que constituye un foco rojo: esta población que no encuentra oportunidades de acceso formal a los beneficios de la educación y la cultura se ve imposibilitada de lograr un desarrollo integral y armónico de sus potencialidades y, eventualmente, más fácil que incurra en conductas antisociales [se trata de personas que actualmente tienen alrededor de 25 años de edad].

Las políticas de prevención del delito deben ir de la mano, sin duda alguna, de las de atención a la infancia y juventud.

INDICADORES DE EDUCACIÓN [CICLO ESCOLAR 2005/2006]

	México Porcentaje
Atención a la población de 3, 4 y 5 años en edad preescolar. a/	66.9
Educación Primaria	
Deserción	1.2
Reprobación	4.3
Eficiencia Terminal	91.8
Educación Secundaria	
Absorción	94.9
Deserción	7.1
Reprobación	18.0
Eficiencia Terminal	79.2
Bachillerato	
Absorción	84.9
Deserción	15.4
Reprobación	37.8
Eficiencia Terminal	60.5
Educación superior. b/	
Absorción	79.9
Eficiencia Terminal*	57.0

a/ Se obtiene dividiendo la matrícula de 3, 4 y 5 años de este nivel entre la población de esta edad.

b/ Comprende educación normal y licenciatura

Fuente: INEGI, Perspectiva Estadística, 2006.

* Fuente: Estudio de la Eficiencia Terminal de las IES mexicanas IIUNAM, 2004, México. www.abccuniversidades.com

En el cuadro anterior, se observan elevados niveles de reprobación, del 18% en secundaria y del 38% en el bachillerato. Esta situación coloca en posición de riesgo a los jóvenes que abandonan la escuela; *verbigracia*, en muchos casos son incitados a incorporarse a organizaciones criminales.

Los apoyos institucionales, por ejemplo, las becas, son elementos que a muchos de ellos permitiría continuar sus estudios y, en consecuencia, persistir en el desarrollo sano e integral de sus aptitudes y capacidades.

**BECAS OTORGADAS Y ADMINISTRADAS¹²⁴ POR
EL CONSEJO NACIONAL DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA [NÚMERO]**

Año	2003		2004	
	Otorgadas	Administradas	Otorgadas	Administradas
México	7,904	11,098	7,925	14,038

Fuente: CONACYT. Informe General de la Ciencia y la Tecnología, 2005.

El número de becas que otorga el CONACYT es mínimo y no registra grandes cambios de un año a otro.

La Organización de las Naciones Unidas, en un documento específico relacionado con el tratamiento a las víctimas, dentro de sus recomendaciones dirigidas a escuelas y universidades establece desarrollar en los planes de estudio el tema de la asistencia a la víctima y prevención de la victimización:

“Los planes de estudio en las escuelas deben dirigirse a la forma de apoyar a las personas que han sido victimizadas; la forma de intervenir [llamar a la policía]; los servicios disponibles para las víctimas, y sus derechos.

Las escuelas deben presentar temas relacionados a la violencia familiar, abuso de menores e incesto desde los siete u ocho años de edad. Los planes de estudio para estudiantes de 12 a 18 años deben incluir la educación sobre los tipos específicos de victimización del delito, incluyendo la conducción en estado de ebriedad, violencia familiar y ataques sexuales. Las clases de impacto sobre la víctima deben ser utilizadas como un importante método educacional para capacitar a los menores en edad escolar.

Las escuelas deben impartir cursos sobre las estrategias de prevención del delito en todos los niveles, iniciando en la escuela primaria. [...] Las universidades y las escuelas de enseñanza superior deben exigir un mínimo de horas de enseñanza sobre temas de victimología en los departamentos en que se abordan los temas de justicia penal o los servicios sociales”¹²⁵.

De esta manera, a través de la educación se pueden definir acciones para fortalecer la cultura de la legalidad y de prevención del delito, a la par que representa el instrumento más importante para alcanzar mejores niveles de desarrollo.

¹²⁴ Es el número de becas entregadas en un periodo determinado, en la mayoría de los casos es anual, e incluyen las becas de años anteriores que todavía están vigentes al primer día del periodo o año en cuestión. Las otorgadas contabilizan únicamente el año de referencia.

[<http://www.sicyt.gob.mx/sicyt/docs/Estadisticas3/INFORME2005/Definiciones.pdf>]. Consulta realizada el 19 de septiembre de 2008.

¹²⁵ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, *Manual de justicia para víctimas. Sobre el uso y aplicación de los principios fundamentales de justicia para las víctimas del delito y del abuso del poder*, Instituto Nacional de Ciencias Penales, México, 2004, p. 143.

Como un reflejo consistente de que la educación ofrece resultados positivos en la construcción de sociedades más ordenadas, y tomando únicamente el caso de los homicidios intencionales, según cifras registradas en la más reciente publicación de las Naciones Unidas sobre este tema,¹²⁶ denominada “*Noveno Muestreo sobre tendencias del crimen y actividades de los sistemas de justicia criminal*”, México se encuentra muy por encima de los registros de los países analizados.

Por ejemplo, de los 15 países elegidos de mayor desarrollo, Suiza tiene el nivel más elevado de homicidios intencionales, con una tasa de 2.95 por cada 100 mil habitantes, mientras que la de México, en 2007, estaría 3 veces por encima de ese rango aun cuando hubo una reducción del 30% en el periodo 1997 a 2007 [que seguramente en el 2008 se disparará], que pasó de 17.5 a 12.2 por cada 100,000 habitantes.

Si se observa el número absoluto de homicidios, la cifra es verdaderamente elocuente: 11,767 homicidios intencionales en México contra 3 de Islandia, 43 en Dinamarca, 990 en Francia y 809 en Alemania.

**HOMICIDIOS INTENCIONALES REGISTRADOS EN LAS ESTADÍSTICAS CRIMINALES
[VALORES Y TASAS POR CADA 100,000 HABITANTES]**

País	Valores		Tasa	
	2003	2004	2003	2004
Australia	302	256	1.53	1.31
Bélgica	190	214	1.83	2.07
Canadá	549	622	1.74	1.99
Dinamarca	65	43	1.2	0.8
Inglaterra y Gales	853	859	1.62	1.63
Finlandia	103	144	1.97	2.77
Francia	987	990	1.64	1.66
Alemania	820	809	0.99	0.98
Islandia	0	3	0	1.05
Italia	719	714	1.24	1.23
Países Bajos	215	204	1.33	1.27
Noruega	51	36	1.11	0.79
Portugal	271	187	2.61	1.81
Suecia	191	215	2.13	2.41
Suiza	187	187	2.59	2.95
México	11,767		12.2	

Fuente: *Ninth United Nations Survey of Crime Trends and Operations of Criminal Justice Systems, covering the period 2003–2004*.
Nota: Los valores corresponden a las cifras absolutas y la tasa al índice por cada 100,000 habitantes, que permite comparar y hacer equiparables fenómenos en poblaciones de diferente dimensión.

Ahora bien, comparando los rangos nacionales con países de menor desarrollo incluidos algunos de África, se observa que de todas maneras el nivel sigue siendo muy superior. De 15 países, México se ubicaría sólo por debajo de Ecuador, Suazilandia [considerado uno de los países más atrasados del mundo] y Mongolia.

¹²⁶ El décimo muestreo correspondiente al periodo 2005-2006 no ha sido publicado. Los países tenían hasta el 30 de enero de 2008 para entregar cifras a la oficina de Naciones Unidas responsable del proyecto, la cual la daría a conocer a fin de ese año.

**HOMICIDIOS INTENCIONALES REGISTRADOS EN LAS ESTADÍSTICAS CRIMINALES
[VALORES Y TASA POR CADA 100,000 HABITANTES]**

País	Valores		Tasa	
	2003	2004	2003	2004
Bielorrusia	879	815	8.91	8.22
Costa Rica	292	265	6.99	6.47
Ecuador	1937	2390	15.07	18.87
Estonia	147	91	10.96	6.75
Letonia	220	199	9.44	8.49
Georgia	302	281	6.62	6.09
Mongolia	349	335	13.51	13.13
Perú	1316	1526	4.85	5.7
Sri Lanka	1310	1377	6.42	6.81
Suazilandia	135	141	13.05	13.64
Turkmenistán	413	373	8.79	8.06
Uganda	2136	2049	7.95	7.89
Ucrania	4041	3487	8.51	7.26
Uruguay	181	194	5.3	5.72
Zimbabwe	1028	1092	7.99	8.54
México	11,767		12.2	

Fuente: *Ninth United Nations Survey of Crime Trends and Operations of Criminal Justice Systems, covering the period 2003-2004*

Aun países como Zimbabwe, Sri Lanka, o de América Latina como Costa Rica, Perú o Uruguay, estarían muy por debajo del rango mexicano. Este dato es un indicador de que falta profundizar en la educación y enseñanza de valores como los derechos humanos y la solución de conflictos por las vías civilizadas que otorga el derecho.

3.5.2 Los empleos y salarios

Con el fenómeno educativo se encuentran otros condicionantes que, sin duda, pueden impactar en la generación de conductas violentas o delictivas, que tiene que ver con la posibilidad de las personas a acceder al mercado laboral formal e, incluso, informal.

Para sustentar este aserto se deben revisar algunas evidencias empíricas sobre la relación entre desempleo y delincuencia:

“Primero, el desempleo, como se ha explicado desde el punto de vista teórico, tiene efectos contradictorios que inhiben y motivan el delito. Segundo, el efecto del desempleo, como podría deducirse intuitivamente, es más consistente en los delitos contra la propiedad y explica con menos precisión los delitos violentos. Y, por último, la influencia del desempleo es particularmente pronunciada en ciertos segmentos de la población entre los que puede existir unos valores donde la ilegalidad sea medida por unos parámetros mucho más laxos de lo que suele ser usual.”¹²⁷

La situación laboral y salarial se ve seriamente afectada por el bajo nivel académico de la población, que sin duda condiciona el tipo de empleos y sus respectivas retribuciones. Salarios no remuneradores eventualmente pueden generar la búsqueda de otro tipo de opciones para que una persona tenga acceso a los bienes indispensables para cubrir las necesidades propias de la dignidad humana.

De este modo, no es extraño que se puedan generar círculos viciosos entre la falta de educación, el perfil de las ofertas de empleo, la baja remuneración y la incidencia delictiva.

¹²⁷ RESA NESTARES, Carlos, *Empleo y delincuencia: la historia una relación contradictoria*, Universidad Autónoma de Madrid, España, [http://www.uam.es/personal_pdi/economicas/cresa/text5.html]. Consulta realizada el 19 de septiembre de 2008.

En 2006, el 58.4% de los mexicanos conformaba la Población Económicamente Activa [PEA].¹²⁸ Su estratificación deja ver que la juventud representa el segmento más importante de la población, por lo que cabe considerar el importante riesgo que existe para este sector de la sociedad.

POBLACIÓN DE 14 Y MÁS AÑOS POR CONDICIÓN DE ACTIVIDAD, 2006

Concepto	México
Población de 14 años y más	74,574,652
	%
Población Económicamente activa	58.4
Ocupada	96.8
Empleadores	4.9
Trabajadores por propia cuenta	22.8
Trabajadores subordinados y remunerados a/	65.4
Trabajadores no remunerados	7.0
No especificado	0.0
Desocupada	3.2
Población no económicamente activa.	41.6
Disponible /b	15.0
No disponible c/	85.0

a/ Incluye asalariados y todas aquellas personas que en el desempeño de su actividad reconocen depender de un jefe o superior, pero sin recibir un salario como forma de pago, percibiendo otras modalidades tales como comisiones, honorarios, destajo, propinas, etc.

b/ Comprende a los disponibles para trabajar que han desistido de buscar empleo y a los que no lo buscan por considerar que no tienen posibilidades de obtenerlo.

c/ Incluye a los que tienen interés de trabajar pero que en el contexto en el que viven les impide hacerlo.

Fuente: INEGI. Prospectiva Estadística, 2006.

El sector de la población que se encuentra entre los 15 y los 29 años de edad que está sin empleo, representa el mayor porcentaje de la PEA desocupada. Este segmento de edad es el más proclive a cometer delitos y a ser víctima de la delincuencia.

DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL ANUAL DE LA POBLACIÓN DESOCUPADA ABIERTA POR NIVEL DE INSTRUCCIÓN 2000-2004

	Sin instrucción	Primaria incompleta	Primaria completa	Secundaria incompleta y completa	Medio superior y superior
2000					
México	1.6	4.6	13.1	36.8	43.9
2001					
México	1.1	4.4	13.6	35.3	45.6
2002					
México	1.7	7.6	16.1	29.6	45.1
2003*					
México	1.2	4.5	11.4	35.3	47.6
2004					
México	1.1	5.0	10.5	36.2	47.2

Fuente: INEGI. STPS. Encuesta Nacional de Empleo Urbano.

En todo el país los egresados de niveles educativos medio superior y superior encuentran escasas oportunidades de empleo. El 47.2% del total de desempleados fueron personas con estudios superiores.

En lo que concierne a los niveles salariales, para el año 2006, el 8.7% del total de la PEA ocupada no recibía ingreso alguno por su trabajo. Un porcentaje muy elevado, el 34.4%, de uno a dos salarios mínimos.¹²⁹ Esto significa que más de tres de cada 10

¹²⁸ Comprende a todas las personas de 12 años y más que realizaron algún tipo de actividad económica [población ocupada], o que buscaron activamente hacerlo [población desocupada abierta].

¹²⁹ INEGI, *Anuario de Estadísticas por Entidad Federativa*, edición 2006.

mexicanos viven con menos de 106 pesos diarios; ingreso que difícilmente satisface las necesidades básicas de alimentación, salud, educación, vestido y techo que, constitucionalmente, debería cubrir un salario mínimo.

Los ocupados que perciben un rango salarial superior a los 5 salarios mínimos representan sólo el 11.5% de la PEA.

De esta manera, resulta necesario vincular las políticas de empleo y educativas a fin de garantizar mayores oportunidades a las futuras generaciones y evitar que corran los riesgos que conllevan las crecientes actividades delictivas en el país que, incluso, pueden ser vistas como las “oportunidades” más próximas de ascenso material o de bienestar.

3.5.3 Las condiciones de edad y género de los presuntos delincuentes.

Como confirmación de los datos anotados en los puntos de esta apartado, se puede constatar la elevada participación de los jóvenes en la comisión de hechos delictivos.

En 2006, del total de personas que fueron presentadas en juzgados de primera instancia el 27.1% fueron jóvenes entre 18 y 24 años de edad. Fenómeno similar ocurrió en el caso de los sentenciados cuyo porcentaje ascendió al 28.2 por ciento.

PRESUNTOS DELINCUENTES Y DELINCUENTES SENTENCIADOS 2006

	Presuntos Delincuentes			Sentenciados		
	Común	Federal	Total	Común	Federal	Total
México	173,408	31,136	204,544	132,318	29,084	161,402
18 a 19 años	13,535	1,691	14,842	10,784	1,318	11,702
20 a 24 años	35,383	4,694	40,626	28,892	4,896	33,788
Porcentaje	28.2%	20.5%	27.1%	30.0%	21.4%	28.2%
18 a 19 años	7.8%	5.4%	7.3%	8.2%	4.5%	7.3%
20 a 24 años	20.4%	15.1%	19.9%	21.8%	16.8%	20.9%

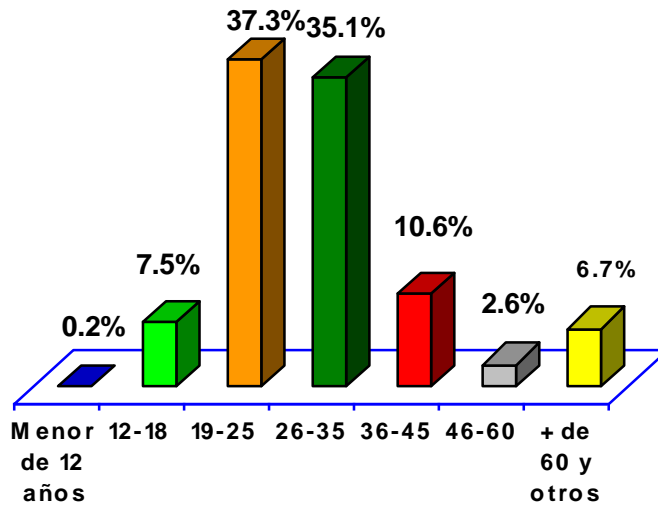
Existen entidades en las que el porcentaje es todavía más elevado como Aguascalientes, Chihuahua, Coahuila, Distrito Federal, Guanajuato, Jalisco y Nuevo León, cuyos niveles rebasan el 30 por ciento.

PRESUNTOS DELINCUENTES Y DELINCUENTES SENTENCIADOS 2006

Estado	Presuntos Delincuentes			Sentenciados		
	Común	Federal	Total	Común	Federal	Total
Aguascalientes	33.3%	21.1%	31.7%	30.4%	19.7%	27.9%
18 a 19 años	10.1%	6.5%	9.6%	9.4%	4.5%	8.3%
20 a 24 años	23.2%	14.6%	22.1%	21.0%	15.2%	19.7%
Chihuahua	31.1%	25.7%	30.1%	29.1%	26.6%	21.6%
18 a 19 años	8.7%	6.5%	8.3%	7.9%	7.0%	0.9%
20 a 24 años	22.4%	19.2%	21.8%	21.2%	19.5%	20.7%
Coahuila	31.2%	19.8%	30.0%	30.9%	22.1%	29.2%
18 a 19 años	8.3%	4.1%	7.9%	9.9%	3.9%	8.7%
20 a 24 años	22.9%	15.7%	22.1%	21.0%	18.2%	20.5%
Distrito Federal	33.7%	24.4%	32.7%	34.7%	22.7%	33.7%
18 a 19 años	10.5%	5.6%	10.0%	10.5%	5.2%	10.1%
20 a 24 años	23.2%	18.8%	22.7%	24.2%	17.5%	23.6%
Guanajuato	31.3%	23.0%	29.9%	33.0%	20.8%	30.6%
18 a 19 años	9.0%	4.7%	8.3%	9.3%	4.4%	8.3%
20 a 24 años	22.3%	18.3%	21.6%	23.7%	16.4%	22.3%
Jalisco	31.3%	22.6%	29.9%	34.5%	21.5%	31.4%
18 a 19 años	8.3%	6.4%	8.0%	8.9%	5.2%	8.0%
20 a 24 años	23.0%	16.3%	22.0%	25.5%	16.4%	23.3%
Nuevo León	34.2%	18.4%	30.7%	33.4%	14.4%	28.3%
18 a 19 años	9.4%	3.4%	8.1%	9.5%	1.7%	7.4%
20 a 24 años	24.8%	14.9%	22.6%	23.9%	12.7%	20.9%

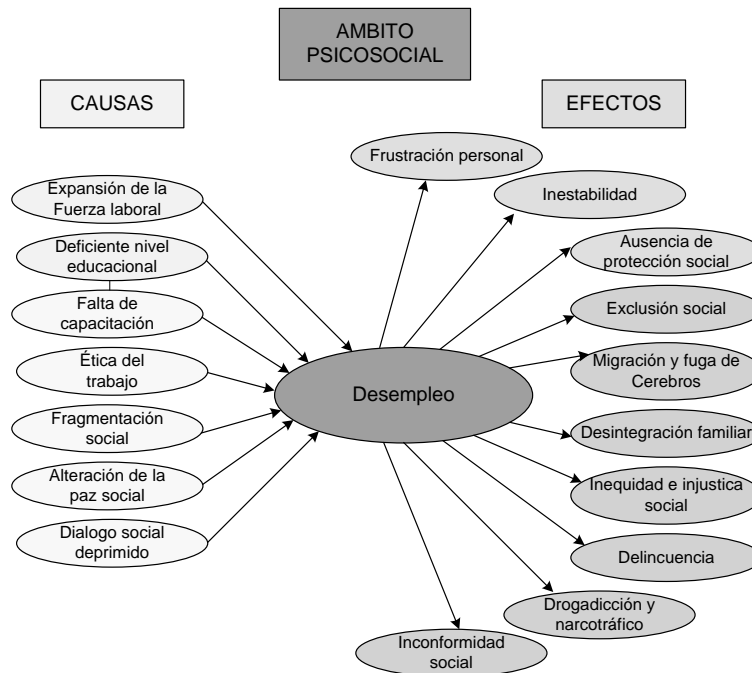
Fuente: Anuarios Estadísticos del INEGI. 2007

Para confirmar este dato, según cifras de la Tercera Encuesta Nacional sobre Inseguridad del ICESI, cerca del 45% de los delincuentes se encuentran en una edad de entre 12 y 25 años.



Por otra parte, según la Encuesta Nacional de la Juventud 2000,¹³⁰ el 41.3% de los jóvenes entre los 15 y 19 años de edad no acuden a la escuela, y de los que sí lo hacen al llegar a los 19 años de edad el 75% la abandona por diversos motivos, como los que se señalan en el siguiente esquema.

CAUSAS Y EFECTOS DEL DESEMPLEO EN EL AMBITO SOCIAL



¹³⁰ Esta encuesta la realizaron la Secretaría de Educación Pública, el Instituto Mexicano de la Juventud y el Centro de Investigación y Estudios sobre la Juventud. La cobertura fue nacional, la muestra incluyó 54,500 viviendas, y se entrevistó a jóvenes que tuvieran entre 12 y 29 años de edad. [http://prejal.oit.org.pe/docs/ficheros/200711210019_4_2_0.pdf]. Consulta realizada el 24 de septiembre de 2008.

3.5.4 La pobreza y la marginación

Por último, cabe advertir que si bien la falta de oportunidades de educación y de empleo inciden en la configuración de los riesgos potenciales para que se incrementen las conductas ilícitas, también existen otros aspectos como la pobreza y la marginación, que pueden abonar para crear condiciones propicias para la descomposición del orden social y la tranquilidad pública.

Por ejemplo, servicios básicos como energía eléctrica, agua entubada y drenaje, repercuten directamente en la calidad de vida de la población, en las expectativas de crecimiento de las comunidades y en el comportamiento de los ciudadanos.

La energía eléctrica es muy importante para las tareas de seguridad pública, permite el funcionamiento de las instalaciones y los equipos. Asimismo, el alumbrado público en las calles proporciona un ambiente de certidumbre que, en sentido contrario, puede provocar situaciones de oportunidad para que se perpetren robos, asaltos o violaciones.

Estudios criminológicos también consideran el entorno de vida de los individuos como potenciales causas del delito: por ejemplo, el hacinamiento y condiciones físicas de los espacios de desenvolvimiento, la carencia de servicios básicos o situaciones impropias a la dignidad humana.

POBLACIÓN TOTAL, INDICADORES SOCIOECONÓMICOS, ÍNDICE Y GRADO DE MARGINACIÓN Y LUGAR QUE OCUPA EN EL CONTEXTO NACIONAL 2005

Entidad federativa	% Población sin primaria completa de 15 años o más	% Ocupantes en viviendas sin drenaje ni servicio sanitario	% Ocupantes en viviendas sin energía eléctrica	% Ocupantes en viviendas sin agua entubada	% Viviendas con algún nivel de hacinamiento	% Ocupantes en viviendas con piso de tierra	% Población ocupada con ingreso de hasta 2 salarios mínimos	Índice de marginación	Grado de marginación	Lugar que ocupa en el contexto nacional
Nacional	23.10	5.34	2.49	10.14	40.64	11.48	45.30			
Guerrero	35.98	27.18	6.33	31.34	55.06	35.69	64.97	2.41213	Muy alto	1
Chiapas	42.76	8.07	5.88	25.90	60.20	32.99	78.14	2.32646	Muy alto	2
Oaxaca	38.49	6.84	7.21	26.29	53.06	35.17	69.65	2.12936	Muy alto	3
Veracruz	32.90	4.18	4.67	23.32	45.02	22.77	58.36	1.07674	Alto	4
Hidalgo	27.50	8.98	3.90	12.21	42.69	12.78	61.63	0.75057	Alto	5
Aguas.	17.82	1.68	0.85	1.79	34.34	2.36	32.79	- 0.95352	Bajo	28
Coahuila	14.60	1.65	0.77	2.17	33.71	2.51	32.97	- 1.13709	Muy bajo	29
B. California	15.02	0.56	1.49	4.89	32.26	3.95	14.24	- 1.25336	Muy bajo	30
Nuevo León	12.70	0.54	0.56	3.48	33.49	2.34	23.55	- 1.32611	Muy bajo	31
D. Federal	9.70	0.16	0.15	1.51	29.31	1.12	33.04	- 1.50487	Muy bajo	32

Fuente: Estimaciones del CONAPO con base en el II Censo de Población y Vivienda 2005 y Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo 2005 [IV Trimestre].

Por ejemplo, Guerrero; Chiapas, Oaxaca, Veracruz e Hidalgo, son las entidades más atrasadas, según el índice de marginación del *Consejo Nacional de Población*, que considera el porcentaje de la población sin primaria completa de 15 años o más, el de ocupantes de viviendas sin drenaje ni servicio sanitario, sin energía eléctrica, sin agua entubada, o con algún nivel de hacinamiento, o con piso de tierra, y el de población ocupada con ingreso de hasta 2 salarios mínimos.

No obstante, ninguna de estas entidades se encontró, en 1997 ó 2007, en los primeros lugares de los indicadores delictivos del país.

DELITOS POR CADA 100,000 HABITANTES

Delitos totales					Delitos totales				
#	Estado	1997	Estado	2007	#	Estado	1997	Estado	2007
1	BC	6,470.4	BC	4,316.5	28	CHIS	855.7	GRO	779.9
2	BCS	3,306.6	BCS	3,679.8	29	ZAC	847.0	CHIS	658.3
3	COL	2,716.3	YUC	3,157.2	30	MICH	846.3	TLAX	594.3
4	D.F.	2,677.0	TAB	2,925.1	31	SIN	793.8	DGO	566.4
5	CHIH	2,555.1	MOR	2,634.1	32	DGO	585.5	CAMP	212.7
	TOTAL	1,523.7	TOTAL	1,635.3		TOTAL	1,523.7	TOTAL	1,635.3

Por el contrario, Baja California y el Distrito Federal que se ubican en los lugares 30 y 32 por su nivel de marginación [cuentan con los mejores estándares de vida del país], ocuparon los primeros sitios en términos delictivos en 1997 y 2007.

En consecuencia, la vinculación entre aspectos sociales, económicos, educativos y delictivos es más compleja, intervienen factores diversos, como sucede en el caso de las drogas, que evidentemente se comercian en asentamientos de mayor población juvenil para asegurar grandes demandas.

Lo mismo sucede con los delitos patrimoniales como el robo en sus diferentes modalidades, que se cometen en los lugares donde precisamente se pueden obtener botines de mayor valor económico, lo que evidentemente no sucederá en la región de La Montaña de Guerrero, por citar un entorno geográfico de alta marginación que, sin embargo, ha sido foco de actividades primarias como el cultivo de amapola.

Por lo anterior, es necesario tener cuidado para no hacer juicios generales o concluyentes, toda vez que en los contornos del fenómeno criminal operan causas objetivas y subjetivas, individuales y colectivas, como las que se han analizado en este apartado.

EL FUTURO DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA. PROPUESTAS Y RECOMENDACIONES

Sumario: 4.1 *La coordinación es la clave maestra para avanzar.* 4.2 *Hacen falta mejores procedimientos para evaluar el desempeño institucional.* 4.3 *La delincuencia organizada desafía al Estado mexicano.* 4.4 *Por una nueva cultura de la prevención y la legalidad.*

4.1 LA COORDINACIÓN ES LA CLAVE MAESTRA PARA AVANZAR

4.1.1 La consultoría Giuliani al Gobierno del Distrito Federal. Una lección de descoordinación

Como se ha manifestado a lo largo de este trabajo, en la coordinación reside la esencia del Sistema Nacional de Seguridad Pública. El modelo de operación concebido en su Ley General sin lugar a dudas plantea los espacios, materias, instrumentos y acciones de confluencia y concurrencia entre las instituciones de los tres órdenes de gobierno, con el propósito de fortalecer la seguridad de las personas y sus derechos y combatir a la delincuencia de todo cuño.

En esta virtud, define al CNSP como la instancia superior de coordinación de las más altas autoridades del país. En particular, los titulares de los ejecutivos locales son responsables políticos y jurídicos de instruir a las instancias respectivas de sus gobiernos el desarrollo y la ejecución de las estrategias programáticas que aquel cuerpo colegiado asume. Para ello, se pueden y deben apoyar en el Secretariado Ejecutivo del propio Consejo Nacional.

Más que reiterativas estas reflexiones sirven de introducción para analizar un asunto específico en el cual funcionarios públicos exhibieron su fallas o desconocimiento del orden normativo, como indirectamente lo significó la asesoría contratada por el gobierno de la capital del país con el *Grupo Giuliani*, en el año 2002, bajo un financiamiento de más de 4.3 millones de dólares otorgados por empresarios, con el objetivo de que esta firma norteamericana especializada en temas de seguridad, emitiera propuestas para atajar y revertir el creciente fenómeno delictivo del Distrito Federal.

De esta forma, el 10 de octubre de 2002, Noticieros Televisa difundía la nota de la participación de Giuliani en el proyecto referido:

“El jefe de Gobierno del Distrito Federal anunció que el ex alcalde de Nueva York, Rudolph Giuliani, y su empresa, asesoraran al gobierno en materia de seguridad pública. En conferencia de prensa indicó que se determinó solicitar la colaboración del ex alcalde por los resultados que obtuvo con su programa cero tolerancia, que permitió erradicar la inseguridad en la llamada ‘urbe de hierro’. Manifestó que la asociación Giuliani hará un diagnóstico de la situación que priva en la capital en materia de seguridad, incluidos, aspectos administrativos, infraestructura, equipamiento y modo de operar de la policía. Señaló que una vez que se tenga el análisis de la situación, se propondrán ajustes a los programas para el combate a la delincuencia y toma de decisiones en las corporaciones policiales, creando una cultura de rendición de cuentas y aumento en la efectividad policial. Entre las 15 personas que colaborarán con Giuliani se encuentra Bernard Kerik, ex comisionado de la policía de Nueva York; Michael D. Hess, ex consultor jurídico de la

alcaldía de Nueva York. Thomas Von Esse, ex comisionado del Departamento de Bomberos; Richar J Sheirer, experto en Seguridad y Protección Civil; Deborah J. Kurtz, subcomisionada de entrenamiento, organización y desarrollo del Departamento de Policía, entre otros. El jefe de la policía capitalina, quien planeó esta asesoría, indicó que los gastos y honorarios por los servicios del ex alcalde norteamericano, no significarán un gasto a las arcas de la ciudad y el dinero de los contribuyentes ya que serán cubiertos por empresarios y personas de la sociedad civil que creyeron en la estrategia”.¹³¹

El abogado Rudolph Giuliani fue alcalde de la ciudad de *Nueva York*, entre 1994 y 2001, la tercera ciudad más densa del mundo después de Tokio y México, enfocando su administración en el progreso económico y la lucha contra el crimen que asolaba las calles de esa urbe cosmopolita. Logró disminuir impuestos, incrementar el turismo y generar empleos, así como reducir la incidencia delictiva en más del 65% y los asesinatos el 70%, merced a la instrumentación de dos programas fundamentales: *Tolerancia Cero* o *iniciativa para la calidad de vida y compstat*. Además, su pronta y efectiva reacción ante los atentados terroristas contra las *Torres Gemelas*, el 11 de septiembre de 2001, en donde estuvo permanentemente al frente de los operativos de rescate de las víctimas, de reconstrucción y de recuperación, le permitieron concluir su gestión con altos niveles de aprobación y reconocimiento que, incluso, le alcanzaron para contender en 2008, infructuosamente, por la candidatura del Partido Republicano a la Presidencia de su país.

La estrategia de *Tolerancia Cero* se inspiró en la teoría denominada *Broken Windows* o *Ventanas Rotas*, de los criminólogos *James Q. Wilson* y *George Kelling*, quienes sostenían que las infracciones menores [*disorders*] que se cometen en la vida cotidiana comunitaria, como tirar basura en las calles, beber alcohol, drogarse o prostituirse en las vías públicas, pintar *graffitis* en las paredes o romper ventanas, cuando no son sancionadas generan un ambiente propicio para su reproducción y la comisión de delitos más graves, el desorden es progresivo y afecta los estándares de vida colectivos, por lo que, dentro de los parámetros legales, se debe mantener el orden a toda costa.

Los panegiristas de esta hipótesis señalan que no se trata de una política de intolerancia sino de confianza en que un oficial de policía actuará oportunamente para preservar el orden, ejecutando desde una llamada de atención hasta la puesta a disposición del infractor en las instancias conducentes. La premisa de que se parte es que el desorden y el crimen están íntimamente ligados, sobre todo cuando la autoridad envía mensajes a la población y a los delincuentes potenciales en el sentido de que los hechos ilícitos o el descontrol social, por mínimos que éstos sean, gozarán de impunidad. Al dejarse una ventana sin reparar se está invitando a romper los demás cristales y, en consecuencia, el orden mismo.

Así declaraba *Giuliani* a Noticieros Televisa, cuando anunció que trabajaría para el gobierno del Distrito Federal:

“Bueno, nosotros nos hemos enfrentado a secuestros en Estados Unidos pero no de la misma manera como los sucedidos en la Ciudad de México, es un nuevo reto, pero no es muy distinta la situación a la que nos enfrentamos en Nueva York, teníamos una gran cantidad de asaltos, la gente tenía mucho miedo de caminar por las calles porque había personas que los detenían y les quitaban su dinero. Este fue un factor muy importante que evitaba que las personas vinieran de visita a Nueva York a principios de los años 90, así que esta estrategia que usamos, es una estrategia que también puede ser muy útil para enfrentarnos a la situación de secuestros en la Ciudad de México [...] La teoría de las

¹³¹ [<http://www.esmas.com/noticierostelevisa/mexico/258972.html>]. Consulta realizada el 21 de septiembre de 2008.

‘ventanas rotas’ es un programa de computadora donde analizas el crimen y usamos los recursos de la policía, deben ser muy útiles para darnos resultados que son necesarios”.¹³²

El sistema *computerized statistics* o *compared states* [*compstat*], consiste en una red computarizada con terminales en las patrullas, que incluye un mapeo de la ciudad o región. Controlada por un centro de mando en el cuartel general de la policía, hace posible disponer en tiempo real de información sobre las faltas o delitos cometidos en los respectivos distritos o territorios, así como la situación física y socioeconómica y los arrestos realizados en éstos, a fin de identificar rápidamente las zonas problemáticas y distribuir los efectivos de manera racional y oportuna para tener capacidad de respuesta inmediata ante cualquier eventualidad o contingencia reportada. También es un método que permite analizar estadísticas y escenarios para definir estrategias y operativos y medir el desempeño policial.

Los críticos de Giuliani afirman que sus éxitos se debieron en mucho a que su gobierno coincidió con el periodo del Presidente Clinton, que se caracterizó por altas tasas de crecimiento económico y bienestar social, así como por el ingreso de más de 100 mil policías a todas las corporaciones del país, con mejores sueldos y bonos entregables en función de los méritos, al igual que ascensos y reconocimientos. Además, que sus acciones de cero tolerancia desataron una cruzada contra los marginados, confiscación de automóviles con sonido musical elevado y de clientes de prostitutas y de motocicletas ruidosas, persecución permanente en las calles contra negros e hispanos, sobrepoblación en las prisiones con personas que cometieron faltas menores o eran indigentes, violencia, tortura y asesinatos, afrentas constantes contra los derechos humanos.

En este sentido, Irvin Waller, expresa:

“Rudolf Giuliani estaba en el lugar y el momento oportunos; en los años noventa los índices delincuenciales descendieron en todo Estados Unidos. De hecho, ya habían descendido de manera significativa cuatro años antes de que Giuliani fuera elegido. Es una idea muy difundida que más policías y políticas más agresivas reducen la delincuencia. Antes de que asesore los gobiernos de algunos países, ellos ya han decidido que con más policías y más estricta, solucionarán los problemas de violencia que padecen [...] Cualquier éxito que haya tenido Giuliani se dio a expensas de los contribuyentes y del preocupante aumento ininterrumpido de jóvenes tras las rejas, que denominó ‘hiperencarcelamiento’ [...] Hoy en día, hay más de dos millones de personas tras las rejas en Estados Unidos [22% de las personas presas en el mundo]. Una cosa es el carisma y la maquinaria de relaciones públicas de Giuliani, y otra completamente distinta las ideas descabelladas.”¹³³

La consultoría de Giuliani concluyó en agosto de 2003, con la entrega de un documento con 146 recomendaciones, las cuales en su mayoría fueron prácticamente semejantes a las estrategias y acciones que se desprenden de la LGEBCSNSP, los acuerdos del Consejo Nacional asumidos desde 1998 hasta antes de aquella fecha, y los convenios de coordinación anuales suscritos entre la Federación y los estados y sus anexos técnicos programáticos, como lo demuestra el cuadro comparativo siguiente, que contiene algunos ejemplos al respecto.

¹³² [<http://www.esmas.com/noticierostelevisa/mexico/259055.html>]. Consulta realizada el 20 de septiembre de 2008.

¹³³ WALLER, Irvin, *Menos represión. Más seguridad*, op. cit., pp. 23-24

GRUPO GIULIANI ¹³⁴	POLÍTICAS Y ESTRATEGIAS DEL SNSP
<p>PROFESIONALIZACIÓN</p> <p>39.- Evaluación del Personal.</p> <p>42.- Sistemas de control de calidad.</p> <p>58.- Programa para el desarrollo del profesionalismo.</p> <p>62.- Seguridad de los policías.</p> <p>63.- Mejorar la calidad de vida de los policías.</p> <p>65.- Tres tipos de capacitación: a reclutas, en campo y actualización.</p> <p>66.- Monitoreo de la excelencia en capacitación</p> <p>67.- Excelencia de Instructores</p> <p>68.- Formación de instructores.</p> <p>69.- Evaluaciones estandarizadas y actualización de planes.</p> <p>72.- Programas de actualización.</p> <p>92.- Distribución de recursos humanos de acuerdo a las necesidades.</p>	<p>PROFESIONALIZACIÓN</p> <ul style="list-style-type: none"> • Evaluar las características y perfiles del personal con fines de certificación y depuración. • Actualizar los procedimientos de reclutamiento y selección, atendiendo a perfiles requeridos por los servicios de seguridad pública. • Incorporar sistemas de supervisión, control, evaluación y capacitación permanentes. • Adecuar los niveles de remuneración, así como las prestaciones del personal, para favorecer su seguridad económica y permanencia en las corporaciones, para disminuir los índices de deserción y desviación. • Fortalecer el sistema nacional de formación académica y el servicio civil de carrera. • Se firmaron en los estados anexos técnicos del programa de capacitación básica, actualización y especialización. • Redistribuir e incrementar el número de elementos en función de la población, la extensión territorial y la incidencia delictiva. <p>[Véase artículos 23 y 24 de la LGEBCSNSP, así como el numeral 2.2.6 del capítulo segundo de este trabajo, cuadro relativo a los acuerdos de la V sesión del CNSP, Eje 1].</p>
<p>TECNOLOGÍA</p> <p>11.- Identificación de zonas delictivas.</p> <p>47.- Rastreo de las llamadas de emergencia.</p> <p>51.- Centros de operaciones [puesto de mando].</p> <p>95.- Programa tecnológico integral, que consiste en una red de voz, datos y video para garantizar compatibilidad y estandarización, así como la creación de un área especializada en desarrollo tecnológico para coordinar proyectos.</p> <p>96.- Integración de infraestructura tecnológica</p> <p>97.- Reasignación de recursos en el Centro de Comunicaciones 060.</p> <p>98.- Seguridad del sistema de radio; idealmente se deberá invertir para cambiar a un sistema <i>TETRA</i>, para ampliar de manera considerable las capacidades de comunicación de la SSP.</p>	<p>TECNOLOGÍA</p> <ul style="list-style-type: none"> • Diseñar, construir y operar la Red Nacional de Telecomunicaciones que mejore la capacidad nacional, estatal e interestatal de vigilancia, disuasión, reacción, investigación, aprehensión, procesamiento, ejecución de penas y medidas de seguridad. Así como la integración de un sistema de voz, datos e imagen a nivel federal, estatal y municipal • En la V sesión del CNSP, del 25 de agosto de 1998, se presentó el informe del Comité de Trabajo integrado por expertos de las secretarías de Gobernación y de Comunicaciones y Transportes y de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, respecto de las características técnicas que debería tener la Red, entre otras: <i>construir una red de radiocomunicación con cobertura nacional, conformada por 32 redes físicas e independientes; tecnología digital y encriptada bajo un esquema celular troncalizado, operando con estándares tecnológicos homologados, una administración, gestión y monitoreo centralizado por el Estado y seguridad de grado militar; banda de operación para uso exclusivo de seguridad pública.</i> • Acuerdo 47/99 de la VI sesión del CNSP: las entidades federativas se comprometen a otorgar todos los apoyos jurídicos, administrativos y técnicos, para la instalación y funcionamiento de los centros estatales de comunicación, cómputo, control y comando C4, a efecto de lograr su adecuada integración a la Red Nacional de Telecomunicaciones. • Acuerdo 48/99: Se aprueba que las entidades federativas adquieran, administren y operen, el equipo y el programa de

¹³⁴ Las recomendaciones fueron tomadas directamente del reporte *Giuliani-SSP* [<http://www.ssp.df.gob.mx>]. Consulta realizada el 26 de septiembre de 2004. Los números ordinales que les anteceden corresponden a cada una de ellas según el documento.

<p>99.- Coordinación del Sistema de Monitoreo y Puesto de Mando.</p> <p>100.- Actualización hacia tecnologías de vanguardia.</p> <p>101.- Respaldo de la Información.</p> <p>102.- Ampliación del Sistema Telefónico.</p> <p>108.- Ubicación automática de llamadas en el Sistema 060.</p> <p>109.- Modernización de las estaciones de trabajo del 060.</p> <p>111.- Redistribución de Frecuencias de Radio.</p>	<p>cómputo que reúnan las mismas características, técnicas y funciones operativas, para ofrecer de manera eficiente a la comunidad el Servicio Telefónico Nacional de Emergencia, bajo el indicativo nacional 066.</p> <ul style="list-style-type: none"> • En 30 entidades de la República operan -datos en 2003- los C4, cuya tecnología permite la identificación y rastreo de las llamadas de emergencia; el monitoreo y administración de la red de radiocomunicación; la incorporación de geoposicionadores satelitales GPS, entre otros servicios de vanguardia. • El CNSP aprobó la utilización del sistema celular encriptado bajo el estándar <i>TETRAPOL</i>. • La SCT, en la VII Sesión del CNSP, oficialmente asignó el segmento radioeléctrico exclusivo para la Red Nacional de Telecomunicaciones, en la parte alta de la banda de 300 MHz. 30 entidades federativas habían cumplido con la migración a estos sistemas de alta seguridad, con excepción del GDF -2003-. • Asimismo, la propia SCT determinó que la redistribución de frecuencias en el Valle de México de la banda de 800 MHz, que en ese entonces utilizaban las corporaciones del Gobierno del DF resultaban inviables. <p>[Véase los artículos 47 y 48 de la LGEBCSNP, así como el numeral 2.2.6 del capítulo segundo de este trabajo, cuadro relativo a los acuerdos de la V sesión del CNSP, Eje 4].</p>
SISTEMAS DE INFORMACIÓN	SISTEMA NACIONAL DE INFORMACIÓN
<p>3.- Sistematización de la información.</p> <p>15.- Uso de fotografías para identificar delincuentes.</p> <p>48.- Acceso de la policía al historial de delincuentes y toma de huellas y fotografías a los detenidos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Acuerdo 65/99 de la VII sesión del CNSP: Se exhorta a las entidades federativas, en términos de los artículos 25 y 41 de la LGEBCSNP, para contribuir a la integración del Registro Nacional de Huellas Dactilares con la información correspondiente de los registros nacionales de Personal de Seguridad Pública -se refiere a los elementos de las corporaciones-, de Identificación -procesados y sentenciados- así como para la integración de fichas señaléticas mediante la utilización del sistema automatizado de identificación de huellas dactilares AFIS. • Dichos registros son bases de datos administradas por el Secretariado Ejecutivo del SNP y a la que tienen acceso las entidades del país a través de sus enlaces informáticas.
EQUIPAMIENTO	EQUIPAMIENTO DE CORPORACIONES
<p>107.- Equipamiento de las oficinas de los sectores.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Cada año se ha suscrito un anexo técnico del Programa de Equipamiento de Corporaciones que considera vehículos, mobiliario, uniformes, armamento, laboratorios, etcétera. • En los anexos técnicos, a partir 2001, se autorizó la construcción de 64 coordinaciones regionales que solicitó el Jefe de Gobierno para ese propósito.
LA COMUNIDAD	PARTICIPACIÓN DE LA COMUNIDAD
<p>137.- Campañas de publicidad.</p> <p>138.- Reuniones periódicas y permanentes con la comunidad.</p> <p>139.- Registro y monitoreo sistemático de las denuncias de la comunidad.</p> <p>140.- Creación de la Unidad de Asuntos Comunitarios.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Introducir en la cultura popular mediante la propaganda total una actitud de respeto a la ley, rechazo al fenómeno delictivo y confianza en las instituciones. • Crear esquemas de contraloría social orientados a detectar deficiencias y medidas de solución. • Suscribir convenios para difundir medidas y programas de prevención genéricas. • Diseñar programas en centros escolares y asociaciones civiles. • Establecer el buzón ciudadano y aprovechar los medios electrónicos.

<p>141.- Capacitación en problemas de la comunidad.</p> <p>144.- Unidad de seguridad escolar.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Elaborar un código ciudadano que induzca la cultura de la prevención y la denuncia. <p>[Véase los artículos 49, 50 y 51 de la LGEBCSNP, así como el numeral 2.2.6 del capítulo segundo de este trabajo, cuadro relativo a los acuerdos de la V sesión del CNSP, puntos 5.8 y 6.1].</p>
<p>SISTEMA COMPSTAT</p>	<p>C4</p>
<p>Recomendaciones de la 1ª a la 10ª, relativas a la instalación y operación de este sistema.</p> <p><i>Compstat</i>, dice el documento, es una herramienta ideal para facilitar la toma de decisiones y acciones. Es mucho más que un sistema de información, es una filosofía de administración inteligente que conduce a la organización a un proceso de reflexión y autocrítica. El compartir la información permite que se descentralicen las decisiones y los mandos regionales y sectoriales adquieran la responsabilidad de disminuir los índices delictivos en sus territorios de manera directa.</p> <p>La SSP debería contar con una unidad <i>compstat</i>, encargada de recolectar, analizar y difundir los datos sobre el crimen. Debe trabajar coordinadamente con la PGJDF y con las unidades de planeación y control de sectores, para validar la información y analizar la estadística de la incidencia criminal y del trabajo de la policía y desarrollar mapas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • El objetivo esencial del Centro de Comando, Control, Comunicaciones y Cómputo C4, radica en establecer una línea de coordinación perfectamente identificada para decidir y ejecutar acciones y dispositivos entre las instituciones de seguridad pública de los tres órdenes de gobierno y los grupos de asistencia y apoyo civil; realizar los procedimientos de monitoreo y control, en tiempo real, de los acontecimientos e incidentes relacionados con la alteración del orden y la paz públicos y de contingencias producidas por fenómenos propios de la naturaleza y de la ubicación geográfica del Estado; propiciar la comunicación operativa de las diversas corporaciones; promover el desarrollo de procedimientos para la recopilación, clasificación, almacenamiento, transmisión y consulta de información estratégica para la planeación y definición de las estrategias de combate a la delincuencia - zonas criminógenas, identificación de bandas y movimientos, etcétera-, así como resguardar y administrar los sistemas informáticos y de telecomunicaciones. • De esta forma, por la naturaleza del C4 que supone la interrelación física y un esquema de interacción al interior de sus instalaciones, de sendos representantes calificados de las corporaciones, a través de los puestos de decisión y despacho y de la metodología correspondientes, debe operar y asesorar o auxiliar a las autoridades en el cumplimiento de sus respectivas funciones y servir a la sociedad de manera organizada, expedita y eficiente, y, de esta forma, medir la calidad del desempeño de las corporaciones y sus elementos en lo particular. <p>[En 2003, prácticamente ya estaban construidos y operando sendos C4 en todas las capitales del país y subcentros en otras ciudades, en algunas de manera incipiente, salvo el Distrito Federal].</p>

De lo expuesto, y en un plano de absoluta objetividad, se desprende que varias de las recomendaciones de los asesores internacionales se encontraban plasmadas en la LGEBCSNP y en los ejes, estrategias y acciones acordados por el Consejo Nacional [soportadas con recursos financieros suficientes del FASP que a 2008 suman más de 3.5 mil millones de pesos] y que en ese entonces, el año de 2003, tenían avances verdaderamente significativos en la mayoría de las entidades federativas, pues éstas habían iniciado con la ejecución y el cumplimiento de los mismos aún cuando no de manera uniforme pero con mayor determinación que el gobierno del Distrito Federal, en donde se concentra una gran parte de la incidencia criminal nacional y de los recursos invertidos.

El punto de conflicto radicó en el hecho de que las autoridades capitalinas eran de un partido distinto del que provinieron los presidentes que gobernaron el país en esas épocas y, por tanto, privilegiaron sus diferencias políticas para regatear su participación en los esquemas de coordinación que prevé el Sistema Nacional, sin que acertaran a comprender que la seguridad pública, por mandato de ley, es una función de Estado que obliga a acometerla por encima de criterios que no sean estrictamente jurídicos y

técnicos. Este desfase se reflejó en atraso en el ejercicio de los recursos financieros otorgados a través del FASP, en demérito de la modernización integral de las corporaciones y, finalmente, en perjuicio de la sociedad.

Por ejemplo, el periódico El Universal, de fecha 19 de enero de 2007,¹³⁵ publicó nota, que dice:

“El jefe de Gobierno capitalino, instruyó ayer a los miembros de su gabinete para iniciar los trámites que permitan la creación del centro de emergencias de la capital del país, conocido como C4. Durante la sesión ordinaria del Consejo de Seguridad, que tendrá como secretario al procurador capitalino, explicó que debido a que no se cuenta con este centro, se deben iniciar los trabajos de gestión ante el Consejo de Seguridad Pública federal, con la finalidad de tener instalaciones y equipo, y que se ponga en operación dicha instancia de gobierno [...] Explicó que para la entrada en operación del mismo se requieren entre 50 y 60 millones de pesos, así como una inversión del gobierno local, pero confió en que se logre y se ponga en marcha a la brevedad. El objetivo de dicho centro de emergencias es concentrar la información y lograr que el gobierno local tenga capacidad de reacción de todos sus servicios de emergencia, no sólo de policías y bomberos, explicó el jefe de gobierno. En la reunión, el secretario de Seguridad Pública del Distrito Federal, solicitó que el manejo de dicho centro esté a cargo de la dependencia que él encabeza. Lo anterior debido a que la SSP-DF ha aplicado ya los esquemas previos para desarrollar el Centro de Control, Comunicaciones y Cómputo, conocido como C4, y a partir de ello la ciudad se incorporó a la Red Nacional de Teléfonos de Emergencia. Dijo que la SCT ya puso límite al gobierno para eliminar el 060 y que se homologue al 066”.

De esta forma, la administración del Distrito Federal, casi diez años después, comenzó a cumplir con una estrategia nacional acordada por el CNSP. Luego, el problema de fondo se encuentra, como se ha manifestado, en que la LGEBCSNSP no contempla sanciones o mecanismos para coaccionar a sus integrantes al cumplimiento oportuno de los acuerdos. Además, ese gobierno tampoco ha creado el Secretariado Ejecutivo del Consejo Local de Seguridad Pública, lo que es otra razón que le ha impedido avanzar aceleradamente con los compromisos de coordinación del SNSP.

Por último, las recomendaciones del reporte Giuliani relativas a la atención de los niños en la calle, a la prostitución en vía pública, a medidas de control para evitar *franeleros* y limpia parabrisas, entre otras inscritas en el principio de cero tolerancia, fueron recogidas en la *Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal*, promulgada por el Jefe de Gobierno en mayo de 2004, instrumento jurídico que en su momento despertó fuertes inquietudes por los serios conflictos sociales que su aplicación podría generar ante una criminalización indirecta de la pobreza.

Además que, como ya se refirió, el ex alcalde *neoyorkino* tuvo la ventaja de que al aplicar su programa, a la par, en los EUA se abrieron opciones laborales a donde potencialmente podían dirigirse quienes se dedicaban a actividades informales o marginales, situación que es diferente en la Ciudad de México donde las oportunidades de empleos son escasas.

Si bien, revisar el derecho comparado y las experiencias exitosas en la definición e instrumentación de políticas públicas de otras latitudes es un ejercicio responsable y científico, también lo es analizar cuidadosamente los escenarios socioeconómicos en que se aplican, pues copiarlos o adaptarlos mecánicamente a las realidades locales puede representar mayores riesgos que beneficios.

¹³⁵ [<http://www.eluniversal.com.mx/ciudad/81952.html>]. Consulta realizada el 22 de septiembre de 2008.

Si el gobierno de la capital del país hubiera cumplido sus obligaciones de coordinarse efectivamente y cumplir las metas trazadas en el marco del SNSP, los más de cuatro millones de dólares entregados al consultor mejor destino pudieron haber tenido aplicándose, *verbigracia*, para crear un fondo de vivienda para policías profesionales, certificados y honestos, o mejores seguros de vida acordes con el riesgo de su función.

4.1.2 Es impostergable fortalecer la operación de los consejos de seguridad pública [nacional, estatales y municipales]

Por la investidura de sus integrantes y las atribuciones constitucionales y legales que les competen, cada reunión del Consejo Nacional en los hechos significa un encuentro de la República. Incluso, desde el punto de vista formal, es el único espacio de esta naturaleza establecido en el Derecho mexicano, ni siquiera la Conferencia Nacional de Gobernadores [CONAGO] tiene una fuente legal semejante.

No podría ser de otra manera porque el asunto que convoca es la seguridad pública, la razón de ser primaria de todo Estado nacional y, por lo mismo, de sus reflexiones, análisis, resoluciones y acuerdos acerca de los temas que tiene la obligación legal, pero sobre todo ética y política, de abordar y encauzar, dependen la vigencia de las libertades, la protección de los derechos fundamentales de las personas, el vigor del orden jurídico y la estabilidad institucional.

El Consejo Nacional tiene la misión última de articular políticas públicas de seguridad, en función de los problemas estructurales y coyunturales, a fin de que el país en su conjunto, pueblo y autoridades, gobernantes y gobernados, cuenten con las condiciones necesarias para promover el desarrollo económico, democrático y social, el progreso individual y colectivo.

No es poca cosa. Se trata de construir y mantener día a día un régimen de convivencia comunitaria racional y civilizada, alejado de toda manifestación que lesione la dignidad del ser humano. De intentar y pugnar por vivir en un Estado de derecho, palabras que cotidianamente pierden sentido por la agresiva realidad o entelequia cada vez más alejada del ideal social ante la crisis de criminalidad y la desaparición de la organización estatal formal en amplias regiones de la nación.

Así las cosas, asesinatos, secuestros, robos, corrupción, violaciones, decapitados, miedo, coraje, impotencia, narcotráfico, drogas, prostitución y terrorismo, son hechos y palabras que se hacen comunes en la vida y en el vocabulario permanente de la gente de todos los estratos sociales.

Estas reflexiones no son una retahíla de sentimentalismos o lugares comunes. Intentan encuadrar la importancia de que las autoridades de los tres órdenes de gobierno, por encima de diferencias partidistas o ideológicas, con visión de Estado y no de intereses sectarios por legítimos que pudieran ser, se pongan a trabajar consistentemente, con método y sistema, para intentar recomponer la cruda realidad dibujada por la inseguridad.

No tienen que inventar o generar *ad infinitum* leyes o reformar las vigentes, disputar preeminencias o proponer nuevas instancias, porque no hay tiempo para ello. En todo caso, porque además es un mandato no discrecional, ahora más que nunca tienen el deber de acatar las normas positivas vigentes que rigen sus actos y actuar ejerciendo plenamente las facultades y potencialidades de las instituciones que representan y, en la medida de lo posible, procesar al mismo tiempo las transformaciones legales estrictamente necesarias.

Con relación a este último aspecto, Luigi Ferrajoli refiere que el mundo atraviesa por una crisis del Derecho y de la razón jurídica:

“Tal crisis se manifiesta en la inflación legislativa provocada por la presión de los intereses sectoriales y corporativos, la pérdida de generalidad y abstracción de las leyes, la creciente producción de leyes-acto, el proceso de descodificación y el desarrollo de una legislación fragmentaria, incluso en materia penal, habitualmente bajo el signo de la emergencia y la excepción [...] Yo creo que el peligro para el futuro de los derechos fundamentales y de sus garantías depende hoy no sólo de la crisis del derecho, sino también de la crisis de la razón jurídica; no sólo del caos normativo y de la ilegalidad difusa, sino también de la pérdida de confianza en esa *artificial reason* que es la razón jurídica moderna, que erigió el singular y extraordinario paradigma teórico que es el Estado de derecho”.¹³⁶

Por consiguiente, es imperativo para los gobernantes cumplir la LGEBCSNSP, que instituyó al Consejo Nacional como el ámbito supremo de coordinación de los tres órdenes de gobierno establecidos por la Constitución.

De esta forma se tiene que trabajar permanentemente, porque es imposible y ni siquiera recomendable cambiar la naturaleza federal del Estado mexicano. No hay tesis que demuestre que el auge de la delincuencia tenga su origen en la forma estadual de una nación. Por ejemplo, en Estados Unidos, que también se trata de un régimen federal, la actividad policial es responsabilidad del gobierno local, la ciudad y el condado, por lo que existen aproximadamente 17 mil entidades policiales en dicho país vecino del norte.¹³⁷

De esta guisa, continuarán operando treinta y tres procuradurías, órganos jurisdiccionales y corporaciones de policías investigadoras, tanto de la Federación cuanto estatales, más las fuerzas locales y municipales, que son centenas, para prevenir ilícitos junto con la PFP, entes que conforman la parte esencial del orden gubernamental responsable de la seguridad pública, junto con las de reinserción social o penitenciarias. Al final de cuentas los fueros federal y común se subsumen, conjugan e integran en el todo orgánico que es el Estado mexicano.

Por lo anterior, a estas alturas es ocioso continuar vertiendo argumentos, sobre todo por los funcionarios públicos, de que en la estructura estatal y la disparidad en la capacidad de respuesta de las respectivas instituciones anida la causa fundamental que ha impedido frenar las crecientes y cada vez más agresivas manifestaciones delincuenciales.

En consecuencia, las autoridades federales, estatales y municipales se tienen que concentrar en trabajar coordinadamente y en definir objetivos concretos, precisos, efectivos e inmediatos. El medio establecido para ello es el Consejo Nacional que, desde el año 2001 hasta su XXIII sesión del 21 de agosto del 2008, en que se asumió el *Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad*, se había desvirtuado y desnaturalizado en sus alcances, en mucho por desdén o desconocimiento de su trascendencia por parte de algunos gobernadores que lo han integrado pero no han puesto la atención ni otorgado el seguimiento debidos a la ejecución de los acuerdos e, igualmente, por la irresponsabilidad de la mayoría de quienes han ocupado la titularidad del Secretariado Ejecutivo del SNSP.

¹³⁶ FERRAJOLI, Luigi, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, 5ª ed., Madrid, Trotta, 2006, p. 16.

¹³⁷ Cfr. VARENIK, Robert O. [coord.], *Accountability. Sistema policial de rendición de cuentas*, 1ª ed., México, CIDE-INSyDE, 2006, p. 109.

Carlos Mendoza Mora, avezado en temas de seguridad pública, con precisión y en términos llanos explica la naturaleza e importancia del CNSP:

“El Consejo Nacional de Seguridad Pública es una figura jurídica y política visionaria, bien diseñada y estructurada. Su fundamento fáctico se encuentra en un entorno socio-político caracterizado por crecientes índices de inseguridad e inestabilidad económica, al tiempo que el PRI perdía elecciones y el control de los poderes ejecutivos de estados y municipios y congresos locales. En este contexto, las facultades meta legales de la presidencia desaparecían y sus acuerdos formales e informales dejaban de ser “dogmas” que debían acatarse sin discusión por los órdenes del poder público y los gobernantes, mientras que la delincuencia organizada y común crecían exponencialmente. Por tanto, el diseño centralizado de las políticas nacionales perdía vigencia haciéndose necesario buscar nuevas formas de participación y de gestión de las autoridades para intentar cumplir con el principio básico que da razón al Estado: salvaguardar la integridad física y los derechos fundamentales de las personas. Así, el régimen del Presidente Zedillo y el Congreso Federal, definieron un método de trabajo democrático y republicano con la creación y el diseño legal del SNSP, en particular el CNSP, que aglutina a gobernadores, secretarios del despacho y representaciones de los municipios y poderes judiciales. En teoría, tendría que funcionar mediante el principio de mayorías, sin considerar filiación partidista o afinidades ideológicas de sus miembros, para decidir estrategias y acciones argumentadas y razonadas, sobre diagnósticos y evaluaciones del cumplimiento de metas, con el objetivo de fortalecer al Estado de derecho, sin que aquéllas fueran ya decisión de un sólo hombre sino producto del consenso. Sin embargo, el CNSP no ha ejercido sus facultades en todas sus potencialidades. Desde 1996 hasta el pasado miércoles 9 de enero, ha sesionado en veintiún ocasiones, un promedio de menos de dos al año. En la última reunión, se anunció la asignación de 6 mil millones de pesos para distribuir entre los estados y se ratificaron los ejes de trabajo que, con ligeros cambios de nombre, están vigentes desde hace diez años. Este cuerpo colegiado se reúne fundamentalmente para autorizar cuestiones de índole presupuestal que si bien son relevantes, más lo serían si versaran sobre estudios que explicasen la etiología del delito, nuevas formas de combate a la delincuencia, o para intercambiar experiencias y analizar el *modus operandi* de la criminalidad en cada región, de viva voz de los gobernantes [...] En síntesis, se trata de que el CNSP se reúna constantemente, que sus integrantes se “arremanguen” las camisas para discutir, evaluar y acordar, no en hora y media sino en jornadas que ocupen el tiempo necesario, estrategias viables, efectivas y eficaces para prevenir y combatir a la delincuencia común y organizada en el marco de la ley pero con toda la fuerza organizada del Estado, máxime que en el Presidente Calderón se aprecia voluntad para, no obstante los riesgos, acometer este desafío en el que prácticamente se juega el futuro de nuestra nación.”¹³⁸

En julio de 2001, Carlos Mendoza, actualmente profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, era un funcionario del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, cuando por méritos propios fue seleccionado y becado por el gobierno de Francia para realizar su maestría en la Escuela Nacional de Administración Pública de ese país, con prácticas en la Policía Francesa. A su regreso a México, al año siguiente, quien en 2002 se desempeñaba como Secretaria Ejecutiva del SNSP, sin justificación alguna le cerró la posibilidad de reincorporarse al propio Sistema Nacional, al que había servido por más de siete años, siendo actor y testigo del nacimiento y desarrollo, en su primera etapa, de dicha institución. Éste es un claro ejemplo de la indolencia e irresponsabilidad con que se actuó en el sexenio 2000-2006, pues además de los magros resultados en el combate a la criminalidad, se desdeñaron

¹³⁸ MENDOZA MORA, Carlos, *Importancia del Consejo Nacional de Seguridad Pública*, El Economista, columna Seguridad Pública, El Economista S.A de C.V, México, año 20, 15 de enero del 2008, p. 39.

recursos humanos que contaban con experiencia y capacitación especializada en la materia, tanto a nivel nacional cuanto internacional, como fue este caso particular.

Por lo expuesto, se hacen las siguientes recomendaciones para fortalecer la funcionalidad del CNSP, que ideal sería se incorporaran al marco legal renovado que deberá integrarse antes de diciembre del 2008, como lo ordena la reforma constitucional.

I. Integración de los consejos

En virtud de las elevadas y trascendentales facultades que asisten al Consejo Nacional, y no obstante que prácticamente las últimas sesiones han sido encabezadas por el Presidente de la República, se tendrá que considerar su incorporación formal así como la del Secretario de Gobernación y los funcionarios responsables del desarrollo social, porque las estrategias y medidas que el consejo adoptará en el futuro tienen que incidir y conjugarse con las de prevención primaria, en una visión de corto, mediano y largo plazo.

Asimismo, y toda vez que la administración de justicia es un eslabón fundamental de la cadena de la seguridad pública, es necesario agregar la presencia del máximo órgano jurisdiccional nacional y la representación de los estatales, al igual que la del Poder Legislativo, por conducto de los titulares de las comisiones de seguridad pública, por ejemplo, que tiene la delicada encomienda de crear y renovar el orden jurídico para evitar que, precisamente por desconocimiento, incurran en los errores que se detallaron en el capítulo segundo.

No menos importante es la participación del titular de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; toda política en la materia es menester sustentarla invariablemente en el respeto absoluto a las garantías constitucionales.

PROPUESTA DE INTEGRACIÓN DEL CONSEJO NACIONAL
1. El Presidente de la República, quien a su vez lo presidirá.
2. Los gobernadores de los estados y el Jefe del Gobierno del Distrito Federal.
3. El Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
4. El Presidente de la Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia.
5. Sendos representantes de las cámaras de Senadores y Diputados federales.
6. El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
7. El Secretario de Gobernación.
8. El Secretario de Seguridad Pública, quien será el Vicepresidente.
9. El Secretario de la Defensa Nacional.
10. El Secretario de Marina.
11. El Procurador General de la República.
12. El Secretario de Comunicaciones y Transportes.
13. El Secretario de Hacienda y Crédito Público.
14. El Secretario de Educación Pública.
15. El Secretario de Desarrollo Social.
16. El Secretario de Salud.
17. Un representante de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia.
18. Un representante de la Conferencia Nacional de Participación Municipal.
19. Un representante de la Conferencia Nacional de Secretarios de Seguridad Pública.
20. El Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Tal y como lo plantea el artículo 13 de la LGEBCSNSP, el Consejo podrá invitar a sus sesiones a expertos, instituciones académicas, de investigación y agrupaciones del sector social y privado relacionadas con los temas y materias a desahogar.

En consecuencia, a propuesta del Secretario Ejecutivo del SNSP, el Consejo elegiría las organizaciones de la sociedad que se incorporarían de manera permanente a sus sesiones, valorando la seriedad y pertinencia de su integración y sus respectivos planteamientos.

PROPUESTA DE INTEGRACIÓN DEL CONSEJO ESTATAL
1. El Gobernador del Estado, quien lo presidirá.
2. El Secretario General de Gobierno, quien será el Vicepresidente y convocará y presidirá las sesiones en representación del Titular del Ejecutivo.
3. El Secretario de Seguridad Pública.
3. El Procurador General de Justicia.
4. Los presidentes municipales de la Entidad, o una representación regional.
5. El Secretario de Desarrollo Social.
6. El Secretario de Obras Públicas.
7. El Secretario de Desarrollo Económico.
8. El Secretario de Finanzas.
9. Los titulares de los sistemas de educación y salud de la entidad.
10. Los representantes de los poderes Judicial y Legislativo.
11. Los titulares de las corporaciones de policía y custodia estatales.
12. El Presidente de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos.
13. El Presidente del Consejo Estatal de Consulta y Participación de la Comunidad.
14. Los representantes o delegados en el Estado de las secretarías de Gobernación, de la Defensa Nacional, de Marina, de Seguridad Pública, de Comunicaciones y Transportes, de Educación Pública y de Desarrollo Social; de la Procuraduría General de la República; del Centro de Investigación y Seguridad Nacional; asimismo, del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.
15. El Secretario Ejecutivo del Sistema Estatal de Seguridad Pública.

Por otro lado, los consejos estatales, presididos por los gobernadores, y los municipales o delegacionales tratándose del Distrito Federal, por los presidentes de los ayuntamientos o jefes delegacionales, respectivamente, se integrarán de manera análoga, incorporando a los funcionarios relativos, incluidos los delegados de las dependencias federales en el Estado según las necesidades y, de ser el caso, estatales en el ámbito municipal, con sus respectivos secretariados ejecutivos responsables de procesar y promover la ejecución de los acuerdos.

PROPUESTA DE INTEGRACIÓN DEL CONSEJO MUNICIPAL
1. El Presidente Municipal, quien lo presidiría.
2. El Síndico procurador;
3. Los regidores integrantes de las comisiones del Ayuntamiento relacionados con la seguridad pública y el desarrollo socioeconómico.
4. Los delegados federales o estatales que a juicio del Presidente se deban convocar.
5. El Titular de Seguridad Pública del ejecutivo estatal o su representante.
6. Un representante de la Procuraduría General de Justicia.
7. El Secretario Ejecutivo del Sistema Estatal o su representante.
8. El director de Seguridad Pública y Tránsito.
9. Un juez auxiliar o calificador.
10. El Presidente del Comité Municipal de Consulta y Participación de la Comunidad y, en su caso y a propuesta de éste, los representantes de organizaciones sociales y privadas
11. Los delegados municipales que sea necesario incorporar en función de la incidencia delictiva de sus respectivas zonas;
12. El Presidente de la Comisión Municipal de Derechos Humanos, de ser el caso;
13. El Secretario del Ayuntamiento, quien fungiría como Secretario Ejecutivo del Consejo.

El Secretariado Ejecutivo del Consejo Estatal de que se trate, dará asesoraría permanente a los consejos municipales, a fin de que dispongan de información precisa y oportuna acerca de los acuerdos y programas del SNSP, que permitan estructurar acciones entre los tres órdenes de gobierno bajo diagnósticos certeros y confiables, para estar en condiciones de actuar de forma integral y armónica, velando por la eficiencia en el uso de los recursos humanos, materiales y financieros.

En la medida en que los consejos municipales operen de manera regular y sistemática, se convertirían en fuente invaluable para soportar el funcionamiento, las deliberaciones y los acuerdos del Consejo Estatal, habida cuenta que las autoridades municipales son el contacto más próximo entre la sociedad y el poder público.

Lo que se deja de hacer en el municipio inmediatamente repercute en el juicio popular respecto de la actuación del gobierno en general, pues la sociedad demanda una mejor seguridad sin detenerse a considerar fueros, atribuciones u órdenes de competencia.

Hasta antes del año 2008, en que comenzó a instrumentarse el SUBSEMUN, los programas del SNSP se han dirigido principalmente para beneficiar a las instancias estatales, salvo aquéllos que por su propia naturaleza tienen una incidencia tangencial en el municipio, porque se trata de la realización de una obra, la instalación de infraestructura tecnológica, la integración de bases de datos y la entrega casuística de equipamiento, y no necesariamente por tratarse de acciones planeadas integralmente.

II. Sesiones de los consejos

El artículo 16 de la LGEBCSNSP, señala que el Consejo Nacional se reunirá cuando menos cada seis meses. El escenario actual obliga a hacer de este cuerpo colegiado un órgano dinámico, por lo que es recomendable que sesione cada dos meses para acordar los asuntos respectivos y realizar un seguimiento puntual de los mismos.

De esta manera, esta periodicidad supondría la obligación de los consejos estatales y municipales de sesionar mensualmente para procesar en sus ámbitos los acuerdos y compromisos abordados en las sesiones del CNSP, de tal forma que se efectúe un ejercicio sistémico de retroalimentación acerca de los diagnósticos, propuestas, programas y acciones que se vayan asumiendo para afrontar el problema de la inseguridad pública.

El CNSP no es una atalaya desde la cual surjan políticas públicas a ejecutarse en el país; al contrario, éstas se tienen que nutrir y pergeñar a partir de la problemática general y específica que se presenta en las regiones de la geografía nacional. Una operación efectiva bajo esta propuesta de actuación, en los hechos conllevaría un auténtico ejercicio federalista.

III. Comisiones al interior de los consejos

Cada consejo debe definir una política de prevención que no se limite al aspecto meramente situacional de disuasión o vigilancia, sino que considere las causas o etiología del delito y el enfoque social. Luego, la integralidad y una verdadera política de Estado en seguridad, suponen la inserción de instituciones y organizaciones públicas, sociales y privadas, investigadores, expertos y todos aquéllos que puedan y quieran trabajar y

aportar a sus fines, bajo la organización sistemática de un programa rector que armonice y dirija sus esfuerzos y acciones en un mismo sentido y sobre metas específicas.

En este orden de ideas, las zonas de incidencia delictiva no sólo demandan operativos policiales de control o investigación, sino también campañas de orientación, integración familiar, oportunidades de empleo mejor remunerado o de desarrollo juvenil. Bajo el esquema de una planeación científica y con sustentos sólidos, el análisis del fenómeno delictivo no se puede circunscribir a un aspecto meramente policial, de procuración y de administración de justicia o de reinserción, porque en caso contrario se estarían atacando los efectos que no las causas de los hechos antisociales.

En esta perspectiva, para dinamizar e impulsar la operación de los consejos se tendría que sesionar no sólo con una nueva composición sino de tal forma que fuera de manera plenaria y a través de comisiones de trabajo que se crearían con la participación de sus miembros, según la naturaleza de la instancia que representan, que partirían de la revisión de los proyectos que sometería a su consideración el Secretariado Ejecutivo, sin menoscabo de las propuestas y recomendaciones que podrían emanar de las conferencias nacionales ya mencionadas y que han venido operando.

COMISIÓN	FUNCIONES
Profesionalización	Definiría y propondría las acciones específicas de control de confianza de los integrantes de las instituciones, y los prototipos de los programas de capacitación básica, actualización y especialización de acuerdo a los perfiles que se requieran para cada ámbito de la cadena de la seguridad, dándole seguimiento al trabajo de la Academia Nacional.
Equipamiento, Tecnología e Infraestructura	Propondría instrumentos físicos y las características tipo que deben reunir a efecto de que las instituciones operen eficazmente y puedan enlazarse y coordinarse; incluso, considerando la consolidación de adquisiciones para eficientar y potenciar las inversiones.
Operativos y Tácticas	Analizaría estrategias y acciones concretas y específicas de prevención situacional y social, de investigación, y de reinserción, para enfrentar a la delincuencia; igualmente, definiría modelos y protocolos de operación que, siendo exitosos, se puedan compartir y generalizar.
Planeación y Desarrollo	Conciliaría los análisis geoestadísticos del comportamiento delictivo y las bases de datos, con el estudio e identificación de sus causas últimas, para cotejarlas con los programas de desarrollo económico y social que se instrumentan en los diferentes órdenes, a fin de asegurar que exista congruencia y complementariedad en los esfuerzos, y se combatan no sólo los efectos sino también las causas, mediante programas concretos de prevención social y participación de la comunidad.
Presupuesto y Administración	Definiría y justificaría las necesidades de recursos financieros federales, estatales y municipales, con base en la información generada por las anteriores comisiones, así como los fundamentos para el ejercicio de las inversiones.
Seguimiento y Evaluación	Revisaría el avance en el cumplimiento de las metas trazadas en el programa nacional, estatal o municipal de seguridad pública de que se trate; propondría las modificaciones conducentes en el diseño legal, institucional y estructural de las instancias que concurren al proceso de la seguridad pública, y promovería la realización de estudios, encuestas y propuestas por parte especialistas o instituciones de investigación académica. Esta comisión sería el espacio <i>ad hoc</i> para la participación de los representantes de la sociedad organizada u Observatorio Ciudadano.

Los consejos de seguridad pública deben sesionar como órganos deliberativos, resolutivos y evaluadores. Constituirse en cuerpos dinámicos, reunirse oportunamente y nutrirse no sólo con los productos de la actuación de las comisiones descritas, sino también privilegiando la participación y las propuestas, en el caso del Consejo Nacional provenientes de los consejos estatales y, en el de los locales, derivadas de los municipales, bajo una organización sistemática que identifique claramente el sentido y la visión de coordinación y corresponsabilidad, que ineludiblemente debe regir la actuación de los órganos de los tres órdenes de gobierno.

Sin embargo, para que la coordinación opere a cabalidad, es condición *sine qua non* que los titulares de los ejecutivos respectivos entiendan que su mayor y primario compromiso político y jurídico radica en la protección de la integridad física y el respeto de los derechos esenciales de los gobernados, y que si bien cuentan con un soporte institucional y estructura orgánica bajo su mando para operar los programas, funciones y facultades correspondientes, en la medida en que no efectúen un seguimiento personalizado al desenvolvimiento de aquéllos, en esa misma se va diluyendo la responsabilidad en los diferentes tramos de control en la administración de la autoridad, volviéndose previsibles las consecuencias negativas como hasta ahora, que reflejan resultados dispares en el cumplimiento de los programas en cada entidad federativa.

Al final de cuentas, la asistencia y participación en los cuerpos colegiados referidos y comentados, es el punto de partida para establecer teórica y programáticamente las acciones a desplegar, radicando precisamente en su instrumentación el buen éxito de las acciones acordadas. Por eso, la figura del Secretario Ejecutivo de los consejos, en especial del nacional, es clave y fundamental para garantizar la vigencia y la coordinación que supone el modelo sistémico de la seguridad pública.

4.1.3 El Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad. Un *mea culpa* implícito y un trascendental paso adelante

El 21 de agosto de 2008, se celebró la XXIII Sesión Ordinaria del Consejo Nacional de Seguridad, que fue convocada más bien por la presión ejercida por la sociedad ante la ola de criminalidad creciente agudizada en esos días, en particular el delito del secuestro, que por el cumplimiento del mandato legal que señala una periodicidad de cuando menos cada seis meses para que se reúna este cuerpo colegiado, siendo que la última se había celebrado en el mes de enero de 2008.

Esta reunión tuvo lugar en Palacio Nacional con la particularidad de que, por primera vez, se emitió un acuerdo que fue suscrito no sólo por autoridades ejecutivas, legislativas y judiciales de los tres órdenes de gobierno, sino también por representantes de medios de comunicación y las organizaciones empresariales, sindicales y religiosas.

El empresario Alejandro Martí fue uno de los representantes de la sociedad civil que hizo uso de la palabra, además como agraviado por el reciente asesinato de su hijo Fernando de 14 años a manos de secuestradores. Entre otras reflexiones, que conmovieron prácticamente a todo el país, se dirigió a los funcionarios públicos para espetarles: “Si no pueden, ¡renuncien!”.

En sus manifiestos preliminares y considerandos, el Acuerdo Nacional reconoce, entre otras situaciones, lo siguiente:

“La sociedad mexicana se encuentra profundamente agraviada por la impunidad, la corrupción, la falta de coordinación entre las autoridades, así como por un ambiente de inseguridad y violencia [...] Muchas personas tienen miedo de transitar por las calles y plazas. La ciudadanía demanda de sus autoridades una respuesta inmediata y contundente que dé resultados en el corto, mediano y largo plazos [...] El Estado y la sociedad enfrentan una situación crítica debido tanto a la delincuencia común, que agravia cotidianamente a las familias, como al embate del crimen organizado, que es un fenómeno complejo, compuesto por un entramado de intereses y complicidades que trasciende fronteras. Superar esta situación no es una tarea fácil ni rápida [...] La sociedad exige, con justicia, que sus autoridades asuman un claro compromiso para contar con instituciones de seguridad sólidas, eficaces y honestas, así como para replantear los mecanismos de coordinación interinstitucional, poner fin a la impunidad y a la corrupción y hacer frente de manera decidida al crimen en todas sus expresiones.

[...] Por ello, es necesario establecer un acuerdo que incluya la participación de los tres Poderes de la Unión y de los tres órdenes de gobierno, así como de la sociedad civil. Un acuerdo que reconozca la integralidad de la Estrategia Nacional en materia de seguridad pública y, como ha sido planteada por la Conferencia Nacional de Gobernadores, que contemple políticas integrales en materia de prevención del delito, procuración e impartición de justicia, readaptación social, participación ciudadana, inteligencia, y análisis legislativo, control de confianza y de comunicación [...] Hoy más que nunca, se debe consolidar a la seguridad pública como una política de Estado, que convoque a todos -a las autoridades y a la sociedad- y los una en un frente común contra la violencia y la criminalidad. Esa causa debe estar por encima de diferencias políticas, ideológicas o sociales, porque una verdadera solución requiere la suma de todos los esfuerzos. Todos los actores deben ser capaces de subordinar sus intereses particulares a la necesidad urgente de la Nación por recuperar las condiciones de seguridad [...] Al mismo tiempo, resulta impostergable la actuación coordinada entre todas las autoridades, en el marco del federalismo, de una actuación conjunta que asuma como premisa fundamental la corresponsabilidad entre los tres órdenes de gobierno para garantizar la plena vigencia del Estado de derecho.

[...] Durante los últimos meses, se han realizado esfuerzos institucionales conjuntos para poner un alto a la acción del crimen organizado. Se están tomando medidas para fortalecer la capacidad del Estado y se realiza un esfuerzo para dotar a las fuerzas del orden con tecnología de punta y sistemas de información e inteligencia policial con el objetivo de garantizar de manera más efectiva la seguridad pública [...] El acuerdo es parte de un proceso de construcción de una nueva institucionalidad, ya que se plantea, entre otros objetivos, desarrollar y complementar el marco normativo en materia de seguridad pública, depurar las policías de los tres órdenes de gobierno, y fortalecer los mecanismos de información e inteligencia”.

El Acuerdo parte de las siguientes premisas:

- 1ª** La política de seguridad es una política de Estado.
- 2ª** La coordinación, cooperación e intercambio de información entre los tres Poderes de la Unión y los tres órdenes de gobierno, es condición indispensable para garantizar la seguridad pública.
- 3ª** Cada uno de los poderes y cada uno de los órdenes de gobierno debe hacer la parte que le corresponde, en el marco de sus atribuciones, para cumplir los compromisos asumidos de acuerdo a las metas y a los tiempos acordados.
- 4ª** El Acuerdo debe sumar de manera fundamental a los ciudadanos, a la sociedad civil y a sus organizaciones más representativas, incluyendo las sindicales, empresariales y religiosas.

5ª De la misma manera el éxito del Acuerdo requiere de la participación responsable de los medios de comunicación para que en el marco de la libertad de expresión se promueva la cultura de la legalidad, la denuncia y la participación ciudadana, la prevención de adicciones y la transparencia de las acciones de las autoridades.

6ª Cada compromiso particular suscrito por los firmantes del Acuerdo deberá ser del conocimiento de la sociedad y deberá incluir mecanismos transparentes de rendición de cuentas, con base en un sistema de indicadores de seguimiento y evaluación.

7ª Es necesaria la participación de una instancia ciudadana con amplio respaldo público y social, para que dé seguimiento y evalúe el cumplimiento de los acuerdos mediante indicadores de gestión.

8ª El Acuerdo debe tener una vigencia de largo alcance que trascienda la temporalidad del encargo de quienes lo suscriben.¹³⁹

Nunca es tarde para enmendar el camino, máxime cuando se trata del asunto más importante de la agenda nacional, pero como lección para la posteridad no se puede pasar por alto que, de lo anotado, se desprende con absoluta claridad el incumplimiento de la mayoría de los gobernantes [de los actuales y de quienes han estado al frente de las responsabilidades en los últimos ocho años], respecto de los compromisos que les asisten como titulares de las instancias concurrentes a la conformación y operación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Se plantea la coordinación como la divisa central para poder avanzar, la necesidad de instrumentar estrategias integrales para construir una política de Estado con la participación de la sociedad, así como dotar a las corporaciones de tecnología de punta y sistemas de información, como si el método conceptual descrito en este trabajo no existiese y se estuviera partiendo de cero y sin antecedente de ninguna especie.

Incluso, en los días posteriores, los medios de comunicación se solazaron comparando los discursos y propuestas de esta ceremonia con los presentados en la *Cruzada Nacional contra el Crimen y la Delincuencia* en 1998, y en otros foros durante el Gobierno Federal del periodo 2000-2006.

Un gesto de honestidad y alta calidad ética de la mayoría de los firmantes del Acuerdo Nacional, hubiese sido reconocer que no se ha cumplido a cabalidad con los postulados de la LGEBCSNP, y que se procedería a corregir la reciente reforma al artículo 21 constitucional, la cual rompió formalmente con la concepción integral de la seguridad pública al constreñirla exclusivamente a la prevención de infracciones y delitos y la procuración de justicia, haciendo a un lado la administración de justicia, la reinserción social y la participación de las Fuerzas Armadas en labores para salvaguardar el orden interior.

En el cuadro siguiente y para pronta referencia, se presenta un concentrado sintético de las propuestas de este trascendental e histórico documento, en cuyo artículo 1º establece que es un mecanismo entre los tres poderes y los tres órdenes de gobierno que conforman el Estado Mexicano y los sectores privado y social, a fin de que cada uno desarrolle, en el ámbito de sus atribuciones y competencias, acciones específicas con objetivos comunes a corto, mediano y largo plazos.

¹³⁹ Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad, Diario Oficial de la Federación, SEGOB, México, 25 de agosto de 2008, pp.2-17 [http://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=214543&pagina=1&seccion=1]. Consulta realizada el 29 de agosto de 2008.

ACUERDO NACIONAL. COMPROMISOS DE LAS PARTES

Artículo 2° GOBIERNO FEDERAL	PLAZO
<p>I. Depuración y fortalecimiento de instituciones de seguridad y procuración de justicia.</p> <p>1.1 Crear un modelo nacional de evaluación y control de confianza.</p> <p>1.2 Impulsar la creación de centros estatales de control de confianza certificados.</p> <p>1.3 Sujetar a evaluación permanente y de control de confianza, a través de organismos certificados, al personal de las instituciones policiales, de procuración de justicia, del Instituto Nacional de Migración, de Aduanas y de los centros de readaptación social federales.</p> <p>1.4 Establecer un sistema nacional de desarrollo policial.</p> <p>1.5 Establecer un sistema nacional de desarrollo de ministerios públicos en el marco de la Conferencia Nacional de Procuradores.</p>	<p>4 meses</p> <p>1 año</p> <p>1año</p> <p>6 meses</p> <p>1 año los Federales</p> <p>2 años los locales</p>
<p>II. A fin de fortalecer y hacer más eficientes los sistemas de seguridad y procuración de justicia, el Poder Ejecutivo Federal reasignará recursos y partidas dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación.</p>	<p>Proyecto de PEF 2009</p>
<p>III. Apoyar a las entidades federativas en el combate de los delitos más sensibles para la sociedad, de acuerdo con las competencias de cada orden de gobierno. En especial se apoyará el fortalecimiento o en su caso la creación y formación de unidades estatales para el combate al secuestro.</p> <p>La SSPF y la PGR, en coordinación con las entidades federativas, formularán y emitirán una estrategia nacional contra el narcomenudeo que sume las capacidades y la necesaria colaboración de los distintos órdenes de Gobierno en el marco de la legislación que determine el Congreso de la Unión.</p> <p>El Gobierno Federal asume el compromiso de fortalecer a la Subprocuraduría Especializada contra la Delincuencia Organizada (SIEDO) con recursos financieros, capacitación, servicios periciales e infraestructura y equipamiento.</p>	<p>6 meses</p> <p>6 meses</p> <p>18 meses</p>
<p>IV. Formular y emitir una estrategia nacional contra el lavado de dinero, mediante la formulación del protocolo de actuación e investigación, inicio de averiguaciones previas y procedimientos judiciales para la obtención de sentencias condenatorias. Asimismo, elaborar y presentar la iniciativa para regular transacciones en efectivo.</p>	<p>6 meses</p>
<p>V. Fortalecer la capacidad institucional del ministerio público federal. La PGR se compromete a formular el protocolo de actuación e investigación, inicio de averiguaciones previas y procedimientos judiciales para mejorar la eficacia en la obtención de sentencias condenatorias.</p>	<p>6 meses</p>
<p>VI. Fortalecer y consolidar las redes de atención a víctimas del delito a nivel nacional.</p>	<p>6 meses</p>
<p>VII. Regular el registro, establecimiento y acceso a bases de datos de los equipos de telefonía móvil y fija, así como el acceso a la información sobre la ubicación física de los móviles en tiempo real, en los casos en que sean aparatos y números telefónicos involucrados en actividades delictivas.</p>	<p>6 meses</p>
<p>VIII. Asegurar la cobertura de un número único en todo el país para el sistema de atención de emergencias (066) y para el servicio de denuncia ciudadana anónima (089).</p>	<p>6 meses</p>
<p>IX. Fortalecer, con la participación de la sociedad civil, el sistema de denuncia contra la corrupción y la mala actuación de servidores públicos.</p>	<p>3 meses</p>
<p>X. Adecuar el modelo de coordinación y el arreglo institucional de atención a la seguridad pública, para garantizar la responsabilidad compartida entre la Federación, las entidades federativas y los municipios, con la elaboración del proyecto de iniciativa de una nueva Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.</p>	<p>Presentar iniciativa en septiembre de 2008</p>
<p>XI. Actualizar las licencias colectivas de portación de armas que expida la Secretaría de la Defensa Nacional a los cuerpos de seguridad pública.</p>	<p>3 meses</p>
<p>XII. Expedir la Cédula de Identidad. La Secretaría de Gobernación se compromete a integrar en un solo sistema el Servicio Nacional de Identificación Personal y que sirva de base para el propósito de identificación personal en los trámites más relevantes.</p>	<p>3 años</p>
<p>XIII. Fortalecer el Sistema Penitenciario. Construir dos Centros Federales de Readaptación Social de alta seguridad incluyendo módulos especiales para secuestradores.</p>	<p>2 años</p>
<p>XIV. Revisar el Socorro de Ley, por interno federal en centros de readaptación social estatales.</p>	<p>6 meses</p>
<p>XV. Fortalecer el sistema de aduanas, para reducir el contrabando, en particular el tráfico de armas y de precursores químicos.</p>	<p>2 años</p>

XXVI. Presentar paquete de reformas que fortalezcan las capacidades del gobierno federal en materia de seguridad pública y procuración de justicia, a efecto de que el Ejecutivo federal presente las siguientes iniciativas: Ley de la Policía Federal; Ley Orgánica de Procuraduría General de la República, para normar la nueva relación entre el Ministerio Público de la Federación y la policía, así como su modernización institucional; Ley Federal de Extinción de Dominio, aplicable a bienes producto de delitos de alto impacto; Reformas al Código Federal de Procedimientos Penales y a la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, para reflejar las disposiciones constitucionales en materia de justicia y seguridad que han entrado en vigor.	Octubre de 2008
XXVII. Consolidar el Sistema Único de Información Criminal a fin de garantizar la interconexión e intercambio de información entre instancias y órdenes de gobierno para combatir al delito.	1 años
XXVIII. Implementar un módulo de información sustantiva en el Sistema Único de Información Criminal de Plataforma México para el registro, seguimiento y combate al delito del secuestro.	6 meses
XIX. Desarrollar y ampliar el uso de tecnología para el intercambio de información en el combate a la delincuencia.	1 año
XX. Instrumentar campañas para promover la cultura de la legalidad, así como de prevención del delito y denuncia ciudadana.	3 meses
XXI. Fortalecer la atención a personas con problemas de adicciones, ampliando la red de Centros de Atención Primaria Nueva Vida de la Secretaría de Salud, para contar con más de 300 puntos y cobertura nacional. Asimismo, dicha Secretaría se compromete a establecer mecanismos de apoyo a organizaciones de la sociedad civil dedicadas a la rehabilitación de personas con adicciones.	31 de diciembre de 2008 1 año
XXII. Fortalecer el Programa de Rescate de Espacios Públicos, recuperando por lo menos 1,000 espacios públicos deteriorados, abandonados e inseguros en las zonas urbanas con mayor índice delictivo.	1 año
XXIII. Fortalecer el Programa Escuela Segura. La SEP se compromete a incorporar al programa más de 13,500 escuelas primarias y secundarias públicas y a promover la ejecución del programa en escuelas privadas.	1 año
XXIV. Garantizar la rendición de cuentas en el ejercicio de los recursos para los programas de seguridad pública, difundiendo indicadores de gestión y medición de la aplicación del gasto y de su eficiencia operativa.	1 año
XXV. Ejercicio de recursos públicos en los Programas de Seguridad Pública. El Gobierno Federal revisará las Reglas de Operación del FASP con el fin de garantizar un ejercicio oportuno y transparente de los recursos.	6 meses
XXVI. Promover la creación de un Observatorio Ciudadano que vigile y supervise el cumplimiento de los compromisos, que sea plural, representativo de los distintos sectores de la sociedad y que incluya a estudiosos del tema de seguridad y justicia para que cuente con reconocimiento y liderazgo social.	3 meses
XXVII. Crear indicadores de medición del desempeño de las instituciones policiales y de procuración de justicia con la participación de instancias ciudadanas e invitarlas a formular el protocolo y a participar en la evaluación y el seguimiento.	2 meses a partir de la creación del Observatorio
XXVIII. Incluir en los programas de estudio la cultura de la legalidad, el combate a las adicciones, el respeto a los derechos humanos y la transparencia. La SEP se compromete a fomentar desde la currícula escolar, la promoción de la cultura de la legalidad y la promoción de valores cívicos.	1 año
Artículo 3° PODER LEGISLATIVO	PLAZO
XXIX. Dar trámite legislativo a las iniciativas que en materia de justicia y seguridad pública sean presentadas antes del día primero de octubre en cualquiera de las dos Cámaras del Congreso de la Unión.	Diciembre de 2008
XXX. Establecer competencias concurrentes para el combate al narcomenudeo, así como reglas que permitan su aplicación eficaz. El Congreso de la Unión se compromete a legislar en materia de narcomenudeo.	Diciembre de 2008
XXXI. Prever en la Ley de Ejecución de Sanciones Penales reglas para impedir la preliberación y otros beneficios en delitos como el secuestro y otros cometidos con violencia.	Diciembre de 2008
XXXII. El Congreso de la Unión se compromete a presentar una iniciativa, dictaminar y votar una ley general del delito del secuestro.	Diciembre de 2008
XXXIII. Velar a fin de que las prioridades presupuestales fortalezcan los programas y acciones en materias de seguridad pública y procuración de justicia, a fin de que el Estado cuente con recursos para hacer frente de manera eficaz a la delincuencia.	Diciembre de 2008

XXXIV. Mayores recursos a estados y municipios en materia de seguridad para la operación y desarrollo de las policías estatales y municipales, así como para la prevención social del delito.	6 meses
XXXV. La Cámara de Diputados se compromete a que la Auditoría Superior de la Federación lleve a cabo revisiones y auditorías a las 32 entidades federativas.	1 año
Artículo 3° PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN	PLAZO
XXXVI. Transparentar más el desempeño de los órganos del Poder Judicial de la Federación y de sus titulares. El Consejo de la Judicatura Federal creará y sistematizará indicadores de desempeño para dar acceso a la sociedad a los datos relacionados con el tipo de juicios, la materia, los delitos, los tiempos de trámite, los archivos, los perfiles de los juzgadores, la percepción de los usuarios, entre otros datos, para que existan nuevos referentes objetivos que faciliten el conocimiento, la evaluación y en su caso, las propuestas para una mejor impartición de justicia.	4 meses
XXXVII. Instalar nuevos juzgados y tribunales federales en los circuitos con mayor carga de trabajo para el mejor cumplimiento de las funciones del Poder Judicial de la Federación.	14 meses
XXXVIII. El Consejo de la Judicatura Federal establecerá juzgados de control, con residencia en el Distrito Federal, facultados para emitir órdenes de cateo, de arraigo y autorizaciones para la intervención de comunicaciones, con tecnología informática que les permita proteger la confidencialidad y dar respuesta oportuna a este tipo de solicitudes en todo el país.	4 meses
XXXIX. El Consejo de la Judicatura Federal concentrará a las personas sometidas a procesos penales relacionados con delincuencia organizada y narcotráfico, en reclusorios de alta seguridad minimizando las diligencias por exhorto y el riesgo que implica para la sociedad los traslados de reos peligrosos. Se dará competencia en todo el país a los juzgadores ubicados en los lugares que cuentan con reclusorios de alta seguridad.	30 días
XL. Fortalecer la autonomía, independencia e imparcialidad de jueces y magistrados. En coordinación con autoridades estatales y federales, contará con herramientas y servicios de protección y seguridad para salvaguardar la integridad física de los juzgadores federales que ejerzan jurisdicción en materia penal, particularmente en casos de delincuencia organizada para evitar que el poder de la delincuencia, las amenazas y la violencia afecten sus decisiones.	Permanente
XLI. Fortalecer los mecanismos de selección de jueces y magistrados. Mejorar los procedimientos de concurso para que sean más transparentes y se designe a los aspirantes más aptos, a partir de su conocimiento y experiencia.	30 meses
XLII. Intensificar la capacitación constante, moderna y especializada de los juzgadores.	Permanente
XLIII. Continuar la calificación de los juzgadores especializados en justicia para adolescentes.	30 meses
XLIV. Se instalará en todo el país un Sistema Biométrico para el control de los procesados con libertad bajo caución, para asegurar que cumplan con su obligación de presentarse ante la autoridad judicial con apoyo tecnológico que permita su plena identificación y control.	6 meses
XLV. Sistematizar la información judicial para una mejor coordinación entre autoridades. Se conformará un Sistema Nacional de Estadística Judicial para recopilar, ordenar y compartir información con las autoridades y la sociedad, en relación con los procesos judiciales estatales y federales, que contenga datos sobre las etapas de los juicios y su duración; los delitos y sentencias, entre otros asuntos.	2 años
Artículo 4° TITULARES DE LOS GOBIERNOS DE LOS ESTADOS	PLAZO
XLVI. Depuración y fortalecimiento de instituciones de seguridad y procuración de justicia. 1.1 Crear y/o fortalecer un centro de evaluación y control de confianza certificado en su entidad. 1.2 Sujetar a evaluación permanente y de control de confianza por un organismo certificado al personal de las instituciones policiales, de procuración de justicia y de readaptación social. 1.3 Perfeccionar los mecanismos de selección y capacitación de los elementos de las instituciones policiales y de procuración de justicia y de los propios mandos. 1.4 Incrementar y etiquetar la asignación de recursos para la operación y desarrollo de las instituciones policiales y de procuración de justicia, para optimizar el ejercicio de los recursos e infraestructura destinados a funciones de seguridad pública. 1.5 Replicar a nivel estatal el sistema nacional de desarrollo policial y a condicionar la permanencia en instituciones a la aprobación de evaluaciones y control de confianza. 1.6 Replicar a nivel estatal el esquema federal de certificación de confianza de ministerios públicos y a condicionar la permanencia en instituciones de procuración, a su aprobación.	1 años 6 meses 6 meses 1 año 1 año 1 año
XLVII. A fin de fortalecer y hacer más eficientes los sistemas de seguridad y procuración de justicia, reasignar recursos y partidas dentro de sus respectivos presupuestos, reglas de	PEE 2009

operación o procedimientos eficaces y transparentes.	
XLVIII. Conformación, desarrollo o fortalecimiento de unidades especializadas en combate al secuestro, y adscribir un enlace permanente con la Unidad de Coordinación e Intercambio de Información Policial de la Secretaría de Seguridad Pública.	6 meses
XLIX. Presentar en su congreso local iniciativa de Ley de Seguridad Pública Estatal en congruencia con la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública que apruebe el Congreso de la Unión.	6 meses
L. Implementar el Sistema Único de Información Criminal de Plataforma México. Actualizar las siguientes bases de datos: vehículos, licencias de conducir, policías y ex- policías, reclusos, custodios, peritos, ministerios públicos, registro de armamento. Asimismo, se comprometen a aplicar de manera generalizada el Informe Policial Homologado y generar mapas geodelictivos.	1 año
LI. Desarrollar programas que incorporen el componente social de la Estrategia de Seguridad. Colaborar con la SEDESOL, para cumplir con las metas anuales, así como para aplicar de manera oportuna los recursos federales y estatales al Programa de Rescate de Espacios Públicos, que tiene como objetivo apoyar la rehabilitación de espacios públicos deteriorados, abandonados e inseguros en las zonas urbanas con mayor índice delictivo; con la SEP para cumplir las metas anuales, así como la aplicación oportuna de los recursos federales y estatales del Programa Escuela Segura, a coordinarse con la Secretaría de Salud para la aplicación oportuna de los recursos del Programa Centros de Atención Primaria Nueva Vida, el cual atiende a personas con problemas de adicciones.	Diciembre 2008
LII. Crear indicadores de medición del desempeño de las instituciones policiales y de procuración de justicia, coincidentes con la metodología de indicadores nacionales, con participación de instancias ciudadanas.	3 meses
LIII. Establecer un sistema de información sobre programas, acciones, resultados y ejercicio de recursos públicos en materia de seguridad pública y procuración de justicia y crear una instancia concentradora de información, incluyendo mecanismos de observación ciudadana.	1 año
Artículo 5° LOS PRESIDENTES MUNICIPALES	PLAZO
LIV. Depurar y fortalecer las instituciones de seguridad y procuración de justicia. 1.1 Los municipios del país, con el apoyo de la Procuraduría y Secretaría de Seguridad Pública de su estado y de los Centros estatal y nacional de Evaluación y Control de Confianza, se comprometen a desarrollar mecanismos de selección y capacitación de los elementos de la policía municipal y de sus propios mandos. 1.2 Los municipios del país, con el apoyo del Centro de Evaluación y Control de Confianza del Estado, se comprometen a sujetar a una evaluación permanente y controles de confianza al personal de la policía municipal y centros de readaptación social. Este punto será obligatorio para todos los municipios. 1.3 Los municipios del país, con el apoyo de la Secretaría de Seguridad Pública Federal y del Centro de Evaluación y Control de Confianza del Estado, se comprometen a condicionar la permanencia de los policías a la aprobación de evaluaciones de control de confianza. 1.4 Los municipios del país, con el apoyo del gobierno estatal y de la Secretaría de Seguridad Pública Federal, se comprometen a instaurar un sistema de profesionalización y servicio civil de carrera para regular la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación y retiro de los policías.	1 año 1 año los municipios en <i>Subsemun</i> 2 años los demás 1 año 1 año
LV. Interconexión a los sistemas y protocolos de Plataforma México para el registro, acceso y análisis de información sustantiva. Los municipios del país se comprometen a conformar bases de datos de: estado de fuerza, equipamiento e infraestructura; a incorporar la información municipal con sistemas y metodología homologados; además de aplicar el Informe Policial Homologado.	6 meses para los de <i>Subsemun</i> 2 años los demás
LVI. Los municipios del país, con el apoyo de la SSPF y el Ejecutivo Estatal se comprometen a desarrollar e instrumentar protocolos de operación homologados.	1 año
LVII. Actualizar y regularizar los permisos colectivos de portación de armas de fuego y registro del personal en el <i>cardex</i> de la Plataforma México.	6 meses
LVIII. Actualizar las disposiciones de policía y buen gobierno en materia de establecimientos mercantiles, giros negros, espectáculos públicos y justicia de barandilla.	6 meses
LIX. Instrumentar programas locales en las vertientes social de la seguridad, educación, salud y prevención y tratamiento de adicciones a fin de de coadyuvar con el gobierno federal en la implementación de los programas Limpiemos México, Rescate de Espacios Públicos, Escuelas Seguras, así como Prevención y Tratamiento de las Adicciones.	6 meses
LX. Crear indicadores de medición del desempeño de las instituciones policiales coincidentes	6 meses

con la metodología de indicadores nacionales, con participación de instancias ciudadanas.	
LXI. Reasignar recursos y partidas dentro de sus respectivos presupuestos con reglas de operación o procedimientos eficaces y transparentes.	2009
Artículo 7° LOS INTEGRANTES DEL SECTOR PRODUCTIVO	PLAZO
LXII. Promover entre agremiados y trabajadores del sector productivo la cultura de la legalidad, la denuncia y la participación ciudadana.	6 meses
LXIII. Promover y facilitar entre la denuncia sistemática de cualquier acto ilícito o injusticia laboral. Capacitar a su personal en herramientas y números telefónicos de denuncia.	1 año
LXIV. Adaptar los registros electrónicos de trabajadores, de proveedores y clientes a las normas del Padrón Único del Registro Nacional de Población para prevenir el fraude y el robo de identidad. Los empresarios del país con el apoyo de los trabajadores se comprometen a homologar el 100 por ciento de los registros con la base de datos de la Cédula Única.	2 años
LXV. Propiciar condiciones de seguridad. Los empresarios del país con el apoyo de los trabajadores y las autoridades se comprometen a mejorar el entorno de los centros de trabajo y los espacios de uso común.	1 año
Artículo 8° LAS ASOCIACIONES RELIGIOSAS	PLAZO
LXVI. Promover entre integrantes de las asociaciones religiosas la cultura de la legalidad, la denuncia y la participación ciudadana.	6 meses
LXVII. Fomentar en sus programas de difusión, en sus edificios, en sus iglesias y en sus lugares de oración, la cultura de la legalidad y la seguridad, la práctica de la denuncia, el combate a las adicciones, los derechos humanos y la transparencia.	1 año
Artículo 9° LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL	PLAZO
LXVIII. Promover entre integrantes de las organizaciones de la sociedad civil la cultura de la legalidad, la denuncia y la participación ciudadana.	6 meses
LXIX. Desarrollar y apoyar programas locales que incorporen el componente social de la Estrategia de Seguridad. Instrumentar programas ciudadanos en las vertientes de educación, salud y desarrollo social congruente con la estrategia de seguridad, a fin de coadyuvar con el gobierno federal en la implementación del programa Limpiemos México.	6 meses
LXX. Participar en la creación y fortalecimiento de mecanismos de monitoreo y evaluación de las autoridades para erradicar la corrupción y aumentar la eficiencia y el reconocimiento social. Promover la participación activa y autónoma de los ciudadanos en el 100% de las instancias de evaluación y monitoreo de las acciones gubernamentales.	1 año
Artículo 10° LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN	
LXXI. Incrementar contenidos que fomenten la cultura de la legalidad. Ampliar la difusión de contenidos y de campañas que exalten las consecuencias positivas del cumplimiento de la ley, la rendición de cuentas y la denuncia del delito.	
LXXII. Incrementar contenidos que fomenten la prevención y atención de adicciones. Difundir contenidos que resalten la importancia de prevenir el consumo de drogas y del papel fundamental que juegan los padres de familia en la salud de sus hijos. Dar a conocer los centros de prevención y atención a adicciones, con el fin de que se conozca su utilidad social. Informar cómo incide la prevención de adicciones en la lucha contra el narcotráfico, al reducir la demanda. Exponer ante la opinión pública las ventajas de instrumentar programas integrales de política social y de seguridad, entre otras acciones exitosas asumidas por organizaciones de padres de familia, centros escolares y/o profesional	
LXXIII. Incrementar contenidos que fomenten la cultura de la seguridad y la denuncia. Enfatizar la importancia de la corresponsabilidad entre sociedad y gobierno en el combate al crimen organizado, a fin de concientizar a la ciudadanía que la ausencia de participación sólo fortalece a la delincuencia. La importancia de que las asociaciones de vecinos asuman una participación activa, a través de medidas que coadyuven a generar entornos seguros y una cultura de la denuncia. Resaltar la valía de denunciar un delito ante la autoridad correspondiente, así sea de manera anónima. Difusión de casos exitosos de denuncia ciudadana que hayan derivado en aprehensiones y sentencias. Difusión de los distintos canales institucionales y números telefónicos de atención de autoridades federales, estatales y locales ante los cuales la población denuncia la comisión de diversos delitos del orden federal y del orden común.	
LXXIV. Definir y publicar estándares de actuación profesional en su cobertura informativa que: evite hacer apología del delito; respete integralmente la dignidad de las víctimas; evite la difusión de información que ponga en riesgo la seguridad de los familiares y personas cercanas a las víctimas; establezca criterios que definan los casos en que la publicación de información se realice sin atribuirle a reporteros en lo particular, a fin de proteger su integridad.	
LXXV. Dar seguimiento puntual a los acuerdos asumidos en la Sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública por cada uno de los firmantes del Acuerdo.	

El primer aspecto que vale la pena destacar en toda su trascendencia es la participación de los tres órdenes y tres poderes públicos, así como de organizaciones y representativos privados y sociales de todo tipo, que dejan de manifiesto su intención de impulsar una política de Estado, aparentemente [ahora sí] conscientes de que sólo podrá lograrse privilegiando la coordinación, los consensos y coincidencias, por encima de diferencias políticas, económicas o religiosas.

En buena parte el Acuerdo Nacional se integra con mandatos estipulados por la propia LGEBCSNP, así como por los programas sectoriales 2007-2012, tanto de la Secretaría de Seguridad Pública Federal cuanto de la Procuraduría General de la República, así como del *Acuerdo por el que se dan a conocer las reglas del Fondo Municipal de Subsidios a los Municipios y a las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal para la Seguridad Pública*.

Asimismo, establece plazos precisos para el cumplimiento de los compromisos asumidos, lo cual viene a ser un acicate prácticamente inédito, ello permitirá realizar un puntual seguimiento de los avances y retrocesos, sobre todo por parte de las organizaciones sociales, que habrán de instrumentar un observatorio ciudadano, y los medios de comunicación interesados en evaluar responsablemente la actuación de las instituciones.

Depurar a las policías; definir protocolos de profesionalización y de control de confianza unificados; arreglar una estrategia integral antisequestros y antinarcomenudeo; terminar de una vez por todas con la integración de bases de datos; generalizar la operación del servicio telefónico de emergencia; registrar la telefonía celular para ubicar a todos los usuarios; construir centros penitenciarios de máxima seguridad; elaborar un documento nacional de identidad; transparentar el Poder Judicial; incrementar presupuestos, o sumar una participación más responsable de la sociedad, son, entre otros objetivos de larga o nueva data, los compromisos más relevantes que sin excusas se tienen que alcanzar.

Sin embargo, la ejecución de estos propósitos pasa necesariamente por la gobernabilidad, el diseño y la capacidad de las instituciones. Por ello, y no sobra insistir a fin de tener claridad en el rumbo, la estrella polar para aspirar a buenos resultados radica en lograr una verdadera coordinación de las estructuras de seguridad, hacerlas eficientes, y delimitar con exactitud, no sólo formal sino también técnica y administrativamente, las cadenas de mando y los tramos y niveles de responsabilidad y control específicos, para precisar las instancias y áreas que tienen que actuar y, de ser el caso, en dónde y por qué se atorán las acciones y quiénes incumplen con sus obligaciones.

4.1.4 El Programa Nacional de Seguridad Pública. Tarea pendiente ineludible

El Acuerdo Nacional referido en el punto anterior contiene acciones congruentes para hacer frente a los retos que impone el desafío de la inseguridad, e impulso político para ampliarlas y ordenarlas con mayor lógica y precisión, de tal manera que se condensen y complementen con otras estrategias que existen pero dispersas, como los programas sectoriales citados, para conformar un programa nacional integral, con metas detalladas y actores específicamente señalados para cumplirlas, y sin que nadie de los involucrados en la histórica concertación de agosto del 2008, quede excluido de acometer una misión específica.

De la construcción de un orden programático sistémica y metodológicamente viable, dependen las posibilidades de que la coordinación resulte exitosa, y ésta no sólo se encuentra condicionada por la voluntad de los participantes, sino también por la definición de una política pública integral que, a la vez, conjugue el desarrollo armónico de las capacidades de las instancias concurrentes con un cumplimiento homogéneo y uniforme de los objetivos comunes que se delinee para orientar el trabajo.

Si, por ejemplo, las corporaciones policiales llegaran a alcanzar niveles de profesionalización y equipamiento excelsos que les permitieran combatir con mayor éxito a los criminales y ponerlos a disposición de las autoridades ministeriales, prácticamente de nada serviría si éstas continuaran carentes de insumos y tecnología para realizar sus peritajes, sustentar sus investigaciones y soportar sus consignaciones; o, si por falta de capacitación y especialización de sus agentes, las averiguaciones siguiesen padeciendo defectos técnicos que obligasen al órgano jurisdiccional a rechazarlas y, en consecuencia, a perpetuar la impunidad.

Semejante situación es previsible que se presente cuando, *verbigracia*, por robo no grave un delincuente es detenido, investigado, procesado y sentenciado y, para compurgar su pena, es internado en un reclusorio en donde lejos de recibir el tratamiento adecuado para su reincorporación a la sociedad, intramuros se relaciona con criminales de mayor ralea y peligrosidad con quienes conoce otras formas más “provechosas” de generar utilidades y complicidades como el narcotráfico o el secuestro, actividades a las que se dedicará inmediatamente ponga un pie fuera de la cárcel, por lo que, a final de cuentas, sería menos riesgoso para la población nunca haberlo aprehendido y encarcelado.

Asimismo, de nada sirven bases de datos de huellas dactilares de indiciados, procesados y sentenciados, aun suponiendo que el 90% de las instancias públicas responsables las alimenten, actualicen y exploten, porque en la franja del 10% restante es factible localizar una gran cantidad de delincuentes que no pudieron ser detenidos en su momento por la falta de una prueba pericial oportuna que los relacionara con sus antecedentes criminales. Ejemplo similar es aplicable con el *Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública*, que nunca ha podido ser complementado y no es consultado, por lo que siguen presentándose casos de policías que al ser expulsados de una corporación no tardan mucho para enrolarse en la de otra jurisdicción.

Tampoco puede servir de mucho dotar a las policías de las mejores patrullas, de armamento moderno, de tecnología de punta en comunicación, si ni siquiera han recibido capacitación elemental para utilizar estas herramientas o, incluso, en un operativo en el que participan diferentes corporaciones no les es posible coordinarse con sus respectivos radios porque operan en diferentes frecuencias o unos están encriptados y otros no. Igualmente, la creación de una policía federal de estándares mundiales será un paliativo menor ya que tendrán que realizar operativos conjuntos con policías locales que disponen de adiestramiento y procedimientos obsoletos o anticuados.

No menos delicada es la existencia de diferentes patrones de remuneración, incentivos, recompensas y condiciones laborales para los servidores de la seguridad pública: mientras que los del Poder Judicial son privilegiados, los ministeriales están atendidos medianamente, y los de las corporaciones policiales, sobre todo locales y municipales, prácticamente se envían a la calle a complementar el sustento familiar, sin dejar de lado a los custodios que se mantienen en condiciones verdaderamente paupérrimas.

Estas últimas reflexiones no por obvias y evidentes dejan de ser contundentes. Su mención es justificable para reiterar lo siguiente: Si al mismo tiempo no se impulsa el desarrollo de todos los eslabones de la cadena y las instancias de seguridad pública, nunca se podrá construir un círculo virtuoso que realmente haga factible configurar un escenario de mayor orden y tranquilidad públicos; con un engrane que falle la máquina se atorará en su conjunto, sin contar que la corrupción, en gran medida, es el aceite que la lubrica y, por ende, debe ser eliminada a la par.

La coordinación, la integralidad y la eficiencia, son los principios torales que dieron origen al SNSP, plasmados en el artículo 21 de la Constitución y la LGEBCSNSP, pero que tienen que materializarse en el mundo fáctico mediante la definición de la políticas públicas que acuerde el Consejo Nacional, a partir de la definición de un instrumento rector.

En esta virtud, el Programa Nacional de Seguridad Pública tendría que ser la herramienta primaria de la cual se desprendan políticas, estrategias, subprogramas, acciones, presupuestos, lineamientos y metas concretas, que de manera ordenada, racional y coordinada deberían ejecutar las instituciones y corporaciones y sus dependencias específicas, con la participación de la sociedad organizada, en el corto, mediano y largo plazos, a efecto de alcanzar los fines y objetivos de la seguridad pública.

En el marco del federalismo, con base en el Programa Nacional correspondería a los gobernadores y presidentes municipales, en sus respectivos ámbitos de competencia, impulsar, promover y proveer su ejecución, a partir de la elaboración de sus respectivos programas, que serían consistentes con aquél, pero complementado con los retos a enfrentar propios de cada realidad jurisdiccional.

Para asegurar la integralidad del Programa, éste contendría los compromisos relativos a cada uno de los subsistemas, incluido el Poder Judicial, con respeto a su autonomía y por lo que hace a su función de administrar justicia en materia penal, sin menoscabo de que en su configuración y asunción de compromisos se sumen el Poder Legislativo, las dependencias involucradas con el desarrollo social y las organizaciones civiles procedentes.

A partir del contexto actual, de los instrumentos normativos y administrativos de que se dispone como el Acuerdo Nacional descrito en el numeral anterior, y de las inversiones que se están ejerciendo, es imperativo acordar el Programa Nacional, observándose los aspectos siguientes:

- Será producto de un amplio proceso de consulta, dirigido por el Secretario de Seguridad Pública, quien será asistido por el Secretario Ejecutivo del SNSP.
- Partirá de un diagnóstico pormenorizado de la situación objetiva de la seguridad pública, de la incidencia delictiva real, de la capacidad de repuesta de las instituciones en función de resultados y de parámetros internacionales.
- Considerará la percepción de la población y los elementos de las instituciones y corporaciones, mediante la realización de encuestas y sondeos de opinión.
- Será congruente con las políticas que anteriormente se hayan concebido por el CNSP y mantengan su viabilidad y pertinencia.
- Tendrá el carácter de prioritario por lo que el Secretario Ejecutivo presentará las propuestas de contenido al CNSP.

- Comprenderá ejes, estrategias, subprogramas, objetivos y líneas de acción relativos a la prevención en sentido lato, a la procuración y administración de justicia, y a la reinserción social, a fin de garantizar la integralidad y coordinación en su desarrollo y ejecución, y la plena vigencia y operatividad del Sistema Nacional y de los subsistemas del mismo.
- Incorporará, del mismo modo, los subprogramas que requieren de la acción conjunta de todas las instancias como: profesionalización y servicio civil de carrera; Plataforma México y subsistema único de información criminal, así como del servicio telefónico nacional de emergencia 066 y de denuncia anónima 089.
- Definirá las instituciones, corporaciones y unidades administrativas específicas responsables de su cumplimiento.
- Establecerá los espacios y mecanismos de participación de los sectores social y privado, de la sociedad organizada.
- Incorporará metas y montos cuantificables, e indicadores de gestión y términos de referencia a efecto de soportar el proceso de seguimiento y evaluación permanente que realizarán las instancias oficiales correspondientes, pero también la sociedad a través del Observatorio Ciudadano.
- Abarcará un periodo de ejecución de cuatro años [2008-2012], que son los que restan al actual gobierno de la República, pero podrá hacer consideraciones y previsiones para etapas posteriores.
- Concentrará una programación y presupuestación estimada para el periodo, misma que será revisada anualmente.
- Será el sustento para la elaboración de los respectivos programas operativos anuales que les compete definir a las instituciones y corporaciones de los tres órdenes de gobierno.

En términos claros y concisos, el Programa Nacional no sólo debe contener el *qué* hacer, sino también y precisamente el *cómo* se van a lograr los objetivos, *quién* o *quiénes* son los responsables directos de cada etapa o tramo de su ejecución, y en *cuánto* tiempo se tendrán resultados, especificándose *cuáles* y *cuántos* serán éstos.

4.1.5 La Secretaría de Seguridad Pública y el Secretariado Ejecutivo son responsables de la política de Estado

La Secretaría de Seguridad Pública fue creada con la misión de desplegar dos vertientes sustantivas de las atribuciones que en la materia conciernen al Ejecutivo Federal.

Por un lado, las funciones relativas a la prevención de infracciones y delitos, a la reinserción social, y a la regulación de los servicios de protección privados y de custodia de valores, contando para ello, además de su estructura central, con la *Policía Federal Preventiva* y el órgano desconcentrado *Prevención y Readaptación Social*. Al margen de profundizar en la calificación de sus resultados se puede señalar que técnicamente podrían ser no del todo desfavorables, considerando que su competencia formal es prevenir la comisión de conductas antisociales exclusivamente del fuero federal, y la persecución de las mismas compete a la PGR.

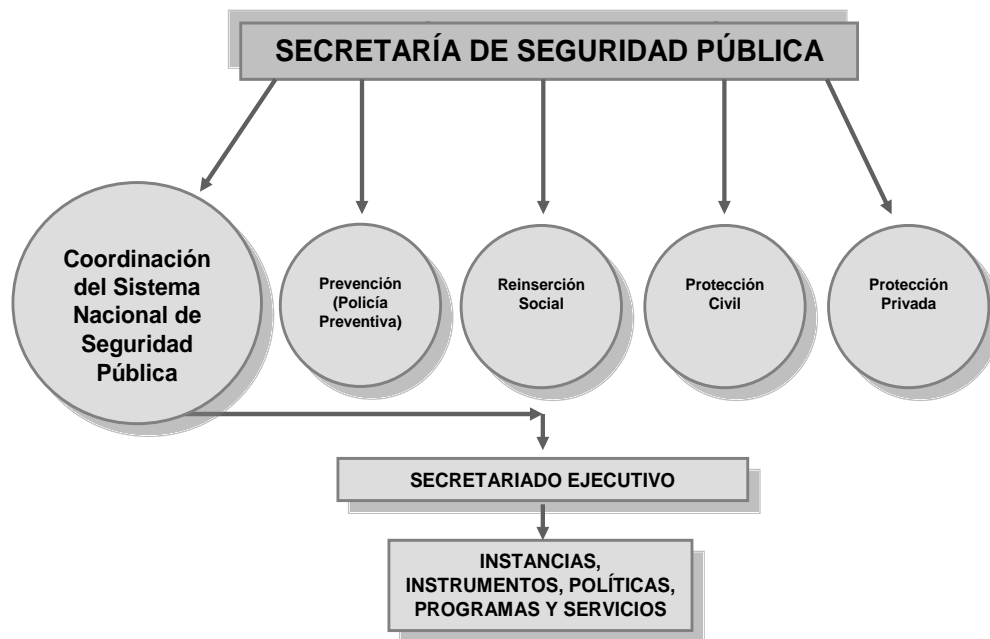
La SSPF es una dependencia perteneciente a la administración pública central federal que, en la lógica de los principios de especialización y de unidad de acción y ejecución que teóricamente la rigen, se le tendrían que transferir las funciones relativas a la protección civil que también son parte importante de las de prevención y seguridad de la población, a fin de ser congruentes con la idea de que la Secretaría de Gobernación se concentre precisamente en procurar la gobernabilidad y seguridad nacional, y se corresponda al diseño que conceptualmente animó la creación de la Secretaría de Seguridad Pública.

Por el otro lado, es la instancia responsable de planear, coordinar, promover, proponer y evaluar desde una perspectiva integral, las políticas, estrategias, acciones y servicios del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en coordinación con los estados de la República y los municipios, y la participación activa de la sociedad organizada, para lo cual cuenta en su estructura con otro órgano desconcentrado, que es el *Secretariado Ejecutivo* del propio SNSP.

En este aspecto, es responsable de la elevada misión de impulsar y coordinar la política del Estado mexicano en la materia. No tiene competencias para ordenar o mandar sobre las instancias federales, estatales o municipales, pero sí cuenta con los suficientes mecanismos legales e institucionales para impulsar la operatividad, la viabilidad y la vigencia del Sistema Nacional, mediante un trabajo ordenado, sostenido, coordinado y unitario entre las instancias [de los tres órdenes de gobierno], que tienen las responsabilidades y atribuciones para salvaguardar la integridad y los derechos de la población. Es precisamente en este aspecto que, desde su creación, la Secretaría no ha asumido plenamente su responsabilidad jurídica, política y social, con los resultados de sobra analizados.

Un ejemplo contundente que dibuja esta última situación es el hecho que desde marzo de 1996, en que se constituyó el Consejo Nacional de Seguridad Pública, éste debió reunirse por lo menos en 26 ocasiones, cuando hasta el mes de septiembre del 2008 lo ha hecho en 24. Ni siquiera se ha cumplido con el mandato legal de convocarse semestralmente. Ante la magnitud del problema de inseguridad que a partir de 2000 se ha disparado sin freno alguno, un razonamiento elemental supondría que aquel cuerpo colegiado contaría en su historial con infinidad de sesiones ordinarias y extraordinarias, que sin duda hubiesen permitido acordar medidas que, de una u otra forma, reflejaríanse en resultados menos adversos en la lucha contra la delincuencia.

Y es que, precisamente, en su denominación la *Secretaría de Seguridad Pública* lleva implícita su responsabilidad de ser garante de que el SNSP opere y la coordinación se realice y actualice constantemente; si no tuviese esa función entonces se tendría que modificar su nombre, por ejemplo, a *Secretaría de Prevención y Reinserción Social* o, incluso, adscribirla nuevamente a la Secretaría de Gobernación, en donde anteriormente operó como *Subsecretaría de Prevención, Protección Civil y Readaptación Social*, regresando la coordinación del Sistema Nacional a la instancia responsable de la política interior del país.



En este contexto político y jurídico, es fundamental que la Secretaría se apoye y se soporte a la vez en el Secretariado Ejecutivo para cumplir ampliamente dicha misión, que rebasa el ámbito simplemente administrativo para convertirse en una función de Estado. Asimismo, debe tener claridad en el sentido de que este órgano desconcentrado se encuentra bajo su jerarquía formal, pero al mismo tiempo tiene que servir a todos los componentes del Sistema Nacional, a fin de garantizar la coordinación y no para imponer los dictados de una dependencia federal por más pertinentes que éstos fueren, pues el orden sistémico parte de la base del consenso en la definición, el seguimiento y la evaluación de las acciones respectivas.

De esta manera, en los casos de que un integrante del SNSP, *verbigracia* un gobierno de un Estado de la República, incumpla sus compromisos de aportar información estadística sobre incidencia delictiva o de alimentar las bases de datos de huellas dactilares o de vehículos robados, la responsabilidad de esas faltas no es exclusiva de sus autoridades sino también los es políticamente de la SSPF y del Secretariado Ejecutivo que no pudieron o no supieron concertar, coordinar o impulsar la realización de las acciones omitidas y, además, no sometieron dicha situación a la consideración del pleno del Consejo Nacional, porque el Secretario Ejecutivo no presenta los informes, por objetivos y duros que pudieran ser, que está obligado a ofrecer en cada sesión y, en consecuencia, no precisa en dónde se encuentran los nudos que impiden avanzar.

En el cuadro siguiente se destacan las funciones que la Secretaría tiene que acometer con mayor decisión, para vigorizar la operatividad del SNSP.

FUNCIONES PARA IMPULSAR LA POLÍTICA DE ESTADO
Realizar acciones dirigidas a salvaguardar la integridad y los derechos de las personas, prevenir la comisión de infracciones y delitos, y preservar las libertades, el orden y la paz públicos en todo el territorio nacional, coadyuvando con las instancias competentes de los tres órdenes de gobierno para lograr los mismos fines.
Ejercer en el ámbito de sus atribuciones y promover, impulsar y apoyar, con pleno respeto a los principios de distribución de competencias y de coordinación, la funcionalidad del SNSP, de los subsistemas que se desprenden del mismo y la participación integral de la sociedad.
Coordinar los procedimientos de consulta para la integración del Programa Nacional de Seguridad Pública, y los relativos a su ejecución, seguimiento y evaluación.
Disponer la autonomía técnica y de gestión del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, para que éste apoye plenamente a las instancias que concurren a este cuerpo colegiado.
Impulsar la instrumentación, seguimiento y evaluación de los acuerdos del Consejo Nacional de Seguridad Pública, por conducto del SESNSP.
Realizar y promover, en coordinación con las instancias procedentes, estudios multidisciplinarios, encuestas e investigaciones que coadyuven a identificar las causas que originan las conductas antisociales, los hechos delictivos denunciados y no denunciados, la percepción de la población sobre la inseguridad y de los elementos de las corporaciones sobre los estrategias que se instrumentan, a efecto de sustentar las acciones de prevención y realizar las correcciones programáticas procedentes.
Diseñar, proponer y ejecutar políticas, programas, acciones y operativos que se requieran a fin de cumplir con la prevención del delito y combatir las causas que lo generan, promoviendo la coordinación y participación de las instancias municipales, locales y federales, y de la sociedad organizada.
Celebrar convenios de colaboración, con autoridades federales, estatales, municipales, del Distrito Federal e internacionales.
Establecer, integrar, actualizar y utilizar los instrumentos de información que señala la LGEBCSNSP, su reglamento y demás disposiciones conducentes, mediante procedimientos que garanticen el respeto a los derechos humanos.
Promover una eficaz participación de la sociedad, en la planeación, ejecución, seguimiento y evaluación de la seguridad pública, en los términos de las disposiciones aplicables.
Establecer mecanismos y procedimientos explícitos para atender las denuncias y quejas de los particulares respecto de la conducta de su personal.

Otra razón importante que no permite a la SSPF consolidar su responsabilidad de garantizar la viabilidad del Sistema Nacional, lo que se traduce en metas incumplidas, graves subejercicios financieros y, por consiguiente, en una limitada capacidad de respuesta de las instancias, radica en que desde su creación, salvo contadas excepciones, la titularidad de la Secretaría Ejecutiva del SNSP se ha entregado a personas francamente incompetentes para esta responsabilidad como lo demuestran los resultados y, lo que es más delicado, sin experiencia en seguridad pública, requisito establecido en el artículo 14 de la LGEBCSNSP, con la anuencia de los gobernadores de los estados que, por ignorancia o irresponsabilidad, no han ejercido su derecho a participar en el nombramiento respectivo.

Por ello, es fundamental que en la reforma legal procedente se establezca que el Secretario Ejecutivo será designado por el Presidente de la República, con la aprobación de la mayoría calificada de gobernadores de los estados y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, previa exposición de su programa básico de trabajo ante el pleno del Consejo Nacional y la comprobación de que reúne los requisitos legales correspondientes.

Lo anotado es trascendental para evitar improvisaciones e institucionalizar la pertinencia de las designaciones: el que fuera Secretario Ejecutivo del Consejo Nacional de Seguridad Pública desde enero de 2007, presentó su renuncia irrevocable el 1° de septiembre de 2008, sin que se conocieran las causas de su dimisión ni rindiera ante el propio Consejo el informe de su desempeño. En la sesión XXIV, celebrada el 19 de septiembre de 2008, el CNSP designó como nuevo Secretario Ejecutivo al Lic. Monte Alejandro Rubido García, quien reúne los requisitos establecidos por la ley y cuenta con

amplia experiencia en diversos sectores de la seguridad pública, lo cual representa un augurio favorable de que el SNSP y la coordinación que supone, sufrirá un revulsivo para obtener mejores resultados.

Asimismo, se propone que el periodo del Secretario Ejecutivo sea de cuatro años prorrogables por otro tanto, y sólo podrá ser removido, a propuesta del Secretario de Seguridad Pública que fundará y motivará su razonamiento, y con la aprobación de la mayoría calificada de los gobernadores y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, pues una responsabilidad tan importante no puede estar sujeta a la lógica de los impredecibles cambios de los titulares de las dependencias de la administración centralizada.

El Secretariado Ejecutivo tiene que desempeñarse bajo la certeza de que cuenta realmente en los hechos con autonomía técnica y operativa y con las unidades administrativas, funciones y recursos que establezcan el Reglamento Interior y los manuales de organización y de procedimientos correspondientes, a efecto de fungir como una instancia imparcial, objetiva y transparente para servir por igual a todos los componentes del Sistema Nacional, sin ningún criterio sesgado por filiaciones partidistas o de otro tipo, para acometer a sus competencias sustantivas que, en términos generales, se refieren a impulsar el servicio nacional de carrera del personal de seguridad pública y a integrar y operar el subsistema de información con las bases de datos de los registros respectivos, así como la red nacional de telecomunicaciones, con los servicios telefónicos de emergencia 066 y el de denuncia anónima 089.

En esta tesitura, a nivel estatal se presentan situaciones semejantes que tienen que revisarse, pues los consejos estatales no sesionan regularmente, las instancias locales se atrasan en el cumplimiento de las acciones relativas y en el ejercicio del financiamiento conjunto, y los secretariados ejecutivos no cuentan con los apoyos administrativos y el respaldo institucional suficientes, no obstante que en los convenios de coordinación y anexos técnicos que anualmente se suscriben en el marco del SNSP, se desencadena una serie de compromisos y obligaciones que les asisten, que van desde la realización de acciones específicas hasta, cuando menos, el seguimiento de todos los programas, con la intención de propulsar su avance o, de ser el caso, identificar los aspectos que pudieran afectar no sólo la concreción de las metas sino, primordialmente, sus aspectos esenciales u operativos, de tal forma que les compete proponer o tomar las medidas necesarias para corregir o rectificar el rumbo, motivo por el cual tienen un elevado nivel de responsabilidad para cuidar la vigencia de la coordinación y funcionalidad de su respectivo sistema estatal.

A manera de ejemplo, se refiere que en el Estado de México, el 18 de septiembre de 2008, se suscribió el *Acuerdo para la Seguridad Pública de los Mexiquenses*. El documento fue firmado en Palacio de Gobierno, durante sesión extraordinaria del Consejo Estatal de Seguridad Pública, órgano que no se reunía desde hacía 1 año y 7 meses. O el caso del Distrito Federal la Secretaría Ejecutiva ha recaído en la persona del Procurador General de Justicia, lo que a todas luces representa una carga de trabajo innecesaria para este funcionario que entonces de hecho tiene dos funciones sustantivas, además de que ha sido una de la causas fundamentales de que el gobierno de la capital del país se haya atrasado en el cumplimiento de las estrategias del SNSP, y se genera una visión parcial, carente de equidad y precaria en la coordinación, respecto de las instancias locales responsables de los subsistemas de prevención, readaptación social y administración de justicia.

Es por ello que el propio CNSP, desde su VII sesión del 19 de agosto de 1999, tomó el Acuerdo 73/99, que indica:

“Se exhorta a las entidades federativas a fortalecer y apoyar la figura del Secretario Ejecutivo, para lograr mayor autonomía y capacidad de gestión al interior de los gobiernos locales, estableciendo las adecuaciones jurídico-administrativas que juzguen convenientes para este fin”.

En el cuadro siguiente, se destacan las funciones que tendrían que impulsar los secretariados ejecutivos de los consejos estatales de seguridad pública.

FUNCIONES BÁSICAS DEL SECRETARIADO EJECUTIVO ESTATAL
Elaborar la propuesta de Reglamento de Ley de Seguridad Pública, que será aprobado por el CESP.
Elaborar propuestas de contenido del Programa Estatal de Seguridad Pública, reunir las de los responsables de los subsistemas y someterlo como un documento integral a la consideración del Consejo.
Asistir y coadyuvar con el Secretario de Seguridad Pública en el seguimiento y la evaluación del Programa, así como conducir los procesos relativos de los del Sistema Nacional que se instrumenten en el Estado;
Levantar y certificar los acuerdos que se tomen en el Consejo, llevar el archivo de éstos y de los instrumentos jurídicos que se deriven de aquéllos;
Ejecutar, en su caso, y dar seguimiento a los acuerdos y resoluciones del Consejo;
Informar al Consejo, en cada sesión ordinaria, de sus actividades;
Proponer al Consejo políticas, lineamientos y acciones para el buen desempeño de las instituciones y corporaciones de seguridad pública del Estado;
Representar al Sistema Estatal en las reuniones de coordinación y concertación con el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública;
Asistir a las instituciones de profesionalización de las corporaciones en el cumplimiento de su objeto y en su vinculación con la Academia Nacional de Seguridad Pública;
Administrar y operar los sistemas e instrumentos de información desarrollados en el marco del Sistema Nacional de Información sobre Seguridad Pública;
Administrar y operar la Red Estatal de Telecomunicaciones, a través del Centro de Coordinación, Comando, Control, Comunicaciones y Cómputo;
Proponer y, en su caso, operar la integración de sistemas y bases de datos en las instituciones y corporaciones, a fin de aprovechar la información sustantiva contenida en los partes policiales, denuncias, investigaciones y todo tipo de actuaciones oficiales, que permitan ubicar geográficamente el fenómeno delictivo y las causas del mismo;
Impulsar, investigar y proponer acciones para el fortalecimiento y modernización del equipamiento y la infraestructura física y tecnológica de las instituciones y corporaciones;
Diseñar y operar un sistema de seguimiento y evaluación, con indicadores de medición, gestión y control de la actuación de las instituciones y corporaciones, a efecto de analizar periódicamente el avance en el cumplimiento de las estrategias, los programas y acciones;
Coadyuvar en la programación y presupuestación anual de las instituciones y corporaciones, así como en la gestión y administración de los recursos provenientes del <i>Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública</i> , del Presupuesto de Egresos de la Federación;
Asistir a las autoridades municipales para hacer efectiva su participación en el Sistema Estatal, y coordinar su plena incorporación a los programas correspondientes y, en su caso, al financiamiento de los mismos, mediante los convenios respectivos;
Promover la incorporación de la sociedad y sus organizaciones a los procesos de planeación, ejecución, seguimiento y evaluación de programas y acciones específicos;
Proponer modificaciones al marco jurídico en materia de seguridad pública y coadyuvar con las instancias de coordinación en la elaboración de reglamentos, convenios, anexos técnicos, manuales de organización y de procedimientos, y demás instrumentos normativos;
Realizar y promover estudios especializados, encuestas y sondeos sobre seguridad pública; y,
Promover, por conducto de las corporaciones, la realización de acciones conjuntas, conforme a las bases y lineamientos que emita el Consejo y sin menoscabo de otras que realicen las autoridades competentes.

De esta forma, es evidente la necesidad de que los secretariados ejecutivos locales [y municipales] dispongan del rango político-administrativo que se requiere para cumplir su misión esencial, como instancia responsable de convocar y coordinar a las instituciones y corporaciones federales, estatales y municipales, que inciden en la seguridad pública.

En este sentido, sería apropiado que cada entidad federativa adoptase un esquema de designación del Secretario Ejecutivo semejante a la propuesta que se hace líneas arriba y, en la medida de las posibilidades administrativas de cada estado o municipio, de una estructura orgánica similar a la del Sistema Nacional, como lo prevé el artículo 20 de la LGEBCSNSP, que a la letra dice:

“Los consejos locales y las instancias regionales se organizarán, en lo conducente, de manera similar al Consejo Nacional y tendrán las funciones relativas para hacer posible la coordinación y los fines de la seguridad pública, en sus ámbitos de competencia”.

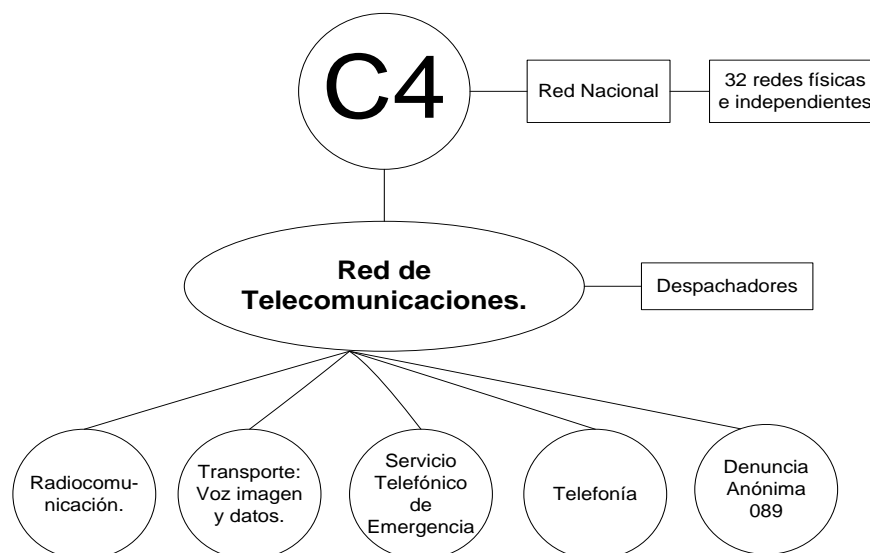
4.1.6 Es prioritario consolidar el funcionamiento de los C4

La LGEBCSNSP estipula que la Federación, los estados y municipios suministrarán, intercambiarán y sistematizarán la información sobre seguridad pública, mediante instrumentos tecnológicos modernos que admitan el rápido y fácil acceso de los usuarios. También, que establecerán un servicio de comunicación telefónica que reciba los reportes de la comunidad sobre emergencias, faltas y delitos que sean de su conocimiento, con comunicación directa con las instituciones policiales, de salud y de protección civil.

En este sentido, mediante acuerdos diversos el CNSP decidió la construcción de la red nacional de telecomunicaciones, bajo los conceptos: celular, troncalizada, digital, encriptada y multisitio, como la carretera para la transmisión de voz, datos e imágenes, integrada por servicios de radiocomunicación, telefónicos y redes tecnológicas para transportar la información y de telefonía, administrados, monitoreados y operados por medio de un Centro de Control, Comando, Comunicaciones y Cómputo [C4].

La proyección de las 32 redes físicas e independientes se integra a través del centro de control nacional, cuya gestión y funcionamiento es responsabilidad del Secretariado Ejecutivo del SNSP, que está al servicio de todos los componentes del propio Consejo Nacional.

En su oportunidad, los titulares de los poderes ejecutivos de las entidades federativas se comprometieron a otorgar los apoyos jurídicos, administrativos y técnicos para la instalación y el funcionamiento de los C4, incorporar las características tecnológicas de la red, usar la frecuencia dentro del segmento radioeléctrico exclusivo asignado por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes para la seguridad pública, ofrecer a la comunidad el servicio telefónico nacional de emergencia bajo el indicativo nacional 066 [semejante al 911 de los EEUU], así como un servicio de denuncia anónima con el número nacional 089.



Esta estrategia se conceptualizó en la pertinencia de integrar recursos humanos, sistemas, instalaciones, tecnología, equipos y procedimientos, con la intención de lograr la operación conjunta de los mismos, la explotación productiva de la información y una coordinación táctica y logística efectiva y eficaz de todas las instancias de los tres órdenes de gobierno comprometidas con las funciones de prevención, de disuasión y de persecución de conductas antisociales y las relativas a la protección civil.

El objetivo esencial del C4 radica en establecer una línea de coordinación perfectamente identificada para: decidir y ejecutar acciones y dispositivos entre las corporaciones y los grupos de asistencia y apoyo civil; realizar los procedimientos de monitoreo y control, en tiempo real, de los acontecimientos e incidentes relacionados con la alteración del orden y la paz públicos y de contingencias producidas por fenómenos propios de la naturaleza y de la ubicación geográfica de cada Estado; propiciar la comunicación operativa de las diversas agrupaciones; promover el desarrollo de procedimientos para la recopilación, clasificación, almacenamiento, transmisión y consulta de información para la planeación y definición de las estrategias de combate a la delincuencia [v.gr. zonas criminógenas, identificación de bandas y movimientos]; y, resguardar y administrar los sistemas informáticos y de telecomunicaciones.

Cada C4 debe contar con infraestructura física, equipamiento, tecnología y esquemas de seguridad suficientes y modernos, así como sendos representantes calificados de las diversas corporaciones, lo cual supone un esquema de interacción a través de puestos de decisión y despacho de las emergencias y eventos de que tiene noticia y de la metodología correspondientes, para asesorar o auxiliar a la sociedad de manera organizada, expedita y eficiente.

De esta manera y teóricamente, en cada C4 prestan sus servicios los operadores telefónicos que en primera instancia reciben las llamadas de denuncia o emergencia; según la naturaleza de la misma, al segundo tienen que trasladarla al despachador o a quien será responsable de atender el evento, sea el representante de la policía preventiva o ministerial federal, local o municipal, o del Ejército o la Marina, o de rescate de urgencias médicas o la Cruz Roja [o todos juntos si es necesario], por ejemplo, que desde

su puesto de mando y equipo informático podrá revisar en la cartografía desplegada las características físicas del lugar y hacer las valoraciones respectivas para comunicarse a la brevedad posible con los elementos de su corporación, quienes con sus equipos respectivos como patrullas, ambulancias, armas u otros, y en función de su zona de control o desempeño se encuentren próximos al campo o área del suceso, con la idea de que ocurran inmediatamente o en pocos minutos a encauzar los hechos.

Esta forma de organización y de trabajo que presume la participación plena de las corporaciones, tendría que reflejar en los hechos la esencia vinculante del sistema y garantizar con oportunidad, eficacia, certeza y seguridad la definición de operativos de carácter preventivo, disuasivos, persecutorios y de protección civil, sin que de ninguna manera los despachadores asuman o suplanten funciones o atribuciones que les competen a sus superiores, con quienes supuestamente tienen comunicación permanente por las vías confiables que se han desarrollado para acordar las decisiones trascendentales que se ameriten. Asimismo, es un mecanismo que permite realizar puntuales evaluaciones sobre la capacidad de respuesta de las instancias en razón de la información que se extrae cuando concluye cada evento y, por ende, mejorar y superar la calidad del servicio a la población.

La lógica de operación del C4 supone una verdadera metodología y organización de las corporaciones que, para fines de prevención situacional, pretende apegarse al llamado *plan de vigilancia por cuadrantes*, estrategia que persigue potenciar la percepción de seguridad en la comunidad, perfeccionar el trabajo policial, mejorar los niveles de vigilancia y favorecer una integración y alianza cada vez más estrecha y fluida entre los elementos y la población.

El cuadrante es un subsector de responsabilidad parametrizado de acuerdo a criterios preestablecidos, en el que se administran y/o ejecutan acciones programadas de vigilancia policial preventiva y de reacción operativa. El objetivo general del plan es efectuar servicios permanentes y efectivos en toda la jurisdicción de cualquier cuadrante, a través del análisis particular de la incidencia delictiva y el intercambio de información útil entre el ciudadano y la policía, con el propósito de controlar la criminalidad y contribuir a mejorar la calidad de vida de la población.

METODOLOGÍA
Elaborar un diagnóstico de la situación actual de vigilancia policial en una determinada jefatura de zona, para conocer la real oferta de servicios policiales, la demanda y el déficit existente.
Definir un nivel crítico de vigilancia policial [a partir del cual los servicios policiales preventivos son realmente eficaces en el control de delincuencia en un determinado sector operativo], que permita disminuir y controlar la comisión de hechos delictivos, que afectan la seguridad de las personas y de sus bienes.
Dimensionar las necesidades adicionales de recursos que se requieren para alcanzar el nivel crítico de vigilancia y traducirlas en un plan plurianual de inversiones.
Efectuar una distribución racional y equitativa de los recursos policiales, de tal forma que se entregue a toda la comunidad, independientemente de su condición y localización geográfica, el mismo nivel de vigilancia policial.
Deducir criterios para la elaboración de indicadores de desempeño de la función de vigilancia policial.

Para el cálculo de la oferta de recursos policiales se debe tomar en cuenta los recursos humanos, logísticos y de tecnología. De esta forma la metodología compara el nivel de vigilancia actual [NVA] con el nivel crítico de vigilancia [NCV], para determinar el

déficit o el superávit. Asimismo, según cada cuadrante, se revisará la población residente, las dimensiones del área geográfica, el nivel del delito, los detenidos, denuncias, coberturas por turnos y radiopatrullas, entre otros factores, con apoyo en las bases de datos y los registros informáticos que se han venido construyendo.

Esta metodología de operación se fundamenta en la interacción, el sentido de identidad y la responsabilidad del policía respecto de su cuadrante; en la distribución de los medios institucionales conforme a la demanda calculada en cada unidad operativa, y en la posibilidad de efectuar un control de gestión delimitando responsabilidades en materia de prevención policial.

En todas las capitales del país y en la Ciudad de México [en este caso apenas se consolida esta estrategia] existen los respectivos C4, al igual que en 44 ciudades más los correspondientes subcentros C4. Sin embargo, el hecho de que se cuente con esta infraestructura no significa que automáticamente se tendrán resultados positivos, que dependen de la genuina voluntad de coordinación y cooperación entre las corporaciones, lo que hasta ahora no se ha logrado del todo por los diferentes niveles de profesionalización, las disputas o rivalidades que es común existan entre ellas en detrimento de la calidad de la colaboración que las hace regatearse la información o no compartirla, o incluso, la falta de conocimiento generalizado de la sociedad de los números de emergencia 066 y de denuncia anónima 089, lo cual en muchos de los casos ha provocado que los C4 se conviertan en meros centros de recepción de llamadas, incluso mayoritariamente falsas o de broma, que son canalizadas hasta las bases centrales de las corporaciones, retrasándose la atención del evento y desnaturalizándose su misión.

En consecuencia, y considerando los programas desarrollados para incrementar la plantilla de personal, capacitarla y dotarla de mejores salarios, fortalecer el equipamiento con vehículos, armas, radios, etcétera, y mejorar la tecnología y sistemas de información, así como las fuertes inversiones que se han destinado al efecto, el reto de las corporaciones federales, locales y municipales consiste en aumentar la eficiencia institucional con base en la operación del C4, situación que es reconocida por el propio Acuerdo Nacional, en su artículo 2º, fracción VIII, en el que las secretarías de Comunicaciones y Transportes, Seguridad Pública, Salud y Defensa Nacional, así como la PGR y la Comisión Federal de Telecomunicaciones, se comprometen a apoyar a las entidades federativas para asegurar la cobertura de los números 066 y 089 y el funcionamiento de los sistemas de coordinación que entrañan.

4.1.7 Profesionalizar a los elementos es el reto mayor

El recurso humano constituye la esencia de las estrategias instrumentadas por el SNSP. Ningún progreso normativo o en infraestructura tecnológica o física tendría sentido si a la par no se desarrollan las capacidades, habilidades y potencialidades del personal de las corporaciones. Parecería redundante apuntar que los procesos de fortalecimiento y superación del desempeño de éstas se encuentran íntimamente vinculados y condicionados a la constante transformación de las aptitudes éticas, intelectuales, psicomotrices y laborales de los elementos de seguridad pública; empero, es necesario tener presente este principio básico porque hasta la fecha no se han logrado homologar los perfiles y capacidades de los integrantes de las distintas instancias de seguridad pública.

La profesionalización ha sido uno de los ejes centrales de la inversión de cuantiosos recursos financieros, y continúa siendo la tarea fundamental en la que los tres órdenes de gobierno deben poner toda su capacidad de planeación y decisión, a efecto de mejorar los magros resultados en el desempeño de las instituciones y cortar la corrupción que en ellas anida, más señaladamente en los ámbitos locales y municipales; en la Federación es donde pueden apreciarse ciertos avances en la formación del personal, en virtud de que cuentan con instituciones *ad hoc* sólidas y modernas, que soportan tanto a las Fuerzas Armadas como a la SSPF, a la PGR y al Poder Judicial.

De cara a este escenario, el Acuerdo Nacional se planteó perfeccionar los mecanismos de reclutamiento, selección, capacitación, promoción y retiro de los elementos, y a crear centros nacional y estatales de control de confianza para evaluar permanentemente sus aptitudes: físicas, conocimientos, salud, toxicológicas y motrices, incluido el uso del polígrafo y estudios socio económicos para disponer de patrones respecto de la evolución patrimonial de los elementos.

Al Secretariado Ejecutivo del SNSP le corresponderá impulsar y concertar las acciones respectivas con las instancias correspondientes de la Federación y los estados, por conducto de su Dirección General de la Academia Nacional de Seguridad Pública, que su misión principal consiste en actuar como el órgano rector de la profesionalización y, entre otras, tiene las siguientes atribuciones [artículo 14 del Reglamento del SESNSP]:

Coadyuvar en la coordinación del servicio nacional de apoyo a la carrera en materia de seguridad pública y de las instituciones encargadas de la profesionalización de sus elementos; efectuar propuestas de normatividad relacionadas con la formación; proponer la creación y establecimiento de academias regionales y centros de actualización; promover y coordinar la capacitación, actualización y especialización, incluyendo a los mandos y docentes del SNSP; realizar investigaciones y estudios especializados relacionados con el servicio nacional de apoyo, así como difundir los programas y servicios que preste; fomentar vínculos con instituciones de formación y capacitación nacionales e internacionales; propiciar la profesionalización y certificación del personal del SNSP a través de los programas respectivos; certificar al personal conforme a las normas de competencia laboral, y proponer la instalación, fusión y operación de planteles y centros educativos, en los estados y el Distrito Federal.

Precisamente, y con relación a la última de las atribuciones referidas, las entidades federativas presentan un problema estructural y operativo que se resume en la existencia de decenas de institutos o colegios, existe uno para el personal de la Procuraduría, otro para policías preventivas y custodios penitenciarios e, incluso, en muchas de ellas funcionan academias municipales para capacitar a sus elementos, sin considerar que los poderes judiciales cuentan con la propia, lo que suma un registro de más de 120 instancias de naturaleza local responsables de la profesionalización.

En consecuencia, no existe uniformidad en las acciones que se despliegan ni en las condiciones de infraestructura no sólo entre los estados, sino al interior de los mismos; los esfuerzos que se llevan a cabo son aislados y dispersos; la calidad de las plantillas académicas es diversa en función de las posibilidades financieras y, en no muchos casos, las instituciones de profesionalización prácticamente se sostienen de los recursos obtenidos por el FOSEG; los planes de estudios no responden a la visión integral de la cadena de la seguridad pública; existen diferencias entre los niveles de formación y las oportunidades de capacitación del personal de las corporaciones; no se explotan los resultados de los exámenes de control de confianza [salud, conocimientos, toxicológicos,

psicométricos y psicomotrices] para definir la currícula académica; no se toma en cuenta la opinión de los elementos en cuanto a sus necesidades, llegando al extremo, por ejemplo, de que existen policías armados que nunca han tenido cursos de tiro ni mucho menos de derechos humanos; y, en no menos casos las acciones de profesionalización son ejecutadas con el único propósito de cubrir el requisito formal para que los elementos puedan integrarse a la corporación.

El reto es hacer de la *carrera en seguridad pública* un genuino servicio civil, obligatorio y permanente en sus diferentes niveles, que comprenda los requisitos y procedimientos de selección, ingreso, formación, capacitación, adiestramiento, desarrollo, actualización, permanencia, promoción y separación del servicio, así como la constante evaluación de su desempeño técnico y ético, mismos que deben especificarse en leyes, reglamentos y normatividad correspondientes.

Aunado a esto, es imperativo mejorar las condiciones de trabajo de los elementos, de tal suerte que todo aquél que preste sus servicios en cualquiera de las instituciones pueda contar con la certeza de que tiene un respaldo para crecer profesionalmente y obtener beneficios básicos para compartir con sus familias un modo de vida digno y decoroso, con salarios remunerados y prestaciones de vivienda, de seguridad social y pensiones en caso de muerte o invalidez, entre otros.

Con el propósito superior de que el capital humano sea uniforme y no se presenten desequilibrios o diferencias al interior de las instancias o entre ellas mismas, y de que la profesionalización sea constante y homogénea bajo la directriz de un órgano rector, moderno y bajo estándares de las mejores prácticas nacionales e internacionales atendiendo el concepto integral de la seguridad pública, es recomendable crear en cada entidad federativa una instancia exclusiva encargada de la formación, que se denominaría: **Instituto de Profesionalización en Seguridad Pública del Estado**.

El Instituto se concebiría como un organismo público descentralizado del Poder Ejecutivo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, que tendría por objeto reclutar, seleccionar, formar y capacitar a los aspirantes e integrantes de las instituciones estatales de seguridad pública, responsables de la prevención, procuración y administración de Justicia, y reinserción social, de todos los niveles jerárquicos o grados y de su personal administrativo, incluidas las empresas que prestan servicios de protección privados, y con la posibilidad de que, mediante los convenios correspondientes, podría también incorporarse a los funcionarios del Poder Judicial.

La formación profesional comprendería los niveles de capacitación básica y especializada, actualización, educación media y media superior, y licenciatura, así como todo tipo de opciones académicas necesarias y los procedimientos de control de confianza, evaluación de capacidades y certificación y, además, contaría con un área dedicada específicamente a realizar estudios, investigaciones, encuestas y ediciones relativas a las funciones inherentes a la seguridad pública.

De esta manera, las instituciones [locales y municipales] y los prestadores de servicios de protección privada, incorporarían y conservarían en su plantilla única y exclusivamente a las personas egresadas y certificadas por el Instituto y la Dirección General de la Academia Nacional de Seguridad Pública, de conformidad con los planes y programas de estudios que acordaría la Junta de Gobierno y los requisitos establecidos en las leyes orgánicas, reglamentos y demás normatividad aplicable según la instancia de que se trate.

El patrimonio del Instituto se constituiría con los recursos que le asignarían el Presupuesto de Egresos del Estado; las aportaciones, subsidios, donaciones, herencias y legados que recibiera de los gobiernos Federal, Estatal o municipales, y por particulares y organizaciones sociales y privadas; los bienes muebles o inmuebles que el Ejecutivo Estatal y los municipios le transfirieran; los rendimientos e ingresos que obtuviera por la inversión de sus recursos y el desarrollo de sus actividades, así como por los productos que recibiera de su patrimonio; los bienes, créditos y derechos que adquiriera por cualquier título; y los ingresos que generaría por los servicios que prestara, por ejemplo, estipulándose la obligatoriedad de las empresas de protección privada de capacitar a sus elementos en el Instituto.

Bajo esta figura jurídica, el Instituto contaría con personal docente de carrera y diferentes planteles e instalaciones a partir de la infraestructura y los inmuebles con que actualmente cuentan los colegios o academias que se fusionarían, lo que también permitiría optimizar y potenciar los recursos humanos, financieros y materiales, y se administraría con los siguientes órganos directivos:

- a]** Una *Junta de Gobierno*, que sería presidida por el gobernador del Estado, y se integraría por sendos vocales representantes de las instituciones y corporaciones [el Secretario de Seguridad Pública, el Procurador General de Justicia; el responsable de la reinserción social; el Director de la Policía Ministerial; el Director de Policía y Tránsito, el Director de Seguridad Penitenciaria], de la Dirección General de la Academia Nacional de Seguridad Pública, de la secretarías de Educación y Salud locales, de la Universidad Autónoma del Estado, de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos, de las organizaciones sociales que participaran en el Observatorio Ciudadano; los presidentes municipales o una selección en función de la entidad de que se trate; y de los poderes Legislativo y Judicial. El Secretario Ejecutivo del Consejo Estatal de Seguridad Pública lo sería igualmente de la Junta de Gobierno.
- b]** Un *Director General* designado por la Junta de Gobierno, a propuesta del titular del Ejecutivo; que tendría estudios de licenciatura, trayectoria docente y experiencia en seguridad pública.
- c]** Un *Consejo Técnico Académico*, presidido por el Director General e integrado por representantes de los usuarios de los servicios del Instituto.

En el estatuto orgánico, que aprobaría la Junta de Gobierno a propuesta del director general, se establecerían la estructura, las funciones, los sistemas, modalidades académicas y demás atributos que le competirían para el cumplimiento de su objeto, y se incorporaría al Sistema Estatal de Educación, a fin de que la profesionalización que impartiera tuviese los reconocimientos oficiales respectivos.

En síntesis, además de sustentarse en los principios constitucionales de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos, los planes y programas de estudio se diseñarían considerando la formación armónica de los elementos de policía preventiva estatal y municipales, de los agentes del Ministerio Público, policías ministeriales y peritos de la Procuraduría General de Justicia, de los jueces y magistrados del Poder Judicial y de los técnicos y custodios responsables de la reinserción y el orden en de los centros de reclusión, con la misión superior de garantizar una capacidad de respuesta verdaderamente integral.

4.2 HACEN FALTA MEJORES PROCEDIMIENTOS PARA EVALUAR EL DESEMPEÑO INSTITUCIONAL

El Acuerdo Nacional compromete la creación de indicadores de medición del desempeño de las instituciones policiales y de procuración de justicia, con la concurrencia de la ciudadanía, a fin de que ésta participe en la formulación de los protocolos respectivos y en el seguimiento y evaluación de los programas y, de esta forma, se garantice la transparencia y publicidad de la gestión respectiva.

Los indicadores son parámetros o cifras [por ejemplo, estadísticas de denuncias de delitos del fuero federal o común, estado de fuerza, órdenes de aprehensiones cumplimentadas, población penitenciaria, datos socioeconómicos, etcétera] que, utilizadas como referentes, permiten revisar o medir la cobertura y capacidad de respuesta en función o a contraluz de los objetivos logrados, datos que en lo procedente se pueden confrontar con los emanados de encuestas de percepción social y las realizadas entre los elementos de las corporaciones, y hacen posible calificar los esfuerzos y resultados que se obtienen en el transcurso del tiempo, detectar las insuficiencias o puntos a corregir, así como valorar el cumplimiento de las funciones sustantivas y rendir cuentas.

Si bien es cierto que el Secretariado Ejecutivo ha promovido ejercicios anuales de seguimiento y de evaluación de las metas físicas y financieras que se plantean en cada uno de los programas contenidos en los anexos técnicos de los convenios de coordinación, que anualmente se suscriben entre la SSPF y los estados de la República, de la percepción de la población y de la opinión del personal de las instancias, denominadas evaluaciones *programático presupuestal, ciudadana e institucional*, respectivamente, también lo es que estos trabajos no se efectúan en todas las entidades federativas y, en las que se procede, no se hacen con periodicidad anual para tener bases que permitan disponer de puntos de comparación año tras año. Además, la información no es pública a fin de que la sociedad pudiera conocer cuáles son los logros [y pendientes] que se derivan de las acciones e inversiones aplicadas en el SNSP, con el objetivo de fortalecer el desempeño institucional y reducir la incidencia criminal.

Por otra parte, tanto a nivel federal cuanto estatal, las instancias cumplen con publicar en sus páginas electrónicas las obligaciones de transparencia ordenadas por la ley, salvo aquéllas que por disposición de la misma son consideradas información reservada por comprometer la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional. Sin embargo, estos datos en nada contribuyen para que los ciudadanos puedan justipreciar los esfuerzos desplegados ni relacionarse con las instituciones de manera productiva, solidaria y constructiva, para intentar superar el crítico escenario delictivo que asola al país.

En resumen, la apertura de la información que no pone en riesgo el desempeño institucional o un procedimiento específico de investigación o de seguridad, aunada a constantes ejercicios de evaluación y rendición de cuentas, son estrategias que se tienen que impulsar ineludiblemente para acercar a la población a las instancias, mejorar los modelos de trabajo, precisar mecanismos de sanciones pero también de incentivos y estímulos y, al mismo tiempo, propulsar la consolidación del servicio civil de carrera y la dignificación integral de los servidores de seguridad pública, que en muchos casos son vejados y denigrados por sus propios mandos sin respetarse sus derechos, lo cual también podría evitarse con mejores prácticas de transparencia, premiando a los buenos elementos e identificando a los corruptos.

4.2.1 Referentes para la transparencia y rendición de cuentas policial [accountability]

El Instituto Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública encomendó al Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM [IIJ] y al Centro de Investigaciones y Docencia Económica [CIDE], la elaboración de un *Código de buenas prácticas y alternativa para el diseño de leyes de transparencia y acceso a la información pública en México*.¹⁴⁰

En el documento se reconoce la aportación del Instituto para la Seguridad y la Democracia A.C. [INSyDE], con el objeto de incorporar en el capítulo tercero intitulado: *Información Pública de Oficio*, nueve referentes o estándares de transparencia relativos a la gestión policial, que significan un primer paso para abrir al público la forma en que trabajan las corporaciones.

En el artículo 308 se señala que en relación con los cuerpos policíacos, sean preventivos o ministeriales, tanto estatales cuanto municipales, los sujetos obligados además de la información de oficio prevista en el artículo 302 deberán publicar en internet, lo siguiente:

- | |
|--|
| 1. Los mecanismos de supervisión policial, los registros de reportes de supervisión, así como los mecanismos para inconformarse con un reporte de supervisión. |
| 2. Los criterios y un informe anual de evaluación del desempeño policial. |
| 3. Los protocolos de uso de la fuerza, incidentes reportados de oficio, incluyendo uso de armas letales y no letales. |
| 4. Los lugares y medios de acceso para presentar quejas y el formato para ellas, así como el plazo para su interposición. |
| 5. Número, características y frecuencia de quejas sobre incidentes de uso de la fuerza, tanto en los órganos internos de la policía, la disciplina administrativa, la justicia penal y la revisión de las comisiones de derechos humanos así como las medidas adoptadas al respecto. |
| 6. El plan de seguridad pública incluyendo diagnóstico, objetivos, líneas de acción e informe anual de evaluación de instrumentación. |
| 7. Las convocatorias [plazos, requisitos, formatos para presentar postulaciones, exámenes] y resultados de los concursos de selección, así como los programas y resultados de la capacitación inicial. |
| 8. El programa de capacitación permanente. |
| 9. Las convocatorias de ascensos, criterios, procesos de decisión y criterios de separación del cargo. |

Este proyecto se inscribe en la propuesta conceptual impulsada precisamente por INSyDE, que define a la **policía** como un **órgano civil y profesional del Estado, responsable de hacer cumplir la ley de manera imparcial y en estricto respeto de los derechos humanos, sujeta a control, obligada a rendir cuentas y capaz de fomentar una convivencia democrática**. Una policía que rinde cuentas es aquélla que mide su experiencia y aprende de ella, opera en armonía con la democracia e institucionaliza el

¹⁴⁰ Véase página electrónica del IFAI [<http://www.ifai.org.mx/TemasTransparencia/transparenciaRepublica>]. Consulta realizada el 30 de septiembre de 2008.

control, la evaluación y el manejo de consecuencias respecto del comportamiento de sus integrantes.¹⁴¹

La adopción de procedimientos de transparencia haría posible que la sociedad conociera los métodos de actuación de las autoridades o instancias gubernamentales con las cuales tiene el primero y más próximo contacto, como son las policías, pero no sólo para señalar los aspectos negativos o denunciar violaciones a los derechos fundamentales, sino también para reconocer y promover a los elementos ejemplares y las mejores prácticas operativas.

En este orden de ideas, en las últimas décadas, en EUA, Canadá, Europa Central e, incluso en países del Tercer Mundo, se han impulsado modelos exitosos de gestión policial o de reformas estructurales democráticas de las policías, a partir de un sistema de rendición de cuentas conocido también como *accountability*, que se centra en la detección, investigación, corrección, prevención y eliminación de conductas negativas de los agentes policiales o de malos procedimientos administrativos, lo que aunado a las buenas prácticas, en las corporaciones existen oficiales y trabajadores profesionales, honestos, capaces y dedicados, sobre bases empíricas permite construir conocimientos teóricos probados que se traduzcan en normas, manuales o protocolos para soportar un desempeño institucional en beneficio de la población, instrumentos que en México brillan por su ausencia en la mayoría de las instancias de seguridad pública del país.

Este último aserto se puede demostrar nítidamente con la recomendación emitida por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal al Jefe del Gobierno, relativa a los hechos sucedidos en la discoteca *New's Divine*, en la que se expuso lo siguiente:

[...] la responsabilidad de coordinar los trabajos de la UNIPOL es de los titulares de la SSP y de la PGJ principalmente y una de las obligaciones es elaborar los lineamientos a partir de los cuales debe operar el programa. En este caso, los policías refieren que no hay manuales o que no los conocen; y que sólo tienen nociones para llevar a cabo el tipo de acción que se realizó el día 20 de junio del año 2008. Además, existen declaraciones ministeriales de mandos de la SSP que señalan que se les hizo elaborar un manual o una orden general de operaciones, retroactivos al día de los hechos". [...] **Séptimo.-** Que UNIPOL suspenda actividades hasta en tanto no se cuente con los manuales, protocolos, instructivos y demás instrumentos de operación, así como con la capacitación de sus integrantes y el equipo necesario, que garanticen una coordinación eficaz. **Octavo.-** Que organicen a la brevedad mesas de trabajo entre esa Secretaría y esa Procuraduría, y se convoque a participar en ellas a la Consejería Jurídica y de Servicios Legales del Distrito Federal, así como a las demás instituciones públicas y organismos de la sociedad civil especialistas en materia de seguridad pública, a efecto de que se elaboren con inmediatez, y desde una perspectiva de respeto pleno a los derechos humanos, con énfasis en lo que corresponda al interés superior del niño y de la niña, los manuales de operación, protocolos y/o todos aquellos instrumentos que garanticen la debida planeación, organización, coordinación, ejecución y supervisión de los operativos que efectúen las policías, estableciendo con claridad todos y cada uno de los tramos de responsabilidad de los servidores públicos que tengan participación en los mismos. **Noveno.-** Que los manuales de operación, protocolos y/o instrumentos de operación de las policías establezcan métodos de trato digno a los adolescentes y jóvenes, erradicando la práctica sistemática de represión en contra ellos, en atención a su condición propia de joven o de cualquier otra naturaleza, como el de pobreza. **Décimo.-** Una vez elaborados los manuales

¹⁴¹ Véase LÓPEZ PORTILLO, Ernesto, *Discusiones varias para la reforma policial democrática*, en: PEÑALOZA, José [coord.], *Seguridad Pública. Voces diversas en un enfoque multidisciplinario*, 1ª ed., México, Porrúa, 2005, pp. 363-375.

de operación, protocolos y/o instrumentos para que las policías efectúen operativos, sean publicados en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, cuya vigencia sea después de un tiempo prudente para capacitación de los servidores públicos que tengan participación. **Undécimo.-** Que se diseñe un plan de seguimiento a la aplicación de los citados documentos, a efecto de que periódicamente se evalúe su eficacia y, en su caso, se realicen las adecuaciones a las circunstancias o momento histórico que se esté viviendo en el Distrito Federal. **Décimo Tercero.-** Que se diseñen protocolos que garanticen la autenticidad y la inviolabilidad del material gráfico y videográfico que documente actos de la autoridad, asegurando que se incluyan los códigos digitales con fecha, hora y demás datos que faciliten la identificación del material y del equipo con el que fue registrado. En el caso de material videográfico, procurar que las tomas sean realizadas en un solo plano-secuencia; o bien, en su caso, que se justifiquen los cortes realizados [...]”¹⁴².

El método *accountability* tiene como premisa el hecho de que los policías, por la naturaleza de su función, disponen de rangos de discrecionalidad inevitables que, inclusive, deben asumir en cuestión de segundos para someter, detener o afectar la integridad física personal, tomando en cuenta que el monopolio de la violencia, en una de sus manifestaciones, se materializa con el uso de la fuerza que es imposible regular o normar técnicamente con precisión, pues la ley sólo está en condiciones de otorgar referentes, criterios o guías, ya que la actuación de los agentes se enfrenta a infinidad de escenarios espaciales, temporales y humanos. No es el caso, por ejemplo, y citando la cadena de la seguridad pública, de un Ministerio Público que en la ley tiene claramente definidos plazos perentorios para consignar o dejar en libertad a un detenido, o de un juez que en el código respectivo encuentra exactamente precisadas las etapas del proceso.

En consecuencia, a partir de un sistema de rendición de cuentas integrado con los informes o reportes que cada agente tiene que cumplir en su actuación cotidiana, sobre todo cuando participa en hechos de disuasión o detención específicos, aunado a métodos de control institucional y social [conformados, *v.gr.*, con estadísticas, evaluaciones de efectividad o desempeño, los resultados de procesos imparciales seguidos en las oficinas de contralorías propias, encuestas a la población, auditorías internas o visorías externas], el objetivo es conformar protocolos de buenas prácticas y conductas que permitan acotar los niveles de discrecionalidad, fundamentalmente aquéllos que devienen en corrupción o desempeño irregular, para construir mejores corporaciones que con incentivos de profesionalización, de equipamiento, salariales, estímulos, recompensas y prestaciones sociales, puedan generar círculos virtuosos de protección, de orden, de respeto, de legalidad, de legitimidad y de confianza entre las policías y la población.

En los mecanismos de rendición de cuentas la policía es sujeto y objeto en función de los controles a aplicar que se sustentan en la capacidad de colectar y clasificar información, la cual tiene mayor valía cuando se aprovecha no sólo para revisar y resolver el caso particular sino también para analizar patrones de comportamientos que aporten a definir acciones de profesionalización o de superación de los procedimientos e, inclusive, con la debida protección de los elementos honestos, a incitar o provocar que entre ellos se vigilen y denuncien a sus compañeros corruptos o coludidos con la delincuencia.

¹⁴² COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL. Recomendación 11/2008, dirigida al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, por violaciones graves a los derechos humanos cometidas en el operativo de la UNIPOL en la discoteca *New's Divine*, el 20 de junio de 2008: [<http://www.cd hdf.org.mx/index.php?id=reco1108>]. Consulta realizada el 30 de septiembre de 2008.

Los *controles externos explícitos* consideran oficiales ministeriales encargados de supervisar a las policías, así como consejos de vigilancia o para la evaluación de quejas; los medios de *control inclusivo* comprenden la legislación, los funcionarios públicos elegidos por voto, partidos políticos, medios de comunicación y vigilantes de los derechos humanos; los de *control interno* incluyen cadenas de mando y de vigilancia, responsabilidad compartida [los elementos siempre trabajan en pareja y uno a otro aseguran que se actuará correctamente] y procesos disciplinarios formales que tienen que hacer un cuidadoso balance entre la transparencia interna y la confidencialidad para proteger a los compañeros de los agentes investigados que los incriminan, lo cual no significa ocultar información o que ésta no llegue a su destino para concluir formalmente los procedimientos; mientras que el *control implícito* puede derivar de asociaciones de agentes voluntarios, criterios de paga y promoción y el fomento del contacto con la comunidad.¹⁴³

Los controles internos se despliegan principalmente en las llamadas *unidades de asuntos internos*. Los controles externos que consideran la participación social se presentan tanto en los casos de una queja o reclamo individual, como en los que la ciudadanía forma parte de los procedimientos de evaluación o supervisión. Por ejemplo, en EUA se hace a través de *consejos civiles de revisión* electos o por designación, que desahogan materialmente procesos de investigación proactivos o ante una queja; o *consejos de monitoreo* que, por su trascendencia o impacto, le da seguimiento a asuntos específicos e, inclusive, pueden investigar contratando asesores o abogados y revisar el desempeño del área de asuntos internos en estas situaciones particulares.

Igualmente, en EUA, que refleja estructuras altamente descentralizadas del sistema de seguridad, la actividad policial en primera instancia es responsabilidad del gobierno local [ciudades, condados], calculándose la existencia de 17,000 entidades policiales, se ha impulsado, *verbigracia*, el modelo de *auditoría policial ciudadana*, cuya virtud radica en su capacidad potencial de sostener la reforma de la área de Policía por conducto del *Abogado Especial [Special Counsel]* para el Departamento del Alguacil de Los Ángeles, que opera como una entidad independiente, bajo una serie de convenios de plazo fijo acordados con el Consejo de Supervisores del Condado, contrata de forma temporal a su propio equipo de trabajo y a algunos agentes, y publica informes semestrales sobre los asuntos que atiende relacionados con el uso de la fuerza, con *accountability*, con la capacitación y con el personal.

Por otro lado, en San José, California, funciona el *Auditor Policial Independiente*, que tiene como responsabilidades recibir las quejas ciudadanas, efectuar el seguimiento de las investigaciones de las mismas y fomentar la conciencia pública sobre el proceso de quejas.¹⁴⁴

Otro caso de vigilancia externa lo representa la figura del *Comisionado de la Policía Nacional de Colombia*, en la que además de una plantilla regular de trabajadores ajenos a la corporación, participan académicos e integrantes de la sociedad civil. En una primera etapa fue obstaculizado por la propia Policía que, como sucede en muchas instancias de seguridad, se resistió a compartir sus facultades autodisciplinarias, actitud que cambió a partir de 1995, en que logró poner fin a uno de los cárteles de la droga más importantes del mundo y despedir a más de 9,000 policías corruptos.

¹⁴³ Cfr. VARENIK, Robert O., *Accountability. Sistema policial de rendición de cuentas*, op. cit., pp. 35-36.

¹⁴⁴ Cfr. *Ibidem*, pp. 109-118

Actualmente, el Comisionado, cuya oficina opera con financiamiento gubernamental, tiene facultades para recibir quejas dirigidas a la policía por parte de los ciudadanos pero también de los propios agentes, lo que hace posible reforzar los controles internos entre los integrantes de la corporación; asimismo, para realizar investigaciones sobre delitos y otros agravios disciplinarios de los policías; supervisar los procedimientos disciplinarios internos; evaluar y diagnosticar los problemas sistémicos de la institución y proponer medidas para solucionarlos; capacitar a los policías en áreas como derechos humanos, ética y resoluciones de conflictos, y participar en la mediación de los mismos.¹⁴⁵

Por lo que toca a México, en el caso del Distrito Federal, la *Ley de Seguridad Pública* prevé una *Comisión de Honor y Justicia* para procesar los asuntos disciplinarios en los cuerpos de policía, así como *Comités Delegacionales de Seguridad Pública*, para vincular la participación vecinal. Igualmente, está constituido el *Consejo Ciudadano de Seguridad Pública y Procuración de Justicia del Distrito Federal*, como órgano de consulta, análisis y participación ciudadana en materia de seguridad pública, procuración de justicia, cultura cívica, atención a víctimas del delito y prevención y readaptación social, creado el 22 de enero del 2007, que entre sus funciones tiene la de conocer, analizar e investigar los reclamos ciudadanos para darles solución.

En el ámbito federal, el *Reglamento Interior de la SSPF* establece que el Secretario instalará un *Consejo Ciudadano de Seguridad Pública* para la consulta, el análisis y la formulación de propuestas de acciones y políticas relacionadas con la seguridad pública, así como el seguimiento y evaluación de programas institucionales. Por lo que hace a los métodos de control interno, el artículo 23 del *Reglamento de la PFP* dispone que la Policía contará con una *Comisión de Honor y Justicia y comités disciplinarios* en cada comandancia regional para auxiliar a aquélla, y en los externos con la *Unidad Administrativa de Vinculación y Comunicación Social*, para diseñar y ejecutar programas de vinculación, recepción, atención, orientación y, en su caso, seguimiento y canalización de las quejas y denuncias de la ciudadanía ante las instancias correspondientes.

Del mismo modo, en las instancias estatales de una u otra forma existen medios de control interno y supuestamente externos, que en los hechos no han fraguado dicha integración puesto que una demanda consistente continúa siendo lograr una interrelación real entre las corporaciones y la comunidad [en las más de las veces los consejos sociales son utilizados para cuestiones meramente formales y protocolarias]. En el Acuerdo Nacional se comprometió la creación de observatorios ciudadanos para el seguimiento de los programas, lo que pudiera ser un primer paso verdaderamente serio para iniciar sistemáticamente con la instalación de controles externos.

En síntesis, es necesario crear y operar una metodología de control mixta tanto interna como externa, que integre y concilie ambas visiones, para generar apoyo, consenso y respaldo social a las corporaciones, con base en resultados medibles, evaluables y una estrecha interacción entre las autoridades y sus gobernados, entre los policías y agentes ministeriales y la sociedad en su conjunto.

Igual de importante y trascendental será que esos controles o acciones de rendición de cuentas se continúen promoviendo e incitando en todos los ámbitos de la concepción integral de la seguridad pública; que abarquen no sólo las funciones de las policías, del Ministerio Público o de reinserción social pertenecientes a la esfera del Poder

¹⁴⁵ Cfr. VARENIK, Robert O., *Accountability. Sistema policial de rendición de cuentas*, op. cit. pp. 136-144.

Ejecutivo, sino también las correspondientes de los órganos jurisdiccionales, como apunta Jorge Islas, quien ha sido un firme precursor y promotor del *Derecho a la Información* y la Transparencia en los ámbitos nacional e internacional, representó al *Grupo Oaxaca* ante al Congreso de la Unión de México para la redacción de la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, y bajo su impulso se incorporó aquella materia a la currícula académica de la Facultad de Derecho de la UNAM, primera institución de educación superior de América Latina en impartir esa disciplina:

“[...] La apertura informativa, al ser un instrumento que hace más transparente la administración e impartición de justicia, produce una sociedad más democrática y estable, disminuye prácticas de corrupción, refuerza la confianza en la vida institucional y ayuda a impulsar mejores niveles de crecimiento económico y bienestar para el sistema en su conjunto. La experiencia internacional demuestra que ventilar públicamente los procesos legales tiene mayores beneficios que costos, entre otros aspectos porque le aclara a los ciudadanos el alcance de las leyes a los que están sujetos, les enseña a distinguir y defender sus derechos y libertades, y esto se traduce en una participación social más tangible, democrática, decidida y convencida de la importancia de los asuntos de orden público”.¹⁴⁶

Por otro lado, Sigrid Arzt sugiere algunos rubros para instrumentar un marco de evaluación sobre la eficacia y eficiencia en materia del combate al crimen organizado.¹⁴⁷

Con el fin de establecer un contexto general sobre el impacto social, sugiere examinar:

- El número de averiguaciones por homicidios con violencia, por asociación delictuosa, tráfico de armas, tráfico de indocumentados, robo de autos con y sin violencia, secuestros, contrabando, delitos contra la salud, delitos patrimoniales con violencia.

Para conocer el alcance de la aplicación de la *Ley Federal contra la Delincuencia Organizada*:

- a) Recursos humanos: cuántos la aplican, bajo qué criterios y bajo qué lapsos. b) Asignaciones de recursos presupuestales anualmente y de excepción para actividades desplegadas por la SSPF, PFP, PGR, SEDENA, SEMAR y SHCP.

Para evaluar la aplicación de estos recursos:

- 1. Qué genera la aplicación: a) número de averiguaciones previa por delitos previstos en la ley iniciados por la SIEDO; b) número de consignaciones de la SIEDO; c) número de sentencias por delitos de delincuencia organizada y delitos conexos. 2. El impacto de su aplicación acompañada de un marco de resultados: a) desmembramientos de cárteles [principales arrestos]; b) aseguramiento de bienes; c) alza o caída en el precio o mercado de la droga, de los precursores químicos, de armas de fuego y del costo del tráfico de órganos e indocumentados.

Las propuestas para revisar el desempeño de las instancias de seguridad pública, deberán analizarse con alto sentido de responsabilidad por las organizaciones sociales que darán vida al Observatorio Ciudadano, a fin de construir un sistema de control externo

¹⁴⁶ ISLAS LÓPEZ, Jorge [coord.], *La transparencia en la impartición de justicia: retos y oportunidades*, 1ª ed., México, UNAM, colección Diálogos por México, Núm. 10, 2004, p. 201.

¹⁴⁷ Cfr. ARZT, Sigrid, *El combate a la delincuencia organizada en México, ¿una misión [im]posible?*, en BAILEY, John y CHABAT, Jorge, *Crimen transnacional y seguridad pública. Desafíos para México y Estados Unidos*, op. cit., pp. 203-204.

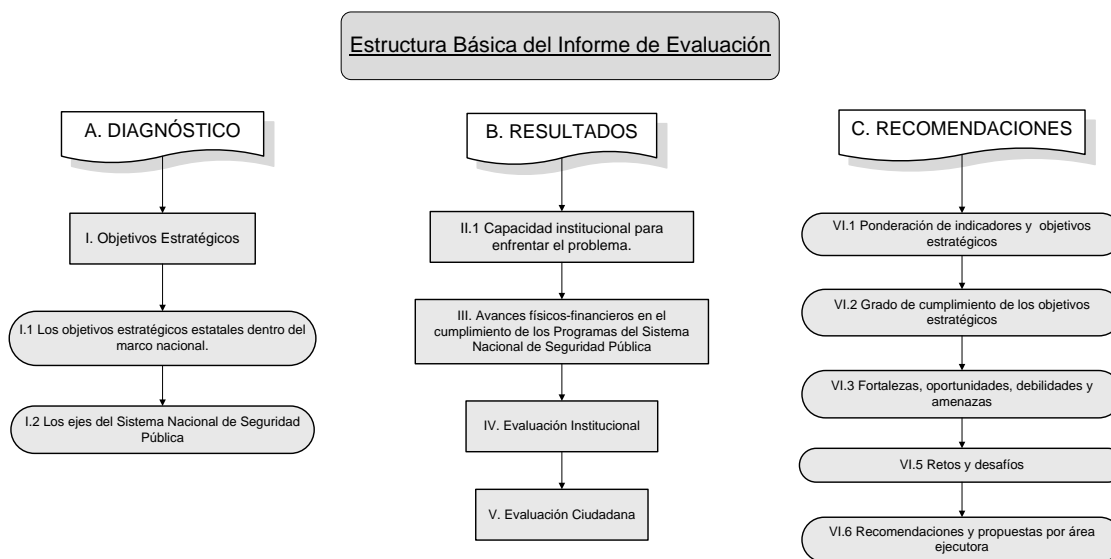
exitoso y que, finalmente, se refleje en mejores condiciones de protección para las personas y sus patrimonios.

4.2.2 Metodología para la evaluación de las acciones del Sistema Nacional

En el gráfico siguiente se expresa un diagrama de flujo que contiene las etapas para concretar un procedimiento de evaluación que genere resultados efectivos para superar el desempeño institucional, el cual la sociedad organizada, a través del Observatorio Ciudadano, podría adoptar para revisar en cada entidad federativa las fortalezas y debilidades de la coordinación en el marco de los lineamientos definidos escuetamente al respecto por parte del Secretariado Ejecutivo del SNSP, aunado a que un trabajo de esta naturaleza tendría que someterse al análisis y consideración del Consejo de Seguridad Pública que corresponda.

i] Estructura de un Informe de evaluación

Una evaluación debe pasar por varios procesos para presentar resultados que sean válidos y aplicables. El uso de metodologías probadas es fundamental para revisar y analizar información con enfoques diferentes a los ortodoxos, que deriven en conclusiones innovadoras.



Para estos efectos, es condición imprescindible realizar un diagnóstico multidisciplinario y multifactorial, la presentación de resultados por subsistema y áreas de responsabilidad, así como la emisión de recomendaciones bajo una perspectiva como la que a continuación se refiere.

El diagnóstico se efectúa en función de los elementos básicos de planeación de la política nacional de seguridad pública. Se constriñe a un campo de análisis finito y definido preliminarmente para no perderse en la inmensidad de temas que se vinculan con el fenómeno de la inseguridad. Los principales objetivos que se plantean realizar son: a] efectuar un análisis que refleje la situación actual por entidad federativa, tomando como base las acciones comprometidas en los ejes, programas, proyectos y acciones, y su correspondencia con la ejecución reportada en el avance de los mismos, así como los resultados de indicadores previamente determinados; b] verificar que exista congruencia entre el presupuesto ejercido mensualmente y el gasto programado, y c] realizar un

comparativo porcentual del avance de los ejes, programas, proyectos y acciones del ejercicio presupuestal.

En la sección de resultados se describe y analiza la magnitud del problema, así como la capacidad institucional por instancia para responder a la inseguridad pública, al mismo tiempo que establece el grado de avance y el nivel de eficiencia con el que operan los programas del SNSP. En parte, además, se da a conocer la percepción ciudadana, así como la opinión del personal operativo. Los objetivos planteados son: a] identificar las fortalezas, debilidades y/o problemática que se haya detectado en el análisis documental y en la verificación física que corresponda, con la finalidad de contar con elementos para determinar las áreas de oportunidad; b] retroalimentar a las áreas responsables de la ejecución de los programas, proyectos y acciones, con la finalidad de identificar las causas de las incongruencias que en su caso se hayan detectado; y c] especificar los motivos del desfase o incumplimiento de los compromisos previamente establecidos. Asimismo, se mencionan las acciones más relevantes que no alcanzaron las metas y las que sí se cumplieron.

Por último en la sección de recomendaciones se enuncia un catálogo de sugerencias para mejorar, en términos de eficiencia, la respuesta institucional ante el problema de la inseguridad pública y se plantea como objetivo particular el proponer alternativas de solución expresándolas en forma clara y precisa, ordenándose por unidad responsable de cada programa, identificando la congruencia o incongruencia entre los ejes, programas, proyectos y acciones convenidos en los anexos técnicos y el presupuesto.

ii] Metodología de aplicación del catálogo de indicadores

El uso de métodos *ad hoc* es una condición para obtener resultados significativos y, para ello, es necesario utilizar indicadores que ilustren sobre el grado de avance que se va generando a través de la ejecución de programas y proyectos.

De esta manera como indicador se entiende una unidad de medida que permite el seguimiento y la evaluación periódica de las acciones emprendidas en una institución o dependencia y entre sus funciones se encuentra la descriptiva, que consiste en la aportación de información sobre el estado o situación de un programa; asimismo, la función valorativa, que gravita en añadir un juicio lo más objetivo posible en relación al desempeño del programa, evaluando si éste es o no el adecuado.¹⁴⁸

Para utilizar indicadores es necesario que éstos sean relevantes, significativos para la gestión en el sentido de que aporten información clara para controlar, evaluar y tomar decisiones. Por lo tanto, deben ser accesibles de tal forma que la información, los procesos para obtenerla y los insumos sean sencillos y no generen gastos extraordinarios.

Los indicadores que regularmente se construyen para evaluar los programas en el sector gubernamental tienen como objetivo final el medir la eficiencia y la efectividad de las acciones ejecutadas en la gestión pública; esto es, se limitan a advertir aumentos o cambios en el presupuesto asignado y la cantidad de metas propuestas contra las metas cumplidas.

¹⁴⁸ Cfr. MEJÍA LIRA, José, *La evaluación de la gestión y las políticas públicas*, 1ª ed., México, Miguel Ángel Porrúa, 2003, pp. 81-114.

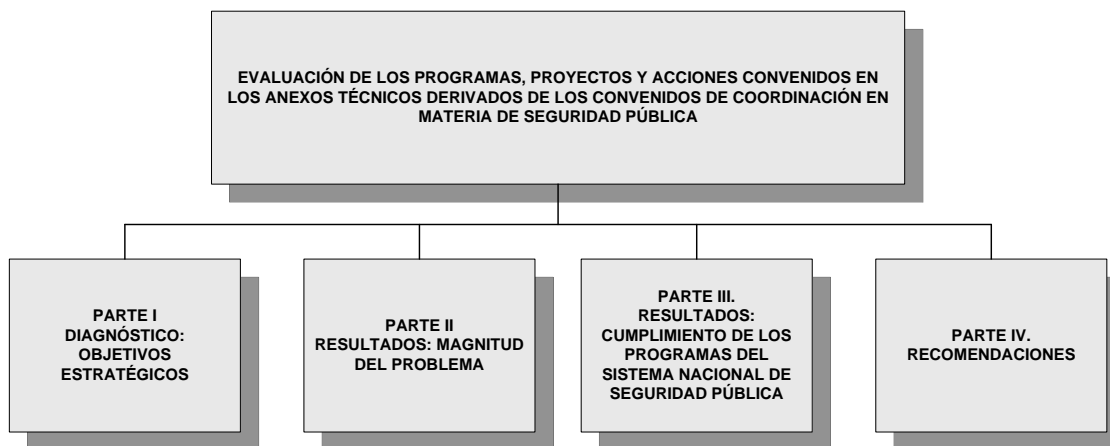
Empero, para evaluar los programas del SNSP se requiere abundar en el tipo de indicadores, que permitan dimensionar otros aspectos que vayan más allá del ejercicio del presupuesto público y que, en gran medida, pueden contribuir a fortalecer los procesos y a cumplir los objetivos planteados.

En los lineamientos nacionales se han establecido algunos indicadores pero no se ha definido su alcance en cada etapa de la evaluación, por lo que la propuesta que se hace en esta investigación sugiere un ámbito de aplicación en cinco tipos de indicadores, que se marcan a continuación.

- a] Indicadores de impacto: mostrarán el efecto a largo plazo de las acciones de un programa respecto de la población de una entidad federativa.
- b] Indicadores de gestión: reflejarán el avance físico financiero de cada uno de los ejes y programas que operan en los anexos técnicos.
- c] Indicadores de eficiencia: medirán costos unitarios y productividad, reflejarán la racionalidad en el uso de los recursos humanos, materiales y financieros.
- d] Indicadores de desempeño: expresarán y medirán cuantitativa o, en su caso, cualitativamente los logros y cambios vinculados con las acciones del programa y sus resultados.

Los indicadores que se mencionan están contenidos en lineamientos nacionales para realizar la evaluación emitidos por el SNSP, pero éstos son indicativos y no se contextualizan, por lo cual la aportación de esta propuesta es la forma en que se plasman en un ejercicio de evaluación integral de los programas del SNSP instrumentado en cada una de las entidades federativas.

Así, el Informe de la Evaluación se dividiría en cuatro partes, en las cuales se presentarán los resultados de la Evaluación Programático–Presupuestal, la Evaluación Ciudadana, la Evaluación Institucional y las Recomendaciones. Las partes integrantes del informe son las siguientes:



- **I Diagnóstico: objetivos estratégicos**

En esta primera parte básicamente se identificarían los objetivos estratégicos nacionales y estatales, pues en torno de ellos giran las políticas en materia de seguridad pública. En esta sección no se analizarían ni sustraerían indicadores formalmente.

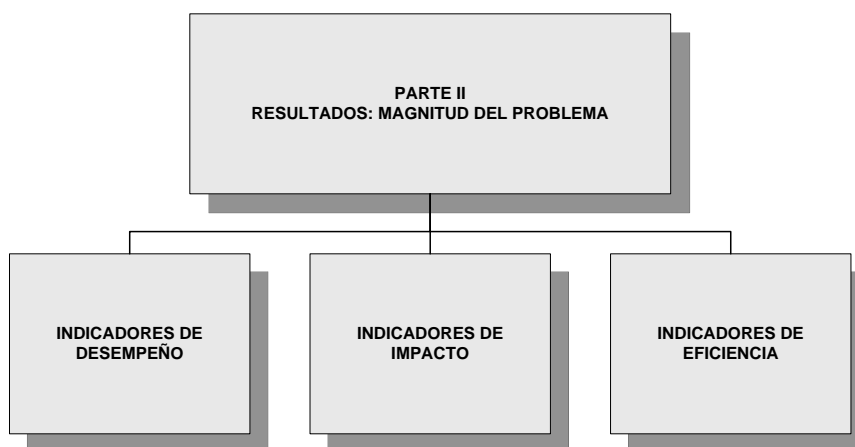
- **II. Magnitud del problema**

La segunda parte se referiría a la elaboración de una radiografía de resultados que permita dimensionar la magnitud del problema identificado que se debería resolver o solucionar en la ejecución de los programas, proyectos y acciones convenidos en los anexos técnicos.

Por una parte, se analizaría la capacidad de las instituciones y corporaciones que integran el sistema estatal, y se revisarían las instancias que concurren al cumplimiento de los fines de la seguridad pública. En un segundo nivel se abordaría el comportamiento de la incidencia delictiva del fuero común contrastándola con la federal y se analizarían tendencias mensuales por cada uno de los delitos más importantes de acuerdo a su evolución en el período de análisis [como se hizo en el numeral 3.2 del capítulo tercero de este trabajo].

Para realizar el diagnóstico de resultados en los dos niveles anteriormente enunciados, el análisis se integraría de la información proporcionada por las autoridades, así como de su confrontación o cruce con datos estadísticos, con los de Evaluación Ciudadana y la Evaluación Institucional [que se refieren fundamentalmente a la aplicación de encuestas], y entrevistas sostenidas con operadores directos de los programas o responsables de las funciones institucionales, y la revisión del marco normativo correspondiente.

Con toda esa información se construirían indicadores específicos de desempeño, de impacto y de eficiencia, como a continuación se presenta:



Para cada uno de los subsistemas [prevención, procuración y administración de justicia y readaptación social] se presentan una serie de indicadores que permitirían, en la medida en que la información fuera puesta a disposición, expresar cuantitativa y cualitativamente los logros vinculados a los ejes y programas a evaluar.

a) Indicadores de desempeño

Se sugieren múltiples indicadores que den pie a una radiografía detallada de la situación de cada eslabón de la cadena de la seguridad pública para monitorear su pasado y futuro y valorar la situación en que se encuentra cada subsistema.

PREVENCIÓN	PROCURACIÓN DE JUSTICIA
<ul style="list-style-type: none"> • Cobertura poblacional y territorial. <ul style="list-style-type: none"> - Número de policías preventivos por cada 1,000 habitantes - Número de policías preventivos por Km. cuadrado. • % de elementos de la policía preventiva capacitados por año. • % de elementos de la policía preventiva evaluados por año. • % de elementos de la policía preventiva que reciben dotación complementaria por año. • Antigüedad de los policías preventivos. • % Policías preventivos especializados. • Vehículos <ul style="list-style-type: none"> - Número de vehículos por elementos de la policía preventiva. - Número de vehículos por kilómetro cuadrado. - Número de vehículos por cada 1,000 habitantes. - Años promedio. • Armas cortas y largas. <ul style="list-style-type: none"> - Número de armas por elementos de la policía preventiva. - Años promedio. • Número de computadoras para el personal administrativo • Número de computadoras para el personal operativo. • Número de radios por policía preventivo. • Número de módulos o bases de policía. 	<ul style="list-style-type: none"> • Cobertura poblacional y territorial. <ul style="list-style-type: none"> - Número de agencias del Ministerio Público por cada 1,000 habitantes. - Número de agentes del Ministerio Público por cada 1,000 habitantes - Número de agentes del Ministerio Público por cada agencia. - Número de agentes de la Policía Ministerial por cada 1,000 habitantes - Número de Peritos por cada 1,000 habitantes • Cobertura operativa. <ul style="list-style-type: none"> - Elementos de la policía judicial por Agencia del Ministerio Público. - Agentes operativos por cada jefe de grupo. • % de elementos capacitados por año. • % de elementos evaluados por año. • % de elementos de la Policía Ministerial que reciben dotación complementaria por año. • Nivel académico promedio. <ul style="list-style-type: none"> - Agente del Ministerio Público. - Agente de la Policía Ministerial. - Perito. • Perfil académico de mandos medios y superiores. • Gasto total anual en procuración de justicia. • Antigüedad. <ul style="list-style-type: none"> - Agente del Ministerio Público. - Agente de la Policía Ministerial. - Perito. • Ingreso [percepción salarial]. <ul style="list-style-type: none"> - Agente del Ministerio Público. - Agente de la Policía Ministerial. - Perito. • Diferencial entre mayor y menor sueldo en la procuraduría. • Vehículos. <ul style="list-style-type: none"> - Número de vehículos por elemento. - Número de vehículos por Km. cuadrado. - Número de vehículos por cada 1,000 habitantes. - Años promedio. • Armas <ul style="list-style-type: none"> - Número de armas por elemento. - Años promedio. • Número de computadoras para el personal administrativo. • Número de computadoras para el personal operativo. • Número de radios. • Elementos capacitados. • Elementos evaluados.
REINSERCIÓN SOCIAL	ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA
<ul style="list-style-type: none"> • Número de centros de Readaptación Social por cada 1,000 habitantes. • Capacidad de cada Centro de Readaptación Social. • Población en cada Centro de Readaptación Social. • Sobre población en cada Centro de Readaptación Social. • Relación de internos por personal penitenciario. • Gasto total anual en el subsistema de Readaptación Social. • % de elementos capacitados por año. 	<ul style="list-style-type: none"> • Gasto en el sistema de administración de justicia proveniente del SNSP. • Cobertura poblacional y territorial. <ul style="list-style-type: none"> - Número de juzgados por cada 1,000 habitantes. - Número de jueces por cada 1,000 habitantes

<ul style="list-style-type: none"> • % de elementos evaluados por año. • % de elementos que reciben dotación complementaria por año. • Nivel académico promedio. <ul style="list-style-type: none"> - Mandos medios y superiores. - Personal administrativo - Custodios • Antigüedad. <ul style="list-style-type: none"> - Personal administrativo - Custodios. • Ingreso (percepción salarial). • Número de vehículos por cada 1,000 habitantes. • Años promedio. <ul style="list-style-type: none"> - Vehículos. - Armas. • Número de computadoras para el personal administrativo • Número de computadoras para el personal operativo. • Número de radios. • Elementos capacitados. • Elementos evaluados. 	<ul style="list-style-type: none"> • % de juzgadores capacitados por año. • % de juzgadores evaluados por año. • Nivel académico promedio. <ul style="list-style-type: none"> - Jueces. - Magistrados. • Perfil académico • Antigüedad. • Ingreso [percepción salarial]. • Número de computadoras para el personal operativo.
---	---

b) Indicadores de impacto

La construcción de indicadores de impacto tiene como objetivo coleccionar información sistemática y confiable de quienes proveen servicios [funcionarios públicos] y de quienes reciben los bienes y servicios [elementos de corporaciones y ciudadanos].

Los indicadores de impacto se refieren a los resultados que se desprenden de las encuestas ciudadana e institucional, y se clasifican por cada uno de los subsistemas a evaluar [prevención del delito, procuración de justicia, administración de justicia y readaptación social].

En la encuesta ciudadana se consideran las respuestas y calificaciones que ofrece la sociedad acerca de su percepción de la seguridad pública y de la actuación de los miembros de las instituciones y corporaciones responsables, tales como policías preventivos, policías ministeriales, ministerios públicos, peritos, jueces y custodios de los centros de readaptación social, así como de su funcionamiento.

De alguna manera, este tipo de ejercicios, aunque con fines distintos, son realizados por parte de empresas como *Mitofsky*, *Berumen*, *Parametría* y otras encuestadoras, que ofrecen una perspectiva sobre el tamaño y características del fenómeno de la inseguridad.

En cuanto a la evaluación institucional, se pretende considerar las propuestas y sugerencias de los elementos de las corporaciones, que antaño no contaban con mecanismos para expresar sus puntos de vista, vertidas por medio de encuestas o sondeos de opinión. De esta manera y en un ejercicio verdaderamente trascendental, se trataría de conocer la percepción de los policías preventivos, agentes ministeriales, ministerios públicos, peritos y custodios penitenciarios sobre el desempeño institucional y propio, su equipamiento, sus necesidades de capacitación e, incluso, sus recomendaciones para mejorar la calidad de la gestión.

IMPACTO
<ul style="list-style-type: none"> • Percepción y causas de la inseguridad. • Victimización. • Modificación de hábitos. • Necesidades. • Calificación de sus superiores y de su institución respecto a confianza, desempeño, corrupción. • Orgullo de pertenencia. • Apreciación de otras instituciones. • Conocimiento de los programas. • Sugerencias para mejorar la seguridad.

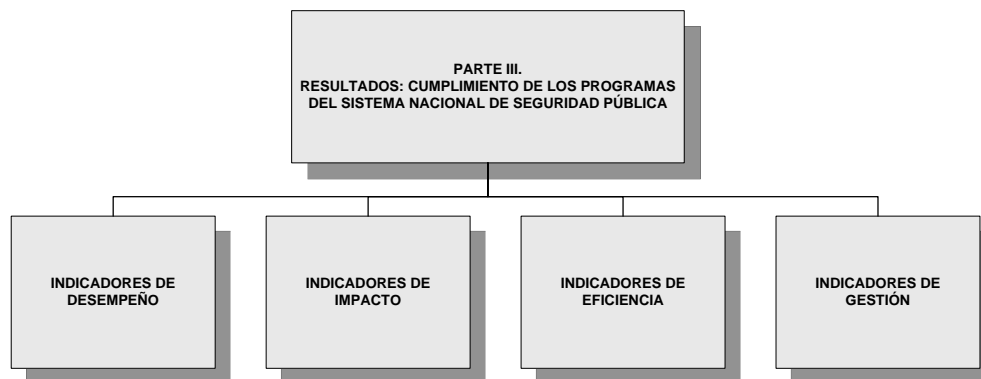
c] Indicadores de eficiencia

Estos indicadores se refieren a la productividad y reflejan la racionalidad en el uso de los recursos humanos, financieros y materiales, y se consideran también las cargas de trabajo.

PREVENCIÓN	PROCURACIÓN DE JUSTICIA
<ul style="list-style-type: none"> • Personas puestas a disposición de jueces cívicos. • Personas puestas a disposición del Ministerio Público. • Personas puestas a disposición de jueces cívicos por cada elemento. • Personas puestas a disposición del Ministerio Público por cada elemento. • Número de detenciones promedio por policía preventivo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Averiguaciones previas. <ul style="list-style-type: none"> - % de averiguaciones consignadas por iniciadas. • Órdenes de aprehensión por año. <ul style="list-style-type: none"> - Pendientes del año anterior. - Recibidas durante el año. - Cumplimentadas. - Canceladas. - Pendientes al final del año. - % Cumplimentadas. • Servicios periciales. <ul style="list-style-type: none"> - Número de servicios por perito.
REINSERCIÓN SOCIAL	ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA
<ul style="list-style-type: none"> • Número de internos por custodio penitenciario. • Número de actividades para la readaptación de internos. • Número de internos que participan en actividades de rehabilitación. 	<ul style="list-style-type: none"> • Número de sentencias al año. <ul style="list-style-type: none"> - Condenatorias. - Absolutorias.

• III. Cumplimiento de los programas del SNSP

La tercera parte del Informe corresponde a la evaluación de todos y cada uno de los programas, proyectos y acciones de los ejes del SNSP. En este caso se utilizan los indicadores antes referidos y se adicionan los de gestión que tienen que ver fundamentalmente con componentes administrativos, y se reflejan en el avance físico financiero de cada uno de los ejes y programas que operan en los anexos técnicos.



La información se analiza por cada uno de los ejes a evaluar, como a continuación se enlistan.

EJES
<ol style="list-style-type: none"> 1. Formación y Profesionalización [Servicio Nacional de Carrera] 2. Equipamiento para la Seguridad Pública; 3. Plataforma México: <ol style="list-style-type: none"> 3.1. Red Nacional de Telecomunicaciones, Sistema Nacional de Atención de Llamadas de Emergencia 066 y Sistema Nacional de Denuncia Anónima 089; 3.2. Sistema Nacional de Información; 4. Registro Público Vehicular; 5. Infraestructura para la Seguridad Pública; 6. Instancias de Coordinación [Procuradurías Generales de Justicia y Tribunales Superiores de Justicia]; 7. Combate al Narcomenudeo; 8. Operativos Conjuntos; 9. Participación de la Comunidad en la Seguridad Pública, y 10. Seguimiento y Evaluación.

d] Indicadores estratégicos

Estos indicadores reflejan el avance físico-financiero de cada uno de los ejes y programas que se desprenden de los anexos técnicos y proporcionan información sobre las funciones y procesos claves con los que opera cada instancia. Mediante su consulta es posible detectar obstáculos e inconsistencias programáticas en la gestión, que impiden el cumplimiento de los objetivos estratégicos.

La principal fuente de este indicador son los anexos técnicos programáticos ordenados según su pertenencia a los ejes definidos en la política nacional de seguridad pública, y se expresan como se ejemplifica en los cuadros inferiores.

INVERSIÓN											
CONVENIDA						EJERCIDA	SALDO				
ORIGINAL	MODIFICADA										
	Reducción	Ampliación	Final								
METAS CONVENIDAS			METAS MODIFICADAS			METAS ALCANZADAS					
Unidad de Medida	Cantidad	Persona	Unidad de Medida	Cantidad	Persona	Unidad de Medida	Cantidad	Persona			

• IV. Recomendaciones

El fin último del diagnóstico y la revisión de los resultados alcanzados reside en fortalecer los procesos de ejecución; por ello, la evaluación concluiría emitiendo un catálogo de recomendaciones por unidad responsable de cada programa, identificando la congruencia o incongruencia entre los ejes, programas, proyectos y acciones convenidos en los anexos técnicos y el presupuesto.

Las recomendaciones tienen que responder las siguientes preguntas:

¿Qué acción se debe tomar para mejorar? ¿Cómo se va a desarrollar? ¿Por qué se debe instrumentar en la forma propuesta? ¿Quién es el responsable de establecer esa medida? ¿Cuál será la periodicidad con que se debe aplicar? ¿Cuál será el impacto esperado?, entre otras que permitan generar mejores resultados. Además, es importante clasificarlas en función del nivel de prioridad, que puede medirse esencialmente en dos parámetros:

a) Impacto: estará determinada por la importancia del caso dependiendo de cómo incide en los procesos de la organización y/o del número de usuarios afectados o beneficiados. Dicho de otra forma, se tratará de medir el costo de oportunidad.

b) Urgencia: está determinada por el tiempo máximo que pueda esperar la organización para realizar el o los cambios propuestos.

Para facilitar la toma de decisiones se deben marcar los destinatarios finales de las recomendaciones vertidas, que serán el titular y los mandos superiores de las instancias que integran el Consejo Estatal de Seguridad Pública del Estado. A fin de jerarquizar las recomendaciones de acuerdo a la temática específica se pueden clasificar en cinco vertientes:

1] Capacidad institucional; 2] subsistema de prevención; 3] subsistema de procuración de justicia; 4] subsistema de administración de justicia y 5] subsistema de readaptación social; como se ejemplifica en el esquema posterior.

4.3 LA DELINCUENCIA ORGANIZADA DESAFÍA AL ESTADO MEXICANO

Es verdad innegable que la vigencia, la estabilidad y la eficacia del Estado se encuentran en vilo como nunca antes en la historia moderna, ni siquiera en los tiempos de la crisis generada por el “error de diciembre de 1994”, que hundió al pueblo en la peor catástrofe y quiebra económica posrevolucionaria [aparente y deseablemente mayor a la que se atisba al final del año 2008 en México y el mundo].

El fenómeno criminal intenta corroer y despedazar el orden político, jurídico, social, democrático y moral de la nación. Por sus manifestaciones y consecuencias, el reto ha sido denominado por las autoridades como una *guerra* contra la delincuencia organizada, calificativo nada alejado de la realidad cotidiana.

El diagnóstico de la emergencia y el tamaño del reto fueron claramente expresados por el Comandante Supremo de la Fuerzas Armadas, en una cruda, honesta y comprometida intervención durante la XXIV Sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública, efectuada el 19 de septiembre de 2008, en la que reconoció la existencia de franjas de la nación donde el Estado se encuentra ausente. Sólo faltó que, recordando a *Churchill*, concluyera ofreciendo “sangre, sudor y lágrimas”, pero también la victoria al final de la batalla.

[...] La acción de la criminalidad que vulnera la capacidad de las autoridades para hacer cumplir la ley, cuando la intimida o la corrompe, o cuando construye una base social que la cobija y encubre, el Estado tiene que intervenir con todos los recursos a su alcance para restablecer condiciones mínimas de orden, de seguridad y de legalidad. [...] Es hora de sumar esfuerzos y recursos para que las autoridades que representamos al Estado mexicano logremos que las familias de México vuelvan a sentirse seguras y tranquilas. Es un momento de definiciones históricas. Lo que hagamos o dejemos de hacer después de este 15 de septiembre, marcará para siempre la forma en la que los mexicanos del futuro recordarán este momento de nuestra historia. De nosotros depende convertirnos en la generación que enfrentó y derrotó con decisión, unidad y firmeza a los enemigos de México. La generación que, por encima de diferencias políticas, se supo unir a lo esencial en el momento histórico que se le exigió: recuperar a México de manos de la delincuencia y ponerlo en la ruta para ser un país desarrollado, próspero, justo que avanza por la vía del orden, de la equidad, de la legalidad y de la paz [...] Hoy el Estado despliega su fuerza, una fuerza legítima, una fuerza legal, una fuerza democrática, una fuerza pública, la única que debe haber, para que todos los mexicanos y sus familias puedan vivir en paz y tranquilidad. Por ello la Estrategia Nacional de Seguridad es y debe ser una estrategia de Estado y de todo el Estado, y por ello tiene entre sus componentes los Operativos Conjuntos, cuyo objetivo es, precisamente, **recuperar** o preservar **el poder territorial del Estado** en aquellas zonas o regiones donde los criminales pretendan imponer su propia ley. Al desarticular redes operativas y financieras de la delincuencia, no sólo estamos capturando importantes líderes de las bandas, sino que también asestamos golpes y golpes importantes a su estructura económica y, en consecuencia, a su capacidad de operación para limitar su poder. Un elemento central de la estrategia es también [...] el fortalecimiento y la depuración de los cuerpos policiacos en todo el país, porque requerimos contar con policías de probada honestidad en todos los órdenes de Gobierno, altamente capacitados y equipados; policías que cuenten con la confianza de la comunidad a la que sirven y con la capacidad necesaria para poner un alto a la delincuencia y a la criminalidad. Buscamos que las policías de todo el país, federales, estatales y municipales, cumplan con los más altos estándares éticos; que cuenten, justificadamente, con la confianza de la gente, con el apoyo de los ciudadanos. Policías honestos que combatan con eficacia la criminalidad a partir de contar con los mejores instrumentos de información y de inteligencia, y con un servicio profesional de carrera que dignifique la actividad policial. Una buena parte de los compromisos del Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad buscan este propósito. Y estoy seguro que si cumplimos este solo objetivo, ya habremos dado un paso significativo y quizá con pocos precedentes en la lucha contra la delincuencia. Pero sabemos que, para que sea efectiva, nuestra estrategia tiene que ir más allá de la ejecución de operativos, de la desarticulación de bandas criminales o de secuestradores, o de la profesionalización de nuestros cuerpos policiacos. También debe, necesariamente, incluir políticas públicas de carácter preventivo. Las últimas estadísticas confirman la grave problemática a la que se enfrentan nuestros jóvenes a causa de la droga, de las adicciones y de la **incapacidad del Estado**, en sus diversos órdenes, de proporcionarles oportunidades de desarrollo, bienestar, formación y trabajo. Es en este frente donde también debemos actuar y actuar unidos. **Durante años las estructuras criminales penetraron en todas las esferas sociales del país**, buscaron esclavizar a nuestros niños y jóvenes con la dependencia de las drogas que venden y, consecuentemente, incrustarlos en las actividades delictivas que rodean a este fenómeno. Es por eso que la Estrategia tiene y debe tener un muy importante componente preventivo, orientado a recomponer el tejido social mediante espacios públicos recuperados, escuelas seguras, libres de droga; centros especializados para el tratamiento de las adicciones y, sobre todo, la generación de oportunidades para el desarrollo personal, y la protección y la integridad de las familias mexicanas. [...] A las autoridades de todos los órdenes de Gobierno y de los poderes, aquí reunidos; agradezco la solidaridad con la Nación y el compromiso con su seguridad, y reitero la convocatoria a

la unidad nacional. En días pasados hemos visto como los gobernadores, los legisladores, los alcaldes, los partidos han condenado unánimemente el cobarde crimen cometido en Michoacán. Hemos visto también como se han incrementado en distintos lugares del país la acción y la captura contra los delincuentes. El Acuerdo y su cumplimiento permiten pasar de la indignación y la condena a las acciones concretas”.¹⁴⁹

La realidad delictiva del país no es producto de generación espontánea, sino de décadas de descomposición por causas políticas, económicas y sociales, pero en gran medida por la corrupción e impunidad prolijada al interior de las instituciones por quienes tuvieron funciones de gobierno y autoridad en su momento, “la lucha contra la delincuencia organizada es una lucha contra el Estado mismo”, según expresará *Giovanni Falcone* como lo recuerda Sigrid Arzt en un ensayo sobre el tema, en el cual la connotada especialista en temas de seguridad, además expresa:

“Si el objetivo es atacar el crimen organizado, una estrategia debe ser coordinada de manera que apunte a los tres ámbitos clave de la organización: primero, identificar y buscar erradicar el ámbito operativo del grupo delictivo; segundo, atacar y debilitar el ámbito financiero [lavado de dinero]; y, tercero, minar la protección político-institucional [...] es el reto más difícil, pues sin su remoción será muy difícil hablar de verdaderos logros en el combate a la delincuencia organizada [...] la fuerza del crimen organizado proviene y se reafirma en el interior de instituciones policiales que deben perseguirlos”.¹⁵⁰

En efecto, por más inversiones financieras que se destinen para modernizar el equipamiento y la tecnología de las corporaciones, serán insuficientes para lograr un cambio cualitativo si al mismo tiempo no se profundiza en la transformación positiva de quienes habrán de utilizarlos para proteger a la sociedad, pues la profesionalización integral de los elementos, como se anotó, es el reto mayor.

4.3.1 La guerra y los diagnósticos se agudizaron como marco de la XXIV Sesión del Consejo Nacional

El 19 de septiembre de 2008, se celebró la XXIV sesión del CNSP, precisamente para revisar el avance en el cumplimiento de los puntos del Acuerdo Nacional. Como preámbulo, el sábado 30 de agosto, centenas de miles de mexicanos del Distrito Federal y de varias ciudades del país marcharon al anochecer, vestidos de blanco y con veladoras en mano, para caracterizar el lema de la manifestación: “Iluminemos México”, y exigir un freno a la inseguridad y a la delincuencia.

En cuatro semanas, el escenario criminal del país, dibujado prácticamente en todas sus aristas por el trasiego del narcotráfico y los secuestros, fenómenos que lastiman e impactan gravemente a la sociedad y en gran medida guardan vinculaciones orgánicas en función de las estructuras de sus bandas delictivas, no dejó de manifestarse convulso con nuevas y mayores sorpresas.

La violencia continuó campeando sin límite alguno, producto de los constantes ajustes de cuentas entre grupos del narcotráfico y los enfrentamientos de éstos con las policías y Fuerzas Armadas. Se hizo público el secuestro, desde septiembre de 2007, de Silvia Vargas, que continuó sin aparecer aun cuando sus padres reafirmaron la oferta de pagar el rescate a quienes la privaron de su libertad. En el municipio de Creel, Chihuahua, durante la celebración de una fiesta de “quince años”, 13 personas fueron asesinadas,

¹⁴⁹ [<http://www.presidencia.gob.mx/prensa/presidencia/?contenido=38758>]. Consulta realizada el 25 de septiembre de 2008.

¹⁵⁰ ARZT, Sigrid, *El combate a la delincuencia organizada en México, ¿una misión [im]posible?*, en BAILEY, John y CHABAT, Jorge, *Crimen transnacional y seguridad pública. Desafíos para México y Estados Unidos*, op. cit., p. 182.

entre ellos varios menores de edad. En la zona de La Marquesa, en el Estado de México, aparecieron 24 personas ejecutadas, que previamente fueron levantadas del inmueble modesto donde descansaban en Ecatepec.

El 15 de septiembre, en la plaza Melchor Ocampo, a un costado del Palacio de Gobierno en la Ciudad de Morelia, durante la ceremonia del grito de la independencia y en el momento que el gobernador del Michoacán concluía sus loas y vítores a la patria, tres granadas de fragmentación explotaron en el lugar, provocando al menos ocho muertos y más de un centenar de heridos, entre adultos y menores indefensos que participaban de la fiesta. Hecho terrorista que cimbró y conmovió a México e, incluso, al mundo, siendo calificado por el gobierno de EUA como *narcoterrorismo*. El propósito fue matar inocentes, sembrar terror y miedo, causar caos y poner en entredicho a las instituciones y los gobernantes, con el objeto de que reculen de sus acciones persecutorias, o bien, de que entren al terreno de la negociación, según la mayoría de las interpretaciones vertidas por analistas.

El artículo 139 del *Código Penal Federal* tipifica el delito de terrorismo de la siguiente forma:

“Se impondrá pena de prisión de seis a cuarenta años y hasta mil doscientos días multa, sin perjuicio de las penas que correspondan por los delitos que resulten, al que utilizando sustancias tóxicas, armas químicas, biológicas o similares, material radioactivo o instrumentos que emitan radiaciones, explosivos o armas de fuego, o por incendio, inundación o por cualquier otro medio violento, realice actos en contra de las personas, las cosas o servicios públicos, que produzcan alarma, temor o terror en la población o en un grupo o sector de ella, para atentar contra la seguridad nacional o presionar a la autoridad para que tome una determinación. La misma sanción se impondrá al que directa o indirectamente financie, aporte o recaude fondos económicos o recursos de cualquier naturaleza, con conocimiento de que serán utilizados, en todo o en parte, en apoyo de personas u organizaciones que operen o cometan actos terroristas en el territorio nacional”.

El 23 de septiembre en la ciudad de Apatzingán, Michoacán, fueron detenidas tres personas, presuntos autores materiales del lanzamiento de las granadas, quienes dijeron pertenecer a la organización criminal de *los Zetas*. Previamente, el 19 de septiembre, en el Diario Oficial de la Federación, se publicó el acuerdo del Procurador General de la República por el que se establecen las reglas para el ofrecimiento y entrega de recompensas por información para la investigación y combate de delitos federales. En este marco, se anunció una recompensa de diez millones de pesos a quien proporcionara datos sobre los autores de dicho atentado, sin que se haya dado a conocer si la ubicación de los autores materiales confesos fuese resultado de información recibida en los términos de dicho acuerdo.

Ante los sucesos descritos palidecen las acciones efectivas por parte de las autoridades, que no dejan de ser un aliciente, como lo fueron la detención de más de 1,300 presuntos delincuentes [durante los 30 días que corrieron entre las dos sesiones del CNSP referidas], incluyendo a 20 integrantes de la organización *La Familia*, que tenía secuestradas a dos personas, y a nueve miembros de la denominada banda *Los Cruz*, conocida por su peligrosidad y recurrencia criminal. Asimismo, el aseguramiento de 120 presuntos secuestradores, la liberación de 30 personas que mantenían como rehenes, la desarticulación de 10 bandas, entre ellas la de *La Flor*, aparentemente vinculada con el asesinato del joven Fernando Martí, la desarticulación de una estructura de operación y protección de *Los Zetas* en Tabasco, y el decomiso de más de 26 millones de dólares en

efectivo en Sinaloa, perteneciente a un cártel de la región, y de fuertes cantidades de cocaína en diversos operativos.

En una inédita e histórica acción multinacional, realizada el 15 de septiembre de 2008, se fracturó una de las redes internacionales de *Los Zetas*, que surtía droga a Estados Unidos y, desde este país, enviaba cocaína a la mafia calabresa de Italia, deteniéndose a más de 170 integrantes de la organización en dichas naciones, asegurándose varias toneladas de cocaína y millones de dólares, gracias a un eficaz trabajo de inteligencia e investigación realizado en Colombia, México y Guatemala.

Por otra parte, el 18 de septiembre del 2008, la Secretaría de Salud del gobierno de la República, dio a conocer públicamente en conferencia de prensa,¹⁵¹ los resultados preliminares de la *Encuesta Nacional de Adicciones 2008*, de la cual se desprende que, durante los últimos seis años, se presentó un crecimiento del 51% respecto de personas adictas a las drogas ilegales, que pasaron de 307 mil en 2002 a 465 mil en 2008; y del 30% de quienes alguna vez han sido consumidores, lo cual significa un incremento de 3.5 a 4.5 millones, datos fríos y reveladores de que ya es un mito que México fue un país prácticamente de producción y tránsito de estupefacientes. Se afirmaba que el territorio mexicano era el trampolín mientras que los EUA la alberca, o que el mercado y la demanda se concentraban en este país.

Los efectos del narcotráfico ahora no sólo se explican por las manifestaciones de fuerza criminal, de poderío económico y de franco reto al Estado de que hacen gala los cárteles de la delincuencia organizada como se ha comentado en distintas partes de este trabajo, sino también en su capacidad de atentar directamente contra la salud del pueblo al colocar sus productos en los flujos de los mercados locales. Por ejemplo, en el grupo de mujeres de entre 12 y 25 años de edad aumentó seis veces la dependencia de cocaína y drogas de diseño, según la misma encuesta.

El estudio señala que de las personas adictas en el país sólo el 16% ha acudido o acude a tratamiento, además de que 20% de la población los observa como delincuentes. Sin embargo, el dato más alarmante refiere que hasta el 43% de los jóvenes, entre 12 y 25 años, tiene acceso o disponibilidad de las drogas, y la mitad de ellos han llegado a consumir alguna sustancia para experimentar, el 13% con frecuencia y el 2% de los hombres y el 1.2% de la mujeres a niveles de dependencia.

La encuesta muestra que las mujeres están menos expuestas pero cuando consumen lo hacen en la misma cantidad que los hombres, y en los pasados seis años el uso de drogas aumentó a mayor velocidad entre la población femenina duplicándose al pasar de 0.9% a 2%, lo que significa que alrededor de 800 mil mujeres alguna vez han ingerido algún tipo de droga. En tanto, en la población masculina el incremento fue de 15% al pasar de 7.99% a 9.2%, resultando que por cada mujer existen 4.6 drogadictos varones.

Asimismo, la consulta aplicada en más de 50 mil hogares expone, por lo que toca al tipo de sustancia ingerida, que la cocaína se duplicó, de 1.3% subió a 2.5%, aunque la de mayor preferencia sigue siendo la marihuana con 4.4% de usuarios, cuyo porcentaje anterior fue de 3.8%. Le siguen los inhalables, con 0.7% y las metanfetaminas con 0.5%.

¹⁵¹ La información se puede consultar en los medios de comunicación toda vez que su contenido se difundió preliminarmente el 18 de septiembre de 2008, sin que se hiciera entrega oficial del documento. Véase LA JORNADA, *Creció 50% en seis años la adicción a las drogas: Ssa*, 19 de septiembre de 2008 [<http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2008/09/19/crecio-50-en-seis-anos-la-adiccion-a-las-drogas-ssa>]. Consulta realizada el 2 de octubre de 2008.

Después, los alucinógenos preferidos por el 0.4% de los consumidores, y la heroína elegida por 0.2% de las personas.

En la conferencia de prensa en la que se anunciaron los resultados, se puntualizó que por el territorio mexicano circula una gran cantidad de drogas y que la oferta se ha incrementado en los años recientes por la dificultad que los delincuentes tienen para sacarla del país, obligándolos a colocarla dentro del mismo, además de que ha habido una disminución en los precios de estupefacientes, siendo los adolescentes los más vulnerables: casi la mitad de la población de 12 a 25 años de edad ha tenido algún tipo de exposición a las drogas y el 82% de los casos se da en las escuelas; a pesar de ello, más grave aún es el fenómeno de que el 17% de quienes las han consumido las obtuvieron gratuitamente.

La investigación realizada por los institutos nacionales de Salud Pública y de Psiquiatría, indica que al 71% de las personas que viven en familia no les fue ofrecida droga regalada, lo que sí ocurrió con la mitad de los jóvenes que no viven con ella. Los muchachos de entre 12 y 17 años tienen 68% de probabilidad de consumir marihuana cuando están expuestos a ella a diferencia de aquéllos que han alcanzado la mayoría de edad, aún cuando los adolescentes, en un 39%, están más propensos a padecer dependencia de las drogas una vez que han consumido alguna de ellas, mientras que esto sucede en el 24% de los adultos jóvenes de entre 18 y 35 años.

Por lo que hace al contexto en el que se encuentran las personas en relación con el riesgo de consumir estupefacientes, se detectó que cuando el padre de familia usa drogas es 4.4 veces más probable que su hijo también lo haga; la posibilidad sube a 4.6 si se trata del hermano y hasta 10 veces si es un amigo.

En cuanto a las edades, el 90% de los usuarios iniciaron antes de cumplir 26 años. La mitad de quienes han consumido marihuana lo hicieron por primera vez antes de los 18 años y, en el caso de la cocaína, 32% de los entrevistados señalaron que comenzaron con ella antes de esa edad. El trabajo confirmó que el consumo de tabaco y alcohol favorece el uso de diferentes drogas ilegales, al igual que los problemas emocionales de los jóvenes, encontrándose que 10% de los adolescentes habían intentado suicidarse.

De esta suerte, el fenómeno de la delincuencia organizada, en su vertiente del narcotráfico, se torna en un problema de salud y no sólo de seguridad pública, por lo que refuerza su carácter de tema prioritario de la agenda de seguridad nacional. En el marco del SNSP y con la participación activa de la sociedad, se tienen que definir políticas públicas para prevenir el consumo y atender y rehabilitar a los adictos, identificar a los enfermos de aquéllos que en esencia son verdaderos delincuentes para evitar criminalizar a las víctimas, y detener la escalada en el uso de las drogas, que se agrava aceleradamente en el país.

Por otro lado, y en lo que toca a la sesión del CNSP, se aprobó la *Estrategia Nacional e Integral contra el Secuestro*, que se instrumentará por conducto de sendas unidades especializadas en los estados de la República y el Distrito Federal, que realizarán campañas de prevención y combate a este delito, así como a otros de alto impacto. Se integrarán con policías, ministerios públicos y peritos rigurosamente seleccionados y capacitados, y dispondrán de una plataforma tecnológica e informática de punta y de 11.5 millones para dotarlas de la infraestructura.

El modelo de la estrategia fue consensuado por los procuradores del país en el marco de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, y las unidades concebidas

como un mecanismo que armonizará tanto las funciones de inteligencia policial, cuanto las de aplicación de insumos y equipamiento adecuados, a fin de cumplir con cuatro ejes: *el desarrollo de una plataforma tecnológica y de informática; el impulso a la prevención del delito; la homologación del tipo penal del secuestro, y su castigo.* Para esto último, será necesario promover la reforma constitucional respectiva con el objetivo de otorgar al Congreso de la Unión facultades para sancionar una legislación general sobre el delito de secuestro.

En el diagnóstico que precedió al anuncio de la estrategia, se informó que, en 2008, habían sido secuestradas 1,106 personas y 66 víctimas asesinadas, mientras que 760 fueron liberadas en los últimos 21 meses. A estas cifras se sumarían más de 3,300 personas ejecutadas también durante 2008 [hasta el mes de septiembre], en el contexto del narcotráfico y su trasiego.

Por su parte, la SEDENA anunció que autorizó a las policías del país para que adquieran armas automáticas y de mayor calibre, previos exámenes de control de confianza que cumplirán los agentes de las corporaciones.

4.3.2 Para combatir el narcotráfico se requiere la colaboración internacional. El Plan Colombia y la Iniciativa Mérida

Los orígenes y efectos del narcotráfico no son sólo endógenos y, por tanto, se trata de un “monstruo de mil cabezas”, que no se puede combatir únicamente con estrategias nacionales. Implica la coordinación de los países que participan en la cadena de la producción, distribución, comercialización y generación de elevadas utilidades, que además ven lastimadas a sus sociedades por las víctimas del consumo de drogas que se acrecientan, a la par que sus instituciones estatales se corrompen, penetran y mediatizan por el crimen organizado o, en el mejor de los casos, enfrentan el problema con decisión sin que realmente puedan derrotarlo o frenarlo.

La globalización o mundialización es un hecho histórico que abarca todas las manifestaciones y actividades del ser humano, sean políticas, económicas, sociales o culturales. Las barreras se desmoronaron por la revolución tecnológica e informática de los últimos veinte años, fortaleciéndose la interacción de las personas de todos los países y continentes para fines lícitos e ilícitos. El concepto tradicional de soberanía o las naciones autárquicas prácticamente han desaparecido.

Por eso, los grandes desafíos mundiales implican encontrar e instrumentar soluciones colectivas como en el caso del tráfico de drogas y su secuela, se trata de delitos transnacionales que precisamente se tienen que abordar mediante la colaboración interinstitucional de los países afectadas, haciendo uso de los recursos humanos, materiales y físicos necesarios, de las experiencias acumuladas, de los aciertos y errores, con apego a los marcos constitucionales respectivos, pero superando tabúes o prejuicios que nada construyen y todo estorban o dificultan.

A mediados de la década de los noventa, Colombia era el principal productor de cocaína del mundo y uno de los más importantes de heroína. En los albores de este siglo, colocaba el 90% de aquélla que se consumía en el mercado de EUA. La siembra de marihuana, de coca y de amapola de opio por vastas regiones y el éxito en la producción y distribución de las drogas, tuvo como fuente las actividades realizadas por los cárteles de Medellín y de Cali y de organizaciones guerrilleras como las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia [FARC] y el Ejército de Liberación Nacional [ELN], así como

las paramilitares o contrainsurgentes surgidas para enfrentar a éstas, denominadas Autodefensas Unidas de Colombia [AUC].

Esas fuerzas tuvieron orígenes y causas disímboles y competían por la posesión de territorios y de recursos para ampliar sus sembradíos y laboratorios; empero, las ingentes utilidades económicas en ocasiones las hizo confluír en el negocio de los estupefacientes y, a veces, hasta aliarse con el propósito de impulsar su crecimiento y consolidación, ya fuere para ampliar las redes criminales locales e internacionales o para financiar la lucha por las causas formalmente políticas y sociales que algunas de ellas supuestamente enarbolaban pero que en realidad convirtiéronse en terroristas y criminales.¹⁵²

Durante más de cuarenta años de guerrilla y narcotráfico o de *narcoguerrilla*, se llegó a extremos de que las corporaciones ilegales tuvieran bajo su control franjas de hasta más de la mitad del territorio, en donde la jurisdicción estatal o el gobierno estuvieron ausentes por falta de capacidad para imponer su poder coactivo. Las batallas para recuperar el orden jurídico y la vigencia de la ley, se caracterizaron por periodos de altibajos en ambos frentes y de grandes sacrificios para cientos de miles de colombianos civiles, que han sido víctimas de esta historia sangrienta en su integridad física y en la protección de sus bienes y derechos más elementales, población toda que apenas comienza a fraguar una convivencia colectiva sustentada en el disfrute de libertades y derechos fundamentales.

En la década de los ochenta, con el apoyo de EUA, el gobierno de ese país andino comenzó su guerra frontal contra los cárteles, que acrecentaban sus sembradíos y elaboración de derivados e invertían enormes cantidades de dinero para penetrar al Estado e incursionar en la política, lográndose decomisos significativos, la fumigación de campos de cultivo mediante fuertes herbicidas químicos y, bajo la figura de la extradición, presionar el repliegue de los principales líderes criminales que, ante la negativa de las autoridades para negociar, reaccionaron con severas campañas de terrorismo, secuestros y asesinatos a policías y sus jefes, a jueces, a periodistas y hasta a una candidata presidencial.

En este último aspecto, cabe relatar que el 2 de julio de 2008, Ingrid Betancourt fue rescatada junto con tres ciudadanos estadounidenses, siete miembros del Ejército y cuatro miembros de la Policía Nacional. en una zona selvática del departamento del Guaviare de Colombia, como resultado de una operación de inteligencia militar denominada "*Operación Jaque*". Ingrid, entonces candidata presidencial por el Partido Verde, había sido secuestrada el 23 de febrero de 2002, cuando se conducía a la zona de distensión establecida por el entonces Presidente colombiano con el fin de realizar conversaciones de paz con las FARC. Su cautiverio despertó una gran solidaridad internacional e igual sentimiento de rechazo a la narcoguerrilla.

A principios de los noventa, el Presidente colombiano ofreció a los criminales que entregándose voluntariamente a las autoridades no procedería la extradición y serían procesados por jueces nacionales con condenas menores, beneficio al que se acogieron los principales líderes del cártel de Medellín, como fue el caso de su legendario dirigente Pablo Escobar Gaviria. A partir de la segunda mitad de esa década, y presionado por las observaciones norteamericanas que apuntaban un financiamiento ilícito de su campaña,

¹⁵² Cfr. RAMÍREZ, María C., STANTON, Kimberly y WALSH, John, *Colombia: un círculo vicioso de drogas y guerra*, en: YOUNGERS, Coletta A. y ROSIN, Eileen [coords.], *Drogas y democracia en América Latina. El impacto de la política de Estados Unidos*, 1ª ed., Buenos Aires, Biblos, 2005, pp. 131-183.

el Jefe del Ejecutivo en turno persiguió firmemente al cártel de Cali, deteniendo a sus cúpulas.

Sin embargo, la desarticulación de las bandas no frenó la siembra y producción de cocaína; estas actividades se atomizaron en pequeñas organizaciones que sustituyeron a aquellos grupos, amén de que los frentes de la narcoguerrilla, incluidas las fuerzas paramilitares, continuaban operando y liderando la actividad, acrecentando sus volúmenes, secuestrando decenas de ciudadanos, atemorizando ciudades y poblaciones con actos terroristas y derrotando a las fuerzas del orden del público en los campos de enfrentamiento.

“Las FARC controlaban u operaban libremente en el 40 al 60 por ciento del territorio colombiano y tenían el control de facto de gran parte de la región sudoeste del país. Un importante volumen de la coca de Colombia se producía en áreas controladas por las FARC y la mitad de los ingresos de éstas, entre 200 y 400 millones de dólares, se creía que provenía de su participación en el narcotráfico. Los ingresos provenientes de la droga ayudaban a financiar la mayor capacidad militar de las FARC. Algunos funcionarios del gobierno del Presidente Bill Clinton, particularmente el zar antidrogas Barry McCaffrey y líderes del Comando Sur de Estados Unidos, veían a las FARC y a su participación en el comercio de drogas cada vez con mayor preocupación y alertaron al Poder Ejecutivo: ‘Tenemos una situación de emergencia en Colombia que exige una respuesta contundente para lo cual podrían necesitarse recursos adicionales’[...] exhortando enérgicamente a reanuda la asistencia para las fuerzas armadas de ese país”.¹⁵³

Ante este escenario, con el inicio del siglo los gobiernos colombianos y estadounidense lanzaron el **Plan Colombia** [que formalmente se denomina Iniciativa Andina Antinarcóticos], soportado financieramente por más de 3.6 mil millones de dólares aportados por EUA hasta 2005, principalmente dirigidos a apoyar y modernizar las fuerzas militares y, en menor medida, a las policías civiles, destinando alrededor de 150 millones anuales para el desarrollo económico y social del país sudamericano.

Del mismo modo, se incorporaron batallones antidrogas compuestos por cientos de elementos norteamericanos y de seguridad privados contratados por éstos, para formar brigadas antinarcóticos dentro del Ejército de Colombia, equipados con helicópteros, sistemas de comunicaciones y de recolección de información de inteligencia, armas y municiones. Igualmente, dotándose a la Armada para soportar sus acciones fluviales, y a las policías y fuerzas aéreas de aviones y equipos para interceptar aeronaves y continuar con la fumigación a gran escala de cultivos, que en un 60% se producen en parcelas de menos de tres hectáreas de pequeños agricultores, lo que ha motivado la definición de actividades alternativas para la subsistencia de campesinos e indígenas que han tenido que desplazarse o, incluso, ante su situación de pobreza integrarse a las guerrillas. Además, los productos químicos utilizados en la erradicación deterioran severamente las tierras, el medio ambiente y la salud de los pobladores vecinos [lo que ha sido una de las fuertes críticas al plan], originando que las zonas de cultivo se extiendan a los países vecinos de Venezuela, Ecuador y Perú.

Asimismo, EUA ha financiado y asistido a Colombia con un conjunto de iniciativas militares y policiales no relacionadas con las drogas, que incluyó una nueva unidad comando del Ejército para perseguir a líderes de la guerrilla y grupos paramilitares, desplegar renovadas unidades de carabineros de la policía en zonas de conflicto, crear

¹⁵³ RAMÍREZ, María C. *et al*, *Colombia: un círculo vicioso de drogas y guerra*, en: YOUNGERS, Coletta A. y ROSIN, Eileen [coords.], *Drogas y democracia en América Latina. El impacto de la política de Estados Unidos*, *op. cit.*, p. 140.

grupos antisequestros, y velar por la seguridad presidencial y la ampliación de acciones para recabar inteligencia, a través de la intercepción de comunicaciones.

El plan también incorporó exigencias y condicionamientos de EUA tendentes a fortalecer la protección de los derechos humanos, bajo el compromiso de que la milicia colombiana combatiría y sancionaría todo abuso o violación cometidos en contra de la población civil por sus miembros y los pertenecientes a fuerzas paramilitares, y a reformar sus normas y procedimientos judiciales con la incorporación del sistema penal acusatorio, de los jueces “sin rostro”, la protección de testigos, la infiltración de agentes encubiertos, la renovación y transparencia en el desempeño de las corporaciones policiales, entre otras medidas legales.

Actualmente, después de décadas de luchas intestinas y la muerte de infinidad de personas, Colombia pretende consolidar mejores niveles de estabilidad política, económica y social, y aun cuando los apoyos recibidos por EUA incluyeron la presencia de tropas militares de este país y hasta de contratistas privados para cuidar instalaciones estratégicas, nadie afirma que el Estado colombiano sea una colonia norteamericana o argumento semejante. Esto tampoco significa que necesariamente tengan que operar los mismos mecanismos en otros casos, como el de México; aquella nación recibió el apoyo estadounidense en tiempos que sus instituciones responsables del orden público y la seguridad interior se encontraban virtualmente rebasadas, vulneradas, corrompidas y sin capacidad de respuesta alguna. El monopolio de la violencia y del poder coactivo estaba dividido entre el orden estatal y el criminal, pero con mayor inclinación hacia éste.

El Plan es un ejemplo de que los problemas que involucran a diversas naciones no se pueden solucionar o de menos frenar, si no existen acuerdos para desarrollar acciones específicas y concretas en un plano de igualdad soberana, con definiciones precisas, transparentes y objetivas de los roles que corresponden jugar a las autoridades de cada país facultadas para aplicarlas y evaluarlas.

En octubre de 2007, en visita de trabajo a México, el vicepresidente de Colombia, Francisco Santos, expresó que el Plan Colombia y las políticas de seguridad arrojaban como resultados, por ejemplo durante el curso de ese año, una reducción de 10 mil homicidios, 6 mil plagios y 250 mil personas desplazadas por las guerrillas. Igualmente, que el 60% de la cocaína colombiana era controlada por los cárteles mexicanos, y que las FARC infiltraban instituciones políticas y académicas locales, del propio México, de Brasil y de otras naciones, conformándose sociedades para colocar sus productos en EUA y Europa. El funcionario agregó, que:

“[...] Este es un problema trasnacional que va desde Canadá hasta Argentina, tenemos que verlo así. Es una amenaza continental, creo que en ese sentido nos equivocamos al ponerle Plan Colombia y se equivocan al pensar en un Plan México, porque es importante abrir esa mente. Se necesita un plan continental. ¿Las multinacionales no traen gente a enseñarles a los mexicanos cómo hacer las cosas mejor? ¿Por qué los estados no pueden tener este tipo de cooperación?, preguntaba ante las críticas dirigidas al plan”.¹⁵⁴

Los especialistas coinciden en que el éxito del plan ha sido el fortalecimiento del Estado y la consecuente recuperación de la seguridad en los centros urbanos de Colombia, a pesar de que la narcoguerrilla subsiste y con tecnología aumentó la productividad en las áreas de cultivo que controlan para compensar las zonas de siembra

¹⁵⁴ REFORMA, *Presumen éxitos del Plan Colombia*, Consorcio Interamericano de Comunicación S.A de C.V, México, año 15, 2 de octubre del 2007, sección Nacional, p. 9.

que fueron fumigadas o confiscadas; o bien, los narcotraficantes se extendieron a otras partes o a países circunvecinos para continuar plantando, manteniéndose la producción en niveles constantes. En ciudades como Bogotá se establecieron oficinas para prevenir la violencia, en la que policías y funcionarios responsables de las áreas de salud y bienestar social analizan las tendencias y causas de la misma, a fin de planear estrategias para prevenir o atajar los factores de riesgo con acciones concretas e inmediatas.

Sin embargo, los efectos positivos en la lucha por frenar el tránsito directo de drogas desde la región de los Andes hacia EUA, sellándose la ruta del Caribe y Florida, provocaron una modificación en los patrones de distribución y los mercados norteamericanos pasaron a ser surtidos principalmente por conducto de México, vía adoptada en sustitución de aquella por las organizaciones criminales colombianas. Esto explica el auge de los cárteles mexicanos y sus efectos colaterales de violencia y corrupción, toda vez que se tornaron en monopolizadores de la introducción de cocaína y otros narcóticos allende la frontera norte.

“El gran negocio, la exportación a Estados Unidos, apoyados por comerciantes mexicanos súbditos de los colombianos en esos años, sufrió una metamorfosis: los mexicanos se volvieron los dueños y monopolizadores para abastecer a los consumidores de cocaína en el país del norte, calculados entre 1.5 y 2 millones de personas. Se estiman que ingresan a Estados Unidos un promedio de 275 toneladas de cocaína al año y que sólo son capturadas 36 en México [2006]. De igual manera ha aumentado la exportación de marihuana de México a Estados Unidos, y también el nuevo producto de moda, las metanfetaminas. De éstas, las capturas en la frontera en el año 2000 fueron de 500 kilos, mientras en el 2006 ascendió a 2 mil 700 kilos. **Así, los cárteles mexicanos se volvieron las organizaciones criminales más poderosas de América Latina**”.¹⁵⁵

Esa misma nota da cuenta que el fiscal colombiano Mario Iguarán Arana declaró que agentes de ese país actúan infiltrados en cárteles mexicanos como parte de un programa de cooperación entre ambos países, que también considera la entrega vigilada de cargamentos de droga que permite la salida de un barco o avión cargado de droga en Colombia, informándose de inmediato a las autoridades mexicanas para que los detengan y decomisen el embarque “[...] hemos superado eso de que el agente encubierto tenga que ser un nacional”.

Por otra parte, durante la visita del Presidente Bush a Mérida, en marzo de 2007, el Presidente Felipe Calderón planteó a su homólogo la necesidad de establecer compromisos concretos para combatir el tráfico de estupefacientes y frenar el paso a los componentes que llegan a México desde EUA para su elaboración, así como detener el flujo de armas, atacar las finanzas de las organizaciones criminales y superar el nivel estratégico y táctico de cooperación en la lucha contra el narcotráfico, reunión de la que emanó el compromiso de instrumentar el plan respectivo, que se conocería como **Iniciativa Mérida**. Este compromiso político se asumiría en *el marco de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional o Convención de Palermo*, aprobado por México en el 2003, y en el *Acuerdo de Cooperación para combatir el Narcotráfico y la Farmacodependencia* entre EUA y México de 1990.

¹⁵⁵ BENITEZ MANAUT, Raúl, *Pros y contras de la Iniciativa Mérida*, Reforma, Consorcio Interamericano de Comunicación S.A. de C.V., , México, año 15, 9 de diciembre de 2007, suplemento Enfoque, pp. 13-15.

No fue sino hasta junio de 2008, que el Congreso estadounidense aprobó el nuevo programa, después de intensos cabildos entre los gobiernos y los parlamentarios de ambos países para superar los aspectos relativos a las condicionantes que los norteamericanos pretendían imponer a México, consistentes en mecanismos para que sus autoridades pudieran vigilar y supervisar, en materia de derechos humanos, a las policías y Fuerzas Armadas mexicanas y condicionar la entrega de los apoyos a la realización de reformas en el régimen constitucional para juzgar en el ámbito civil a los militares que atentaran contra las garantías individuales, lo que en su momento fue rechazado por las autoridades locales por considerar que afectaban la soberanía del país.

Al votarse favorablemente la cooperación, el líder demócrata del Senado, *Harry Reid*, expresó lo siguiente:

"Estoy muy satisfecho de que el Senado haya aprobado la iniciativa Mérida esta noche [...] su aprobación muestra el fuerte apoyo legislativo en ambos partidos para combatir problemas comunes. México y Estados Unidos tienen problemas compartidos y deben tener una solución compartida. **En Estados Unidos reconocemos nuestro apetito voraz por las drogas ilegales. También reconocemos que debemos hacer más para detener el flujo de armas de fuego**".¹⁵⁶

La Iniciativa Mérida prevé una ayuda de 1,400 millones de dólares en tres años para luchar contra el tráfico de drogas, el crimen transnacional y el terrorismo y reforzar la seguridad en México, en los siete países de Centroamérica y en la República Dominicana y Haití en el Caribe. En el primer año, al primero se otorgará una partida de 400 millones y de 65 millones para los demás.

La cooperación se entregará en especie y consiste en equipos y programas informáticos; tecnología para el procesamiento de datos, análisis y seguimiento de casos, y para la detección de armas, explosivos y drogas; técnicas de investigación; equipos de inspección no invasiva y radares; capacitación y entrenamientos especializados para operar los equipos y tecnologías de punta; programas de actualización y control de confianza; y, vehículos aéreos como aviones y helicópteros para transporte de personal, vigilancia, interceptación y patrullaje.

A diferencia del Plan Colombia, la Iniciativa no incluye en forma alguna la presencia en territorio nacional de tropas militares ni de agentes privados o contratistas de EUA para combatir a la delincuencia organizada. Tampoco prevé la comparecencia de funcionario mexicano alguno ante el Congreso de dicho país y no se trata de asistencia financiera, sino de transferencia de recursos materiales, técnicos y de capacitación.

No obstante, de los fondos aprobados para México, 73 millones de dólares deben ser usados en reformas judiciales, consolidación de instituciones y actividades anticorrupción. El 15% quedará condicionado a que la Secretaría de Estado reporte que el Gobierno mexicano ha mejorado la transparencia y rendición de cuentas de las fuerzas policiales federales, a través del establecimiento de comisiones de quejas policiales con autoridad e independencia.

La Secretaría de Estado debe, además, reportar sobre la creación de un mecanismo de consultas con México y organizaciones de derechos humanos para hacer recomendaciones sobre la instrumentación de la Iniciativa, y los casos en que los fiscales

¹⁵⁶ [<http://noticias.prodigy.msn.com/landing.aspx?cp-documentid=8296613>]. Consulta realizada el 4 de octubre de 2008.

y autoridades judiciales investiguen y sancionen a los miembros de las Fuerzas Armadas y corporaciones policiales acusados por violaciones a dichos derechos fundamentales, con sustento en las respectivas legislaciones del país.

La Iniciativa Mérida¹⁵⁷ es un novedoso instrumento para combatir el crimen transnacional, tiene dos modalidades diferentes a las establecidas con Colombia: por un lado, el objetivo se centra exclusivamente en los grupos delincuenciales, mientras que en este país se persigue también a la guerrilla y a paramilitares, que en el caso de México, aun cuando existen con menor impacto como el EZLN y el EPR, no han trastocado sus fines supuestamente de reivindicación social para incursionar al mundo del narcotráfico; y, por otro lado, no considera la intervención física con fuerzas militares del Gobierno estadounidense para esos propósitos como de hecho sucede en la nación sudamericana.

Las estrategias se sustentan en fortalecer la capacidad de respuesta de las Fuerzas Armadas y policías mexicanas, con tecnología y equipamiento de punta y, lo que es más importante, el desarrollo de las potencialidades de investigación e inteligencia, que es la clave para aspirar al éxito. De esta manera, la única forma de enfrentar responsablemente el problema de las drogas es bajo una cooperación franca, abierta y honesta entre el principal consumidor del mundo que son los EUA y, hoy, el máximo distribuidor hacia este país que es México, que también enfrenta, por causas de este fenómeno, problemas de producción y crecimiento del consumo interno.

En este escenario, el analista José Carreño da cuenta de un reporte del Congreso norteamericano sobre la situación del narcotráfico en México, que ubica la operación en el país de siete cárteles: *Golfo, Milenio, Juárez, Tijuana, Sinaloa, Michoacán y Colima*; que tienen el comando y control sobre el comercio de drogas y están creando células subordinadas o conviniendo con pandillas en EUA para operar más ampliamente en este país, aunque también se disputan los mercados locales. Dicho documento refiere además que entre 2000 y 2006, las autoridades mexicanas detuvieron a 79 mil personas por delitos ligados al narcotráfico, de las cuales 78 mil 831 eran personas de bajo nivel y el resto 15 capos, 74 tenientes, 53 tesoreros y 428 pistoleros. Asimismo, que los cárteles mexicanos y colombianos llevan a México de 8 mil 300 millones de dólares hasta 24 mil 900 millones para ser lavados.¹⁵⁸

“Durante el sexenio de Vicente Fox, entre el año 2000 y el 2005, fueron detenidos 60 mil personas por delitos contra la salud. Sin embargo, 15 de ellos fueron líderes de los cárteles; 50 capturados pertenecen a las estructuras financieras y se capturó sólo a 70 sicarios. En otras palabras, la mayoría de los detenidos pertenecen a la cadena inferior o son campesinos cultivadores”.¹⁵⁹

No se soslaya un dato que tiene gran significación histórica y política y lanza, a niveles superiores, el entendimiento en la materia entre las dos naciones:

El apoyo que los poderes Ejecutivo y Legislativo norteamericanos resolvieron entregar a México está motivado, sin lugar a dudas, por el crecimiento constante de su población consumidora pero también porque aprecian una decisión fundamental, genuina y honesta del Presidente Felipe Calderón, de combatir el fenómeno criminal sin titubeos y

¹⁵⁷ Véanse las páginas electrónicas de la Secretaría de Relaciones Exteriores, consultadas el 16 de octubre de 2008. [<http://portal.sre.gob.mx/peru/pdf/IMANTECEDENTES.pdf>]

[<http://portal.sre.gob.mx/eua/index.php?option=news&task=viewarticle&sid=334>].

¹⁵⁸ CARREÑO, José, *Luchan dos bandos por el control del Narcotráfico en México, reportan en EUA*, El Universal, 26 de octubre de 2007, [http://www.eluniversal.com.mx/notas/vi_457400.html]. Consulta realizada el 26 de octubre de 2008.

¹⁵⁹ BENITEZ MANAUT, Raúl, *Pros y contras de la Iniciativa Mérida, op.cit.*, p. 14.

afrontando los riesgos que ello implica, y no observan connivencia o colusión alguna entre las principales autoridades mexicanas federales con los cárteles de las drogas. Estas consideraciones fueron en sentido inverso respecto de anteriores gestiones en que hubo momentos de fuertes enfrentamientos o de crisis bilateral por el asesinato de un agente de la DEA en territorio nacional [1982-1988], o ante casos muy notables de vinculación de funcionarios con el narcotráfico hasta de sospechas de financiamiento de la campaña electoral de un Presidente [1988-1994], y el comprobado vínculo criminal de un zar antidrogas y un exgobernador procesados [1994-2000], pasando por la franca incompetencia o desdén para afrontar el problema y la presunta protección de algún cártel por parte de la anterior administración federal [2001-2006].

“[...] La decisión del Presidente Felipe Calderón de acometer a los narcotraficantes muestra gran valor y un firme entendimiento de la amenaza que ellos representan para su país. Estados Unidos tiene un claro interés y una clara obligación de ayudar. Este país es el mercado principal de la metanfetamina preparada en laboratorios mexicanos y de la cocaína que pasa a través de México, proveniente de los Andes. De manera similar es la fuente de armas de los narcotraficantes [...] Por encima de todo, México necesita ayuda para acabar de raíz con la corrupción y crear una respetada fuerza civil de policía, la cual esté bien pertrechada y entrenada. La policía mexicana necesita ayuda para mejorar sus habilidades en la investigación forense, seguridad carcelaria y protección de testigos [...] La participación de Washington no terminaría ahí. México no tiene esperanzas de propinarle una derrota a los narcotraficantes a menos que el país también esté dispuesto a combatir las drogas en el ámbito nacional, empezando por un claro compromiso enfocado a detener a los traficantes de armas y hacer muchos más con el fin de acometer las redes del narcotráfico del lado estadounidense de la frontera”.¹⁶⁰

En este marco de cooperación los mecanismos de trabajo se tienen que preservar en niveles de confianza recíprocos y profundizar no sólo para combatir la producción y la distribución de drogas, ya que es urgente convocar a un debate mundial de alto nivel con el propósito de generar estrategias más eficaces para afrontar la etiología de la demanda tanto en EUA [en donde el 10% de su población es consumidora socialmente] cuanto en los ámbitos locales; mejorar las políticas de prevención y de atención a las adicciones para detener el consumo; frenar el tráfico de armas, y analizar la viabilidad de despenalizar las actividades relativas cuyo contenido esencial, más allá de vulnerar el orden jurídico estadual y demás efectos sociales, es de naturaleza económica y financiera.

Laurie Freeman, integrante de la organización no gubernamental *Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos* [WOLA], dedicada a estudiar el fenómeno criminal y monitorear las acciones y apoyos por parte del gobierno de EUA, declaraba en 2005 que la política estadounidense de atacar la oferta de drogas en América Latina era un fracaso:

“[...] Tenemos 25 años implantándola y no ha producido ningún resultado positivo [...] la idea es que si se combate, las drogas van a ser menos disponibles y eso eleva su precio [...] El año pasado, la oficina del zar antidrogas no publicó un estudio de precios porque demuestran que desde 1981 los precios de la cocaína y la heroína han caído. Por ejemplo, en 1981 menos de 50 gramos de cocaína costaban como 200 dólares y en el 2003 estaba en 38 dólares [...] Y Estados Unidos ha gastado 45 mil millones de dólares para atacar la

¹⁶⁰ NEW YORK TIMES, *México al borde*, Reforma [traducción], Consorcio Interamericano de Comunicación S.A. de C.V., México, año 16, 5 de junio de 2008, sección Nacional, México, p. 9.

oferta, dinero que puede ser usado con mucha mayor eficacia en programas que sí funcionen como el tratamiento. EUA debe hacer mucho más para reducir la demanda”.¹⁶¹

Ello, en virtud de que en una lógica de mercado [informal] las drogas son bienes o mercancías con su propia cadena productiva que responde a variables de oferta, demanda, costos de elaboración o fabricación, comercialización, transportación, y márgenes de ganancia o de utilidades, datos que precisamente le otorgan al fenómeno del narcotráfico y su trasiego la preponderancia que hoy ocupa en la escena global [no existe unanimidad o indicadores precisos para calcular el monto global del negocio de las drogas; empero, se habla de alrededor de 100 mil millones de dólares anuales en EUA, siendo la tercera industria después del petróleo y las armas].

El tema de legalizar o, mejor dicho, despenalizar el fenómeno de las drogas, es de suyo complicado toda vez que, aun cuando su debate comienza a abrirse, en México se examina más desde un punto de vista ético, moral o religioso, en lugar de hacerse desde sus contornos sociales, económicos y de salud pública o, incluso, reflexionando hasta dónde el Estado puede, por ejemplo, intervenir en el libre albedrío o la voluntad personal de ingerir sustancias que afectan la integridad física o mental, como sucede prohibiendo las drogas o permitiendo el tabaco, el alcohol o ciertos tipo de alimentos que cuentan con regulaciones legales que hacen posible un mejor control de las actividades vinculadas a su elaboración y comercialización, pero igualmente lastiman la salud personal, familiar o de la sociedad.

El periodista Ricardo Rocha sobre el tema escribe lo siguiente:

“El narcotráfico se sustenta en una gigantesca y productiva hipocresía. La única razón de su existencia es que cierto tipo de drogas -básicamente marihuana, cocaína y sintéticas- han sido declaradas ilegales. Y genera enormes cantidades de dinero debido a su manejo clandestino. Mientras tanto, en las farmacias de cualquier parte se venden drogas “legales” que producen los mismos efectos de alucinación, excitación, euforia o letargo que las drogas proscritas. Y son tan perjudiciales o más que las sustancias prohibidas. Matan exactamente igual. Y se consiguen fácilmente y sin riesgo alguno para el comprador. Basta tener el dinero suficiente [...] A mí hasta ahora nadie ha podido explicarme la diferencia entre dañarse y dañar a los demás física, moral o espiritualmente con drogas ilegales, legales o con alcohol. La respuesta, en todo caso, es que la clandestinidad y secrecía del narcotráfico genera un negocio descomunal que produce inmensos beneficios económicos a quienes lo controlan, lo toleran o lo solapan. Montañas de billetes que se generan precisamente en razón de esa actividad encubierta. Hablamos, claro, de los propios narcotraficantes, pero también de sus cómplices infiltrados lo mismo en los cuerpos policíacos que en los aparatos de impartición de justicia, que en los más altos niveles de los gobiernos municipales, estatales y federales. Por eso ninguno de ellos quiere la legalización de las drogas. Simple y llanamente, se les acabaría el negocio. Que en una estimación esquemática es de este tamaño: se calcula entre 300 y 500 mil millones de dólares el importe del tráfico cada año, nada más en Estados Unidos; pero pongámoslo conservador en 300 mil; de ahí estimemos 10% en beneficios por transportación para los cárteles mexicanos; estamos hablando de 30 mil millones de dólares, más de 300 mil millones de pesos traducidos en mansiones, carros de lujo, aviones, joyas, fiestas y todas las excentricidades folclóricas de los narcos; pero también en un arsenal creciente del armamento más destructivo y sofisticado. Y sobre todo de un inacabable poder de corrupción para comprar conciencias y voluntades lo mismo que gubernaturas, senadurías y diputaciones a lo largo y ancho del país. Todo lo necesario para aceitar la maquinaria de

¹⁶¹ REFORMA, *Advierten fracaso de EU en política antidrogas*, Consorcio Interamericano de Comunicación S.A. de C.V., México, año 13, 19 de junio de 2005, sección Nacional, p. 18A.

distribución en la que cotidianamente están involucrados policías y funcionarios públicos. Lo que aquel juez Falconi definió como “crimen organizado”, que sólo se explica con la complicidad oficial. Por todo ello y hoy más que nunca, urge poner en el centro del debate nacional la posibilidad de la legalización de las drogas con todas sus consecuencias en todos sentidos. No hacerlo sería, por lo menos, muy sospechoso”.¹⁶²

La estela de corrupción, de inseguridad, de violencia y de descomposición social que se sufre en México y en el mundo, en gran medida se origina en el hecho de que los estupefacientes están vedados. En este sentido, Leo Zuckerman opina que la política de prohibir las drogas no está frenando su consumo, y cuando el Estado prohíbe algo por definición no puede normarlo por lo que deja estos mercados ilegales bajo el control del crimen organizado, que actúa como una especie de regulador natural y, por lo tanto, queda en sus manos qué cantidades y calidades de droga se venden. Asimismo, el politólogo, expresa:

“Yo si creo en la despenalización o en la legalización de alguna de las drogas, pero no de todas -dejaría en manos de los expertos decidir cuáles son menos dañinas para la salud-. Tampoco estoy a favor de un libre mercado de drogas. La legalización o despenalización deben llevar consigo una regulación muy estricta por parte del Estado en dos aspectos fundamentales: en la venta de estas drogas a menores -el que vende un cigarro de marihuana a un niño o a un adolescente debe ir a la cárcel- y en impuestos muy altos al uso de estas drogas, de tal suerte que sirvan para emprender campañas en contra de las adicciones”.¹⁶³

En semejante tenor, Jorge Chabat, especialista en temas de seguridad nacional, propone distinguir entre la legalización de la producción, el tráfico y el consumo de drogas; si sólo se observa este último aspecto se evitaría la persecución de adictos, pero no se resolvería el asunto de las mafias que generan corrupción y violencia. También llama la atención que una parte de la población estará siempre dispuesta a consumir drogas, y expresa:

“Estoy a favor de la despenalización y de la legalización, en principio, de todas las drogas, con una regulación muy estricta por parte del Estado, campañas de prevención, educación, tratamiento y rehabilitación, con muchos recursos destinados a eso. Estoy convencido de que el consumo es un asunto de médicos, enfermeras y educadores, y no de policías y militares. El consumo de droga debe tratarse como un problema de salud pública y combatirse como tal, no como un problema de criminalidad”.¹⁶⁴

Por último, e independientemente de estas propuestas y de la necesidad de que los vínculos de colaboración entre los países víctimas del flagelo de las drogas se fortalezcan con mecanismos más eficaces e integrales para neutralizar la producción y detener a los líderes de las bandas criminales, es imprescindible que México defina políticas públicas agresivas de prevención y tratamiento de adicciones, puesto que, como lo demuestran los datos asentados en este apartado, el consumo crece geométricamente entre niños y adolescentes, quienes también se vuelven narcomenudistas para estar en condiciones de pagar sus propias dosis de drogas más letales que la marihuana, como son las grasas de cocaína y metanfetaminas, actividades en las que inclusive llegan a sumarse núcleos familiares completos, profundizándose la degradación de la salud y, en caída libre, la pérdida de aquellos principios y valores que cohesionan y dan estabilidad al tejido social.

¹⁶² ROCHA, Ricardo, *Legalizar las drogas*, columna Detrás de la Noticia, El Universal, 25 de septiembre del 2008, [<http://www.eluniversal.com.mx/columnas/73991.html>]. Consulta realizada el 25 de septiembre de 2008.

¹⁶³ FERNÁNDEZ MENÉNDEZ, Jorge, y SALAZAR SLACK, Ana María, *El enemigo en casa. Drogas y narcomenudeo en México*, 1ª ed., México, Taurus, 2008, p. 314.

¹⁶⁴ *Ibidem.*, p. 314.

Sin lugar a dudas es un asunto de Estado, porque está en juego el perfil y las calidades de las generaciones de mexicanos del futuro, que el Consejo Nacional de Seguridad Pública debe acometer con visión estratégica, con acciones como las que definió en el Acuerdo Nacional, de abrir más de 300 centros de atención de adicciones en el país denominados *Nueva Vida*, e incorporar a más de 13 mil 500 primarias y secundarias públicas al *Programa Escuela Segura*.

“La venta de droga en las inmediaciones de planteles educativos de primaria y secundaria ya no es una práctica exclusiva de grupos delictivos, pues según la Federación Nacional de Asociaciones de Padres de Familia, en el tráfico estarían involucrados algunos directores de planteles y familias enteras de estudiantes. El problema se manifiesta principalmente en Baja California, Jalisco, Nuevo León, Guerrero y Distrito Federal”.¹⁶⁵

4.4 POR UNA CULTURA DE LA LEGALIDAD Y LA PREVENCIÓN

4.4.1 El valor del Derecho es marginal entre los mexicanos

En el primer capítulo se expuso la trascendencia del Derecho como manifestación suprema de la cultura, que pretende hacer posible la convivencia ordenada y civilizada entre los seres humanos, por medio del conjunto de reglas o normas que el Estado emite para conducir sus actos y regular sus relaciones con los miembros de la sociedad y de éstos entre sí.

Asimismo, se expresó que la vigencia del Estado de derecho se encuentra en función de que se conjuguen, por un lado, el respeto al principio de legalidad o juridicidad por los órganos detentadores del poder público representados por los gobernantes y, por el otro, el disfrute y ejercicio de las libertades y potestades fundamentales por los individuos o gobernados, con la única limitación de no contravenir las prohibiciones que el marco jurídico les impone.

En un sentido amplio e ideal, la cultura de la legalidad presupone no sólo el conocimiento de las normas positivas vigentes sino una convicción por parte de las autoridades y del pueblo de respetarlas y cumplirlas y, en todo caso, por los medios institucionales formales, proceder a su modificación cuando no respondan a las aspiraciones de vivir en paz, concordia, armonía y tranquilidad, a fin de promover el progreso, la justicia, el bienestar común y el desarrollo de las potencialidades individuales y colectivas de la sociedad.

En este orden de ideas, es oportuno considerar un trabajo de vanguardia efectuado, en 2003, por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, consistente en una encuesta nacional de actitudes, percepciones y valores,¹⁶⁶ la cual arrojó datos importantes que sirven para ilustrar el tema de este apartado a partir de las manifestaciones de las personas entrevistadas [la muestra se conformó de 1,794 cuestionarios aplicados].

El 46.6% consideró que el pueblo debe obedecer siempre las leyes, el 24.9% que puede cambiarlas si no le parecen y el 23.2% que las puede desobedecer si le parecen injustas. El 27.4% calificó su obediencia a la ley con 10 puntos, el 26.3% con 8 puntos, el 16% con 9 puntos, el 14.6% con 7 puntos, el 7% con 5 puntos, el 5.1% con 6 puntos, el

¹⁶⁵ EL ECONOMISTA, *Infiltra el narcotráfico a escuelas y familias*, El Economista S.A de C.V, México, año 19, 28 de abril de 2007, p. 47.

¹⁶⁶ VALADES, Diego *et al*, *Cultura de la Constitución en México. Una encuesta nacional de actitudes, percepciones y valores*, 1ª ed., México, IJ-UNAM, TRIFE y COFEMER, 2004, pp. 249.

2.3% con 4 puntos, el 1% con 3 puntos, y el 0.3% con 1 punto, lo que refleja un nivel de riesgo para la sociedad y sugiere una potencial tendencia delictiva, pues prácticamente una de cada diez personas no tiene respeto alguno por la ley, y sólo una de cada cuatro guarda un respeto absoluto a las normas.

En relación con lo anterior, se encuentra la respuesta de los entrevistados con respecto a su acuerdo con la frase *“violar la ley no es tan malo, lo malo es que te sorprendan”*, resultando que el 47.4% se manifestó en desacuerdo, el 20% muy en desacuerdo, el 21% de acuerdo, el 5.5% muy de acuerdo y los valores menores dijeron no saber, lo que significa que más de la cuarta parte de las personas aceptan abiertamente mantener una relación con la legalidad que depende solamente de la expectativas de sanción.

Este último aserto es de suma relevancia, permite reafirmar que el elemento esencial para prevenir los delitos desde las instituciones encargadas de la procuración y administración de justicia reside en que las conductas ilícitas sean verdaderamente castigadas y en reducir los márgenes de impunidad, más que en el monto o la severidad de las penas establecidas en los códigos, como lo apuntara Beccaria desde el siglo dieciocho.

Entre otra información que resulta de la encuesta, se cita que el 48.1% de los entrevistados consideró aceptable, total o parcialmente, la justicia por propia mano, lo que es una expresión de inconformidad ante las limitaciones de las autoridades para ejercer la acción penal y también de la erosión del funcionamiento de las instituciones encargadas de investigar y sancionar las conductas ilícitas. En cuanto a los actores o grupos sociales que violan con mayor frecuencia las leyes, el 36.3% señaló a los políticos, el 21.5% a los policías, 14.6% a la gente, el 10.8% a los funcionarios y el 5.5% a los jueces, quedando claro que las autoridades no son un paradigma contundente de que el fortalecimiento del Estado de derecho es un objetivo fundamental para superar los problemas que aquejan a la nación.

Asimismo, en cuanto al tema de las penas, el 51.5% otorgó, en diversos grados, algún tipo de respaldo a la pena de muerte, lo que devela, como señala el análisis de la encuesta, gran irritación ante los niveles delictivos y la falta de orientación en cuanto a los nulos efectos de esta sanción. Otro tema que llama la atención fue que el 51% declaró de algún modo estar de acuerdo en que un detenido sea torturado en el caso de que haya violado una mujer y no se tengan pruebas suficientes de ello.

Finalmente, existe un gran desconocimiento del pueblo sobre la Constitución, toda vez que el 72.6% de los entrevistados expresó que la conocen poco, el 20.3% nada y sólo el 4.8% afirmó que mucho. Aunado a ello, el 79% refirió que en la escuela escuchó de la Constitución, el 8.8% que fue en la casa y el 7.9% que nadie le habló de la Carta Magna.

En conclusión, el cúmulo de problemas relativos a la seguridad pública que sufre la nación, no sólo obedece a causas imputables a la situación socio-económica o de pobreza, a la limitada capacidad de respuesta de las corporaciones que no terminan por profesionalizarse, o a la globalización del fenómeno delictivo, sino también, en una parte fundamental, se deben a la ausencia de una cultura generalizada sobre el valor y la importancia del Derecho como instrumento para fortalecer las libertades, una convivencia colectiva armónica y el sistema democrático de gobierno.

Este es otro reto que el Sistema Nacional tiene que encauzar con acciones de educación en el sistema escolarizado formal, empezando por la infancia y la juventud, recuperando en todo su importancia las lecciones de civismo y aprovechando los medios de comunicación. Además, como se anotó, tiene una profunda vinculación con el desempeño, la transparencia y la rendición de cuentas de las instituciones de seguridad para mandar mensajes y ejemplos a la sociedad de orden, de que se combate la corrupción, de que la ley se cumple y se aplica a los casos concretos, de que el funcionario o cualquier persona que la violenta es castigado y, en consecuencia, que el Derecho es un bien que sirve para fines concretos.

El Acuerdo Nacional instruye a las secretarías de Gobernación, Seguridad Pública, Educación Pública, Función Pública y a la PGR, a instrumentar campañas que fomenten en la sociedad prácticas de apego a la legalidad, así como de prevención del delito y denuncia ciudadana. Es un punto crucial en donde el Observatorio Ciudadano puede y debe incidir para que se definan y se ejecuten acciones concretas y específicas.

4.4.2 El ejemplo luminoso de Palermo

Durante la pasada década de los ochenta, la capital de Sicilia, Italia, se debatía como icono de la descomposición y tragedia sociales producidas por la fuerza de la mafia de las drogas y la llamada cultura de la muerte que la acompañaba. Los grupos criminales controlaban esta región haciendo uso de todo el poder de la corrupción, que envolvía a gobernantes, empresarios, medios y hasta la Iglesia, y contra los ciudadanos que se resistían a esta aparente fatalidad no había compasión alguna, sumándose los asesinatos por miles.

No obstante, las sociedades humanas se rigen por procesos dialécticos. Sicilia no fue la excepción y frente a ese escenario criminal siempre existieron conciencias y voces que se opusieron con gallardía y dignidad, que luchaban por la reivindicación del Estado, como fueron los casos de los magistrados Giovanni Falcone y Paolo Borsellino, conocidos por sus posturas inquebrantables para juzgar sin temor alguno a integrantes de la mafia. Por medio de atentados con explosivos y no obstante las medidas de seguridad que los rodeaban, ambos fueron ejecutados en 1992, con la intención de minar cualquier impulso libertador o renovador.

Así, la delincuencia de Palermo eliminó a dos férreos combatientes y protectores del pueblo para generar mayor temor y desánimo. Sin embargo, los fiscales, jueces y policías junto con la sociedad siciliana tomaron estos arteros crímenes como acicate para identificar coincidencias y perseguir y enjuiciar a los grupos delictivos. “Hoy día empieza un amanecer que no tendrá ocaso” expresaba la gente, según relata Leoluca Orlando, alcalde de Palermo y precursor ejemplar del cambio social que devolvió a esta región niveles de civilidad y progreso anhelados.¹⁶⁷

Al frente de la alcaldía palermitana, impulsó programas de educación, la deserción infantil era del 40%, de valores cívicos y también de recuperación de espacios físicos como monumentos históricos y culturales con la colaboración de los niños, que automáticamente atrajo la de los padres de familia, maestros y vecinos, y despertó la conciencia de que la República es una cosa pública que les pertenece a todos.

¹⁶⁷ ORLANDO, Leoluca, *Hacia una cultura de la legalidad. La experiencia siciliana*, 1ª ed. México, UAM, 2004, p. 13.

“Entendimos que crear el renacimiento en una ciudad que trataba de liberarse de la mano muerta del totalitarismo era como llevar a cabo una guerra y que la victoria resultaría sólo como producto de una campaña integrada y que abarcara todo. Así pues, decidimos movernos en cuatro frentes interrelacionados a la vez: los medios, la cultura, las escuelas y la condición física de la ciudad, todos con un mismo objetivo: la creación de una conciencia cívica basada en el estado de derecho”.¹⁶⁸

Orlando dibuja su estrategia como una carreta de dos ruedas, en la que una representa la legalidad y la otra la cultura, de tal suerte que si una rueda gira y la otra no, aquélla se moverá en círculos; empero, si ambas giran, se podrá avanzar. La mafia no sólo se había apoderado de los lugares públicos sino también del sistema educativo para hacer negocios, mantener a la gente en la ignorancia y sofocar la memoria cultural y la identidad cívica.

Más de 450 integrantes de la *Cosa Nostra* fueron condenados en un maxiproceso que significó una de las más célebres ofensivas contra los criminales. El pueblo y el gobierno supieron definir tareas comunes: limpiar al sistema político de corrupción, propulsar la cultura de la legalidad y la educación cívica, recuperar valores colectivos como la familia, el honor y la libertad, además de mejorar las oportunidades de empleo y bienestar social. En suma, cumplieron un axioma del propio Borsellino:

“La solución al problema de la mafia es hacer que el Estado funcione”.¹⁶⁹

En efecto, para rescatar la seguridad de México, que por varias regiones del país parece que se escurre como agua entre las manos, se debe comprender que esta tarea es función del Estado, lo que significa que compete a las autoridades pero también a la sociedad. Es cierto que en primer lugar compromete a las instancias de los tres órdenes de gobierno, pero asimismo es responsabilidad del pueblo, en lo individual empezando porque cada ciudadano respete las normas elementales de convivencia en el hogar, en la escuela, en el trabajo, en la colonia, en la calle, rechazando y denunciando todo acto contrario a las mismas y, en lo colectivo, mediante una actuación transparente, honesta y apegada a la legalidad por parte de las legítimas organizaciones en que se estructura la sociedad, como son las empresariales, sindicales y los partidos políticos, que tienen una enorme responsabilidad para fomentar el respeto y la funcionalidad de las instituciones y contribuir a la estabilidad y el fortalecimiento del tejido social.

Es un derecho ciudadano exigir a las autoridades que profundicen en la depuración de los cuerpos policiales y de procuración y administración de justicia, pero del mismo modo, sin renunciar a banderas ideológicas y políticas, se debe otorgar al gobierno solidaridad, confianza y apoyo elementales para librar la guerra contra la delincuencia común y organizada. En un régimen democrático todos los temas de interés público se pueden debatir según ideas y creencias, pero observando los valores superiores de la democracia, que son la legalidad, la tolerancia, la razón y la institucionalidad, máxime cuando se trata de la protección de las personas y la vigencia de las garantías individuales y sociales.

Al respecto, es conveniente recordar a Bobbio, quien señala:

ORLANDO, Leoluca, *Hacia una cultura de la legalidad. La experiencia siciliana*, op. cit., p. 188.

¹⁶⁹ *Ibidem*, p. 15.

“La democracia es el gobierno de las leyes por excelencia. En el mismo momento en el que un régimen democrático pierde de vista este principio inspirador que le es propio, cambia rápidamente en su contrario, en una de tantas formas de gobierno autocrático, del que están llenas las narraciones de los historiadores y las reflexiones de los escritores políticos”.¹⁷⁰

Con base en la experiencia de la recuperación de Palermo citada brevemente, es importante ponderar la firme voluntad política mostrada por el Jefe del Estado mexicano para afrontar con decisión toda manifestación delictiva. Por las peculiaridades del régimen jurídico presidencial mexicano, en temas cruciales para la agenda nacional se tiene el deber de apoyar razonada y condicionadamente al titular del Ejecutivo, porque cuando al Presidente le va bien, a México le va mejor. Esto viene a colación porque en las días previos al II Informe de Gobierno, se escucharon voces verdaderamente irresponsables, torpes y oportunistas que, en función de sus intereses muy particulares o resentimientos políticos, propugnaron porque el Ejecutivo Federal dimitiera de su encargo, haciéndole el juego indirectamente a los intereses criminales que no sacian sus apetitos, aun a costa de desestabilizar las instituciones nacionales, como quedó demostrado en los hechos terroristas de Morelia.

Como corolario, cabe resaltar que las organizaciones sociales que se han manifestado por mayor seguridad y la oportunidad de participar en la definición, el seguimiento y la evaluación de políticas públicas en la materia, de la experiencia de Palermo pueden desprender valiosas lecciones para proponer e impulsar estrategias relativas, por conducto del Observatorio Ciudadano que se creará en función de los compromisos del Acuerdo Nacional.

4.4.3 La ruta es fortalecer la prevención social con la participación de la comunidad

Este tema es de la mayor relevancia, no sólo porque la LGEBCSNSP señala que dentro de los consejos de coordinación se promoverá la participación de la comunidad, sino también y básicamente porque una política de Estado debe estar orientada más a la prevención que al control y represión de la criminalidad, y no se puede concebir sin la participación activa de la sociedad en la solución del problema, a través de los diversos ámbitos y roles en los que actúan y se desenvuelven sus integrantes [niños, jóvenes y adultos]: en la familia, en el hogar, en el vecindario, en la calle, en la comunidad o colonia, en el trabajo, en el transporte, en la escuela, en la iglesia, en el mercado, en todo lugar en el que desarrollen sus actividades regulares.

El artículo 49 de la LGEBCSNSP, refiere que el CNSP establecerá mecanismos y procedimientos para la participación de la sociedad respecto de las funciones que realice y, en general, de las actividades de seguridad pública en el país. El artículo 50 señala que la participación de la comunidad será para conocer y opinar sobre políticas y seguridad pública; sugerir medidas y acciones concretas para mejorar esta función; realizar labores de seguimiento; proponer reconocimientos por méritos o estímulos para los miembros de las instituciones policiales; realizar denuncias o quejas sobre irregularidades, y auxiliar a las autoridades competentes en el ejercicio de sus tareas y participar en las actividades que no sean confidenciales o pongan en riesgo el buen desempeño en la función de seguridad pública. El artículo 51, establece que los consejos de coordinación promoverán

¹⁷⁰ BOBBIO, Norberto, *El futuro de la democracia*, 1ª ed., México, FCE, 1994, p.136.

que las instituciones cuenten con una entidad de consulta y participación de la comunidad para alcanzar los propósitos citados en el precepto anterior.

En esta virtud, a los respectivos secretarios ejecutivos del Consejo Nacional y de los consejos locales de seguridad pública, les compete y tienen el deber de promover e impulsar la concurrencia de los sectores social y privado y de ciudadanos en lo particular, en la definición de acciones y la evaluación de las mismas, conformar un auténtico subprograma global que incorpore a las instancias de los tres órdenes de gobierno, que a la fecha han actuado en este ámbito de manera parcial y no en el marco de una política unitaria, a fin de prevenir, impedir o limitar la comisión de hechos delictivos, atender las causas generadoras de ellos y construir proyectos específicos que vinculen la colaboración del gobierno y la sociedad civil, bajo las siguientes premisas y objetivos centrales:

1. Promover la legalidad, el respeto a la autoridad y valores éticos, partiendo de la escuela misma.
2. Instrumentar campañas de integración familiar e impulsar sistemas familiares de control de sus propias conductas y prescripción del maltrato y la violencia infantil y contra la mujer.
3. Definir patrones de conducta y focalización de las zonas de inseguridad.
4. Articular estrategias para el uso del tiempo libre, sobre todo entre la infancia y la juventud.
5. Promover políticas de distribución de la riqueza y de las oportunidades sociales.
6. Propiciar el acercamiento de la policía a la comunidad;
7. Incorporar la figura de los agentes de conciliación que mengüen o atemperen conflictos,
8. Propiciar una mejor imagen de las instituciones y corporaciones.
9. Consolidar la participación de las instituciones educativas y de salud.
10. Promover ámbitos susceptibles de actuación de los medios masivos de comunicación.

El Acuerdo Nacional compromete a los estados y municipios a desarrollar sendos programas que incorporen el componente social en la estrategia de seguridad, en las vertientes de educación, salud y tratamiento de adicciones, a fin de coadyuvar con el gobierno federal en la instrumentación de los programas Limpiemos México, Rescate de Espacios Públicos, Escuelas Seguras, y Centros de Atención Primaria Nueva Vida, que atienden a personas con problemas de adicciones.

Si bien es cierto que una parte fundamental de la prevención radica en las gestiones sustantivas que realizan las autoridades, desde la definición de operativos y la punibilidad de conductas antisociales, también es necesaria la colaboración de la sociedad siempre y cuando ésta se apoye en una debida planeación, se focalice a ámbitos específicos del problema y/o espaciales y territoriales, y considere una metodología elemental para precisar líneas de acción concretas.¹⁷¹

¹⁷¹ Cfr. RICO, José María y CHINCHILLA, Laura, *Seguridad ciudadana en América Latina, op. cit.*, p. 120-121.

1. SITUACIÓN	Identificación del problema;
2. ANÁLISIS	Búsqueda de sus causas [económicas, sociales, jurídicas, culturales, familiares, políticas, laborales, educativas, psicológicas] y de las posibles soluciones que pueden rebasar el ámbito de la seguridad pública para caer en los del desarrollo económico y social;
3. RESPUESTA	Elaboración de un plan de acción; y
4. EVALUACIÓN	Valoración de los resultados y ajustes al mismo.

Para ilustrar estas reflexiones se recuerda que la incidencia delictiva registra un elevado número de robos [6 de cada 10 se cometen en la calle], así como altos volúmenes de homicidios y lesiones intencionales o con violencia, escenario que deja entrever claramente la existencia de un problema que en parte, por ejemplo, se podría afrontar con acciones específicas de orientación e información respecto a zonas seguras e inseguras, de promoción de valores cívicos y mediante la educación formal, de contenidos que enfatizan el respeto a las leyes, a la autoridad y a la vida misma.

El cumplimiento de estos propósitos sin duda que tendrían un impacto en los niveles de seguridad; empero, no dejan de tener un cariz más enunciativo que de compromiso de actuación, toda vez que, como se ha referido, existe una débil coordinación institucional que vincule multidisciplinariamente los esfuerzos de las dependencias en un mismo sentido, sobre todo en temas tan cruciales como el de la prevención del delito, situación que se tendría que subsanar activando la operación de los consejos de seguridad pública en los tres órdenes de gobierno.

Es imperativo no perder de vista que sin una contribución activa, organizada, informada, voluntaria y eficaz de la población, ninguna estrategia integral o política pública puede lograr resultados positivos generalizados. En aquélla anida la voluntad de acudir a reuniones informativas de seguridad en su municipio, delegación o sector, pues prácticamente no conocen, o si acaso someramente, acción alguna en la materia [v.gr. escuela segura, vecino vigilante u otros], datos que evidencian el potencial y la energía ciudadana que se está desaprovechando en la prevención del delito.

El 27 de junio de 2004 y el 30 de agosto de 2008, son fechas históricas para el país; ambas registran la movilización de millones de mexicanos en la capital y varias ciudades del interior, que fueron motivadas espontáneamente, sin ninguna convocatoria político-partidista o a cambio de prebenda alguna [como sucede en los mítines electorales], para expresar su inconformidad y su temor ante la creciente criminalidad de la vida nacional, y su esperanza de que el fenómeno de la inseguridad podrá ser resuelto por las autoridades.

No obstante, y una vez que se produjeron dichas catarsis colectivas de indignación por las manifestaciones delictivas que rebasa al Estado, esta energía social podría sumarse y desplegarse en acciones de prevención y combate al delito, no en masa sino por segmentos, por ejemplo, en cada calle, colonia, comunidad, centro de trabajo o de estudio; hasta ahora no ha encontrado una propuesta o líneas directrices que hagan posible su participación, de manera constructiva y organizada, en su entorno inmediato.

De la movilización del mes de agosto del 2008, surgió el compromiso de crear un Observatorio Ciudadano, ratificado en el Acuerdo Nacional. Sería ideal organizar uno por estado y municipio hasta donde sea factible e incorporarlo en los consejos de

coordinación relativos, con el objetivo precisamente de proponer medidas para mejorar la capacidad de respuesta de las instituciones y vincular la asistencia de la sociedad civil en las actividades procedentes.

A fin de garantizar una gestión autónoma e independiente de los observatorios respecto de las corporaciones, tendrían que constituirse como asociaciones civiles y no como entidades dependientes de la administración pública, actuarían bajo una metodología precisa y clara que les permitiera alcanzar resultados eficaces y eficientes, sin menoscabo de la colaboración y coordinación que se supone asumirían con las autoridades y de los recursos operativos que de manera transparente éstas les acercarían, pues por su naturaleza constituirán entes que deberán señalar fortalezas y debilidades, aciertos y errores, pero nunca erigirse en juzgadores o intentar suplantar las atribuciones de aquéllas.

Otra área fundamental en la cual el Observatorio Ciudadano podría participar activamente y cumplir funciones de verdadera contraloría social para fortalecer la transparencia y rendición de cuentas, sería en los comités técnicos de los fideicomisos de seguridad pública [FOSEG] que operan en los 31 estados y el Distrito Federal, cuerpo colegiado que se encarga de aprobar el destino concreto de las inversiones millonarias que, a través del FASP y la aportación del propio presupuesto estatal, anualmente se entregan para financiar los programas y acciones acordados por el CNSP, relativos a la profesionalización, el equipamiento, la infraestructura, y la tecnología

Por otra parte, y como se hizo referencia, la educación es el agente fundamental para la transformación positiva de la sociedad y la superación individual y colectiva. A través del sistema educativo se cuenta con una valiosísima herramienta para instrumentar acciones de prevención y de formación en la infancia y la juventud concerniente a los valores esenciales como el respeto a la vida, a la salud, a la libertad y a la legalidad. De esta suerte, es necesario profundizar los ámbitos de colaboración entre las autoridades de seguridad pública y de educación, a fin de desarrollar acciones tendientes a fortalecer la convivencia, aprovechando tanto la infraestructura física cuanto la profesional representada por el magisterio.

Los programas educativos deben considerar objetivos para fomentar en los alumnos valores cívicos que contribuyan a su formación como ciudadanos libres, democráticos, justos, responsables y comprometidos con su comunidad. Con un diagnóstico preciso e identificando las zonas problemáticas, propuestas como las anteriores, debidamente organizadas e instrumentadas, podrían contribuir eficientemente a combatir y prevenir los ilícitos mediante una eficaz participación de las comunidades escolares [maestros, alumnos y padres de familia] o de los Consejos de Participación Social en la Educación, ampliándose su objetivo de acción a tareas vinculadas a la seguridad y protección, enlazando realmente a la escuela con su entorno económico y social.

En los libros de texto gratuito y obligatorio se tiene un inmejorable instrumento a fin de transmitir la importancia de los valores superiores que deben anidar en el ser humano para alcanzar el bien común y aspectos específicos como la importancia de respetar la ley, de reconocer el esfuerzo que hacen las autoridades como los policías y los efectos nocivos que impactan en el desarrollo mental y físico de la infancia y la juventud que son víctimas de las drogas o el alcohol.

De esta manera, en el marco de los programas [nacional, locales y municipales] de seguridad pública, tendría que definirse un subprograma de participación de la comunidad, que consideraría los siguientes aspectos sustantivos.

1. La vinculación de esfuerzos entre dependencias gubernamentales, organizaciones sociales, instituciones educativas y medios de comunicación, que coadyuven a construir una efectiva cultura de prevención del delito, de la legalidad y de la armonía social.
2. Programas infantiles y juveniles de prevención contra las drogas, el alcohol, el tabaco, la violencia y la impunidad.
3. La incorporación de la ciudadanía en la evaluación de las instituciones y corporaciones, a fin de realizar las acciones correctivas necesarias para abatir los vicios, las inercias y deficiencias que se detecten;
4. Mecanismos que faciliten la recepción y canalización de denuncias a través del Servicio Telefónico de Emergencia 066 y promover la denuncia anónima;
5. Acciones de fomento al valor civil para que se efectúen denuncias oportunas ante las autoridades competentes con el fin de abatir la impunidad;
6. La participación de organizaciones sociales, empresariales y no gubernamentales, instituciones académicas y de investigación para proponer políticas públicas de acuerdo al concepto integral de seguridad pública, así como promover el reconocimiento y el otorgamiento de estímulos al personal más destacado en el cumplimiento de su deber;
7. Esquemas de participación de las instituciones educativas para que coadyuven en la localización de puntos de venta de drogas y canalizar la información a las autoridades competentes;
8. La efectiva participación ciudadana en el diseño y ejecución de programas de prevención del delito locales y en su evaluación periódica;
9. Compromisos para realizar encuestas periódicas de victimización y de percepción social sobre la seguridad pública.

Por consiguiente, el Consejo Nacional, a través del Secretariado Ejecutivo, deberá elaborar y someter a la consideración de este cuerpo colegiado, manuales de organización y de operación de los órganos de participación de la comunidad, a efecto de que ésta se haga sobre bases metodológicas claras y precisas, con metas y actividades concretas para poder medir y evaluar su impacto en el combate al fenómeno delictivo, y se generen mecanismos certeros para orientar y aprovechar el ímpetu social de colaborar para recuperar a México de los tentáculos del crimen organizado.

Por otro lado, no se requiere mayor ciencia para entender que el clima de criminalidad que se presenta con diferentes tonalidades por toda la geografía nacional tiene como causas aquéllas que se originan por la dinámica global de la cual México no puede escapar y las cuales han sido comentadas, pero también y en mayor medida en la falta de resultados o la irresponsabilidad de los gobiernos de los tres órdenes, que en las últimas décadas no pudieron modernizar las instituciones responsables de la seguridad interior ni crear condiciones de bienestar social básicas, al tiempo que se avanzó en la construcción de una democracia electoral incipiente pero más abierta. La libertad para elegir gobernantes con mayor grado de legitimidad no ha representado mejores condiciones de vida y de empleo, de distribución de la riqueza y de oportunidades para amplias capas de la población.

El riesgo latente ante la falta de resultados y en el caso de que no se articulen estrategias inteligentes, viables y oportunas, que incorporen la participación social y se traduzcan en el corto plazo en más y mejor seguridad, es que el sentimiento democrático se trastoque en una emoción autoritaria que privilegie o promueva la fuerza ilegítima y la violación a los derechos humanos, como empieza a percibirse, *verbigracia*, con quienes propugnan por la implantación de la pena de muerte, que más allá de disquisiciones filosóficas, éticas o religiosas, en esencia es el reconocimiento y la declaración de que la organización estatal ha fracasado en su función preventiva, la impunidad es la norma que rige las relaciones sociales y, en consecuencia, el Estado no sirve para generar condiciones básicas de orden en la convivencia social.

La propuesta de instaurar la pena de muerte conlleva el temor, la indignación y el coraje de la sociedad que se ve lastimada y aspira a la venganza ante la crueldad de los criminales y la incompetencia de las autoridades; del mismo modo, implícitamente es una exigencia a la renuncia de los gobernantes y sus colaboradores [algunos de ellos llegan a tener el cinismo de sugerirla, al igual que dirigentes partidistas oportunistas y electoreros], que no pueden cumplir el mandato esencial que les fue encomendado de salvaguardar la seguridad de la población.

Lorenzo Córdova, a propósito del tema de las penas severas, plantea:

“En las últimas semanas hemos visto multiplicarse las iniciativas en los estados que incrementan considerablemente las penas previstas para ciertos delitos [...] parecen ‘palos de ciego’; meros planteamientos reactivos frente a un problema, el de la inseguridad, que nos rebasa a todos por todos lados. Y esa reacción es igual de grave y preocupante que el lastimoso fenómeno que la provoca. A las demandas de endurecer la severidad de las penas subyacen dos fenómenos: por un lado, el natural -por ello irracional- instinto de venganza [el mismo que inspira a la ley del talión], alimentado por la ineficacia del Estado para combatir el delito [y que incluso llega a ser copartícipe del mismo], y por otro lado, la difusión de un verdadero ‘populismo penal’ -como la ha bautizado Ernesto López Portillo- que ha venido caracterizando el discurso oficial. Se trata de la expresión, para decirlo sin rodeos, por una parte de la impotencia social que alimenta peligrosas tentaciones autoritarias, y por la otra, de la ineficacia gubernamental que, contrario a lo que algunos funcionarios sostienen, evidencia el rotundo fracaso [yo diría la inexistencia] de una política pública de combate al delito. Buscar la solución del problema de inseguridad en el endurecimiento de las penas es simple y sencillamente apostar por una falsa salida que está condenada a un inminente fracaso. El problema, como unos pocos hemos venido sosteniendo hasta el cansancio, no radica en la gravedad de las penas, sino en la efectiva expectativa de que las mismas se apliquen a quien cometa un delito. Pero eso no es algo nuevo. Cesare Beccaria, el más grande penalista del siglo XVIII, lo señalaba con claridad: ‘Uno de los más grandes frenos de los delitos no es la crueldad de las penas, sino la inhabilidad de ellas [...] La certidumbre del castigo, aunque moderado, hará siempre mayor impresión que el temor de otro más terrible, unido con la esperanza de la impunidad’. La claridad del razonamiento es indiscutible: es la certidumbre de la pena, no su monto ni su ferocidad, el factor que más pesa en la disuasión de los delitos”.¹⁷²

Aunado a lo anterior, el Estado mexicano ha suscrito tratados internacionales que lo obligan a rechazar la pena capital, como la *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, que en el artículo 4º, numeral 3, literalmente establece: “*No se reestablecerá la pena de muerte en los Estados que la han abolido*”. A partir de la reforma respectiva del año 2005, la pena de muerte se encuentra prohibida por el artículo 22 constitucional.

¹⁷² CÓRDOVA, Lorenzo, *Falsas soluciones*, El Universal, 3 de septiembre del 2008, [<http://www.eluniversal.com.mx/editoriales/41396.html>]. Consulta realizada el 3 de septiembre de 2008.

Por otro lado, en EUA no han disminuido los homicidios por la aplicación de la pena de muerte, y ningún país puede formar parte de la Unión Europea si en su legislación contempla la pena capital, cuya abolición es una tendencia mundial.

El reto de los dirigentes de los gobiernos de todo signo político que hoy tienen la responsabilidad de proteger la integridad de las personas, las libertades, el orden y la paz públicos, consiste no sólo en resolver los problemas inmediatos y de corto plazo, sino también, con visión de estadistas, pensar en el país que será México dentro de veinte años y, por tanto, con la mayor responsabilidad, imaginación y consistencia, comprender que los problemas de la inseguridad tienen causas múltiples económicas, educativas, de salud, políticas, culturales, de idiosincrasia, de falta de empleos, entre otras, a efecto de que procedan a diseñar un programa de Estado que trascienda el periodo de sus mandatos, pensando en los mexicanos que hoy se encuentran en la infancia y los que seguirán naciendo, para procurarles acceso a los beneficios de la educación, la salud, la alimentación y la asistencia, con la el propósito superior de que en su edad adulta puedan aspirar a una mejor convivencia social de la que actualmente se tiene.

En una visión utópica se trata de educar al hombre nuevo para forjar una nueva sociedad. Precisamente, por esto se insiste en que es ineludible revisar el tema de la despenalización de las drogas, cuyo combate a la oferta literalmente se “traga” miles de millones de pesos y dólares sin que ésta disminuya, recursos que en gran medida pudieran destinarse a intensas campañas de prevención social, de fomento a la salud, de combate a las adicciones, de becas educativas o de alimentación.

En este orden de ideas, el prestigiado criminólogo Irvin Waller, quien se ha caracterizado por proponer un mejor aprovechamiento de las inversiones públicas en seguridad, orientándolas a la prevención social y no sólo a las policías y a la represión, refiere un informe de la Comisión de Auditoría Británica, publicado con el título de “*Juventud desperdiciada*” [*Misspent Youth*], el cual concluye que los impuestos se derrochan en perseguir a la juventud conflictiva y, por ende, se desperdician las vidas de los jóvenes toda vez que los delitos son resultado de lo que en estudios longitudinales se considera una vida problemática, que incluye una mala educación de los padres, miembros de la familia implicados en la delincuencia y la violencia del maltrato. También se considera la presión de los amigos, poco rendimiento y ausentismo escolar, expulsión de los centros educativos, problemas mentales o abuso de alcohol o drogas, y deficiencias como viviendas en malas condiciones o la falta de ellas. Recomienda gastar mejor el dinero, desde otorgando asistencia a los padres y apoyo a los maestros en su trato con los alumnos problemáticos hasta realizando actividades recreativas, en lugar de continuar gastando en sistemas represivos que se enfocan a los efectos y no a las causas.¹⁷³

El domingo 10 de junio de 2007, el periódico El Universal consignó como nota principal: “*México empuja a 5 millones de jóvenes a la delincuencia*”. El reportaje señala:

“Casi una cuarta parte de los 27 millones de jóvenes del país no estudian ni trabajan. Cinco millones tienen pocas oportunidades de entrar a la población económicamente activa, por lo que ser delincuente es más redituable que obtener un empleo y, si los atrapan, el sistema penal los induce más al crimen sin readaptarlos. Es el caso de Edwin, que a sus 21 años ha entrado dos veces al tutelar de menores y una a la cárcel, acusado de robo. Fue tratado como esclavo por los reos y sólo encontró en la calle, en la pandilla, la familia que nunca tuvo [...] O el caso de Manuel y Ricardo quienes, siendo pareja, se

¹⁷³ Cfr. WALLER, Irvin, *Menos represión. Más seguridad*, op. cit., pp. 64-67.

prostituyen porque de esa forma cuadruplican los ingresos que tenían cuando trabajaban para una empresa telefónica que les ofrecía un sueldo de hambre [...] La mayor parte de los reclusos del país son menores de 30 años [...] La delincuencia tiene en la juventud sin ocupación un enorme campo fértil. Los coopta por todo el país, desde la colonia San Simón, en el D.F., hasta en los barrios más recios de Mexicali, donde existen 122 pandillas de delincuentes juveniles. ¿Apelar al rescate gubernamental? Impensable [...] El gobierno mexicano al igual que otros en la región, se concentran sólo en estrategias policíacas, las cuales siguen fracasando en todo el mundo. **‘Mis padres no me dieron la oportunidad de estudiar, ni me enseñaron lo que es bueno o malo’**, declaró Ariadna de 23 años [...] Más de 90% de los jóvenes se pierde en tres opciones: malvivir como mano de obra barata; ingresar a la venta callejera, o arriesgar la vida como emigrante hacia EU, como criminal, o en la prostitución. Vías de salvación surgen, pero son pequeños esfuerzos individuales [...] Desde 1950, los gobiernos han utilizado a los institutos creados para la juventud como semilleros de fieles al servicio de un partido [...].”¹⁷⁴

Después de revisar diversos estudios sociales relativos, Waller señala que la propensión de los jóvenes a la delincuencia [y a la reincidencia] aumenta debido a experiencias como una educación de los padres inconsistente y descuidada, así como el abandono de los estudios o la violencia de que son objeto. Es posible atacar un factor de riesgo en particular cuando se brinda a los niños un mejor programa preescolar, o cuando hay más trabajadoras sociales para ayudar a las madres de familia, o campañas para proscribir la violencia, sea física, psicológica o sexual, en contra de la infancia, las mujeres y los ancianos. El criminólogo canadiense afirma, con contundencia y no menos razón, lo siguiente:

“La clase política reacciona contra la delincuencia en lugar de prevenirla, y responde con leyes destinadas a encarcelar a los transgresores, a menudo jóvenes que están en inferioridad por su condición racial o de nacimiento. Los políticos no captan la lógica de que quien está dispuesto a arriesgar su propia vida en peleas o tiroteos, no será disuadido con amenazas, cárcel y, en algunos casos, la pena de muerte. Los políticos pasan además por alto la necesidad de resolver los problemas de la violencia a puerta cerrada. El resultado final es que la violencia continúa victimizando [...] y nosotros, los contribuyentes, pagamos para que la policía y el sistema judicial encierren a los miembros más jóvenes de nuestra sociedad [...] Los profesionales de la salud insisten en que la violencia no es un accidente y que se puede prevenir. De modo que los políticos han de abordar los factores de riesgo que hacen posible prevenirla.”¹⁷⁵

Por otra parte, en el capítulo primero se expuso que las instituciones de procuración y administración de justicia cuando cumplen con sus funciones de manera eficaz, persiguiendo y sancionando a los delincuentes, contribuyen a los fines de la prevención. Lo mismo sucedería en el caso de los centros de reclusión, pero muchos de ellos están convertidos en escuelas del crimen. Sin embargo, dichos eslabones se activan cuando la prevención social y situacional falla y los hechos criminales se realizan afectando la integridad o los bienes de las personas.

Por ello, es importante tener presente que si la instauración de los juicios orales será un mecanismo que, desde el punto de vista teórico, tenderá a hacer más ágil, dinámica y transparente la impartición de justicia, su adecuación legislativa y práctica en el marco jurídico mexicano llevará largo tiempo, que puede prolongarse hasta ocho años, en los cuales también se tendrá que revisar, por la naturaleza del proceso que entraña, su

¹⁷⁴ [http://www.eluniversal.com.mx/impreso/wportada_20070610.pdf]. Consulta realizada el 18 de junio de 2008.

¹⁷⁵ Waller, Irvin, *Menos represión. Más seguridad*, op. cit., p. 69.

viabilidad para enjuiciar a los criminales que cometen ilícitos que más agravan a la sociedad, referidos a la delincuencia organizada.

Este cambio estructural en la forma de administrar justicia penal no reportará resultados tangibles en el corto y mediano plazo para los fines de reponer niveles de seguridad aceptables, situación que es necesario explicar con responsabilidad y ampliamente; luego, ante el entusiasmo e, incluso, el “populismo penal” de reformar *ad infinitum* el andamiaje jurídico e institucional del país, tanto gobernantes cuanto legisladores o especialistas, generan expectativas en la sociedad que al no verse cumplidas en la inmediatez por la gravedad del escenario delictivo, devienen en decepción, desánimo, desesperación y rechazo a las autoridades, como se comentó líneas arriba.

Esa reflexión se hace en virtud de que durante los meses que tomó la configuración y el diseño del proyecto y después la iniciativa de instalar los juicios orales en el Derecho mexicano, respectivamente, la mayoría de los interesados y promotores la expusieron como la “medicina milagrosa” que curaría el cáncer inoculado en el sistema de seguridad pública y justicia penal, ciertamente que sin ningún propósito negativo o la mala intención, pero tal vez sin considerar que la realidad criminal avanzaría a mayor velocidad que la operación de las reformas. Inclusive, estados como Chihuahua, que fueron pioneros en la instauración de la justicia oral, lamentablemente hoy vive nuevamente con elevadas tasas de criminalidad.

Por último, en cuanto a la prevención situacional, es conveniente rescatar e impulsar, en el entendido que las corporaciones están ahora sujetas a procedimientos severos de control de confianza, la forma de trabajo conocida como *Policía de Orientación Comunitaria o de Proximidad* [de barrio], que supone una estrecha vinculación del agente policial con la comunidad a la que sirve, no constreñida solamente a la función de vigilancia sino a contribuir, en la medida de sus posibilidades, a la solución de la problemática de aquélla con su entorno físico y social, y que tiene las siguientes características.

POLICÍA DE PROXIMIDAD
Un cambio profundo en la organización policial que pone énfasis en la descentralización operativa, la delegación de responsabilidades y el patrullaje a pie o en bicicleta de un cuadrante, del barrio o vecindario.
Selección y capacitación del personal policial que debe ser un agente encargado del orden público pero también un gestor social.
Una intervención más proactiva que reactiva, enfatizando las causas por encima de las consecuencias del delito.
Un mayor acercamiento con la comunidad con la finalidad de dar una respuesta personalizada a sus miembros.
Una amplia y activa participación de la sociedad civil en la identificación y solución de sus principales problemas comunitarios.
El establecimiento de mecanismos de asociación, cooperación y coordinación entre las autoridades políticas, los servicios públicos y privados, los medios de comunicación y la comunidad en general.
La inserción de la acción policial en las políticas locales de desarrollo social.
La obligación de rendir cuentas a la comunidad, mediante reuniones periódicas con ésta por parte de los elementos responsables de la unidad o sector de vigilancia.

De esta manera, y con la definición de manuales y protocolos de operación adecuados, la policía se distribuye en unidades de respuesta rápida [distritos, colonias o barrios] en las zonas de incidencia, sosteniendo periódicamente reuniones con grupos de residentes para intercambiar información, identificar los problemas de la comunidad y fortalecer la relación entre ésta y la corporación para generar confianza y disminuir el sentimiento de inseguridad.

4.4.4 El papel de los medios de comunicación

Dos décadas atrás la mayoría de los medios de comunicación se encontraban sometidos al régimen imperante. Salvo honrosas excepciones informaban en función de halagar a los poderes políticos y económicos en turno, a fin de asegurar los recursos financieros para su subsistencia. La libertad de prensa existía sólo en los discursos, y los pocos que actuaron con independencia fueron objeto de todo tipo de presiones y persecuciones.

Sin embargo, a partir de la transición democrática electoral, más señaladamente en los últimos diez años, los medios comenzaron a experimentar niveles de apertura y de libertad de expresión como nunca antes, a grado tal que ahora representan uno de los más prominentes factores reales de poder aparentemente sin valladar formal alguno. Los electrónicos y, particularmente, la televisión, se han convertido en importantísima fuente de educación y formación de la sociedad y de opinión pública y cuasi conciencia de la nación. De este tamaño es su impacto y su responsabilidad [o irresponsabilidad] directa e indirecta en la promoción de valores esenciales para una convivencia colectiva ordenada y racional.

En este contexto, es oportuno citar al más prominente politólogo contemporáneo, nombrado *Doctor Honoris Causa* por la UNAM en 2007, el universal Giovanni Sartori, quien en una de sus clásicas obras puntualiza la pérdida de capacidad de abstracción, de raciocinio y de pensamiento del ser humano que se despliega con base en la lectura, ante la abrumadora cultura de la televisión, del Internet y de las imágenes, alertando sobre el tránsito del *homo sapiens* al *homo videns*:

[...] Una tesis que se fundamenta, como premisa, en el puro y simple hecho de que nuestros niños ven la televisión durante horas y horas, antes de aprender a leer y a escribir. Por encima de todo, la verdad es que la televisión es la primera escuela del niño [...] En esta *paideía*, la predisposición a la violencia es, decía, sólo un detalle del problema [...] Los conceptos de justicia, legitimidad, legalidad, libertad, igualdad, derecho y derechos, son asimismo abstracciones no visibles [...] Y la cuestión es ésta: la televisión invierte la evolución de lo sensible en inteligible y lo convierte en el *ictu oculi*, en un regreso al puro y simple acto de ver. La televisión produce imágenes y anula los conceptos, y de este modo atrofia nuestra capacidad de abstracción y con ella toda nuestra capacidad de entender [...] Así pues, la cultura de la imagen rompe el delicado equilibrio entre pasión y racionalidad. La racionalidad del *homo sapiens* está retrocediendo y la política emotivizada, provocada por la imagen, solivianta y agrava los problemas sin proporcionar absolutamente ninguna solución”.¹⁷⁶

Los noticieros televisivos, por ejemplo, devinieron en tribunales que, dolosa o inconcientemente, celebran procesos sumarísimos para juzgar acontecimientos y personas [sin reparar en el principio de presunción de inocencia], sea por conducto de un comentario editorial sobre un hecho particular o de una contundente imagen, que “dice” más que mil palabras. Los radiofónicos o escritos no actúan de manera diferente; no

¹⁷⁶ SARTORI, Giovanni, *Homo videns. La sociedad teledirigida*, 1ª ed., 4ª reimpression, España, punto de lectura, 2007, pp. 42, 52, 53, 78 y 124.

obstante, por su naturaleza, invitan más a la reflexión y a la abstracción, aun cuando no tienen la capacidad de penetración de aquéllos.

La situación cambió tan radicalmente que hace pocos lustros hubiese sido inimaginable que el Presidente de la República tuviese que exhortar a los medios, a manera de reclamo y de petición a la vez, a no provocar la pérdida de esperanza en la sociedad, a dar cuenta de los avances en el combate a la delincuencia organizada, y a evitar difundir mensajes de grupos criminales que provocan terror, desconfianza y descontrol.

El 13 de mayo de 2008, en nota intitulada: *El “¡ya basta!” exige “a todos” no ser cómplices de la ilegalidad: Calderón*, el periódico La Jornada informa de la conferencia de prensa del Presidente:

“[...] su ‘¡ya basta!’ es también una exigencia a los medios de comunicación, ‘para que manifiesten y divulguen las acciones que están, precisamente, deteniendo la estructura de los criminales; para que no se convierta la estrategia de los criminales, que buscan sembrar terror, en una estrategia compartida por los propios medios de comunicación’. Abundó que la convocatoria es ‘para que los medios se unan a esta estrategia nacional contra la delincuencia, porque son sus propios compañeros los que están acallados en esa zona’ [...]”¹⁷⁷

De esta suerte, en fechas recientes se ha planteado un debate que se generaliza acerca de cuál es el papel que los medios deben cumplir en este momento histórico de desventuras prolijadas por el crimen organizado, que también afecta a los propios reporteros y periodistas, especialmente a aquéllos que cubren noticias relacionadas con la seguridad y la nota roja [que hasta el inicio de los ochenta ocupaban páginas interiores o secciones secundarias en los noticieros electrónicos puesto que el problema apenas iniciaba], sufriendo amenazas, agresiones físicas y psicológicas y hasta asesinatos.

Como ejemplo de un homicidio de alto impacto social, se refiere que el 24 de septiembre del 2008, el locutor Alejandro Fonseca Estrada, falleció en la Ciudad de Villahermosa, Tabasco, a causa de un balazo que recibió en el abdomen, disparado por un grupo de personas armadas y encapuchadas, cuando colocaba en la vía pública mantas contra el secuestro. El comunicador conducía el programa de revista matutino “El Padrino”, en el que interactuaba con padres de familia y niños. En días recientes había iniciado una campaña antisequestro que lo llevó a colocar mantas donde se pronunciaba contra ese delito, que decían: “El secuestrador vive hasta que el ciudadano quiere”. “No al miedo, al secuestro, a la impunidad, a las mentiras”.

Estas discusiones, que surgen incluso desde las propias cadenas de medios, observan la sofisticada y creativa capacidad de las mafias, que realizan actos propagandísticos para enviar señales a la población o grupos criminales adversarios, con la certeza de que los informativos habrán de darles la difusión necesaria [sin que además el servicio les cueste un peso].

En este tenor, distintas voces de académicos, investigadores, funcionarios y comunicadores mismos, se cuestionan, sobre todo por lo que hace a los noticieros, lo siguiente:

¹⁷⁷ LA JORNADA, [<http://www.jornada.unam.mx/2008/05/13/index.php?section=politica&article=003n1pol>]. Consulta realizada el 10 de octubre de 2008.

¿Se deben difundir imágenes de gente despedazada o mutilada? ¿Es correcto que los medios sirvan como correas de difusión de la delincuencia? ¿Es necesario publicar las fotografías y los textos de narcomantas que aparecen con mayor frecuencia en las ciudades? ¿Es válido realizar filtraciones sobre investigaciones penales o averiguaciones previas que aún no están formalmente determinadas? ¿Cuál es la frontera entre la información objetiva y el amarillismo o escándalo? ¿En estos tiempos de guerra cuál es el periodismo bueno y malo? ¿Es correcto tratar el tema de seguridad o proyectar programas con altos contenidos de violencia, en función de ganar audiencia o *rating*?, por citar algunos ejemplos.

Al respecto, por diversas partes se pueden leer o escuchar deliberaciones o conclusiones de todo tipo, como pueden ser:

Se tienen que documentar los hechos tal cual suceden. Hay que mostrar la dimensión de los golpes de ambos lados. La información implica el sacudimiento de las sensaciones y sensacionalismo. El amarillismo explota el morbo. No existe una frontera clara entre información y amarillismo. Los criminales decapitan personas, encajuelan enemigos, siembran cartulinas o mantas amenazando a otras bandas, a policías y funcionarios, porque tienen bien calculado que los medios darán difusión a estas acciones. Lo periodístico radica en lo novedoso no en lo ordinario. Las narcomantas son noticias. Todo hecho social es propagandístico. Es necesario encontrar un equilibrio entre el manejo de la información criminal y la seguridad nacional ante la situación excepcional por la que atraviesa el país. El gobierno es incapaz de resolver la crisis de inseguridad y de comunicar y, por ello, culpa al mensajero. La noticia es la noticia, venga de quien venga. No es noticia lo que se hace bien. Se debe cuidar el rigor de las notas, incluso para no exponer la vida de terceros. Las bandas tratan de crear un clima de ingobernabilidad para poner al pueblo en contra de las autoridades y ampliar sus redes criminales. Existe una estrategia muy clara por sembrar miedo y terror en la sociedad y en los propios elementos de las corporaciones.

Estas inquietudes también tienen lugar en EUA. *Verbigracia*, se citan reflexiones de Tina Rosenberg, editorialista del *New York Times*:

“Si sangra, encabeza la noticia [*if it bleeds, it leeds*]. La incidencia delictiva en Estados Unidos disminuyó pero ello no se refleja en los contenidos noticiosos. Los medios de comunicación han abdicado de su responsabilidad social, estimulando el miedo, la mano dura policial y la xenofobia [...] los noticieros terminan produciendo distorsiones en cómo la gente piensa sobre el crimen [...] ¿Por qué se le da al crimen un cobertura tan mala, indolente, irresponsable e incorrecta? [...] No se enfocan en los problemas que pueden estar estimulando el crimen -un mal sistema educativo, el desempleo, la falta de lugares de esparcimiento sano para jóvenes después del colegio y demás- ni se presentan soluciones que contribuyan a reducirlo. Es un asunto policial y punto. Entonces, la gente que consume muchas noticias apoya castigos más severos para delincuentes juveniles. Tal mirada simplista y descontextualizada fomenta el apoyo a la pena de muerte, las cárceles inhumanas o a sentencias muy largas [...] Hay estudios que demuestran que la porción de las noticias dedicadas al crimen responde no a la incidencia de éste, sino a la competencia entre las emisoras dentro de su mundo específico [...] La dinámica de entretener y escandalizar al público provoca que el crimen reciba un trato irresponsable [...] El índice de delitos de cuello blanco, por ejemplo, es muchísimo más alto de lo que aparece en los noticieros pero casi nunca se le presta atención porque no tiene resonancia emocional en el televidente. El lector o televidente se compadece e identifica con la víctima, no con el

victimario, así es que no expresa mucho interés en temas como el de si el detenido es la persona correcta, si el juicio fue justo y cuáles son las condiciones de la cárcel.”¹⁷⁸

Sin duda, la escena del México contemporáneo se encuentra marcada por el fenómeno criminal, agudizado en los últimos meses con el incremento de delitos de alto impacto social como homicidio, secuestro, terrorismo, tráfico de drogas, narcomenudeo y demás, lo que obliga a las personas a redoblar medidas de protección o prevención individuales para evitar ser víctimas de la criminalidad, pero también compromete a todos aquellos actores [además de los oficiales] que tienen gran capacidad de influir en el control y el comportamiento social como los medios [y la Iglesia Católica], a revisar seriamente el papel que les corresponden jugar a fin de contribuir a la recuperación de niveles de seguridad elementales en el país. Como se ha insistido, se trata de una tarea de Estado que obliga tanto al gobierno cuanto al pueblo y sus organizaciones privadas y sociales.

Por ello, los propietarios y directivos de las compañías de televisión, radio, prensa escrita y sus respectivos portales de internet, tienen que entender cabalmente que el quebrantamiento del orden legal y la estabilidad nacional afecta por igual a todos los sectores de la sociedad, desde los ámbitos particulares hasta los generales y corporativos y, con la mayor responsabilidad posible, identificar cuáles deben ser sus aportaciones concretas para superar esta etapa crítica, más allá de los dividendos económicos [tampoco se puede caer en la ingenuidad de desconocer que al final de cuentas se trata de empresas que operan en la lógica del mercado].

En efecto, la seguridad pública se trata en los medios sin impulsar análisis de fondo las más de las veces, ya sea por desinterés o ante el desconocimiento de los factores y ámbitos del tema y de las causas reales que la originan. Las pretensiones por escandalizar impiden comprender que uno de los objetivos centrales de los grupos criminales es enfrentar al pueblo con sus autoridades para distraer la concentración de éstas en su persecución. De esta guisa, Raúl Fraga comenta:

“Los medios han tenido un papel importante en la evolución del delito del secuestro y de quienes lo perpetran. Los principales pasos son: 1] Divulgación de la información acerca de cómo realizar un secuestro; el peor de los males es difundir el éxito. 2] Experiencias acumuladas y corrección de errores, incorporan nuevas tecnologías en la búsqueda de la especialización”.¹⁷⁹

Así, la desinformación, el amarillismo y la confusión ayudan a enrarecer aún más el ambiente y a inducir y estimular una corriente generalizada, que ya comienza atisbarse, en el sentido de que en la batalla contra el crimen organizado se privilegien medidas de fuerza extrema, como mayor represión a costa de los derechos humanos y la radicalización de las penas, reincorporando la de muerte, que pudieran llevar al país a etapas de autoritarismo superadas; parecería que el mensaje implícito radica en que la democracia [electoral] no pudo solucionar los principales problemas de la gente y, por tanto, no sirve, cuando las causas de la inseguridad se cultivaron, en mayor medida, en los últimos cuarenta años que se caracterizaron precisamente por la ausencia de la propia democracia real.

¹⁷⁸ ROSENBERG, Tina, “Si sangra, encabeza las noticias”. *Los costos del sensacionalismo*, en: LARA KLAHR, Marco y LÓPEZ PORTILLO, Ernesto [coords.], *Violencia y medios. Seguridad pública, noticias y construcción del miedo*, 1ª ed., México, CIDE-INSyDE, 2004, pp. 13-19.

¹⁷⁹ FRAGA JUÁREZ, Raúl, *Medios de comunicación y cobertura del delito*, en: PEÑALOZA, Pedro y GARZA SALINAS, Mario [coords.], *Los desafíos de la seguridad pública en México*, 1ª ed., México, UIA-UNAM-PGR, 2002, p. 67.

Ernesto López Portillo, director del INSyDE, con claridad sintetiza el asunto:

“Desde principios de los noventa y hasta la fecha, el delito, la violencia y el temor han formado parte de la temática central de la agenda pública. Ello ha significado que buena parte de las imágenes y palabras producidas y reproducidas a través de los medios den paso a lo que podríamos llamar un crecimiento exponencial de la agenda mediática de la inseguridad. Y así como las instituciones públicas responsables de enfrentar la inseguridad descubrieron que se hallaban muy lejos de estar preparadas para hacerlo equilibrando eficacia y legitimidad, los medios urdieron una agenda que rebasó su capacidad para entender las implicaciones y consecuencia de las misma. [...] Nuestros medios no cuentan con el aparato teórico y empírico necesario para realizar lecturas rigurosas sobre el rol que juegan en la articulación de un tejido seguro e inseguro”.¹⁸⁰

No obstante, las decisiones de los medios acerca del papel que han de desempeñar en las actuales circunstancias, tienen que emanar exclusivamente de sus propias consideraciones, en un ejercicio ético, autocrítico y de autorregulación y, en lo procedente, establecer pautas precisas y transparentes de coordinación con las autoridades.

Por su parte, las instancias oficiales están obligadas a aportar información oportuna y veraz, siempre y cuando no se ponga en riesgo la seguridad nacional, para que los periodistas cuenten con fundamentos ciertos en la elaboración de sus trabajos y, en consecuencia, no caigan en especulaciones ante la ausencia de datos duros o sustentos objetivos. Sin embargo, dicha entrega es menester que sea transparente, sin distinguir o privilegiar la información a noticieros, reporteros, editorialistas o columnistas en lo particular, que también es otro aspecto que pergeña los problemas de la manipulación informativa.

Como marco de referencia es oportuno citar que, en 1978, la ONU adoptó la *Declaración sobre los Principios Fundamentales relativos a la contribución de los medios de comunicación de masas al fortalecimiento de la paz y la comprensión internacional, a la promoción de los derechos humanos y a la lucha contra el racismo, el apartheid y la incitación a la guerra*.

Este manifiesto, entre otras disposiciones, establece:¹⁸¹

“Artículo I. El fortalecimiento de la paz y la comprensión [...] exigen una circulación libre y una difusión más amplia y equilibrada de la información. Para este fin, los órganos de información deben aportar una contribución primordial, contribución que será más efectiva si la información refleja los diferentes aspectos del asunto examinado.

Artículo II. [...] El acceso del público a la información debe garantizarse mediante la diversidad de las fuentes y los medios de información de que disponga, permitiendo así a cada persona verificar la exactitud de los hechos y fundar objetivamente su opinión sobre los acontecimientos. Para este fin, los periodistas deben tener la libertad de informar y las mayores posibilidades de acceso a la información. Igualmente, los medios de comunicación deben responder a las preocupaciones de los pueblos y de los individuos [...].

¹⁸⁰ LÓPEZ PORTILLO VARGAS, Ernesto, *Medios y seguridad: reflexiones sobre la constitución de realidades*, en: LARA KLAHR, Marco y LÓPEZ PORTILLO, Ernesto [coords.], *Violencia y medios. Seguridad pública, noticias y construcción del miedo*, op.cit., p. 21.

¹⁸¹ RODRÍGUEZ Y RODRÍGUEZ, Jesús [comp.], *Instrumentos internacionales sobre derechos humanos ONU-OEA*, 1ª ed., México, CNDH, 1998, Tomo I, p. 93

Artículo IV. Los medios de comunicación de masas tienen una participación esencial en la educación de los jóvenes dentro de un espíritu de paz, de justicia, de libertad, de respeto mutuo y de comprensión [...]”.

Con base en lo expuesto, a continuación se enlistan cinco acciones concretas e inmediatas que los medios de comunicación, genuinamente interesados en anteponer el interés general a los propios [que por la magnitud del problema al final son coincidentes, puesto que nadie escapará de los efectos del buen éxito o del fracaso en el combate a la criminalidad], sería trascendental que instrumentaran con el propósito de contribuir eficazmente en la reivindicación de la seguridad pública y el Estado de derecho.

ACCIONES INMEDIATAS DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN
<ul style="list-style-type: none">• Realizar, con la colaboración de los principales centros de estudios del país, cursos intramuros dirigidos a editorialistas, comentaristas y reporteros que cubren los temas vinculados a la prevención, a la procuración y administración de justicias, así como a la reinserción social, con la finalidad de que posean conocimientos básicos suficientes en la materia; por ejemplo, en qué consiste un averiguación previa o un juicio penal, o qué es el principio de presunción de inocencia, o cómo se interpretan las encuestas de victimización o las estadísticas, entre otros temas, que les permitirían realizar sus investigaciones o notas con rigor técnico elemental y, en consecuencia, con mayor seriedad y objetividad.
<ul style="list-style-type: none">• Crear un consejo de regulación propio, con el objeto de acordar parámetros comunes para tratar con responsabilidad los asuntos relativos a la seguridad pública, definir con los diferentes gobiernos procedimientos para la colección de información oficial e, incluso, mecanismos para la protección de sus trabajadores.
<ul style="list-style-type: none">• Instrumentar campañas para inhibir el consumo de drogas, alcohol y tabaco, fundamentalmente en los medios y programas que tienen mayor penetración en el ámbito juvenil e infantil, y de protección personal en el hogar, en la calle y en lugares públicos, así como de los bienes patrimoniales.
<ul style="list-style-type: none">• Desarrollar intensas jornadas de promoción de principios y valores como: respeto a la ley y a los derechos humanos; rechazo al maltrato infantil y contra las mujeres; la importancia de la armonía familiar y de evitar la violencia en los hogares; y, la necesidad de denunciar infracciones y delitos para recuperar la paz social.
<ul style="list-style-type: none">• Establecer buzones o centros específicos en los cuales la población podría denunciar a presuntos delincuentes, las cuales se trasladaría a las autoridades por los mismos medios, en virtud de que los ciudadanos no tienen confianza en las corporaciones que atienden los canales de denuncia anónima oficiales.
<ul style="list-style-type: none">• Efectuar un seguimiento puntual acerca del cumplimiento de las metas ofrecidas por el gobierno y, en el entendido de que los periodistas contarán con bases analíticas a partir de la capacitación referida, evaluar con rigor y metodología el trabajo desempeñado por cada instancia, con el propósito de exhibir objetivamente a aquéllas que verdaderamente no están cumpliendo y orientar a la opinión pública a exigir mejores resultados ya sea al Presidente, a los gobernadores, a los alcaldes municipales, a los órganos de justicia federal y locales, o a los responsables concretos de las corporaciones que tienen que impulsar alguna acción en particular, para evitar generalizaciones que de nada sirven más que para enfrentar a la población con el conjunto de sus autoridades, situación a la que apuestan las organizaciones criminales.

Estas medidas se proponen sin menoscabo de las cuales los medios de comunicación asumieron en el marco del Acuerdo Nacional, consideradas en el artículo 10° del documento.

Con este apartado se cierra la investigación para continuar con las conclusiones, no sin antes reiterar que la seguridad pública es sustento imprescindible para la seguridad individual y colectiva. Si se tiene seguridad se tiene paz, tranquilidad y orden, condiciones *sine qua non* para seguir trabajando en favor del desarrollo político, económico y social de México.

Una genuina política de Estado en materia de seguridad pública aspira a lograr la plena vigencia del Estado de derecho, que sólo será posible construir, preservar y fortalecer mediante la conjunción y articulación del ejercicio responsable de las tres funciones en las que se estructura el poder público, con el trabajo comprometido de las instancias de los tres órdenes de gobierno y la participación organizada y decidida de la sociedad.

CONCLUSIONES

PRIMERA

A partir de la creación del Sistema Nacional de Seguridad Pública se ha construido un orden legal, conceptual, orgánico, metodológico y doctrinario relativo a la seguridad pública, y ha surgido una nueva disciplina en el Derecho mexicano: *El Derecho de la Seguridad Pública*.

SEGUNDA

La seguridad pública debe entenderse como función del Estado mexicano, que compete realizar a los órganos legislativos, ejecutivos y jurisdiccionales de los tres órdenes de gobierno, en el marco de un sistema nacional de coordinación de sus respectivas atribuciones, con la finalidad de salvaguardar la integridad y los derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos, mediante actos de prevención y protección, de investigación y sanción de infracciones y delitos, y de reinserción social de los responsables, sustentados en el respeto y la promoción de los derechos humanos reconocidos y garantizados por la Constitución, y en la participación de la comunidad en la planeación, la programación, la ejecución, el control y la evaluación de las políticas y acciones conducentes.

TERCERA

La etiología del fenómeno criminal se ubica, por un lado, en la limitada capacidad de respuesta de las instituciones y corporaciones directamente vinculadas con las funciones de seguridad pública, lo cual provoca impunidad, corrupción y desconfianza ciudadana; y, por el otro lado, en los cíclicos problemas económico-sociales que afectan el desarrollo sustentable y reducen las oportunidades de bienestar de amplias capas de la población, específicamente de la infancia y la juventud que tienen una marcada participación activa y pasiva en los hechos delictivos.

CUARTA

Las instancias directamente responsables de la seguridad pública: policías, procuradurías, tribunales y centros de reclusión, no han cumplido ni ejecutado puntual y uniformemente las estrategias y metas trazadas por la *Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública* y los acuerdos del Consejo Nacional de Seguridad Pública, lo que restringe y obstruye una mayor y eficiente coordinación de acciones para prevenir, combatir y sancionar a la delincuencia común y al crimen organizado.

QUINTA

Desde el año 2001 no se ha articulado un *Programa Nacional de Seguridad Pública*. La coordinación y retroalimentación de las instancias es parcial y de carácter reactiva más que prospectiva, como lo ejemplificó el *Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad* suscrito en agosto de 2008, que fue concebido más por la presión social que por iniciativa gubernamental. La ineficiente operación de los consejos de seguridad pública es causa trascendental que ha impedido alcanzar niveles superiores de colaboración interinstitucional, por lo que es prioritario fortalecer su funcionamiento e incorporar a las instancias responsables del desarrollo social y a representantes de organizaciones de la sociedad civil.

SEXTA

Las deficiencias en la capacitación y actuación de los policías, ministerios públicos, jueces y administrativos y custodios penitenciarios son injustificables en razón de que, desde que se creó el Sistema Nacional de Seguridad Pública, han dispuesto de recursos financieros sin precedentes y de acceso a herramientas e instrumentos modernos y tecnología de punta. Los niveles de profesionalización y de reconocimiento social entre las corporaciones federales, estatales y municipales, son profundamente desfavorables para éstas dos últimas.

SÉPTIMA

La respuesta del Estado mexicano al crimen se ha centrado en medidas persecutorias, reactivas y represivas más que preventivas, aun cuando el índice de cobertura poblacional de la Policía Preventiva, considerados los tres órdenes de gobierno, es superior al de los EUA. Las cargas de trabajo por agente del Ministerio Público o Policía investigador no son equivalentes ni equilibradas. La “cifra negra” del delito es muy elevada, y sólo uno de cada cien delitos llega a la etapa de sentencia. A pesar de esto, la plantilla laboral, sin la capacitación y los controles de confianza debidos, se incrementa constantemente.

OCTAVA

Es fundamental concretar la *carrera en seguridad pública* como un genuino proyecto de vida y servicio civil que comprenda los requisitos y procedimientos de selección, ingreso, formación, capacitación, adiestramiento, desarrollo, actualización, permanencia, promoción y separación de la función. Así, la profesionalización y la coordinación son las tareas que apremian para revertir la impunidad y consolidar el Sistema Nacional de Seguridad Pública.

NOVENA

La esencia del narcotráfico es de naturaleza económica por lo que es un fenómeno que tiene que atacarse desde la demanda de estupefacientes, en virtud de que las bandas criminales cuentan con recursos ilimitados para preservar la oferta y corromper a las corporaciones y a las estructuras políticas, económicas y sociales, sin que se vislumbre un mejor escenario mientras no se cambie de estrategia. La despenalización permitiría que el Estado regulara las drogas como se hace con el alcohol, el tabaco y los medicamentos, que también provocan adicciones, enfermedades e, incluso, la muerte.

DÉCIMA

Las policías, los ministerios públicos, los tribunales de justicia penal y los centros de reclusión, del mismo modo que los consejos de seguridad pública y sus secretarías ejecutivas [nacional, estatales y municipales], disponen de mecanismos limitados de acceso a la información que impiden transparentar sus procedimientos y actuaciones, una mejor rendición de cuentas e ingresar a bases de datos que no tendrían que ser secretos como los de incidencia delictiva, máxime que en aquéllos se han invertido recursos financieros ilimitados cuyo gasto tampoco puede analizarse.

DÉCIMA PRIMERA

La opacidad impide que la sociedad organizada cumpla una función de contraloría externa [*accountability*] que, en un sistema democrático, es necesaria para identificar fortalezas y debilidades, y motivar la confianza ciudadana que requieren los elementos de las instancias de seguridad pública, a fin de que también se revalore el elevado servicio que desempeñan en beneficio de orden jurídico-político. Evidentemente, la promoción de mejores procedimientos de apertura supondría reservar los datos que realmente comprometieran la seguridad pública o la seguridad nacional.

DÉCIMA SEGUNDA

El proceso acusatorio y oral ha generado amplias expectativas en el sentido de que será un instrumento para frenar la inseguridad. Sin menoscabo de que representa un cambio estructural en favor de una transparente, objetiva y expedita justicia penal, su adecuación al régimen procesal tomará hasta ocho años. Además, mientras no se reforme la legislación secundaria no existirá claridad acerca de la forma en que los juicios orales coadyuvarán a acotar a la delincuencia organizada.

DÉCIMA TERCERA

Los altos índices delictivos no se abatirán con el incremento de las sanciones, ni con la [re]instauración de la pena de muerte que, irracional y demagógicamente, es promovida por políticos ignorantes de que en esencia significa la negación o el fracaso del orden estatal. Las claves se encuentran en eliminar los niveles de corrupción y de impunidad que motivan la multiplicación de las conductas criminales, así como en promover una cultura de la legalidad y fortalecer la prevención social, considerándose que en la incapacidad del Estado de impulsar niveles básicos de crecimiento, bienestar y justicia social radica una de las causas sustantivas de la crisis de seguridad que sufre México.

DÉCIMA CUARTA

Desde la creación del Sistema Nacional han existido instancias, instrumentos, acciones y recursos financieros y materiales inéditos. Como se demostró con la información y los datos incorporados a lo largo de la investigación, se han generado condiciones y oportunidades para contar con mejores policías, mejores ministerios públicos, mejores jueces, mejores custodios, mejores equipos, tecnologías e infraestructura física, mejores procedimientos y métodos, y mejores operativos; sin embargo, el balance es negativo y desfavorable y la estabilidad y viabilidad de Estado mexicano se encuentra en grave riesgo como nunca antes en su historia.

DÉCIMA QUINTA

Las faltas e inconsistencias que han impedido elevar sensiblemente la capacidad de respuesta de las instituciones de seguridad pública son imputables a la irresponsabilidad, el descuido y la ignorancia de quienes las han conducido, comenzando por los titulares de los poderes de los tres órdenes de gobierno, y seguidos por los mandos directos de aquéllas, quienes han incumplido en la ejecución de los preceptos de la LGEBCSNP, particularmente en promover y consolidar los principios de legalidad, profesionalismo, coordinación, eficiencia y honradez que teóricamente rigen y soportan al propio Sistema Nacional de Seguridad Pública.

ABREVIATURAS

Acuerdo Nacional	Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad
AFI	Agencia Federal de Investigación de la PGR
CESP	Consejo Estatal de Seguridad Pública
CIDE	Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C.
CNDH	Comisión Nacional de los Derechos Humanos
CNSP	Consejo Nacional de Seguridad Pública
CONAGO	Conferencia Nacional de Gobernadores
ENSI-3	Tercera Encuesta Nacional sobre Inseguridad 2005, realizada por el Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad A.C.
FASP	Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y el Distrito Federal
FORTEMUN	Fondo de Fortalecimiento Municipal
FOSEG	Fideicomiso Fondo de Seguridad Pública del Estado [uno en cada entidad federativa]
ICESI	Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad A.C.
INEGI	Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática
LGEBCSNP	Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública
MP	Ministerio Público
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PEF	Presupuesto de Egresos de la Federación
PFP	Policía Federal Preventiva
PGR	Procuraduría General de la República
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNSP	Programa Nacional de Seguridad Pública
SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación
SESNSP	Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública
SNSP	Sistema Nacional de Seguridad Pública
SSPF	Secretaría de Seguridad Pública Federal
SUBSEMUN	Fondo de Subsidio para la Seguridad Pública Municipal

FUENTES

BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA ROMERO, Miguel, *Segundo curso de Derecho Administrativo*, 1ª ed., México, Porrúa, 1993.
- AGUAYO QUEZADA, Sergio y BRUCE, Michael Bagley [comps.], *En busca de la seguridad perdida*, 1ª ed., México, Siglo XXI, 1990.
- AGUILAR VILLANUEVA, Luis F., *La implementación de las políticas* 3ª ed., México, Miguel Ángel Porrúa, 2003.
- ALVARADO, Arturo y ARZT, Sigrid [eds.], *El desafío democrático de México: seguridad y estado de derecho*, 1ª ed., México, El Colegio de México, 2001.
- BAILEY, John y CHABAT, Jorge, *Crimen transnacional y seguridad pública. Desafíos para México y Estados Unidos*, 1ª ed., México, Plaza & Janés, 2003.
- BAYTELMAN, Andrés, y DUCE, Mauricio, *Litigación penal. Juicio oral y prueba*, 1ª ed., México, FCE, 2005.
- BOBBIO, Norberto, *El futuro de la democracia*, 1ª ed., México, FCE, 1994, p.136.
- BOTTOMORE, Tom y NISBET, Robert [comps.], *Historia del análisis sociológico*, Argentina, Amorrortu, 1988.
- BUFFINGTON, Robert M., *Criminales y ciudadanos en el México moderno*, 1ª ed., México, Siglo XXI, 2001.
- BUQUET, Alain, *Manual de criminalística moderna*, 1ª ed., México, Siglo XXI, 2006.
- BURGOA, Ignacio, *Derecho Constitucional*, 16ª ed., México, Porrúa, 2003.
- _____ *Las garantías individuales*, 20ª ed., México, Porrúa, 1986.
- BUSCAGLIA, Eduardo y González Ruiz Samuel [coords.], *Reflexiones en torno a la delincuencia organizada*, 1ª ed., México, INACIPE, 2005.
- CARBONELL, Miguel, *Retos y perspectivas de la procuración de justicia en México*, 1ª ed., México, IIJ-UNAM, 2004.
- CARPIZO, Jorge, *Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina*, 1ª ed., México, IIJ-UNAM, 2007.
- CARRANZA, Elías [coord.], *Justicia penal y sobrepoblación penitenciaria*, 1ª ed., México, Siglo XXI, 2001.
- _____ [coord.] *Delitos y seguridad de los habitantes*, 2ª ed., México, Siglo XXI-ILANUD-Unión Europea, 2005.

- CARRILLO PRIETO, Ignacio, *Policía y Estado democrático de derecho*, 1ª ed., Porrúa, México, 2004.
- CASTELLANOS, Fernando, *Lineamientos elementales del Derecho Penal*, 1ª ed., México, Porrúa, 2002.
- CORREAS, Óscar, *Introducción a la Sociología Jurídica*, 1ª ed., México, Fontamara, 2004.
- CHEVALLIER, Jean-Jacques, *Los grandes textos políticos*, 7ª ed., España, Aguilar, 1980.
- CHINOY, Ely, *La sociedad. Una introducción a la sociología*, 1ª ed., México, FCE, 1985.
- DAMMERT, Lucía y BAILEY, John [coords.], *Seguridad y reforma policial en las Américas. Experiencias y desafíos*, 1ª ed., México, Siglo XXI, 2005.
- DE LA FUENTE, Juan Ramón, *Voces de Iberoamérica*, 1ª ed., México, Taurus, 2007.
- FERNÁNDEZ MENÉNDEZ, Jorge, y SALAZAR SLACK, Ana María, *El enemigo en casa. Drogas y narcomenudeo en México*, 1ª ed., México, Taurus, 2008.
- FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Seguridad pública municipal*, 1ª ed., México, FUNDAp, 2003.
- FERRAJOLI, Luigi, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, 5ª ed., Madrid, Trotta, 2006.
- _____ *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*, 8ª ed., Madrid, Trotta, 2006.
- GARCÍA LUNA, Genaro, *¿Por qué 1,661 corporaciones de policía no bastan? Pasado, presente y futuro de la Policía en México*, 1ª ed., México, S.E., 2006.
- GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, *Filosofía del Derecho*, 13ª ed., México, Porrúa, 2002.
- _____ *Introducción al estudio del derecho*, 9ª ed., México, Porrúa, 1960.
- GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, *Delincuencia Organizada. Antecedentes y regulación penal en México*, 3ª ed., México, Porrúa-UNAM.
- _____ e ISLAS DE GONZÁLEZ MARISCAL, Olga, [coords.], *Panorama Internacional sobre justicia penal*, 1ª ed., México, IIJ-UNAM, 2007.
- GONZÁLEZ DE LA VEGA, Rene, *Política criminológica mexicana*, 2ª ed. México, Porrúa, 2000.
- GONZÁLEZ, Samuel *et al*, *El sistema de justicia penal y su reforma*, 2ª ed., México, Fontamara, 2006.
- ISLAS LÓPEZ, Jorge [coord.], *La transparencia en la impartición de justicia: retos y oportunidades*, 1ª ed., México, UNAM, colección Diálogos por México, Núm. 10, 2004.
- KELSEN, Hans, *Teoría Pura del Derecho*, 1ª ed. 3ª reimpresión, México, UNAM, 1983.

- LARA KLAHR, Marco y LÓPEZ PORTILLO, Ernesto [coords.], *Violencia y medios. Seguridad pública, noticias y construcción del miedo*, 1ª ed., México, CIDE-INSyDE, 2004.
- MARCHIORI, Hilda, *Criminología. La víctima del delito*, 4ª ed., México, Porrúa, 2003.
- _____ *Personalidad del delincuente*, 1ª ed., México, Porrúa, 1978.
- MARTÍNEZ GARNELO, Jesús, *Sistema Nacional de Seguridad Pública*, 1ª ed., México, Porrúa, 2005.
- MEJÍA LIRA, José, *La evaluación de la gestión y las políticas públicas*, 1ª ed., México, Miguel Ángel Porrúa, 2003.
- MELOSSI, Darío y PAVARINI, Massimo, *Cárcel y fábrica. Los orígenes del sistema penitenciario [siglos XVI-XIX]*, 4ª ed., México, 2003.
- OLIVEIRA DE BARROS LEAL, César, *Violencia, política criminal y seguridad pública*, 1ª ed., México, INACIPE, 2003.
- ORLANDO, Leoluca, *Hacia una cultura de la legalidad. La experiencia siciliana*, 1ª ed. México, UAM, 2004.
- OSORIO ISAZA, Luis Camilo, *El sistema acusatorio en la experiencia colombiana*, 1ª ed., México, INACIPE, 2007.
- PEÑALOZA, Pedro José, *Prevención social del delito: asignatura pendiente*, 3ª ed., México, Porrúa, 2006.
- _____ [coord.], *Seguridad Pública. Voces diversas en un enfoque multidisciplinario*, 1ª ed., México, Porrúa, 2005.
- _____ y GARZA SALINAS, Mario [coords.], *Los desafíos de la seguridad pública en México*, 1ª ed., México, UIA-UNAM-PGR, 2002.
- PÉREZ PINZÓN, Álvaro y PÉREZ CASTRO, Brenda, *Curso de Criminología*, 7ª ed., Colombia, Universidad Externado, 2006.
- QUILES, Ismael, S.I., *Aristóteles. Vida, escritos y doctrina*, 3ª ed., España, Espasa-Calpe, colección Austral, 1963.
- RAMÍREZ MARÍN, Juan, *Seguridad pública y Constitución*, 1ª ed., México, Porrúa-Facultad de Derecho, Universidad Anahuac, 2003.
- RECASENS, Luis, *Sociología*, 6ª ed., México, Porrúa, 1968.
- RICO, José María, *Las sanciones penales y la política criminológica contemporánea*, 5ª ed., México, Siglo XXI, 1998.
- _____ y CHINCHILLA, Laura, *Seguridad ciudadana en América Latina*, 1ª ed., México, Siglo XXI, 2002.

- RIVERA SILVA, Manuel, *El procedimiento penal*, 35ª ed., México, Porrúa, 2005.
- RODRÍGUEZ Y RODRÍGUEZ, Jesús [comp.], *Instrumentos internacionales sobre derechos humanos ONU-OEA*, 1ª ed., México, CNDH, 1998.
- ROEMER, Andrés, *Economía del Crimen*, 1ª ed., México, Limusa-Noriega Editores, 2001.
- _____ y BUSCAGLIA, Edgardo [comps.], *Terrorismo y delincuencia organizada. Un enfoque de derecho y economía*, 1ª ed., México, UNAM, 2006.
- RODRÍGUEZ LAPUENTE, Manuel, *Sociología del Derecho*, 1ª ed., México, Porrúa, 1996.
- ROUSSEAU, Juan Jacobo, *El contrato social o principios de derecho político*, 3ª ed. México, Porrúa, 1974.
- SALAZAR, Ana María, *Seguridad nacional hoy. El reto de las democracias*, 1ª ed., México, Nuevo Siglo Aguilar, 2002.
- SÁNCHEZ SANDOVAL, Augusto, *Derechos Humanos, seguridad pública y seguridad nacional*, 1ª ed., México, INACIPE, 2000.
- SARTORI, Giovanni, *Homo videns. La sociedad teledirigida*, 1ª ed., 4ª reimpresión, España, punto de lectura, 2007.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-1991*, 16ª ed., México, Porrúa, 1991.
- VALADÉS, Diego *et al*, *Cultura de la Constitución en México. Una encuesta nacional de actitudes, percepciones y valores*, 1ª ed., México, IJ-UNAM, TRIFE y COFEMER, 2004,
- VARENIK, Robert O. [coord.], *Accountability. Sistema policial de rendición de cuentas*, 1ª ed., México, CIDE-INSyDE, 2006.
- WALLER, Irvin, *Menos represión. Más seguridad*, 1ª ed., México, INACIPE-ILANUD, 2007.
- WEBER, Max, *Economía y Sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*, 2ª ed., 15ª reimpresión, México, FCE, 2004.
- YOUNGERS, Coletta A. y ROSIN, Eileen [coords.], *Drogas y democracia en América Latina. El impacto de la política de Estados Unidos*, 1ª ed., Buenos Aires, Biblos, 2005.
- ZEITLIN, Irving, *Ideología y teoría sociológica*, 1ª ed., Argentina, Amorrortu, 1986.
- ZEPEDA, Guillermo, *Crimen y Castigo. Procuración de Justicia Penal y Ministerio Público en México. "Entre la delincuencia y la impunidad: El desempeño de las instituciones de procuración de justicia penal en México frente a los desafíos de la seguridad ciudadana"*, 1ª ed., México, FCE-CIDAC, 2004.

DICCIONARIOS

- BURGOA, Ignacio, *Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo*, 2ª ed., México, Porrúa, 1989.
- CORRIPIO, Fernando, *Gran diccionario de sinónimos*, 1ª ed., España, Bruguera, 1971.
- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, *Diccionario Jurídico Mexicano*, 1ª ed., México, Porrúa-UNAM, 2007.
- REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario de la Lengua Española*.

DOCUMENTOS

- BERGMAN, Marcelo [coord.], *Delincuencia, marginalidad y desempeño institucional*, 1ª ed., México, CIDE, 2003.
- CÁMARA DE DIPUTADOS, LVIII Legislatura, *Gaceta Parlamentaria*, año III, número 627, jueves 9 de noviembre de 2000.
- COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL, *Recomendación 11/2008, dirigida al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, por violaciones graves a los derechos humanos cometidas en el operativo de la UNIPOL en la discoteca New's Divine*, 20 de junio de 2008.
- COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, *Agenda de derechos humanos*, 2006.
- _____ *Recomendación General sobre el uso ilegítimo de la fuerza y de las armas de fuego por los funcionarios o servidores públicos encargados de hacer cumplir la ley*, 2006.
- CONAPO, *II Censo de Población y Vivienda 2005 y Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo 2005* [IV Trimestre].
- CONACYT, *Informe General de la Ciencia y la Tecnología*, México, 2005.
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, 25 de agosto de 2008.
- _____ 18 de junio de 2008.
- _____ 19 de marzo de 2008.
- _____ 13 de diciembre de 2007.
- _____ 30 de enero de 2004.
- GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL, *Primer Informe de Gobierno*, 2007.

- ____ *Reporte Giuliani-SSP, 2003.*
- GOBIERNO DE LA REPÚBLICA, *Anexos Estadísticos del Quinto Informe de Gobierno. Seguridad Pública y Combate a la Delincuencia, 2005.*
- INEGI, *Estadísticas Judiciales en Materia Penal de los Estados Unidos Mexicanos 2007, Características metodológicas y conceptuales de las estadísticas judiciales en materia penal, 2008.*
- ____ *Anuarios Estadísticos de las entidades federativas, 2007.*
- ____ *Perspectiva Estadística, 2006.*
- ____ *Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 2003-2006. Egresos brutos desglosados de los Estados y Municipios, México, 2006.*
- ____ *II Censo de Población y Vivienda, 2005.*
- ____ *Síntesis Metodológica de las Estadísticas Judiciales en Materia Penal, 2003.*
- ____ *Cuaderno de Estadísticas Judiciales, número 2, 1994.*
- ____ -SECRETARÍA DEL TRABAJO, *Encuesta Nacional de Empleo, 2007.*
- INSTITUTO CIUDADANO DE ESTUDIOS SOBRE LA INSEGURIDAD A.C. [ICESI], *Tercera Encuesta Nacional de Victimización, México, 2005.*
- JIMÉNEZ ORNELAS, René A., *La cifra negra de la delincuencia*, Revista de Divulgación de la Ciencia de la UNAM, Revista ¿Cómo ves?, año 2, núm. 17.
- MÉXICO UNIDO CONTRA LA DELINCUENCIA, *Evaluación y Seguimiento a las 10 Demandas Ciudadanas de Jalisco, septiembre de 2008.*
- OFICINA DE NACIONES UNIDAS CONTRA LAS DROGAS Y EL DELITO-ICESI, *Encuesta Internacional sobre Criminalidad y Victimización, 2008.*
- OFICINA DEL ALTO COMISIONADO PARA LOS DERECHOS HUMANOS DE LA ONU, *Normativa y práctica de los derechos humanos para la policía. Manual ampliado de derechos humanos para la policía, 2003.*
- ONU, *Manual de Justicia para Víctimas. Sobre el uso y aplicación de los principios fundamentales de justicia para las víctimas del delito y del abuso del poder, 2004.*
- ____ *Ninth United Nations Survey of Crime Trends and Operations of Criminal Justice Systems, covering the period 2003 – 2004.*
- ____ *Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional, 2000.*
- ____ *Declaración Política y Plan de Acción Mundial de Nápoles contra la Delincuencia Transnacional Organizada, 1994.*

- _____ *Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder*, 1985.
- _____ *Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley*, 1979.
- _____ *Pacto Internacional para los derechos políticos y civiles*, 1966.
- _____ *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, 1948.
- PODER EJECUTIVO FEDERAL, *Plan Nacional de Desarrollo*, 2007-2012.
- _____ *Programa Sectorial de Seguridad Pública* 2007-2012.
- _____ *Programa Sectorial de Procuración de Justicia* 2007-2012.
- _____ *Plan Nacional de Desarrollo* 2001-2006.
- _____ *Programa Nacional de Seguridad Pública* 2001-2006.
- _____ *Plan Nacional de Desarrollo* 1995-2000.
- _____ *Programa Nacional de Seguridad Pública* 1995-2000.
- RESA NESTARES, Carlos, *Empleo y delincuencia: la historia una relación contradictoria*, Universidad Autónoma de Madrid, España.
- SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA, *Encuesta Nacional de la Juventud*, 2000.
- SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *Estrategias y Acciones del Programa Nacional de Seguridad Pública*, 1998.
- SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA, *Segundo Informe de Gobierno*, septiembre de 2008.
- _____ *Acuerdo 01/2008 por el que se establecen las bases para la elegibilidad de municipios para la asignación de recursos del Subsidio para la Seguridad Pública Municipal [SUBSEMUN]*, 15 de enero del 2008.
- _____ *respuesta a la solicitud de información ante el SISl de la Secretaría de Seguridad Pública Federal*, con folio 3320.
- SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, *Acción de Inconstitucionalidad 1/96. Leonel Godoy y otros, ministro ponente Mariano Azuela*, México, novena época, Tomo III, 1996.
- YÁÑEZ ROMERO, José Arturo, *Reflexiones sobre la interpretación del índice delictivo. Notas para una propuesta metodológica, Iter Criminis*, No. 11, Revista de Ciencias Penales, México, INACIPE, 2004.

HEMEROGRAFÍA

BENITEZ MANAUT, Raúl, *Pros y contras de la Iniciativa Mérida*, Reforma, 9 de diciembre de 2007.

CARREÑO, José, *Luchan dos bandos por el control del Narcotráfico en México*, reportan en *EUA*, El Universal, 26 de octubre de 2007.

CORDOVA, Lorenzo, *Falsas soluciones*, El Universal, 3 de septiembre del 2008.

DIARIO DEL SURESTE, *Irregularidades en la construcción de la cárcel de Huimanguillo*, , 5 de marzo de 2005.

EL ECONOMISTA, *Infiltra el narcotráfico a escuelas y familias*, 28 de abril de 2007.

EL INFORMADOR, *El CERESO de Vallarta*, 23 de marzo de 1999.

EL UNIVERSAL, *Desconfié de la policía: Martí*, 12 de agosto de 2008.

_____ *Gasto de IP en seguridad equivale a 15% del PIB en México*, 6 de agosto de 2008

_____ *Controla el narco 80 alcaldías: PGR*, 15 de julio de 2008.

_____ *México empuja a 5 millones de jóvenes a la delincuencia*, 10 de junio de 2007.

_____ *Anuncian creación del Centro de Emergencias de la Ciudad*, 19 de enero de 2007.

EL SOL DEL BAJÍO, *Quieren policías camionetas Lobo y Tacoma*. 14 de junio de 2008.

GARAY MALDONADO, David, *La justicia. Elitista, caprichosa y vendida*, Reforma, 15 de septiembre de 2005.

LA JORNADA, *Creció 50% en seis años la adicción a las drogas: Ssa*, 19 de septiembre de 2008.

_____. *El "¡ya basta!" exige "a todos" no ser cómplices de la ilegalidad: Calderón*, 13 de mayo de 2005.

_____ *Convocó el Ejecutivo a iniciar la cruzada para abatir la delincuencia*, 27 de agosto de 1998.

MENDOZA MORA, Carlos, *Esquizofrenia presupuestal en Seguridad Pública*, El Economista, 13 de Septiembre del 2005, p. 49.

_____ *Dislates campechanos*, El Economista, 15 de noviembre de 2005.

_____ *La importancia del Consejo Nacional de Seguridad Pública*, El Economista, , 15 de enero del 2008.

NEW YORK TIMES, *México al borde*, 4 de junio del 2008, Reforma [traducción], 5 de junio de 2008.

RAPHAEL, Ricardo, *Fracasos en la operación Calderón*, El Universal, 28 de julio del 2008.

REFORMA, *Vivir en prisión*, sección Justicia, 7 al 11 de enero de 2008.

_____ *Rebasados*, sección Nacional, 19 de febrero del 2008.

_____ *Presumen éxitos del Plan Colombia*, sección Nacional, 2 de octubre del 2007

_____ *Dobletean labores en juzgados penales del DF*, sección Ciudad y Metrópoli, 27 de junio del 2005.

_____ *Advierten fracaso de EU en política antidrogas*, sección Nacional, 19 de junio de 2005.

ROCHA, Ricardo, *Legalizar las drogas*, El Universal, 25 de septiembre de 2008.

SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. *La Cámara de Diputados sí redujo el presupuesto 2004 propuesto para la Secretaría de Seguridad Pública*, comunicado de Prensa, 6 de junio de 2004.

SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA, *Presentación del C., Secretario de Seguridad Pública Federal, durante la XVI Sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública*, comunicado de prensa, 16 de agosto de 2004.

TABASCO HOY, *Adquiere el edil de Centla dos camionetas de lujo*, 14 de mayo de 2008.

LEGISLACIÓN¹⁸²

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Código Federal de Procedimientos Penales.
Código Penal Federal.
Ley de Coordinación Fiscal.
Ley de Cultural Cívica del Distrito Federal.
Ley de Información Estadística y Geográfica.
Ley de Seguridad Nacional.
Ley de Seguridad Pública Preventiva del Estado de México.
Ley del Registro Público Vehicular.
Ley de la Policía Federal Preventiva.
Ley Federal contra la Delincuencia Organizada.
Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.
Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura.
Ley General de Protección Civil.
Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.
Ley Orgánica de la Administración Pública.
Ley Orgánica de la Armada de México.
Ley Orgánica del Ejército y la Fuerza Área Mexicanos.
Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de México.
Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.
Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.
Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.
Ley que Regula el Uso de la Fuerza de los Cuerpos de Seguridad Pública del Distrito Federal.
Reglamento del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.
Reglamento de la Policía Federal Preventiva.
Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública.
Reglamento Interno del Consejo Ciudadano de Seguridad Pública y Procuración de Justicia del Distrito Federal.

¹⁸² La legislación mexicana en su totalidad prácticamente fue consultada en el portal del Orden Jurídico Nacional, servicio que presta la Secretaría de Gobernación en: [<http://www.ordenjuridico.gob.mx/>].

PÁGINAS WEB

- [http://www.icesi.org.mx/estadisticas/estadisticas_encuestasNacionales_ensi3.asp]
- [<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/Combo/L-134.pdf>]
- [<http://www.cndh.org.mx/recomen/general/012.htm>]
- [http://www.icesi.org.mx/propuestas/aplicacion_legitima_de_fuerza_por_parte_policia.asp]
- [<http://www.unhchr.ch/udhr/lang/spn.pdf>]
- [[http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/547427267a95889a802565de003b10e0?OpenDocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/547427267a95889a802565de003b10e0?OpenDocument)]
- [<http://www2.ohchr.org/spanish/law/delitos.htm>]
- [<http://www2.ohchr.org/spanish/about/publications/docs/PocketSP.pdf>]
- [<http://www.eluniversal.com.mx/notas/522527.html#>]
- [http://www.cinu.org.mx/prensa/especiales/2003/corrupcion/docs/ares34_69.htm]
- [http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=seguridad]
- [http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=público]
- [<http://www.un.org/spanish/aboutun/hrights.htm>]
- [http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/a_ccpr_sp.htm]
- [<http://www.cndh.org.mx/lacndh/agendadh/ag2006.pdf>]
- [<http://www.eluniversal.com.mx/editoriales/41078.html>]
- [http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=prevenir]
- [<http://www.eluniversal.com.mx/notas/528104.html>]
- [http://www.icesi.org.mx/documentos/encuestas/encuestasNacionales/enicriv_resumen2008.pdf]
- [<http://www.eluniversal.com.mx/notas/529450.html>]
- [http://www.diariooficial.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=202149&pagina=2&seccion=1]
- [<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N95/769/54/PDF/N9576954.pdf?OpenElement>]

[<http://www.scjn.gob.mx/NR/rdonlyres/C70B6870-4D25-40D3-AD2D-880CA7945398/0/Acci%C3%B3ndeinconstitucionalidad11996dePleno.pdf>]

[<http://www.jornada.unam.mx/1998/08/27/convoco.html>.]

[<http://www.aplicaciones.hacienda.gob.mx/estruct/unicoms/boletin/2004/b06504.htm>]

[http://www.emexico.gob.mx/wb2/eMex/eMex_Gaceta_Parlamentaria_Camara_de_Diputados]

[http://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=29110&pagina=9&seccion=2]

[<http://www.senado.gob.mx/gace.php?sesion=2007/03/13/1&documento=4>]

[http://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=28397&pagina=9&seccion=1]

[http://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=5029039&fecha=28/01/2008&cod_diario=213098]

[[http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/PE/APF/APC/SSP/Convenios/2008/19032008\(2\).pdf](http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/PE/APF/APC/SSP/Convenios/2008/19032008(2).pdf)].

[<http://www.presidencia.gob.mx/index.php>]

[<http://74.125.95.104/search?q=cache:ktXnQl8GozUJ:eleconomista.com.mx/impreso/2008/08/11/250998/policia-sin-calidad-ni-estudios/+Simposio+Internacional+de+Seguridad+P%C3%BAblica+el+economista&hl=es&ct=clnk&cd=1&gl=mx>.]

[<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/SAN%20LUIS%20POTOSI/Convenios/SLPCONV01.pdf>.]

[<http://201.134.231.241/cesp/salle/archivos/salle20p20r.pdf>]

[<http://201.134.231.241/cesp/denuncia/index.php?select=41&sub=6>]

[<http://www.cd hdf.org.mx/index.php?id=reco1108>]

[<http://www.reforma.com/nacional/articulo/458/915922/>]

[<http://www.oem.com.mx/elsoldelbajio/notas/n734103.htm>]

[http://www.tabascohoy.com.mx/nota.php?id_nota=155258]

[http://www.presente.com.mx/Portal/ArticleView.php?article_id=25529&PHPSESSID=6c8a6e310a9fe35a3b605832f65c4570]

[<http://www.informador.com.mx/economia/1999/53901/6/banobras.htm>]

[<http://www.aplicaciones.hacienda.gob.mx/estruct/unicoms/boletin/2004/b06504.htm>]

[<http://www.ssp.gob.mx/portalWebApp/appmanager/portal/>]

[<http://www.ifai.org.mx/resoluciones/2004/204.pdf>]

[http://pgj.jalisco.gob.mx/Transparencia_PGJEJ/Estadisticas_PGJEJ/estadisticas_pgjej.htm]

[http://www.bajacalifornia.gob.mx/informe/1er_informe/justicia.htm]

[http://www.vanguardia.com.mx/diario/noticia/estados/nacional/tendra_ssp-df_mapa_electronico_con_incidencia_delictiva/215816]

[http://www.sup.es/contenido/revistas/iesp/anteriores_iesp/index.htm]

[<http://www.siicyt.gob.mx/siicyt/docs/Estadisticas3/INFORME2005/Definiciones.pdf>]

[http://www.uam.es/personal_pdi/economicas/cresa/text5.html]

[http://prejal.oit.org.pe/docs/ficheros/200711210019_4_2_0.pdf]

[<http://www.esmas.com/noticierostelevisa/mexico/258972.html>]

[<http://www.esmas.com/noticierostelevisa/mexico/259055.html>]

[<http://www.ssp.df.gob.mx>]

[<http://www.eluniversal.com.mx/ciudad/81952.html>]

[http://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=214543&pagina=1&seccion=1]

[<http://www.reforma.com/edomex/articulo/462/923050/>]

[<http://www.ifai.org.mx/TemasTransparencia/transparenciaRepublica>]

[<http://www.presidencia.gob.mx/prensa/presidencia/?contenido=38758>]

[http://www.eluniversal.com.mx/notas/vi_457400.html]

[<http://www.exonline.com.mx/diario/columna/355475>]

[<http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2008/09/19/crecio-50-en-seis-anos-la-adiccion-a-las-drogas-ssa>]

[<http://portal.sre.gob.mx/peru/pdf/IMANTECEDENTES.pdf>]

[<http://portal.sre.gob.mx/eua/index.php?option=news&task=viewarticle&sid=334>]

[<http://noticias.prodigy.msn.com/landing.aspx?cp-documentid=8296613>]

[<http://www.eluniversal.com.mx/columnas/73991.html>]

[<http://www.jornada.unam.mx/2008/05/13/index.php?section=politica&article=003n1pol>]