

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE
MÉXICO**

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

**“SEGURIDAD PÚBLICA RESPONSABILIDAD COMPARTIDA
DE LOS ESTADOS Y LA FEDERACIÓN”**

Tesis que para obtener el título de licenciado en derecho presenta:

ARTURO MAYORAL TERÁN

ASESOR: DR. RAFAEL LUNA ALVISO

MÉXICO, D.F. 2010



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.

“SEGURIDAD PÚBLICA RESPONSABILIDAD COMPARTIDA DE LOS ESTADOS Y LA FEDERACIÓN”

INDICE

Introducción.....	1
-------------------	---

CAPITULO I

CONCEPTO DEL ESTADO FEDERAL

A.	El Estado Federal.....	2
	1. Federalismo.....	11
	2. Centralismo.....	12
B.	Soberanía	18
C.	Autonomía.....	24
D.	La Federación y el Federalismo.....	27

CAPITULO II

COMPETENCIA EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA ENTRE LA FEDERACIÓN Y LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

A.	Seguridad Pública.....	28
B.	Tipos de Facultades (Marco Normativo)	33
C.	La Secretaría de Seguridad Pública Federal	43

CAPITULO III

CASOS DE ESTUDIO

A.	Narcotráfico.....	53
B.	Conflicto en “Texcoco-San Salvador Atenco”.....	80
C.	Conflicto en Oaxaca.....	91
D.	La Corrupción y la Seguridad Pública.....	105

CAPITULO IV

LA RESPONSABILIDAD COMPARTIDA DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y LA FEDERACIÓN

A.	Reparto de competencias entre la Federación y las Entidades Federativas.....	109
B.	Responsabilidad de las Entidades Federativas.....	110
C.	Responsabilidad de la Federación.....	115
II.	Conclusiones.....	126
III.	Bibliografía.....	132

Introducción

El desarrollo del presente tema nació de la inquietud de conocer el funcionamiento del estado mexicano en materia de seguridad pública desde el punto de vista de la relación que existen entre las entidades federativas y la federación, para realizar sobre ese estudio una crítica constructiva referente al desempeño de la misma para el estado mexicano como garante de la seguridad pública del país.

Para dar comienzo al tema partiré de los conceptos básicos que giran en torno al tema de la conformación del estado mexicano como un estado federal, así como una breve reseña histórica de su desarrollo, sus características, así como también como la soberanía y la autonomía.

Consecutivamente me adentraré más a la materia e indicare algunas de las definiciones existentes sobre seguridad, yendo de lo general a lo particular hasta tocar el tema de la seguridad pública señalando cual es su fundamento normativo en nuestro país.

Posteriormente para apreciar en hechos su desempeño en la vida cotidiana se examinarán algunos casos prácticos que mostrarán como es la relación que mantiene la federación y los estados como responsables de la seguridad pública.

Derivado de lo anterior realizaré un examen final sobre las responsabilidades que ambos niveles de gobierno tienen para llevar a cabo y finalmente una crítica respecto a su funcionamiento.

El tema de la seguridad pública se encuentra en un constante cambio alrededor de la sociedad debido a todos los sujetos que intervienen en el desarrollo de la misma y a la manera de tratarla por cada estado. El caso de México nos presenta varios matices, más aún en últimas fechas en las que nos encontramos en una especie de limbo jurídico respecto de situaciones que el legislador solo previó de forma lejana y que en la situación actual se presentan de forma común haciendo que el ejercicio de las acciones de seguridad pública tomen un rumbo incierto, y haciendo necesario un ejercicio más constante del aparato legislativo con el fin de modernizar y dar las herramientas necesarias al gobierno para el cumplimiento de sus funciones.

Este trabajo pretende ser una crítica constructiva alrededor de este tema con el fin de poner en relieve uno de los casos a tomar en cuenta a fin de realizar un mejor desempeño de sus funciones por parte del estado mexicano alrededor de este tema que nos involucra a todos aquellos individuos pertenecientes a la sociedad mexicana y que nos volvemos receptores de los efectos en que deriva el ejercicio conjunto tanto del gobierno federal, así como de las entidades federativas.

CAPITULO I

Concepto del Estado Federal

A. EL ESTADO FEDERAL

Mencionare algunos de los antecedentes más importantes respecto al tema, para eso es necesario tomar en cuenta que los Estados Unidos de Norteamérica es considerado como el prototipo de Estado Federal, el cual encuentra su propio antecedente en la formación de las trece colonias inglesas en América, pues existía entre cada una de ellas, cierta desvinculación política y jurídica, gozaban de autarquía y autonomía gubernativa frente a la metrópoli, y de una clara y absoluta independencia frente a las demás colonias, mediante la facultad en la que se les reconocía su capacidad de autogobernarse, integrando sus propios órganos de gobierno, así como legislándose tanto interna, como externamente, respetando los principios del derecho inglés y el reconocimiento de una dependencia más simbólica que efectiva frente a la corona inglesa.

Al darse el movimiento de independencia en las trece colonias, éstas se convirtieron en "Estados Libres y Soberanos", quienes en función de su soberanía adoptaron el sistema Confederado, que no es otra cosa que una simple alianza entre Estados; posteriormente los Estados Confederados decidieron crear una Federación, al aprobar y ratificar la Constitución de los Estados Unidos de América¹.

Por otro lado, en el caso de México se dieron sucesos contrarios a los acontecidos en Norteamérica, pues la Nueva España no gozaba de autonomía respecto a su régimen interior ya que dependía directamente de la metrópoli en lo legislativo, administrativo y judicial. Sin embargo, durante el período de gestación de nuestra Independencia, se promulgó en España la Constitución

¹ El 17 de septiembre de 1787, la Constitución fue completada en Filadelfia. A continuación Benjamin Franklin pronunció un discurso en el que hablaba de unanimidad, aunque sólo se requería que nueve estados ratificaran la Constitución para que ésta entrara en vigor. Luego de arduas luchas para la ratificación en varios estados, Nuevo Hampshire se convirtió en el noveno estado el 2 de junio de 1788.

de Cádiz² ordenamiento que dio a las provincias de la Nueva España cierta autonomía, la cual no quisieron perder al alcanzar la consumación de la independencia. No obstante este grado de autonomía, las provincias no eran, ni lo fueron después "Estados Libres y Soberanos", en la aceptación correcta que estos conceptos tienen en el Derecho Público, ya que las provincias siguieron formando parte de un todo soberano.

Al ser derrocado Agustín de Iturbide, en el acta del 31 de enero de 1824 se logró establecer el régimen federal, calificándose erróneamente a las provincias de la antes Nueva España, como "Estados Libres y Soberanos", ya que carecían totalmente de dichos atributos con anterioridad y mucho menos como integrantes de una federación podían gozar de ellos, en razón de ser imposible jurídicamente, que los estados miembros de una federación conserven su soberanía, aún tomando en cuenta el supuesto de que efectivamente la hubieren tenido al momento de formar el Estado Federal; en resumen, la adopción del sistema federal no correspondió a la realidad política del momento y mucho menos contó con los conceptos jurídicos respectivos.

El constituyente de 1824, no cometió el mismo error que signó el acta constitutiva, y en su artículo 4o. establecía exclusivamente "...la Nación Mexicana adopta para su gobierno la forma de República representativa popular Federal...", alejándose totalmente de declaraciones del acta constitutiva, más tarde en las Constituciones de 1857 y 1917, incurrieron en el error del acta constitutiva antes citada, al reputar a las Entidades Federativas como "Libres y Soberanos"; determinados estos antecedentes, tenemos que "el sistema federal ha llegado a ser, una mera técnica constitucional, cuya conveniencia y eficacia para cada país no se miden conforme a las necesidades de Norteamérica, sino de acuerdo con las del país que lo hace suyo"³

Desde el punto de vista de la Teoría General del Estado, éste es una institución jurídico-política con una personalidad propia y de carácter de supremo, mismo que "se integra por la existencia de un poder público, ejercido

² España, 19 de marzo de 1812.

³ Herrera y- Lasso. Manuel. Centralismo v Federalismo. Cámara de Diputados. 1967 Pág. 113.

sobre la población comprendida dentro de un espacio territorial determinado" Y el estado "al hacer uso de su poder de imperio sobre la población dentro de un territorio, excluye en la órbita internacional a todo poder extraño e incluye en la zona del derecho interno a todos aquellos que viven dentro del territorio".⁴ Entonces, para poder adoptar el sistema de gobierno que se quiere, es necesario tener previamente la población sobre un territorio determinado, y así poder ejercer el poder público, siendo el mismo pueblo quien en función de su soberanía puede elegir su forma de gobierno.

A partir de este sistema de organización político-territorial, se obtienen ventajas que: permiten a las regiones y localidades que lo integran una mayor autonomía para gobernarse de acuerdo a sus necesidades; libera así a las fuerzas productivas; propicia el desarrollo político regional desde la periferia al centro, transformando el desarrollo político, económico, cultural y social del país. El Estado Federal compuesto por las entidades federativas, está coordinado entre sí por un gobierno Nacional Federal, que garantiza la unidad política económica nacional.

Para Montesquieu la "República Federativa", "...es una convención por la cual varios cuerpos políticos consintieron en convertirse en ciudadanos de un estado más grande que quieren formar. Es una sociedad de sociedades que forman una nueva, que puede crecer mediante nuevos asociados, hasta que su poder sea suficiente para la seguridad de sus miembros..."⁵

Fuentes Galindo lo define como el "...Estado compuesto por entidades autónomas en su régimen local, y sometidas a la jurisdicción de los Poderes Federales en las materias que la Constitución señale como de naturaleza federal, y que coinciden con los fines de tutela y complementación que deben realizar los poderes federales respecto de las entidades autónomas..."⁶.

Burgoa afirma que el Estado Federal, "...es una entidad que se crea a través de la composición de Entidades o Estados que antes estaban

⁴ Tena. Ramírez Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, México. 1990. Pág. 18

⁵ L'espirit des Louis Libro IX Cap. II Citado por Burgoa Orihuela Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano, México 1994, Pág. 414.

⁶ Fuentes. Galindo, Femando Organización Constitucional del Distrito Federal. México. 1918. Pág. 219

separados, sin ninguna vinculación o dependencia entre ellos...”⁷, por lo que se requiere que en el proceso de formación de un Estados Federal, necesariamente se dé la independencia previa de los Estados que se unen, la alianza en la que se concentran entre si los Estados independientes y la creación de una nueva entidad distinta derivada de dicha alianza como finalidad.

Siguiendo los lineamientos ya establecidos, el Estado Federal se puede formar por la unión de estados libres y soberanos, que ceden ciertas y determinadas facultades al nuevo estado que forma, mismas “...que antes del pacto federativo les correspondía como potestades a su respectiva soberanía, reservándose todas aquellas que no le hubiesen transmitido...”⁸ Es así como el Estado Federal concentra los poderes recibidos de cada Estado que lo compone y cuyos poderes constituyen la soberanía del nuevo Estado Federal, la cual excluye a la soberanía particular de los estados miembros, manteniéndose éstos desde ese momento en estado autónomo, a éste sistema se le ha denominado “proceso de concentración”, que fue el que se desarrollo durante la creación de los Estados Unidos de Norteamérica, en cambio el proceso de desconcentración consiste, en que partiendo de un Estado Central o Unitario que al organizarse política y jurídicamente, otorga a favor las entidades que lo integren, una autonomía para manejar sus asuntos interiores, y en algunos casos darse su propia estructura, pero siempre respetuosos de los principios establecidos por el ordenamiento Federal; este sistema fue el que se dio en nuestro país, pues el Estado Federal Mexicano surge de un Estado Unitario, donde no existían estados independientes unos de otros, y en virtud de las Diputaciones Provinciales consignadas por la Constitución de Cádiz, se les otorgó cierta autonomía a las provincias integrantes de la Nueva España para manejar sus asuntos interiores, pero respetando la Constitución de 1824, y a partir de esa autonomía se desprende que el Estado Mexicano haya conferido a las provincias el carácter de Estados Federados en el Acta Constitutiva de 1824.

⁷ Burgoa. Orihuela Ignacio. Derecho Constitucional. Editorial Porrúa. México.1994. Op.cit. Pág. 407

⁸ *Ibíd.* Pág. 413

Este proceso de desconcentración se presenta de igual forma en un Estado Central, existiendo sólo “una diferencia de grado en lo que atañe a la amplitud cualitativa y cuantitativa de la autonomía mencionada, que va desde la descentralización municipal hasta la desconcentración federal, teniendo como intermedio la de descentralización provincial”.⁹ Esto en cuanto a la materia administrativa, pero respecto a la materia Constitucional, “el orden jurídico en un Estado Federal, se compone de normas centrales válidas para todo su territorio, y de normas locales que valen solamente para los territorios de los estados miembros”. “Las normas centrales o leyes federales son creadas por un órgano central la legislatura de la federación, mientras que las generales locales, son creadas por órganos legislativos locales o Legislaturas de los Estados miembros”. En síntesis, el Estado Federal difiere de un Unitario con provincias autónomas, únicamente en que las materias sujetas a la legislación de los estados miembros, son más numerosos e importantes, que los sujetos a la legislación de las provincias autónomas.¹⁰

Los elementos que caracterizan al Estado Federal son diversos, por lo cual aquí señalo los mencionados por Felipe Tena Ramírez y José Ferrando Badía.

Para Felipe Tena Ramírez el Sistema Federal requiere de:

- Una zona de materias retenidas por los Estados miembros, en la que opere la autonomía Constitucional.
- Una zona de facultades delegadas en los poderes centrales.
- Un sistema que garantice a los estados miembros la conservación del anterior status.¹¹

José Ferrando Badía establece que el Estado Federal necesita que:

- Los Estados miembros posean un ordenamiento constitucional establecido libremente por el constituyente local, y revisable por el

⁹ Ibid. Pág. 414

¹⁰ Calzada Padrón, Feliciano. Derecho Constitucional. Editorial Harla. México 1990. Pág. 207

¹¹ Op. Cit. Tena Ramírez, Felipe. Pág. 140

poder constituido local, sin más límite que el respeto a la Constitución Federal.

- La Constitución local de cada Estado miembro regule todas las materias, administrativas, ejecutiva y jurisdiccional, por las que se manifiestan los poderes locales.
- El Estado miembro se rija por gobernantes, no por funcionarios sujetos a control.
- Las autoridades locales actúen con plena competencia dentro de los límites establecidos por la Constitución.
- Los órganos de Estado Federado sean autónomos.
- El ordenamiento político del Estado Federado sea de tipo rígido; y las competencias del mismo no puedan ser reducidas ni suprimidas, sin su propio consentimiento o participación...¹²

De lo anterior se puede concluir que el Estado Federal engloba los siguientes elementos:

- Ser integrado por un grupo de estados que conforman el pacto federal ya sea que fuesen independientes y soberanos antes de la creación del Estado Federal o creados como entidades autónomas en ese mismo momento.
- Coexisten en él varios gobiernos en diferentes ámbitos e instancias de poder que conforme al reparto de competencias no interfieren unos con otros.
- Las entidades que conforman al Estado Federal gozan de autonomía, considerada ésta en diferentes aspectos:

Constitucional, en la cual el ordenamiento supremo o Constitución, faculta a los Estados miembros a darse y revisar su propia Constitución, y organizarse jurídica y políticamente; esto claro está que estas constituciones locales no pueden contravenir a la Constitución Federal. En tanto no exista la autonomía Constitucional, no existe el Estado Federal.

¹² Badía José Ferrando, Citado por Burgoa Orihuela, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa. 1994. Pág. 414

Democrática de la cual los Estados miembros gozan al poder designar ellos mismos a sus órganos de gobierno en lo administrativo, legislativo y judicial, sin el temor de que el Poder Federal haga esas designaciones por ellos.

Legislativa que se traduce en la facultad de poder expedir leyes que regulen materias que no sean de la incumbencia del Congreso de la Unión, o que no transgredan las prohibiciones que impone la constitución Federal, ni manifiestan incumplimiento a las obligaciones estatales en ellas consignadas.

Administrativa que se refiere a la aplicación de su legislación en los diferentes ramos de su gobierno interno.

Judicial que se aplica para dirimir los conflictos jurídicos en los casos no expresamente atribuidos a la jurisdicción federal.

- Las entidades que conforman el Estado Federal intervienen en el procedimiento de reformas a la Constitución General, por medio de sus Asambleas Legislativas, pudiendo ser indirectas a través del Senado, o directa cuando sea por medio de la Cámara de Diputados, esta intervención se da en función de que la voluntad de los órganos federales no es suficiente para hacer las modificaciones constitucionales sin la intervención de los Estados Federados.
- Las Entidades Federativas deben poseer los recursos económicos propios para satisfacer sus necesidades.
- El Estado Federal posee dos tipos de normas:
 - a) Las que velan por la totalidad del territorio federal y son creadas por el congreso federal.
 - b) Las que atañen exclusivamente al territorio de cada Estado emanadas del congreso local.
- La forma federal de gobierno permite establecer un equilibrio de los Poderes Constitucionales e imposibilita el riesgo de que se erija un poder omnipotente.

- En la federación, los estados miembros pierden su soberanía exterior y ciertas facultades interiores a favor del gobierno central conservando para sí las facultades no otorgadas al gobierno central.
- Los órganos federales no pueden instalarse sin tener un territorio para su sustentación, no siendo posible esa instalación en una Entidad Federativa, por darse en ese caso un conflicto de imperios en un mismo territorio; en consecuencia debe existir dentro de una entidad federativa una circunscripción indispensable que sirva de asiento a los Poderes Federales y a sus funcionarios, a la que se le denomina Distrito Federal, del que no puede prescindirse, independientemente de su localización.
- El aspecto de la participación de los estados miembros en la voluntad nacional, respecto a la integración del cuerpo Legislativo Federal, se puede decir que no es propio de un Estado Federal, puesto que en la Constituciones Centralistas de 1834 y 1843 los Departamentos disfrutaban de las facultades correspondientes para designar a sus órganos representativos primarios, como eran sus Juntas o Diputaciones, además de participar en la expresión de voluntad nacional.

Retomando la historia de México, es de señalar que los vocablos de federalismo y centralismo aluden a dos de las opciones que se consideraron viables para la constitución del país a raíz de su Independencia. En la lucha entre liberales y conservadores, por lo general, los primeros fueron federalistas, aunque esto no constituye una regla, ya que, sobre todo después de la Independencia, algunos liberales fueron monárquicos. Sin embargo, con el tiempo, se identificaron principalmente las tendencias liberales con la opción federalista.

En términos generales, puede afirmarse que en México el federalismo y centralismo correspondían a dos modos de concebir la organización política y económica del Estado Mexicano. El primero, representado por la República federal y popular, y el segundo, por la República central. El primer modelo como ya se ha mencionado seguía de cerca las pautas del liberalismo burgués

estadounidense y el segundo, las de los liberalismos burgueses inglés (con monarquía moderada) y francés (sin ella).

La lucha por la instauración de una u otra forma de gobierno llevaba implícita la definición en torno a otras cuestiones de gran importancia. La separación de la Iglesia y el Estado, la tolerancia religiosa, la estructura del poder político y económico, y la conservación de fueros y privilegios fueron algunas de esas cuestiones.

Tanto los partidarios de la república federal como los de la central admitían la separación de poderes y la libertad individual como sustento de las garantías del ciudadano frente al Estado. Sin embargo, la forma particular en que se manifestaron los diversos puntos de vista sobre el peso específico de cada uno de los poderes dentro de la organización republicana, o los matices que cada una de las tendencias le daba a la libertad son muy variados.

En el camino por la elección de alguno de estos sistemas surgieron diversas propuestas y documentos constitucionales que alcanzaron validez, aunque fuera de forma efímera, así como numerosos proyectos que no llegaron a formar parte del orden jurídico vigente. En estos documentos puede percibirse la secuencia completa de la evolución de las ideas políticas a lo largo del siglo XIX y también apreciarse las semejanzas y diferencias entre una y otra tendencia.

A la distancia, las semejanzas aparecen claras en lo que se refiere a las libertades individuales; sobre todo, el concepto de propiedad individual. En otras, como la libertad de expresión y la de prensa, los textos centralistas indefectiblemente aparecen mucho más conservadores, ya que las restringen. Por lo que toca a las libertades políticas, también son más conservadores los textos centralistas.

A raíz de la Independencia, el sistema federal parecía el más idóneo para aglutinar a las diversas regiones que ya desde tiempos coloniales tenían un amplio poder económico. Sin embargo, con el correr del tiempo, aunque el

federalismo se haya mantenido como bandera política, lo cierto es que sólo existió en los textos constitucionales, ya que, en la práctica, la República acusó rasgos profundamente centralistas. Éstos se mantienen hasta la fecha, a pesar de que en los textos jurídicos la República Mexicana es federal. La Constitución del estado nacional sólo pudo lograrse federalizando la administración de justicia, la toma de decisiones, la distribución de los recursos económicos, etc. Así, pues, federalismo y centralismo son dos conceptos que hoy por hoy conservan absoluta vigencia en cuanto a opciones políticas, en la vida pública de México.¹³

A razón de lo anterior, es menester realizar un estudio particular de dichos conceptos en nuestro país, a efecto de que posteriormente determinemos la implicación que estos vocablos tienen en nuestro tema particular de la seguridad pública y de la responsabilidad actual que deriva de ellos para las funciones de los órganos de gobierno que actualmente tiene nuestro país.

1.- Federalismo

Etimológicamente el origen del vocablo Federalismo proviene del latín foedus-oris que significa unión, alianza, pacto, acuerdo. En este sentido, el término federalismo hace referencia al “arreglo político institucional basado en una distribución funcional y territorial del poder entre un ámbito central y ámbitos locales (estados, provincias o territorios) independientes o federados, los cuales participan de un pacto que se sustenta en la Constitución...”¹⁴

El federalismo es un sistema de gobierno que es adoptado por aquellos estados en los que el poder político está dividido entre una autoridad central o nacional y unidades locales autónomas más pequeñas tales como provincias o estados, por lo general bajo los términos de una constitución, este tiene como base la autonomía interna de los estados o provincias cuyo conjunto integra la federación. Un gobierno federal, o federación, se suele crear mediante la unión política de dos o más países o estados anteriormente independientes bajo un

¹³ Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México, 1808-1999*, 22a. ed., México, Porrúa, 1999.

¹⁴ Baca Olamendi, Laura et. al. (comps.), *Léxico de la política*, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 2000. Pág. 238.

gobierno soberano que en ningún caso se atribuye los poderes individuales de esos estados. Se diferencia de una confederación en que ésta es una alianza de países independientes que mantienen sus respectivas autonomías, unidos en acciones o cooperación en asuntos específicos de interés mutuo. En una nación federal los actos del gobierno central pueden afectar de modo directo tanto a los estados miembros como a los ciudadanos individuales, mientras que en una confederación tales actos suelen afectar de una forma directa a los países miembros y sólo por vía indirecta a los ciudadanos.

También se considera al federalismo como una doctrina política que busca que una entidad política u organización esté formada por distintos organismos (Estados, asociaciones, agrupaciones, sindicatos, etc.) que se asocian delegando algunas libertades o poderes propios a otro organismo superior, a quien pertenece la soberanía, (Estado federal o federación) y que conservan una cierta autonomía, ya que algunas competencias les pertenecen exclusivamente.

2.- Centralismo

El centralismo es un modelo de gobierno basado en que las decisiones políticas se toman desde un gobierno central.

Etimológicamente el centralismo viene del latín, “centra” (un solo lugar) y de “lismo” (persona).

Existen dos clases de centralismo:

- ◆ Centralismo puro: Es en la que el ejercicio de las competencias del órgano central se lleva a cabo de forma exclusiva y total.
- ◆ Centralismo desconcentrado Es cuando todo esta basado en la decisión de un cuerpo administrativo o de una persona.¹⁵

¹⁵ “Centralismo”. Wikipedia. <http://es.wikipedia.org/wiki/Centralismo>

El centralismo ocupó un aspecto importante en el primer siglo de vida del México independiente de la corona española, junto con su antagónico el federalismo, representados ambos por los centralistas y los federalistas respectivamente.

Ambos grupos habían estado en pugna por el acceso al poder para tratar de imponer a la nueva nación, características acordes a su ideología y/o intereses, además estaban identificados con las logias masónicas, unos con los yorkinos, federalistas, y otros con los escoceses, centralistas.

Las ideas republicanas habían cobrado fuerza en 1823 y el Congreso Constituyente, al redactar la Constitución de 1824, le daría al país un régimen republicano y federal.

Los desacuerdos que prevalecieron durante los primeros gobiernos republicanos estaban íntimamente ligados con los fueros de los que gozaban el clero y los militares.

Los del grupo escocés, conformado por ricos, clero y militares seguían insistiendo en instituir una república centralista, en tanto que los yorkinos continuaban defendiendo la república federal.

Lucas Alamán, ministro del Interior y de Relaciones Exteriores durante el gobierno de Anastasio Bustamante, 1830-1832¹⁶, ambos con filiación escocesa, sabía que no sería fácil nulificar al federalismo.

Lucas Alamán, el cerebro del gobierno de Bustamante, inició de hecho y sin previa derogación o modificación de la Constitución de 1824, un régimen centralista, conforme a acciones encaminadas a derrocar gobiernos y congresos estatales federalistas y con elecciones previamente arregladas para que salieran electos gobernadores, senadores y diputados obedientes a las consignas del poder central.

¹⁶ “Los cancilleres de México a través de su historia”. Secretaría de Relaciones Exteriores. <http://www.sre.gob.mx/acerca/secretarios/default.htm>

En el aspecto administrativo, Lucas Alamán, en su esfuerzo por rescatar el poder para la antigua oligarquía, logró en 1831, equilibrar la balanza de pagos, ingresos y egresos, de la nación.

Desde el punto de vista político, puede decirse que Ignacio Bustamante sufrió un rotundo fracaso pues para afirmar la autoridad gubernamental, se establecieron medidas policíacas represivas, se extendió la acción de la policía secreta y de un nutrido grupo de delatores y se ejerció una intensa persecución enfocada a opositores y periodistas.

La víctima más notable del gobierno centralista de Bustamante, fue Vicente Guerrero, quien fue traicionado y asesinado.

El régimen de Ignacio Bustamante libró a la iglesia de la autoridad civil y esta misma, prácticamente ponía al servicio del clero sus instituciones.

Las medidas tomadas por Ignacio Bustamante a favor del clero y en contra de la república federal, causó finalmente, descontento tanto entre los yorkinos como entre los escoceses, ya que ambos aún tenían presente las ideas liberales de la Revolución Francesa.

La situación política existente determinó que yorkinos y escoceses dieran paso a una división más concreta con la realidad política del país: liberales y conservadores, respectivamente.

Ante los pronunciamientos gestados en contra de Ignacio Bustamante, a los cuales no era ajeno Antonio López de Santa Anna, cae el gabinete de Ignacio Bustamante y asume el gobierno Manuel Gómez Pedraza, 1832-1833, quien de acuerdo a derecho correspondía la primera magistratura, de la cual había sido despojado.

Las elecciones se aproximaban pero como los gobiernos y congresos estatales estaban en manos de los conservadores, su propuesta para la presidencia era don Nicolás Bravo sin oportunidad alguna para López de Santa Anna.

Antonio López de Santa Anna requería que Manuel Gómez Pedraza integrara un Congreso liberal y a su vez que éste estuviera dispuesto a votar por él. de nuevo, el gobierno quedó en poder de los liberales y López de Santa Anna fue electo Presidente de la República.

El presidente electo, Antonio López de Santa Anna, debió asumir el cargo el primero de abril de 1833 pero consciente del conflicto que se avecinaba entre los liberales hechos gobierno y los conservadores, marginados del mismo, pretexta estar delicado de salud y no se presenta a la toma de posesión, dejando al vicepresidente Valentín Gómez Farías, al frente del gobierno.

De acuerdo con Lucas Alamán, López de Santa Anna sabía que los liberales tratarían de implantar medidas a la manera de la Revolución Francesa y que Gómez Farías jugaría "el papel de Robespierre", lo que le atraería la animadversión de los conservadores, situación que aprovecharía López de Santa Anna para ir y venir de su hacienda de Manga de Clavo, en Veracruz, a la Presidencia, según se presentara la situación: a la presidencia para obstaculizar el trabajo de Gómez Farías y alentar y proteger a los conservadores y a Manga de Clavo, para eludir problemas y responsabilidades.

Naturalmente, el gobierno liberal de Gómez Farías trabajaba impulsando una legislación que rompía con los privilegios del clero y los militares, quiénes para defenderse se aliaron bajo el lema de "Religión y Fueros", además, pronto se originaron manifestaciones a favor de López Santa Anna para hacerlo dictador y pudiera nulificar las leyes que afectaban a los conservadores.

Una vez más, el 29 de abril de 1834, López de Santa Anna regresa a la presidencia, manteniendo una actitud de disimulo cuando su vicepresidente, Gómez Farías, tiene que marchar al exilio, presionado por sus enemigos.

Las leyes anticlericales fueron derogadas a excepción de la relativa a la exención del pago de diezmos, aceptada con beneplácito por hacendados y agricultores, motivo por el cual López de Santa Anna no se atrevió a eliminarla.

El centralismo conservador se consolidaría con Antonio López de Santa Anna pues las condiciones para derogar la Constitución de 1824 estaban dadas y el paso a seguir era la elaboración de un marco jurídico que se conocería como "Las Siete Leyes".

Las bases que darían lugar a "Las Siete Leyes" fueron aprobadas para sustituir a la Constitución de 1824 y se llaman así porque su expedición se dio en 7 etapas.

Los 15 artículos de la 1ª. Ley, otorgaba la ciudadanía mexicana a quien supiera leer y tuviera una entrada anual de cien pesos, además los trabajadores domésticos no tenían derecho a participar en los comicios electorales.

La 2ª. Ley se refería a las características del Supremo Poder Conservador con funciones ejecutivas y permanentes, con cinco miembros sustituibles uno cada dos años, con una renta anual de mil pesos, con la facultad de clausurar el Congreso y suprimir la Suprema Corte y además, sólo eran electos entre los funcionarios de alto rango.

La 3ª. Ley se conformaba con 58 artículos, determinando la existencia de un Congreso bicameral, cuyos integrantes: diputados y senadores, electos por los órganos gubernamentales, debían comprobar una percepción anual de mil y mil quinientos pesos, respectivamente; sus funciones tenían una duración de cuatro años para los diputados y de seis para los senadores.

En la 4ª. Ley, sus 34 artículos se relacionan con el Poder Ejecutivo y son la Corte, el Senado y la Junta de Ministros los órganos que proponen, por cada uno de ellos, tres candidatos, es decir, en total, nueve candidatos, a la Cámara de Diputados, la que elegirá, por mayoría de votos al Presidente y al Vicepresidente, quiénes debían sustentar una entrada anual de 4 mil pesos y cuyas funciones tendrían una duración de 8 años.

La 5ª. Ley regía el Poder Judicial y sus once miembros seguían la misma forma de elección que se llevaba a cabo con el presidente, en síntesis el proceso de elección se daba entre las mismas personas.

La 6ª. Ley, determinaba en sus 31 artículos la división política del territorio nacional, convirtiendo los estados en departamentos cuyos gobernantes y miembros de las Juntas Departamentales, estos últimos con funciones legislativas, eran designados por el presidente.

La última de estas leyes, la 7ª, impedía por espacio de seis años cualquier reforma a las mismas, siendo el Congreso el único capacitado para resolver cualquier duda con relación a "Las Siete Leyes". "Las Siete Leyes" tampoco lograron la estabilización política del país.¹⁷.

Posterior a esto y debido a una serie de revueltas y pronunciamientos en el país se dio la discusión, aprobación y publicación de "las Bases de Organización Política de la República Mexicana", también conocidas como "Bases Orgánicas", las cuales se componen de XI títulos y 202 artículos. El estatuto reiteraba la independencia de la Nación y la organizaba en una República Centralista, también entre otras cosas abroga al Supremo Poder Conservador.

Las Bases Orgánicas tuvieron vigencia de poco más de 3 años, pero lejos de solucionar las discordias, los partidos continuaban luchando por la forma de gobierno, siguiente a esto sobrevinieron las reformas en 1847 y posteriormente la Constitución de 1857 y la de 1917 con lo cual y transcurridos tantos años desaparece la pugna sobre la forma de gobierno centralista o federalista para encausarse hacia otros aspectos de la política, en la actualidad en el marco mundial el centralismo como forma de gobierno ha subsistido con una fuerza que actualmente se desvanece y sobreviviendo sólo en Francia donde ha tenido una gran tradición, así como en varios países latinoamericanos.

¹⁷ <http://redescolar.ilce.edu.mx/>

B.- SOBERANÍA

Etimológicamente la palabra soberanía proviene de los vocablos “*Supra*” (sobre, arriba de) y “*Omnia*” (todos), por lo que significa: " Sobre todo Poder".

La soberanía nació a finales de la Edad Media como el sello distintivo del Estado Nacional. La soberanía fue el resultado de las luchas que se dieron entre el rey francés y: el imperio, el papado y los señores feudales. De esas luchas nació un poder que no reconocía a otro superior o por encima de él.¹⁸

El concepto de soberanía “significa la negación de toda la subordinación o limitación del Estado por cualquier otro poder”¹⁹, de esa declaración de Jellinek se puede desprender dos características del poder soberano: la independencia y la supremacía.

La independencia es una cualidad de la soberanía exterior, “en la medida que un estado se halla subordinado a otro, su soberanía se amengua o desvanece”. Mientras que la supremacía se refiere a la soberanía interior, “por cuánto a la potestad del estado se ejerce sobre los individuos, y las colectividades que están dentro de la órbita del estado”.²⁰

A través de la soberanía, es como puede entenderse que una Nación decide darse una organización jurídica y política, creando al mismo tiempo las normas que dan vida al estado como persona moral. Esto se realiza mediante un poder que se genera en el mismo pueblo, mediante el cual la Nación se autodetermina. En el ordenamiento fundamental o constitución, la autodeterminación excluye la injerencia de cualquier sujeto distinto a la Nación, que se pudiera imponer a esta estructura, de lo que se infiere que el poder es soberano al no estar sometido a ningún otro.

La soberanía es la instancia última de decisión. La soberanía es la libre determinación del orden jurídico o, como afirma Hermann Heller, es "aquella

¹⁸ Carpizo, Jorge, *Estutitucionales*, 7a. ed., México, UNAM-Porrúa 1999.

¹⁹ Jellinek. *Teoría General del Estado*. Editorial Albatros. Buenos Aires. 1980. Pág. 287

²⁰ Op. Cit. Tena Ramírez Felipe. Pág. 6.

unidad decisoria que no está subordinada a ninguna otra unidad decisoria universal y eficaz"²¹.

Sin embargo, los poderes públicos creados por la Constitución no son soberanos. No lo son en su mecanismo interno, por que la autoridad está fragmentada en virtud de la división de poderes en diversos órganos, cada uno de los cuales no tienen sino la dosis y la clase de autoridad que le atribuyó la Constitución.²²

Retornando al concepto de autodeterminación, ésta a su vez supone con toda norma una limitación, "dicha limitación es una de las manifestaciones de la capacidad que el estado tiene de determinarse a sí mismo, o autonomía."²³

Teniendo como base lo anterior, necesitamos saber el significado de la soberanía, y cómo la definen los principales tratadistas, muchos de ellos al hacerlo exponen su punto de vista para determinar en quien reside la soberanía, pudiendo ser el pueblo, el Estado, o la Constitución, y así nos encontramos ante una multitud de definiciones sobre el tema, por lo que resulta demasiado extenso exponer a cada caso uno de los postulantes, y sólo hacemos alusión a unas cuantas opiniones:

Rousseau señala que la soberanía es la misma "Voluntad general que reside en el pueblo, y que constituye la fuente de formación jurídica fundamental (constitucional principalmente), la que implica un poder de autodeterminación y autolimitación, sobre el cual no existe ni debe existir otra voluntad."²⁴

Ignacio Burgoa señala a la soberanía como única, inalienable e indivisible, advirtiendo que en el poder público que desempeña el estado no es soberano, pues, "se encauza por el orden jurídico fundamental que no deriva de la entidad estatal sino que crea a ésta como persona moral"²⁵. "... en la

²¹ Heller, Hermann, La soberanía, México, UNAM, 1965.

²² Op. Cit. Tena Ramírez Felipe. Pág. 8

²³ García. Maynez Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. Editorial Porrúa. México. 1990. Pág. 104

²⁴ Op. Cit. Burgoa Orihuela Ignacio. Pág. 245

²⁵ *Ibíd.* Pág. 245

realidad fenoménica, la soberanía como poder supremo del estado o del pueblo, se revela como una fuerza que ninguno de los dos desempeña, sino que se despliega por personas físicas que encarnan a los gobernantes en quienes tácitamente dicho poder reside, prescindiendo desde luego de toda consideración científica, jurídica y política”.²⁶

El mismo autor adopta la tesis de la personalidad del estado, que se revela en la independencia de este frente a otros estados, en cuanto a que ninguno de ellos debe intervenir en su régimen interior, el cual es sólo modificable por su elemento humano, que es el pueblo o Nación, a los que corresponde la potestad de autodeterminación (soberanía popular o nacional).²⁷

Sánchez Viamonte que: “...el pueblo es el único titular de la soberanía. No hay más voluntad soberana que la voluntad constituyente ni otro poder soberano que el poder constituyente...”²⁸

Jorge Carpizo que: “...Soberanía es la facultad exclusiva de un pueblo para dictar, aplicar y hacer cumplir las leyes que el mismo se ha dado...”. “...La soberanía radica por esencia en el pueblo, éste es el principio, y fin de toda organización política. El pueblo es su propio legislador, y juez. El pueblo es quien decide y su voluntad convierte las simples conductas en las guías de la voluntad creadora...”²⁹.

Otros autores conciben a la soberanía como atributo característico del poder del estado; al respecto Serra Rojas comenta: “...la soberanía es una característica del poder del estado que consiste en dar ordenes definitivas, de hacerse obedecer en el orden interno del estado y de firmar su independencia en relación a los demás estados. Todo ello aparece como un poder político independiente superior de monopolio y coacción...”³⁰.

²⁶ *Ibíd.* Pág. 243

²⁷ *Ibíd.* P.P. . 244-245

²⁸ Sánchez Viamonte. El Poder Constituyente. Citado por Burgoa Orihuela Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa 1994. Pág. 242

²⁹ Carpizo McGregor Jorge. Estudios Constitucionales. U.N.A.M. México 1983. Pág. 294

³⁰ Serra Rojas Andrés. Ciencia Política. Editorial Porrúa. México. 1995. T1. Pág. 313

Finalmente existen autores que hacen radicar la soberanía en la Constitución, entre ellos se encuentra Kelsen, quien al respecto comenta, "...la afirmación de que la Soberanía es una cualidad esencial del estado, significa que el Estado es una autoridad suprema. La autoridad puede definirse como el derecho o poder de expedir mandatos obligatorios. El poder real de introducir a otros a que observen determinado comportamiento no basta para construir una autoridad. El individuo que es o tiene autoridad debe haber recibido el derecho de expedir mandatos obligatorios, de tal manera que otros individuos se encuentran obligados a obedecer. Tal derecho o poder sólo puede ser conferido a un individuo por un orden normativo. Así pues, la autoridad es originariamente la característica de un orden normativo. Sólo un orden normativo puede ser "Soberano", es decir, autoridad suprema, o última razón de validez de las normas que un individuo está autorizado para expedir con el carácter de mandatos, ya que otros individuos están obligados a obedecer..."³¹.

Para Tena Ramírez, el titular de la soberanía es el pueblo y la Constitución vincula jurídicamente a los órganos y al poder que creó a los órganos; entonces "la soberanía una vez ejercido por el pueblo reside exclusivamente en la Constitución y no en los órganos, ni en los individuos que gobiernan."³² Así es como la supremacía de la Constitución responde no sólo a que ésta es la expresión de la soberanía, sino que también a que por serlo está por encima de todas las leyes y todas las autoridades, "ningún poder ni gobernante alguno es soberano, pues todos encuentran frontera en la constitución", "la soberanía popular se expresa y personifica en la Constitución, que por eso, y por ser la fuente de los poderes que crea y organiza por encima de ellos como ley suprema".³³

No se debe confundir a la soberanía con el poder público, la diferencia entre ambos es que la primera es fuente originaria de las normas fundamentales de un estado, y el segundo se encauza básicamente por tal derecho, sin que válidamente pueda rebasarlo o transgredirlo. El soberano lo

³¹ Hans Kelsen. Teoría general del derecho y del Estado. Traducido por Eduardo García Máynez, UNAM, 1995. Pág. 456.

³² Op. Cit. Tena Ramírez Felipe. Pág. 11

³³ Ibid. Págs. 11, 12 y 16

es por su propio derecho, entonces el poder Constituyente es el poder soberano para implantar una constitución.

De todo lo que antecede podemos concluir que soberanía es una, indivisible e inalienable, consistente en la facultad de dictar, aplicar y hacer cumplir los ordenamientos que el pueblo le ha dado a través de sus representantes, quienes crearon el ordenamiento supremo, lo cual implica un poder de autodeterminarse y autolimitarse; sobre el que no existe otra voluntad, misma que revela la independencia del estado frente a otros estados, en cuanto a que ninguno debe intervenir en su régimen interior. El único titular de la soberanía es el pueblo, y una vez que la ejercitó, la deposita en la Constitución en donde ésta reside hasta el momento en que el pueblo vuelva ejercitarla para crear un nuevo orden normativo.

1.- Teoría de la Cosoberanía.

Antes de determinar a la autonomía no podemos hacer a un lado la Teoría de la “Cosoberanía” o del “Reparto de la Soberanía”, desarrollada Por Toqueville, esta teoría considera que la soberanía y las competencias se dividen entre el estado central y los estados particulares, los cuales en algunos aspectos forman un todo único y permanecen separados por los demás aspectos, determinados por ellos al momento de conceder parte de su soberanía.

Al concertar el pacto federal, los estados particulares confieren una parte de su soberanía al estado central, pero conservando el resto. El estado central y los estados particulares son soberanos cada uno en su esfera por lo que la organización de cada uno es en forma independiente en todos los sentidos, son soberanos e independientes por lo que la soberanía excluye la idea de subordinación y dependencia, trayendo como consecuencia que su organización sea separada en su respectiva esfera. La soberanía no es restringida sino compartida por los estados particulares y el estado central, por lo cual están yuxtapuestos y no sobrepuestos.

Seidel de igual forma afirma que no existe un estado federal, pues desde el punto de vista de los estados al reunirse y concertar un tratado no puede crear un estado superior a ellos, los estados contratantes continúan soberanos y conservan el derecho de anulación y segregación.³⁴

Esta teoría es criticable desde el punto de vista de que si concebimos a la soberanía como indivisible, al igual que las competencias, es imposible que se dé una división de la misma; además si la soberanía se traduce en poder que tiene el pueblo de un estado para autodeterminarse y autolimitarse, resulta que el último acto soberano de los estados libres y soberanos es el de crear una nueva entidad, dejando después de ser soberanos para convertirse en autónomos, pues transfieren el poder de limitarse y autolimitarse al nuevo Estado Federal, conservando para sí el deber de observar las normas superiores que le fueron conferidas por el constituyente.

2.- Derecho de secesión

Un punto muy importante para un Estado Federal es el determinar si sus estados miembros tienen derecho a separarse de la unión federal cuando estos lo deseen, argumentado que en razón de su libertad y soberanía se unieron en un pacto federal, y en función de esos mismos elementos pueden romper el pacto federal.

A este problema se le ha denominado Derecho de Secesión, el cual no es sino un acto antijurídico y antipolítico, ya que si varios estados deciden formar una sola entidad federal por conducto de sus asambleas respectivas, cada entidad individual o aisladamente considerada deja de ser soberana, en virtud de la decisión de autodeterminarse tomada en conjunto por todas esas entidades, y cede su soberanía para radicarla en su totalidad a la unidad nacional que cada una forma con el concurso de las demás.

Admitir el derecho de secesión, implica desconocer la fuerza de obligatoriedad que caracteriza el pacto federal a través de la ley suprema que

³⁴ Fernández Morales, Maximiliano. La forma de Gobierno Federal y la Soberanía de los Estados en la Constitución de 1857. México. 1958. Pág. 57-58

los une, es decir, su constitución, puesto que ninguno de los miembros de una federación puede eludir o infringir los fundamentos de la misma, de lo contrario se estaría violando el Principio de Supremacía Constitucional. No obstante lo anterior, existe la posibilidad de que por medio de las armas se busque esta secesión, ligando a las autoridades conforme a derecho, a ejercitar el uso de la fuerza al servicio de la Constitución que se intente violar. En la hipótesis de que las fuerzas separatistas fracasen, se debe sancionar a los autores intelectuales y materiales según lo disponga la constitución federal; por el contrario en el caso de que la tendencia separatista triunfe, el estado que lo motivó se convierte en una entidad libre, independiente y soberana.³⁵

C. AUTONOMÍA

Autonomía es el derecho propio y directo gobierno, que tiene toda la comunidad humana en virtud de su personalidad y peculiares necesidades, en proporción a los medios reales y personales que posee para cumplir sus fines. Esta “autonomía sólo tiene aplicación dentro del ámbito territorial de cada estado”, y “el estado sólo debe intervenir en el arreglo de aquellas materias que influyan en la conservación y consolidación de la unidad nacional”;³⁶ por lo tanto se debe dejar de actuar libremente a las partes integrantes del estado federal.

Sin embargo la capacidad para determinarse de un modo autónomo jurídicamente, no puede ubicarse en los poderes del Estado, ya que esos poderes obran en el ejercicio de atribuciones recibidas, expresas y por tanto limitadas que se encuentran comprendidas en la Constitución Federal.

Tena Ramírez comenta que la autonomía “presupone al mismo tiempo una zona de autodeterminación, que es lo propiamente autónomo, y un conjunto de limitaciones y determinaciones jurídicas extrínsecas que es lo

³⁵ *Ibíd.* Pág: 419

³⁶ Fuentes Galindo Fernando. Organización Constitucional del Distrito Federal. México. 1918. Págs: 109-111

heterónimo; la zona de determinación es impuesta para las constituciones locales por la Constitución Federal.³⁷

En efecto, corresponde a las Entidades Federativas comprendidas individualmente, el ejercicio de la autonomía pues la naturaleza constitucional de las mismas es el de ser autónomas o descentralizadas sometidas al poder tutelar de la constitución general situación que no es acorde con la naturaleza del Distrito Federal como se verá más adelante.

México es un estado compuesto por entidades autónomas, con personalidad jurídica, política propia, creadas a posterior en los documentos constitucionales en el que el pueblo a través de sus representantes colegiados en las respectivas Asamblea Constituyentes, decidió adoptar la forma Estatal Federal, para cuya formación se empleó el sistema de descentralización, traducido en la creación de entidades autónomas, dentro de la entidad nacional aún cuando no preexistieron tales entidades como estado libres y soberanos a la institución federal; Burgoa dice que se adoptó este sistema “desde el punto de vista estricto del derecho, sin haber obedecido al proceso natural y propio de la formación Federativa”³⁸, es decir, sin estados preexistentes, sino de la decisión popular; razón por la cual se puede considerar que el artículo 40 constitucional se encuentra afectado de congruencia, al considerar a los estados libres y soberanos, pues tal calidad en ningún estado Federal la pueden tener las Entidades Federativas.

Ahora bien, ese mismo sistema federal permite la existencia de dos clases de gobierno, el Nacional o Federal, y el Estatal o Local. Ésta doble existencia se justifica por el desarrollo de la Nación y la necesidad de una adecuada defensa de las posibles agresiones provenientes del exterior, fines que no se consignan sino mediante el ejercicio de la soberanía; en tanto que el desenvolvimiento de cada región dentro de los límites de sus posibilidades, es viable si los estados miembros del Estado Federal cuentan con autonomía que les es conferida por la Constitución Federal, no siendo necesario ningún atributo de soberanía entendiendo el concepto analizado, pues si las entidades

³⁷ Op. Cit. Tena Ramírez Felipe. Pág: 131

³⁸ Op. Cit. Burgoa Orihuela Ignacio. Pág: 415

surgidas del orden creado por la constitución del 24 son las Entidades Federativas, deben considerárseles como partes integrantes del Estado Mexicano, y no como asociados por virtud de un pacto diplomático que les conserva su propia personalidad. Ni la ley ni la doctrina reconocen en los términos expuestos a las Entidades Federativas la calidad de libres y soberanos, a la que se refiere el artículo 40 constitucional; ya que sólo el pueblo de la nación es soberano y delega el ejercicio de la soberanía en los poderes federales, pues sus regímenes interiores están sujetos al Poder Central y a sufrir las modificaciones e intervenciones que el interés nacional marque, en relación a su forma de gobierno, reglamentación y organización política, fijándoseles como característica esencial de su régimen la división de poderes, y determinando claramente el número de éstos, y la denominación particular que tomar los titulares de los mismos.

Tena Ramírez al hablar del artículo 40 constitucional, afirma que la aceptación de los estados soberanos no es la correcta, pues la “soberanía es el poder que está por encima de todos, no admite limitaciones o determinaciones jurídicas extrínsecas, por ello la competencia de los estados miembros de la federación para gobernarse por sí mismo dentro de las limitaciones impuestas por la Constitución Federal, no es soberanía”, “soberanía es la facultad absoluta de autodeterminarse mediante la expedición de la ley suprema, que tiene una Nación, y autonomía es la facultad restringida de darse su propia ley que posee cada uno de los estados de la Federación”³⁹

Ante este resultado no cabe duda que las entidades federativas, no son libres ni soberanas, y la expresión debe ser reemplazada en la constitución federal y en las particulares de los estados por la de “Entidades Federativas Autónomas”, y por analogía el Distrito Federal tampoco es una entidad libre y soberana.

³⁹ Op. Cit. Tena Ramírez Felipe. Pág. 19

D. LA FEDERACIÓN Y EL FEDERALISMO

Recapitulando lo mencionado con anterioridad es de señalar que las acepciones de federación y federalismo no gozan del mismo significado, y es por eso que se debe de hacer un paréntesis en este estudio para precisar algunas cuestiones al respecto de este tema.

Para entender con mayor claridad esto se debe tomar en cuenta lo que menciona Alexis de Tocqueville al decir que el federalismo implica la unión de estados soberanos que, en conjunto, integraban la federación –“el gran cuerpo de la Unión”⁴⁰

Lo anterior nos muestra la diferencia más clara entre estos términos, ya que una federación es un estado conformado por la reunión de varias entidades territoriales. También suele denominarse estado federal o república federal y, generalmente, tiene un sistema político republicano y excepcionalmente monárquico. Mientras que el federalismo hace referencia al arreglo político institucional basado en una distribución funcional y territorial del poder entre un ámbito central y ámbitos locales independientes o federados, los cuales participan de un pacto que se sustenta en la Constitución. Es decir cuando hablamos del federalismo nos estamos refiriendo a un término doctrinal sobre una forma o sistema de gobierno, mientras que al hablar de la federación o estado federal nos estamos refiriendo a la aplicación práctica de dicho concepto es decir un estado que ha adoptado dicho sistema o modelo.

Es preciso mencionar en este momento que cuando se trata de aplicar una concepción de federalismo a un modelo de estado federal no siempre es coincidente con la definición ya que como en varias ocasiones a ocurrido la doctrina es distinta de la realidad, o podemos citar lo que al respecto nos dice Rosenn, “no hay formula mágica para el federalismo”.⁴¹

⁴⁰ Carpizo, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917, UNAM, México, 1994,. Pág. 276.

⁴¹ Rosenn, Keith S., “El federalismo en las Américas, una comparación perspectiva”, V Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, México, UNAM, 1988 Pág. 809

CAPITULO II

Competencia en materia de Seguridad Pública entre la Federación y las Entidades Federativas

A. SEGURIDAD PÚBLICA

Para dar comienzo con este capítulo es preciso señalar lo que se debe entender como seguridad pública, el término de seguridad pública proviene del latín *securitas*, la cual deriva del adjetivo *securus* (de *secura*) que, en su sentido mas general, significa estar libre de cuidados⁴², además de confianza y tranquilidad de una persona procedente de la idea de que no hay ningún peligro que temer; por otro lado el término de público(a) proviene del latín *publicus* que significa común del pueblo o ciudad, perteneciente a todo el pueblo, de lo anterior podemos decir que la seguridad pública etimológicamente hablando sería aquella tranquilidad o confianza de la que goza todo un pueblo, que nace de la idea de que no hay peligro que temer.

En cambio para René Jiménez Órnelas, la seguridad pública se define como un conjunto de políticas y acciones coherentes y articuladas que tienden a garantizar la paz pública a través de la prevención y represión de los delitos y de las faltas contra el orden público, mediante un sistema de control penal y de policía administrativa.⁴³

Para Verónica Guadalupe Valencia la seguridad pública se entiende, como la garantía que debe brindar el Estado para el libre ejercicio de los derechos de todos los ciudadanos.⁴⁴

Sergio García Ramírez nos afirma que la seguridad pública es una cualidad de los espacios públicos y privados, que se caracteriza por la

⁴² Instituto de Investigaciones Jurídicas. Enciclopedia Jurídica. Ed. Porrúa, México, 2002, Tomo V, Pág. 380.

⁴³ Jiménez Órnelas, René: “Seguridad Pública”, en Sergio García Ramírez, Olga Isals de González Mariscal y Leticia A. Vargas Casillas (coords.), “Temas de Derecho Penal Seguridad Pública y Criminalística”, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2005, Pág. 171.

⁴⁴ Valencia Ramírez, Verónica Guadalupe, “La seguridad pública como un derecho humano” en “La Seguridad Pública como Derecho Humano. 5to. Certamen de ensayo sobre Derechos Humanos”, Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, México, 2002, Pág. 9

inexistencia de amenazas que socaven o supriman los bienes y derechos de las personas y en la que existen condiciones propicias para la convivencia pacífica y el desarrollo individual y colectivo de la sociedad.⁴⁵

Para el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M., la seguridad pública es una función que no solo comprende las actividades ejecutivas de prevención de la comisión de infracciones y delitos, sino también como las acciones de investigación y persecución para que los delincuentes sean enjuiciados, sancionados y readaptados conforme a las leyes.⁴⁶

Encontramos la fundamentación de la seguridad pública en el Estado mexicano dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en su artículo 21, nos indica a la seguridad pública como “una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios”, y a su vez la Ley General que establece las bases de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, que en su artículo 3ro a la letra nos dice; que “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.”, además de mencionar en su segundo párrafo que “las autoridades competentes alcanzarán los fines de la seguridad pública mediante la prevención, persecución y sanción de las infracciones y delitos, así como la reinserción social del delincuente y del menor infractor”, y en el tercero 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.”

⁴⁵ GARCÍA RAMÍREZ, Sergio: “En torno a la seguridad pública. Desarrollo penal y evolución del delito”, en Pedro José Peñaloza y Mario A. Garza Salinas (coords.), “Los desafíos de la seguridad pública en México”, Universidad Iberoamericana, UNAM, PGR, México, 2002, Pág. 81.

⁴⁶ Cfr. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Enciclopedia Jurídica. Ed. Porrúa, México, 2002, Tomo V, Pág. 385.

1.- Seguridad Nacional

Se hace en este momento dedicar un apartado al caso correspondiente a la seguridad nacional debido a la confusión que existe sobre la definición entre esta y la seguridad pública, el concepto de seguridad nacional surgió por primera vez en Estados Unidos después de la segunda Guerra Mundial, y cayo en desuso después de la guerra de Vietnam. En los años 70 del siglo XX, se reformuló el concepto para ampliar su contenido a aspectos económicos y sociales.⁴⁷

El Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M. nos aclara la visión jurídica de este término indicando que la Seguridad Nacional se refiere a todos aquellos programas, medidas e instrumentos que cierto Estado adopta para defender a su órganos supremos de un eventual derrocamiento violento subversivo interno o una agresión externa.⁴⁸ Del mismo modo afirma que desde el punto de vista jurídico la expresión “seguridad nacional” equivale a la de “seguridad estatal ” o “seguridad del Estado”, en virtud de que como lo afirma el doctrinario Hans Kelsen, el Estado no es mas que la personificación de un orden jurídico específico que ha alcanzado cierto grado de centralización.

Otra definición de Seguridad Nacional es aquella que se refiere a la noción de relativa estabilidad, calma o predictibilidad que se supone beneficiosa para el desarrollo de un país; así como a los recursos y estrategias para conseguirla (principalmente a través de la Defensa Nacional).⁴⁹

También podemos señalar aquella que nos dice que “es el grado relativo de garantía que a través de acciones políticas y económicas, psicosociales y militares, puede un Estado proporcionar a la nación que jurisdiccional, en una determinada época, para la consecución y salvaguarda de

⁴⁷ L. THORUP, Cathryn “La formulación de la agenda de seguridad nacional para la década de los noventa”, del libro En busca de la seguridad perdida, op. Cit., pág. 97

⁴⁸ Instituto de Investigaciones Jurídicas. Enciclopedia Jurídica. Ed. Porrúa, México, 2002, Tomo V, Pág. 383.

⁴⁹ http://es.wikipedia.org/wiki/Seguridad_nacional

los objetivos nacionales, a pesar de los antagonismos internos o externos existentes o previsibles”.⁵⁰

El Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) entiende por Seguridad Nacional las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano⁵¹, que conlleven a:

- I. La protección de la nación mexicana frente a las amenazas y riesgos que enfrente nuestro país;
- II. La preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio;
- III. El mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno;
- IV. El mantenimiento de la unidad de las partes integrantes de la Federación señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- V. La defensa legítima del Estado Mexicano respecto de otros Estados o sujetos de derecho internacional, y
- VI. La preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico social y político del país y sus habitantes.

Luís Herrera-Lasso nos dice que para él, la seguridad nacional “es el conjunto de condiciones necesarias para garantizar la soberanía, la independencia y la promoción del interés de la nación, fortaleciendo los componentes del proyecto nacional y reduciendo al mínimo las debilidades o

⁵⁰ Citada por GÓNAZALEZ RUIZ, et al. en la obra Seguridad Pública en México, UNAM, México, 1994, pág. 47

⁵¹ <http://www.cisen.gob.mx>

inconsistencias que pueden traducirse en ventanas de vulnerabilidad frente al exterior.”⁵²

Después de las definiciones anteriores podemos darnos cuenta del porque las confusiones, ya que incluso ambos conceptos son similares, pero hay que hacer notar el ámbito en el que se mueven ya que la seguridad nacional como hemos observado nos hace mención de la protección del estado de una forma integral tanto de ataques de estados extranjeros así como de desastres al interior del mismo, hay que señalar que los conceptos vertidos nos hablan de una protección del estado a diferencia de la seguridad pública que nos habla de una protección de la paz pública y de las personas, las variantes son diferentes dependiendo del momento en que se elaboren lo que las hace ver casi subjetivas, de ahí las confusiones, otro hecho relativo a esto es que las épocas nos definen los objetivos de la seguridad nacional, esto debido a que los fines que esta persigue están enfocados a lo que en su momento se considere un peligro para el estado, para el gobierno, así como para sus instituciones, es decir, conlleva mas a la protección del estado y su forma de gobierno que la de los habitantes de su territorio, es por eso que en las definiciones observamos que también se pueden contemplar riesgos en el orden interno no solo de desastres naturales sino de movimientos de grupos al interior del país que pudieran afectar el funcionamiento del estado. Hay que señalar que la propia acepción de seguridad pública es por definición más definida sobre su campo de acción a diferencia de la seguridad nacional, es por eso que algunos autores nos manejan el que haya dos tipos de entes que se encarguen de defender cada uno de estos campos, por un lado las diversas policías encargadas de la seguridad pública y por el otro las fuerzas armadas que hacen lo suyo con la seguridad nacional.

Expuesto lo anterior, cabe señalar que existen otros autores que distinguen a la Seguridad Nacional de la Seguridad Pública en razón de un orden de grado, como formas de combatir la violencia y los conflictos. En ese orden de ideas, primeramente se encontraría como forma de combatir la violencia y los conflictos, *el ámbito político*, donde la sociedad busca resolver

⁵² HERRERA-LASSO, Luis; “Balance y perspectivas en el uso del concepto de la seguridad nacional en el caso de México”, del libro En busca de la seguridad perdida, op. Cit., pág 391

estos problemas en el seno de sus comunidades y donde la injerencia del gobierno no es necesaria, únicamente la intervención de una institución de la comunidad que sea ampliamente reconocida como interlocutora, mediadora o con capacidad moral para intervenir; *El ámbito político*, es aquella forma de solución de conflictos, en donde el problema de la comunidad es resuelto por el gobierno, quien promueve la solución entre los ciudadanos mediante el consenso, mecanismos diplomáticos, reglas del juego y el estado de derecho, tratando de prevenir su agrandamiento.

Por lo que hace a nuestro tema señalan que el ámbito de la *seguridad pública* implica que el gobierno a través de la toma de decisiones, sistema de justicia, mecanismos de represión y readaptación social intentan someter a los individuos y/o grupos que no respetan el estado de derecho, intentando resolver la violencia y los conflictos graves sin que el Estado altere el orden jurídico.

Por último y por la gravedad de la violencia y los conflictos, esta como medio para solucionarlos la *seguridad nacional*, que actúa cuando la violencia y los conflictos ponen en riesgo la integridad o la calidad de vida de los ciudadanos y se ejerce este ámbito cuando el Estado y la sociedad fracasaron en sus políticas e intentos anteriores de resolverlos y entonces las soluciones contemplan medidas excepcionales, teniendo un alto costo para la sociedad y el Estado; sin embargo, de no actuarse de esta manera se tendrían las consecuencias de sufrir amenazas en la integridad de los ciudadanos, degradación de la calidad de vida e incluso la desaparición del Estado.⁵³

B. TIPOS DE FACULTADES (MARCO NORMATIVO)

Para dar principio a la enumeración del marco normativo, es preciso comenzar con nuestra ley suprema, es decir con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos encontrando como marco referencial de la Seguridad Pública los siguientes artículos:

-
1. ⁵³ Cfr. Salazar, Ana Maria. Seguridad Nacional Hoy, el reto de las democracias. México, Ed. Penagos, 2008, 23 y ss.

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.

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.

Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa no excederá del equivalente a un día de su ingreso.

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.

El Ejecutivo Federal podrá, con la aprobación del Senado en cada caso, reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional.

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.”

Artículo 115

“Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases 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;...”

“...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.

El Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente...”

Artículo 119

“Los Poderes de la Unión tienen el deber de proteger a los Estados contra toda invasión o violencia exterior. En cada caso de sublevación o trastorno interior, les prestarán igual protección, siempre que sean excitados por la Legislatura del Estado o por su Ejecutivo, si aquélla no estuviere reunida.

Cada Estado y el Distrito Federal están obligados a entregar sin demora a los indiciados, procesados o sentenciados, así como practicar el aseguramiento y entrega de objetos, instrumentos o productos del delito, atendiendo a la autoridad de cualquier otra entidad federativa que los requiera. Estas diligencias se practicarán, con intervención de las respectivas procuradurías generales de justicia, en los términos de los

convenios de colaboración que, al efecto, celebran las entidades federativas. Para los mismos fines, los Estados y el Distrito Federal podrán celebrar convenios de colaboración con el Gobierno Federal, quien actuará a través de la Procuraduría General de la República.

Las extradiciones a requerimiento de Estado extranjero, serán tramitadas por el Ejecutivo Federal, con la intervención de la autoridad judicial en los términos de esta Constitución, los Tratados Internacionales que al respecto se suscriban y las leyes reglamentarias. En esos casos, el auto del juez que mande cumplir la requisitoria será bastante para motivar la detención hasta por sesenta días naturales.”

En adelante debido a lo extenso de los textos jurídicos que regulan el ejercicio de las funciones en materia de seguridad pública hare una mención de los mismos en forma de listado ya que podría resultar un poco ocioso entrar al análisis de cada uno de estos al desviarnos del estudio del tema que nos concierne.

Por lo que concierne a las leyes encontramos las siguientes:

- ◆ Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. D.O.F. 2-II-2009.
- ◆ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. D.O.F. 29-XII-1976 (Última Reforma D.O.F. 01-X-2007)
- ◆ Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, D.O.F. 13-III-2002 (Última Reforma D.O.F. 21-VIII-2006)
- ◆ Ley de la Policía Federal Preventiva. D.O.F. 04-I-1999 (Última Reforma D.O.F. 25-X-2005)
- ◆ Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública. D.O.F. 11-XII-1995 (Última Reforma D.O.F. 23-VIII-2004)
- ◆ Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada. D.O.F. 07-XI-1996 (Última Reforma. D.O.F. 27-XI-2007)

- ◆ Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados. D.O.F. 19-V-1971 (Última Reforma D.O.F. 02-IX-2004)
- ◆ Ley para el Tratamiento de Menores Infractores, para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal. D.O.F. 24-XII-1991 (Última Reforma D.O.F. 25-VI-2003)
- ◆ Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura. D.O.F. 27-XII-1991 (Última Reforma D.O.F. 10-I-1994)
- ◆ Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental D.O.F. 11-VI-2002. (Última Reforma D.O.F. 06-VI-2006)
- ◆ Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos. D.O.F. 11-I-1972 (Última Reforma D.O.F. 23-I-2004)
- ◆ Ley del Registro Público Vehicular. (D.O.F. 01-IX-2004)
- ◆ Ley de Seguridad Nacional. D.O.F. 31-I-2005 (Última Reforma D.O.F. 26-XII-2005)
- ◆ Ley General de Protección Civil. D.O.F. 12-V-2000 (Última Reforma D.O.F. 24-IV-2006)
- ◆ Ley Federal de Seguridad Privada (D.O.F. 06-VII-2006)
- ◆ Ley General de Bienes Muebles D.O.F. 20-V-2004 (Última Reforma D.O.F. 31-VIII-2007)

Los Códigos, Reglamentos y Decretos son los siguientes:

- Código Penal Federal. D.O.F. 14-VIII-1931 (Última Reforma 27-Xi-2007)
- Código Federal De Procedimientos Penales. D.O.F. 30-VIII-1934 (Última Reforma D.O.F. 27-XI-2007)
- Código de Ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal D.O.F. 31-VII-2002.
- Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública. D.O.F. 12-III-2007.
- Reglamento de la Policía Federal Preventiva. D.O.F. 26-IV-2000 (Última Reforma D.O.F. 26-VI-2006)

- Reglamento del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. D.O.F. 6-V-2002.
- Reglamento del Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social. D.O.F. 6-V-2002.
- Reglamento de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos. D.O.F. 06-V-1972.
- Reglamento de los Centros Federales de Readaptación Social. D.O.F. 06-IV-2006.
- Reglamento de los Servicios de Seguridad Privada. D.O.F. 13-X-2004)
- Reglamento para la Transparencia y el Acceso a la Información Pública Gubernamental. D.O.F. 11-VI-2003.
- Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. D.O.F. 31-V-2007.
- Decreto Por el que se aprueba el Programa Nacional de Seguridad Pública 2001-2006. D.O.F. 14-I-2003.

Existen también otros ordenamientos, que se enumeran a continuación:

- Acuerdo 10/2007 del Secretario de Seguridad Pública por el que se delega en el Oficial Mayor de la Secretaría de Seguridad Pública la facultad para autorizar las erogaciones por los conceptos que se indican. (fecha de publicación D.O.F. 30-XI-2007).
- Acuerdo número 01/2007 del pleno de la Comisión del Servicio Civil de Carrera Policial, que establece el Comité de Ayudantía de dicha comisión. (fecha de publicación D.O.F. 16-IV-2007).
- Acuerdo 03/2007 del Secretario de Seguridad Pública, por el que se adscriben orgánica y funcionalmente las unidades jurídicas regionales, a la unidad administrativa de asuntos jurídicos de la Policía Federal Preventiva. (fecha de publicación D.O.F. 19-IV-2007).

- Acuerdo 05/2007 del Secretario de Seguridad Pública, por el que se crea la instancia de coordinación de la policía federal (fecha de publicación D.O.F. 25-IV-2007).
- Acuerdo 02/2007 del Secretario de Seguridad Pública, por el que se crean el Consejo Asesor y el Comité Técnico de la plataforma México. (fecha de publicación D.O.F. 29-III-2007).
- Acuerdo número 03/2007 del pleno de la Comisión del Servicio Civil de Carrera Policial que define el régimen homólogo de grados correlativos a los cargos de mando siguientes: Jefe de Estado Mayor, Coordinadores, Directores Generales, comandantes de región, comandantes de sector, directores generales adjuntos, comandantes de destacamento, comandantes de comisarías de puertos, fronteras y de aeropuertos. (fecha de publicación D.O.F. 17-X-2007).
- Acuerdo 09/2007 del Secretario de Seguridad Pública, por el que se establecen las bases generales para la integración y funcionamiento del consejo ciudadano de seguridad pública. (fecha de publicación D.O.F. 14-XI-2007).
- Acuerdo 04/2007 del Secretario de Seguridad Pública por el que se adscriben orgánicamente las unidades administrativas y los órganos administrativos desconcentrados de la Secretaría de Seguridad Pública. (fecha de publicación D.O.F. 07-V-2007).
- Acuerdo 07/2007 del Secretario de Seguridad Pública, por el que se expide el manual de normas del servicio civil de carrera policial de la Policía Federal Preventiva. (fecha de publicación D.O.F. 27-VIII-2007)
- Acuerdo 01/2007 del pleno de la Comisión de Honor y Justicia de la Policía Federal Preventiva, por el que establece su domicilio legal para oír y recibir toda clase de notificaciones, acuerdos, documentos y valores, así como para llevar a cabo las audiencias relativas a los procedimientos disciplinarios que le corresponde conocer en el ámbito de su competencia, para todos los efectos legales a que haya lugar. (fecha de publicación 28-VI-2007)

- Acuerdo número 02/2007 de la Comisión del Servicio Civil de Carrera Policial de la Policía Federal Preventiva, por el que establece su domicilio legal para oír y recibir toda clase de notificaciones, acuerdos, documentos y valores, para todos los efectos a que haya lugar. (fecha de publicación 28-VI-2007)
- Acuerdo 06/2007 del Secretario de Seguridad Pública, por el que se establecen los lineamientos generales para el funcionamiento del comité de mejora regulatoria interna de la Secretaría de Seguridad Pública. (fecha de publicación 19-VII-2007)
- Acuerdo por el que la Secretaría de Seguridad Pública, establece su domicilio legal para oír y recibir toda clase de notificaciones, acuerdos, documentos y valores, para todos los efectos legales a que haya lugar. (fecha de publicación D.O.F.18-I-2007)
- Acuerdo por el que se delegan facultades a favor de servidores públicos de la Secretaría de Seguridad Pública y celebrar y suscribir contratos y pedidos que se deriven de los actos jurídico-administrativos previstos en las leyes y ordenamientos aplicables. (fecha de publicación D.O.F. 11-VII-2005)
- Acuerdo por el que se crea el Gabinete de Seguridad Pública. (fecha de publicación D.O.F. 06-I-2005)
- Acuerdo del Consejo Nacional de Seguridad Pública por el que se aprueban los criterios de asignación, fórmulas y variables utilizadas en el cálculo para la distribución de los recursos del fondo de aportaciones para la seguridad pública de los estados y del distrito federal, en el año 2005, así como el resultado de su aplicación por cada estado y el Distrito Federal. (fecha de publicación D.O.F. 31-I-2005)
- Aclaración al Acuerdo del Consejo Nacional de Seguridad Pública por el que se aprueban los criterios de asignación, fórmulas y variables utilizadas en el cálculo para la distribución de los recursos del fondo de aportaciones para la seguridad pública de los estados y del distrito federal, en el año 2005, así como el resultado de su aplicación por cada estado y el Distrito Federal,

publicado el 31 de enero de 2005. (fecha de publicación D.O.F. 14-II-2005)

- Acuerdo por el que se impone el nombre de Ramón Martín Huerta al auditorio institucional de la Secretaría de Seguridad Pública. (fecha de publicación D.O.F. 20-X-2005)
- Presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio fiscal 2006. (fecha de publicación D.O.F. 22-XII-2005)
- Presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio fiscal 2005. (fecha de publicación D.O.F. 20-XII-2004)
- Presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio fiscal 2004. (fecha de publicación D.O.F. 31-XII-2003)
- Circular ssp/dgrsersp-01/2002, mediante el cual se da a conocer los requisitos y formatos para realizar trámites ante la dirección general de seguridad privada de la Secretaría de Seguridad Pública.
- Normas Generales para el registro, afectación, disposición final y baja de bienes muebles de la Administración Pública Federal Centralizada. D.O.F. 30-XII-2004.

1. Facultad concurrente y coincidente a partir de la reforma del artículo 21 Constitucional en 1994.

A raíz de la reforma realizada a nuestra Carta Magna el 31 de diciembre de 1994 se presentó en el ámbito jurídico administrativo una nueva situación a tomar en cuenta para el ejercicio de la seguridad pública cambiando el panorama que se tenía contemplado hasta ese momento, es por la importancia que tiene este suceso que consideró necesario realizar una señalamiento especial sobre el mismo.

Para comenzar es necesario tratar algunos breves antecedentes, la materia de seguridad pública en nuestro pasado prehispánico fue encomendada a los Doce Jueces del Tribunal Superior de Cihuacoátl, para después pasar en la época colonial a la Audiencia, quien era el máximo órgano

jurisdiccional del virreinato, dichas instituciones fungían como órganos jurisdiccionales y a su vez se encargaban de perseguir e investigar los delitos de los cuales tenían conocimiento.⁵⁴ Durante los inicios de la época independiente de nuestro país, la seguridad pública pasó como una función del jefe político y del poder ejecutivo que, como vimos anteriormente, durante el siglo XIX osciló entre la forma de organización federal y la centralizada, y que se enfocaron primordialmente a la aplicación de penas y medidas de seguridad y no a la visión que actualmente permea en nuestra Constitución, de abarcar el fenómeno de manera integral. No es sino hasta el Constituyente de 1917, que se discute la materia de la seguridad pública, aunque de manera imprecisa y vaga, limitándose a señalar que la aplicación de sanciones administrativas de multa o arresto compete a las autoridades administrativas y de ordenar que la investigación y persecución de los delitos compete al Ministerio Público auxiliado de la otrora Policía Judicial.

Finalmente el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fue reformado el 31 de diciembre de 1994 indicando que, dicha función primordial de cualquier estado, compete de manera concurrente a la Federación, Estados, Municipios y al Distrito Federal la Seguridad Pública.

De la anterior afirmación es de analizarse el término concurrente, para expresar de inicio que la Constitución Federal distribuye diversas materias entre los diversos sujetos jurídico-públicos creados por la misma ya sea de manera exclusiva, coincidente o concurrente.

A mayor abundamiento, es de señalarse que esa esfera de atribuciones que ordena y faculta la Constitución Federal, puede a su vez ser ejercida por uno solo de los entes jurídico-públicos, a la cual se le denomina facultad *exclusiva*; por otra parte existen atribuciones que son encomendadas a dos o más sujetos jurídico-públicos quienes la pueden ejercer conjunta o separadamente, dicha facultad se le denomina facultad *coincidente*; por último existen atribuciones en las que dos o más entes jurídico-públicos deben de

⁵⁴ Cfr. Ramírez Marín, Juan. Seguridad Pública y Constitución. Editorial Porrúa, México, 2003. Pág. 261-262.

coordinarse y, como lo diría la Real Academia Española⁵⁵, contribuirse para llevar a cabo la función que les fue encomendada, de acuerdo a la participación que les sea determinada por una ley general, dicha facultad es la denominada *concurrente*.

Una vez aclarado nuestro marco histórico y teórico sobre el tema, es de señalarse que la función de la Seguridad Pública al dirigirse a proteger a las mismas personas y sus bienes jurídicos, implica que los sujetos jurídico-públicos encargados de llevar a cabo esa función tengan que llevar a cabo una relación o interconexión entre sí, a fin de no producir un encuentro de decisiones y acciones que recaen sobre el mismo ámbito material, para así lograr un ejercicio eficaz, armónico y coherente de la facultad otorgada.

C. LA SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA FEDERAL

Como una parte importante del tema a tratar hay que realizar una mención obligada respecto a la Secretaría de Seguridad Pública Federal, esta nace gracias a un decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 30 de noviembre del año 2000, en el cual se reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de Radio y Televisión; la Ley General que establece las bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública; la Ley de la Policía Federal Preventiva y la Ley de Pesca.

De acuerdo al artículo primero de la Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública se establece que "...es la dependencia de la Administración Pública Federal que tiene por objeto preservar la libertad, el orden y la paz públicos; así como salvaguardar la integridad y derechos de las personas, auxiliar a la Procuraduría General de la República y a los Poderes de la Unión, prevenir la comisión de delitos, desarrollar la política de seguridad pública del Poder Ejecutivo Federal y proponer su política criminal, administrar el sistema penitenciario federal, y el relativo al tratamiento de menores infractores, en los términos de las atribuciones que le encomiendan la Ley

⁵⁵ Véase el verbo "concurrir" en la dirección electrónica: <http://buscon.rae.es/draeI/>

Orgánica de la Administración Pública Federal y otras leyes federales, así como los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República.”

La Secretaría de Seguridad Pública forma parte de la administración pública centralizada, en el artículo 30 bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal enuncia las siguientes facultades:

- 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 Consejo Nacional de Seguridad Pública;
- IV.** Representar al Poder Ejecutivo Federal en el Sistema Nacional de Seguridad Pública;
- V.** Proponer al Consejo Nacional de Seguridad Pública la designación del Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública y, en su caso, removerlo libremente;
- VI.** Proponer en el seno del Consejo Nacional de Seguridad Pública, 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 Sistema Nacional de Seguridad Pública, 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 Policía Federal Preventiva, 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 Policía Federal Preventiva;

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 Procuraduría General de la República, 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 Sistema Nacional de Seguridad Pública, con otras autoridades federales, estatales, municipales y del Distrito Federal, 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 Sistema Nacional de Seguridad Pública, cuando así lo soliciten otras autoridades federales, estatales, municipales o del Distrito Federal 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 Procuraduría General de la República, 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 infractores, en términos de la política especial correspondiente y con estricto apego a los derechos humanos; y

XXVI. Promover la celebración de convenios entre las autoridades federales, y de éstas, con aquéllas estatales, municipales y del Distrito Federal competentes, en aras de lograr la efectiva coordinación y

funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública y el combate a la delincuencia, y

XXVII. Las demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.⁵⁶

Sus objetivos esencialmente son los siguientes son:

- ❖ Preservar la libertad, el orden y la paz públicos.
- ❖ Salvaguardar la integridad y derechos de las personas.
- ❖ Auxiliar a la Procuraduría General de la República y a los Poderes de la Unión.
- ❖ Prevenir la comisión de delitos.
- ❖ Desarrollar la Política de Seguridad Pública del Poder Ejecutivo Federal.
- ❖ Proponer su Política Criminal.
- ❖ Administrar el Sistema Penitenciario Federal y el relativo al tratamiento de menores infractores.⁵⁷

Para llevar a cabo sus funciones la Secretaría de Seguridad Pública cuenta dentro de su estructura con las siguientes unidades administrativas y organismos administrativos desconcentrados:

- I. Subsecretaría de Planeación y Protección Institucional;
- II. Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana;
- III. Subsecretaría del Sistema Penitenciario Federal;
- IV. Subsecretaría de Tecnologías de la Información;
- V. Oficialía Mayor;
- VI. Unidad de Información y Análisis;
- VII. Unidad de Asuntos Jurídicos;
- VIII. Unidad de Administración e Infraestructura;
- IX. Coordinación General de la Plataforma México;

⁵⁶ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Última publicación en el Diario Oficial de la Federación 17-06-2009

⁵⁷ Portal de la Secretaría de Seguridad Pública. Objetivos.

http://www.ssp.gob.mx/portalWebApp/appmanager/portal/desk?_nfpb=true&_pageLabel=portals_portal_page_m2p1p2&content_id=810425&folderNode=810240&folderNode1=810219

- X.** Dirección General de Gestión de Servicios de Tecnologías de Información;
- XI.** Dirección General de Desarrollo Tecnológico;
- XII.** Dirección General de Planeación y Evaluación;
- XIII.** Dirección General de Seguridad Privada;
- XIV.** Dirección General de Prevención del Delito y Participación Ciudadana;
- XV.** Dirección General de Derechos Humanos;
- XVI.** Dirección General de Política Penitenciaria;
- XVII.** Dirección General de Desarrollo Penitenciario;
- XVIII.** Dirección General de Transparencia y Mejora Regulatoria;
- XIX.** Dirección General de Comunicación Social;
- XX.** Dirección General de Análisis Estadístico y Prospectiva;
- XXI.** Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto;
- XXII.** Dirección General de Recursos Humanos;
- XXIII.** Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales;
- XXIV.** Dirección General de Obras Públicas y Servicios;
- XXV.** Dirección General de Sistemas Administrativos;
- XXVI.** Dirección General de Procedimientos Constitucionales;
- XXVII.** Dirección General de lo Consultivo;
- XXVIII.** Dirección General de lo Contencioso, y
- XXIX.** Órganos Administrativos Desconcentrados:
 - a) Policía Federal;
 - b) Servicio de Protección Federal;
 - c) Prevención y Readaptación Social;
 - d) Consejo de Menores, y
 - e) Centro de Investigación y Estudios en Seguridad.⁵⁸

Asimismo, para el ejercicio de sus funciones, contará con directores generales adjuntos, directores, subdirectores, jefes de departamento, y demás unidades administrativas subalternas que figuren en las estructuras autorizadas en su presupuesto, cuya adscripción y funciones serán establecidas en el

⁵⁸ Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública. Última publicación en el Diario Oficial de la Federación 28-04-2010. Artículo 3

Manual de Organización General de la Secretaría y, en su caso, en los de sus órganos administrativos desconcentrados.

Por su parte el Secretario tendrá las siguientes facultades las cuales son **indelegables**:

- I. Definir las políticas de seguridad pública en el ámbito federal que comprendan los objetivos, estrategias y acciones;
- II. Someter a consideración del Presidente, las medidas que garanticen la congruencia de la política criminal entre las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;
- III. Informar periódicamente al Presidente sobre el cumplimiento de sus atribuciones;
- IV. Proponer al Presidente, en su caso, el responsable de la Unidad de Asuntos Internos de la Policía Federal;
- V. Participar en el Consejo;
- VI. Presidir las Conferencias Nacionales de Secretarios de Seguridad Pública o sus equivalentes;
- VII. Designar al presidente de la Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario;
- VIII. Nombrar y remover a los Secretarios Técnicos de las Conferencias Nacionales previstas en la fracción que antecede, en términos de la Ley General;
- IX. Proponer a la Conferencia Nacional de Secretarios de Seguridad Pública los contenidos del Programa Rector de Profesionalización;
- X. Proponer al Titular del Ejecutivo Federal, el nombramiento del Presidente y los miembros de la Sala Superior del Consejo de Menores;
- XI. Designar al responsable del control, suministro y adecuado manejo de la información a que se refiere el artículo 39, Apartado B, fracción VI, de la Ley General;
- XII. Nombrar y remover libremente a los Jefes de Unidad, Coordinadores y Directores Generales, así como a los titulares de los órganos administrativos desconcentrados en los casos que legalmente

proceda, así como a los representantes de la Secretaría en comisiones, entidades federativas y organismos nacionales e internacionales;

- XIII.** Recibir en acuerdo al Titular de la Unidad de Asuntos Internos de la Policía Federal, para el despacho de los asuntos relevantes de su competencia;
- XIV.** Representar al Presidente en las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los casos en que lo determine el Titular del Ejecutivo Federal, pudiendo ser suplido de conformidad con lo dispuesto en el artículo 42 del presente Reglamento;
- XV.** Expedir los acuerdos, manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público y demás disposiciones normativas internas, en el ámbito de su competencia, que considere necesarias para cumplir con los fines de la Dependencia y, en su caso, ordenar su publicación;
- XVI.** Aprobar el sistema destinado a obtener, analizar, estudiar y procesar información para prevenir la comisión de delitos;
- XVII.** Aprobar el Programa Anual de Trabajo y el anteproyecto de Presupuesto de la Secretaría;
- XVIII.** Proponer al Presidente la expedición, modificación, abrogación o derogación de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, órdenes y demás disposiciones relativas a la seguridad pública federal de conformidad a los procedimientos previstos en la normatividad aplicable;
- XIX.** Proponer ante las instancias competentes la normatividad tipo, que permita homogenizar los esquemas operativos y funcionales de los cuerpos de seguridad pública a nivel nacional;
- XX.** Proponer a las instancias competentes los instrumentos necesarios que permitan la coordinación para la vigilancia y protección de las Instalaciones Estratégicas;

- XXI.** Proponer al Presidente la constitución del Grupo Interinstitucional para las instalaciones estratégicas, en términos de la Ley General;
- XXII.** Ordenar la creación y, en su caso, presidir las comisiones internas, transitorias o permanentes, que se requieran para el mejor despacho de los asuntos de la Secretaría, y
- XXIII.** Las demás que con este carácter le confieran otras disposiciones aplicables o le encomiende el Presidente.⁵⁹

Como podemos observar las funciones de la Secretaria de Seguridad Pública Federal son muy amplias y la forma de actuar para cada una de estas varia dependiendo de la normatividad que se aplica a cada función ya que en varias de ellas solo se precisa el “qué” debe hacer pero no el “cómo” atendiendo a otros reglamentos que le indican el como de su actuar.

En cuanto a la relación que esta dependencia guarda con las entidades federativas hay que hacer notar la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública la cual tiene entre sus objetivos establecer las bases de coordinación entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios para la integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública, y cuya instancia superior es el Consejo Nacional de Seguridad Pública el cual se integra de la siguiente manera:

- I.** El Presidente de la República, quien lo presidirá;
- II.** El Secretario de Gobernación;
- III.** El Secretario de la Defensa Nacional;
- IV.** El Secretario de Marina;
- V.** El Secretario de Seguridad Pública;
- VI.** El Procurador General de la República;
- VII.** Los Gobernadores de los Estados;
- VIII.** El Jefe del Gobierno del Distrito Federal, y
- IX.** El Secretario Ejecutivo del Sistema.⁶⁰

⁵⁹ Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública. Última publicación en el Diario Oficial de la Federación 28-04-2010. Artículo 8

⁶⁰ Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Última publicación en el Diario Oficial de la Federación 02-01-2009. Artículo 12

Originalmente en la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública⁶¹ en el encargado de presidir el Consejo Nacional de Seguridad Pública era el Secretario de Seguridad Pública, y el Presidente de la República no formaba parte del Consejo, actualmente en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública esto ha sido modificado, además de que en caso de ausencias será suplido por el Secretario de Gobernación, y los demás integrantes del Consejo Nacional deben asistir personalmente.

⁶¹ Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Última publicación en el Diario Oficial de la Federación 23-08-2004. Artículo 12

CAPITULO III

Casos Prácticos

Es preciso señalar que estos casos fueron escogidos para tratar de analizar las formas de actuación que se tuvieron o tienen en cada caso en materia de seguridad pública y calificar su desempeño.

A. Narcotráfico

1. Antecedentes

El combate contra el ilegal tráfico de drogas inicio internacionalmente a mediados de 1982, cuando el Presidente Estadounidense en turno, Ronald Reagan (1981-1989) señaló que la cocaína era uno de los satanes para su política de Seguridad Nacional; por lo que es a partir de esta expresión, que el gobierno de los Estados Unidos de América ha mantenido un ataque frontal contra el narcotráfico, al grado de intervenir política y militarmente en varios países Latinoamericanos.

Esta lucha contra el tráfico de estupefacientes originariamente se llevó a cabo en los territorios de Colombia y Estados Unidos de América; sin embargo, principalmente por su posición geográfica y su situación social y económica, México entró a la dinámica de este fenómeno internacional, primeramente como país de paso o tránsito del transporte de la cocaína y heroína producida en Colombia y comercializada en los Estados Unidos de América.

“El combate de la DEA y el FBI parece poner mayor atención en la forma de transportación y distribución que en la demanda creciente de los adolescentes y jóvenes del pueblo norteamericano, pues cada solicitud de droga siempre habrá quien la envíe”.⁶²

Cabe señalar que del 8 al 10 de Junio de 1998 se llevó a cabo en la Ciudad de Nueva York la “Cumbre Mundial de Drogas”; la cual se concentró en

⁶² Martínez Garnelo, Jesús. Sistema Nacional de Seguridad Pública. Editorial Porrúa, México 2005, 2° edición. Pág. 859.

adoptar un plan mundial para una gran reducción de la oferta y la demanda de drogas en el año 2008.

Ante esta política internacional de combate al narcotráfico, implementada por los Estados Unidos, nuestro país se vio orientado a seguir dicha política implementando programas y estrategias como lo es la Plataforma México o el Plan Mérida también conocido como Iniciativa Mérida o Plan México.

Sin embargo, como señala el autor Jesús Martínez Garnelo⁶³ estos planes y programas de acción se han enfocado en la erradicación de la producción en los países latinoamericanos, lo cual no ha producido sino el incremento de los índices de comisión de delitos e infracciones derivados de este combate, debido a que el traficante con tal de mantener su ilícita empresa, ataca violentamente a las instituciones y a las sociedades en las que sus gobiernos han decidido o han sido dirigidos ha tener una política de combate al narcotráfico desde su producción.

Los gobiernos latinoamericanos no han estudiado el combate del tráfico de drogas en aras de “una reforma de la sociedad misma y de sus fundamentos sociales y espirituales”, como medida de ataque a la demanda y no a la producción de drogas, tal y como lo indicara el literato Octavio Paz.

2. Definición y estudio jurídico.

Así las cosas, teniendo al narcotráfico como uno de los principales problemas que aqueja a nuestra sociedad actualmente y como una de las variantes de la delincuencia organizada, se hace necesario definir de que hablamos, el tráfico de drogas o narcotráfico es un delito que consiste en facilitar o promocionar el consumo ilícito de determinadas sustancias o vegetales como los estupefacientes, psicotrópicos y demás previstos en la Ley General de Salud y que atentan contra la salud pública cuyo fin es perseguir un lucro. Este no es un problema que afecte solo al estado mexicano sino que es de índole internacional, aun así el estado actúa en dos formas, dentro del

⁶³ Ídem, Pág. 869 y ss.

ámbito nacional y en cooperación con otros estados, la parte a la que daremos estudio aquí es la referida al ámbito nacional.

La comisión de este delito puede darse en dos formas por medio de la delincuencia organizada o por una o varias personas en forma desorganizada, las cuales realicen alguna de las conductas que la ley sanciona dentro del rubro de delitos contra la salud, pero es en su aspecto de delincuencia organizada donde mayor sanción punible alcanza este delito.

Debido a esa naturaleza de delincuencia organizada con la que cuenta, esta merece una especial mención ya que es un problema de todas las entidades federativas en menor o mayor grado y de la federación en general.

La Organización de las Naciones Unidas dentro de su Octavo Congreso sobre “Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente” nos da una posible definición de lo que es la delincuencia organizada como “una serie de actividades delictivas complejas que llevan a cabo a gran escala, organizaciones y grupos estructurados y que consisten en crear, mantener y explotar mercados de bienes y servicios ilegales, con la principal finalidad de crear beneficios económicos y obtener poder”.⁶⁴

Otra definición es la que nos ofrece Álvaro Búnster Briceño como “la operación continua, a través de la reiteración de acciones delictivas de diversa índole, enderezadas a lucrar con la apertura, mantenimiento y explotación de mercados de bienes y servicios, efectuada por entes empresariales jerárquicamente estructurados, y como regla, dotados al efecto de recursos materiales y redes especialmente ilimitadas de operación”⁶⁵.

Como se puede observar las definiciones no distan demasiado una de otra es por esa razón que en este punto es necesario revisar las características esenciales de la delincuencia organizada, para distinguir la misma de las simples agrupaciones de sujetos para cometer alguna conducta delictiva como

⁶⁴ Organización de las Naciones Unidas. 8vo Congreso sobre Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente. A/CONF. 144/15, Pág. 7.

⁶⁵ BUNSTER BRICEÑO, Álvaro. “La delincuencia organizada frente al derecho” en BOLETÍN MEXICANO DE DERECHO COMPARADO. UNAM/Instituto de Investigaciones Jurídicas. Nueva Serie; México 1996. Año XXIX, N° 87, Págs. 757 – 759.

asociaciones delictuosas, pandillas, bandas de barrio o cualquier otra figura similar que por el número de personas que participan en estos delitos pudieran confundirse con el término de delincuencia organizada:

Por lo que al respecto, señala el autor Álvaro Búnster Briceño, las características esenciales de la delincuencia organizada son:

- a) *La delincuencia organizada aparece como un modo estable y permanente de obrar en contra de la ley en un campo de transacciones vinculado materialmente a mercados de bienes y servicios. No hay una sola actividad de estos entes empresariales criminales... que no importe operar en un mercado, creado o utilizado por ellos, en que se comercien bienes, a veces ilícitamente producidos y otras ilícitamente obtenidos.*
- b) *La actual variedad de rubros adoptados como suyos por la delincuencia organizada es creciente: a la explotación del rackets (extorsión, de la prostitución, del juego, del alcohol y de las drogas, del robo transnacional de automóviles, del tráfico ilegal de armas, del secuestro con exigencia de rescate, ha seguido entre muchas otras, la del proxenetismo, el espionaje de la vida privada, el tráfico de niños tanto para propósitos de adopción indebida como de pedofilia o de ilícita privación de órganos con fines de transplante, sin contar con la práctica del contrabando y de la inmigración fraudulenta de personas. Y no es infrecuente, por cierto, que la organización respectiva adopte como propias más de una de estas metas.*
- c) *Característica indeclinable de la delincuencia organizada es la explotación simultánea de los mercados ilícitamente abiertos y mantenidos por ella y de giros ilícitos de actividad en la industria, la prestación de servicios, el comercio y las finanzas. Sabe entremezclarlas con singular habilidad y eficacia y para ello pone en juego todo su potencial económico indebidamente alcanzado, a menudo con grave y a veces definitivo quebrante de ciertas estructuras sociales y económicas.*

- d) *Desde tiempos también lejanos suele ostentar la delincuencia organizada, en grado apreciable, el don de la ubicuidad. La interdependencia de la economía mundial y la disminución de la distancia física entre las naciones le han hecho posible operar transnacionalmente y extender sus redes, por imperativos de la propia dinámica delictiva. Estos imperativos pueden provenir, de una necesidad de división del trabajo o de la materia prima, la mercadería misma, o los usuarios o consumidores, se encuentren en el exterior. Y ello sin perjuicio de las formas de entendimiento y de alianza con entidades afines de otros países, en actividades de mutuo provecho ilícito.*
- e) *En las empresas de la criminalidad organizada actúa generalmente un número considerable de personas de las más diversas condiciones sociales, culturales y económicas, que se desempeñan en muy variados menesteres y con diferentes grados de responsabilidad.*
- f) *A esta especie de delincuencia, que se erige sobre bases distintas de aquellas en que reposan los episodios delictivos eventuales y contingentes de que son actores unas cuantas personas ligadas en una relación participativa es connatural un aparato de poder. Este debe ser adecuado al ejercicio en gran escala de las actividades criminales que desarrolla. La estructura empresarial de dicho aparato asume la forma de una pirámide, en cuya cúspide aparece situada la jefatura, desde la que jerarquizadamente se pasa a personas con funciones sectoriales de decisión, y se desciende luego a mandos medios y, bajo éstos, a quienes ejercen funciones más o menos menestrales u obran derechamente como simples ejecutores de los actos delictivos singulares dispuestos por la jefatura.*

Para comenzar con su análisis hay que hacer alusión en primer lugar a las conductas que son consideradas por la ley como necesarias para la comisión de este delito, por lo cual es necesario revisar el Código Penal

Federal, dentro de sus artículos 194 y 195, párrafo primero de la legislación citada, los cuales mencionan lo siguiente:

“Artículo 194.- Se impondrá prisión de diez a veinticinco años y de cien hasta quinientos días multa al que:

I.- Produzca, transporte, trafique, comercie, suministre aun gratuitamente o prescriba alguno de los narcóticos señalados en el artículo anterior, sin la autorización correspondiente a que se refiere la Ley General de Salud;

Para los efectos de esta fracción, por producir se entiende: manufacturar, fabricar, elaborar, preparar o acondicionar algún narcótico, y por comerciar: vender, comprar, adquirir o enajenar algún narcótico.

II.- Introduzca o extraiga del país alguno de los narcóticos comprendidos en el artículo anterior, aunque fuere en forma momentánea o en tránsito.

Si la introducción o extracción a que se refiere esta fracción no llegare a consumarse, pero de los actos realizados se desprenda claramente que esa era la finalidad del agente, la pena aplicable será de hasta las dos terceras partes de la prevista en el presente artículo.

III.- Aporte recursos económicos o de cualquier especie, o colabore de cualquier manera al financiamiento, supervisión o fomento para posibilitar la ejecución de alguno de los delitos a que se refiere este capítulo; y

IV.- Realice actos de publicidad o propaganda, para que se consuma cualesquiera de las instancias comprendidas en el artículo anterior.

Las mismas penas previstas en este artículo y, además, privación del cargo o comisión e inhabilitación para ocupar otro hasta por cinco años, se impondrán al servidor público que, en ejercicio de sus funciones o aprovechando su cargo, permita, autorice o tolere cualesquiera de las conductas señaladas en este artículo.”

Artículo 195.- Se impondrá de cinco a quince años de prisión y de cien a trescientos cincuenta días multa, al que posea alguno de los narcóticos señalados en el artículo 193, sin la autorización correspondiente a que se refiere la Ley General de Salud, siempre y cuando esa posesión sea con la finalidad de realizar alguna de las conductas previstas en el artículo 194.”

Como se puede leer las conductas que se consideran parte de este delito son variadas, en artículos posteriores de la misma legislación se pueden apreciar diversas variantes en la realización de estas que por su carácter específico son sancionadas de manera distinta pero estos artículos son la piedra angular sobre la cual se nos expresan las conductas básicas a sancionar.

Ahora es necesario revisar lo que al respecto sanciona la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, misma que nos muestra la relevancia que han alcanzado esta clase de delitos dentro de nuestra sociedad, para su estudio a continuación señaló aquellos artículos que se involucran al tema en comento:

“Artículo 2o.- 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, serán sancionadas por ese solo hecho, como miembros de la delincuencia organizada:

I. Terrorismo, previsto en los artículos 139 al 139 Ter y terrorismo internacional previsto en los artículos 148 Bis al 148 Quáter; contra la salud, previsto en los artículos 194 y 195, párrafo primero; falsificación o alteración de moneda, previstos en los artículos 234, 236 Y 237; operaciones con recursos de procedencia ilícita, previsto en el artículo 400 Bis; y el previsto en el artículo 424 Bis, todos del Código Penal Federal;...”

De este artículo claramente nos podemos dar cuenta de las características que se consideran necesarias para catalogar a una persona como miembro de la delincuencia organizada, y mas específicamente para nuestro estudio un miembro de la delincuencia organizada dedicada al tráfico de drogas, en primer lugar considera que debe haber al menos tres personas involucradas las cuales deben contar con una organización o planeación para realizar sus actos delictivos los que invariablemente deberán tener como objetivo cometer los delitos contra la salud que se mencionan en los artículos 194 y 195, párrafo primero del Código Penal Federal.

“Artículo 3o.- Los delitos a que se refieren las fracciones I, II, III y IV del artículo anterior, que sean cometidos por algún miembro de la delincuencia organizada, serán investigados, perseguidos, procesados y sancionados conforme a las disposiciones de esta Ley...”

Este artículo es claro, al tratarse de delincuencia organizada las sanciones que se impongan a los delincuentes emanaran de este ordenamiento.

“Artículo 4o.- Sin perjuicio de las penas que correspondan por el delito o delitos que se cometan, al miembro de la delincuencia organizada se le aplicarán las penas siguientes:

I. En los casos de los delitos contra la salud a que se refiere la fracción I del artículo 2o. de esta Ley:

a) A quien tenga funciones de administración, dirección o supervisión, respecto de la delincuencia organizada, de veinte a cuarenta años de prisión y de quinientos a veinticinco mil días multa, o

b) A quien no tenga las funciones anteriores, de diez a veinte años de prisión y de doscientos cincuenta a doce mil quinientos días multa.

II. En los demás delitos a que se refiere el artículo 2o. de esta Ley:

a) A quien tenga funciones de administración, dirección o supervisión, de ocho a dieciséis años de prisión y de quinientos a veinticinco mil días multa, o

b) A quien no tenga las funciones anteriores, de cuatro a ocho años de prisión y de doscientos cincuenta a doce mil quinientos días multa.”

En este artículo podemos observar claramente la importancia que el legislador le da a la comisión de los delitos contra la salud que practica la delincuencia organizada al realizar una distinción entre las sanciones que corresponden a esta con respecto de la demás conductas punibles a la delincuencia organizada.

“**Artículo 5o.-** Las penas a que se refiere el artículo anterior se aumentarán hasta en una mitad, cuando:

I. Se trate de cualquier servidor público que participe en la realización de los delitos previstos para la delincuencia organizada. Además, se impondrán a dicho servidor público, destitución e inhabilitación para desempeñar cualquier cargo o comisión públicos, o

II. Se utilice a menores de edad o incapaces para cometer cualesquiera de los delitos a que se refiere esta Ley.”

Es comprensible el aumento en sanciones con respecto a la calidad que tienen las clases de individuos que se mencionan en el artículo anterior ya que es precisamente esa calidad con la que cuentan la que nos muestra los alcances que en la actualidad tiene la delincuencia organizada, en primer lugar al auxiliarse de servidores públicos para la comisión de los delitos ya que estos les proporcionan distintas clases de beneficios por el cargo con el que cuentan dentro de la administración pública, y en segundo al hacer uso de menores de edad o incapaces aprovechando su carencia de criterio para que participen en la ejecución del delito.

“**Artículo 6o.-** Los plazos para la prescripción de la pretensión punitiva y de la potestad de ejecutar las penas y medidas de seguridad

correspondientes, se duplicarán respecto de los delitos a que se refiere el artículo 2o. de esta Ley cometidos por miembros de la delincuencia organizada.”

Este artículo es para evitar que por el solo transcurso del tiempo los delincuentes puedan evadir la acción de la justicia.

Con esto concluyo el breve análisis sobre la legislación sobre la materia para dar paso a una revisión de hechos de lo que las autoridades en sus respectivos ámbitos realizan al respecto de este tema, para esto he seleccionado una serie de noticias que a mi consideración nos dan una idea clara de lo que sucede además de que verteré algunas críticas en relación a cada nota periodística.

“DIPUTADOS COINCIDEN EN MODERNIZAR EL PLAN MÉRIDA

Diputados de la Comisión de Defensa Nacional del PAN, PRI y PRD coincidieron en que el Plan Mérida ha sido rebasado por la realidad que viven México y Estados Unidos, por lo que es necesario diseñar una nueva estrategia en la materia.

En un comunicado, el legislador del Partido Acción Nacional (PAN), Eduardo de la Torre Jaramillo, señaló que el Plan Mérida fracasó antes de tiempo por lo que debe desaparecer e incluir a Canadá, pues su frontera también es amenazada por el narcotráfico.

“En Estados Unidos están infiltrados por el Cártel del Golfo 195 de sus ciudades, además de que la presencia de esta banda criminal ya está en 41 países, incluido Canadá”, puntualizó.

En este sentido refirió que la próxima visita de la secretaria de Estado de Estados Unidos, Hillary Clinton, deberá ser aprovechada por las autoridades mexicanas para exponer el tema y allanar el camino para la próxima reunión de los presidentes Felipe Calderón y Barack Obama.

Para De la Torre Jaramillo, la posición de México debe ser el rediseño de la estrategia de seguridad nacional de los tres socios comerciales, y abordar el tema del tráfico de armas “donde no hemos visto mucha voluntad del gobierno de Obama para contenerlo”, dijo.

Por su parte, el diputado del Partido Revolucionario Institucional (PRI), Roberto Badillo Martínez, se pronunció por desechar la ayuda del gobierno estadounidense mediante el Plan Mérida y pidió suspenderlo de inmediato.

Badillo Martínez declaró que México no debe continuar el Plan Mérida porque después de éste vendría uno parecido al Plan Colombia para buscar la intervención militar.

"La idea es permitir a Estados Unidos, a través del Plan Mérida, que haga llegar soldados a nuestro país, tal y como lo hicieron en Colombia, máxime cuando recientemente autoridades estadounidenses señalaron que el nuestro es un Estado fallido", puntualizó.

El diputado priista indicó que México tiene los recursos suficientes para hacer frente al crimen organizado y que lo que piden los mexicanos es que las fuerzas de seguridad pública combatan adecuadamente al narcotráfico y estén controladas por el gobierno.

En su oportunidad, el diputado Alfonso Suárez del Real, del Partido de la Revolución Democrática (PRD), indicó que el Plan Mérida es sólo un asunto mediático y que desde que se anunció, su fracción parlamentaria se manifestó contra su aplicación.

Además recordó que el PRD ha inscrito una solicitud para que la Mesa Directiva pida a las Comisiones Unidas de Gobernación y de Defensa Nacional que dictaminen una reforma que permita el fortalecimiento de la ley para salvaguardar la neutralidad del país.

"Estoy convencido de que en las acciones contra la delincuencia organizada en la faceta del narco se debe de llevar mucho más profundamente. Estados Unidos tiene que hacer mucho de su parte, pero también México tiene que hacer mucho", finalizó el diputado." (sic)⁶⁶

En este artículo transcrito de su fuente, se abarcan diversos puntos de estudio de la presente tesis, a saber: la soberanía, la diferencia entre seguridad nacional y seguridad pública y la aplicación de programas, planes, políticas y demás directrices a fin de brindar la exacta observancia del artículo 21 de nuestra Carta Magna, en la que se faculta a la Federación, Estados y Municipios a realizar la facultad concurrente de brindar seguridad pública a los individuos y la sociedad mexicana. Asimismo, se hace manifiesto la falta de unificación de criterios, a efecto de ejecutar las políticas públicas que brinden la seguridad pública que necesita el Estado Mexicano para el desarrollo y bienestar de su población; por lo que aquí se colige que en la actualidad el Gobierno Federal ha tomado un rumbo, en materia de seguridad pública y de protección, en contra del narcotráfico que no ataca las raíces del problema sustancial que ello representa; es decir, no ha atacado las desigualdades sociales que conminan a los agricultores y poseedores de tierras a preferir cultivar la hoja de coca en lugar de maíz, frijol, cebada o trigo; no ha brindado la educación suficiente a fin de que los jóvenes volitivamente restrinjan el

⁶⁶ Periódico El Universal en línea. Agencia NOTIMEX, 22 de Marzo de 2009.
<http://www.eluniversal.com.mx/notas/585653.html>

consumo de narcóticos y tengan las oportunidades académicas suficientes que los acerquen a empleos con salarios remuneradores y los alejen de desarrollar trabajos como “mulas” o transportadores de psicotrópicos o enervantes, entre otros. Las plantas de cocaína, marihuana o hachís han existido durante el lapso en que diversas civilizaciones han ocupado el continente americano y solo han resultado un problema en nuestra actualidad por las indebidas políticas públicas en materia de seguridad, aplicadas en las décadas recientes.

“CIUDAD JUAREZ ENTRE LAS MÁS VIOLENTAS

La violencia del narcotráfico en México se cobra 283 vidas en los primeros días de 2010

MÉXICO DF, 11 Ene. (EUROPA PRESS)

La violencia asociada al crimen organizado y al narcotráfico en México se ha cobrado la vida de al menos 283 personas en lo que va de 2010, frente a los 138 registrados en los primeros días del año anterior en el que, en total, se contabilizaron más de 7.000 homicidios en 2009.

La lucha intestina entre los siete cárteles de droga --Golfo, Tijuana, Sinaloa, Milenio, Oaxaca, Colima, Juárez-- por el control del territorio mexicano se saldó este sábado pasado con 69 asesinatos en nueve estados del país, el mayor número de víctimas mortales registradas en un solo día desde el pasado 17 de agosto de 2009, cuando se contabilizaron 57 muertes violentas, según datos difundidos por el diario 'El Universal'.

Ciudad Juárez, ubicada en el estado nortero de Chihuahua, sigue siendo una de las ciudades más peligrosas de todo México. En esta ciudad se registraron 26 de las 69 víctimas mortales de las que se tiene constancia el sábado pasado y alrededor de 2.635 homicidios del total en 2009.

En los últimos tres años se han contabilizado más de 15.500 homicidios violentos ligados al crimen organizado y al narcotráfico a pesar del despliegue por el presidente Felipe Calderón de 50.000 efectivos del Ejército en todo el país, 6.000 de ellos en el estado de Chihuahua.

GOLPES MAESTROS DEL GOBIERNO

A pesar de estas cifras alarmantes, el Gobierno del presidente Felipe Calderón ha logrado asestar varios golpes importantes contra poderosos narcotraficantes en lo que lleva de mandato. El jefe de Estado prometió que la

lucha contra el narcotráfico, para lo que no dudó en sacar en 2006 al Ejército a la calle, se convertiría en un eje fundamental de su mandato.

La caída de Arturo Beltrán Leyva, antiguo comandante del cártel de Sinaloa asociado desde 2008 al cártel del Golfo y 'Los Zetas' en una operación de la Marina mexicana el pasado 17 de diciembre sin duda es uno de los golpes más importantes contra el narcotráfico del Gobierno de Calderon. Arturo, conocido como 'Jefe de jefes' o 'El Barbas', era el tercer narcotraficante más buscado en México.

Previamente, el Gobierno de Calderon logró detener el pasado mes de abril a Vicente Carrillo Leyva, hijo del ya fallecido fundador del cártel de Juárez, Amado Carrillo Fuentes, así como a Vicente Zambada Niebla, conocido por su alias 'El Vicentillo' e hijo de Ismael 'El Mayo' Zambada, uno de los principales jefes del cártel de Sinaloa.

Por su parte, Jesús 'El Rey' Zambada, hermano de Ismael, fue detenido en octubre de 2008 tras un enfrentamiento a tiros con las fuerzas de seguridad en la ciudad de México. Un hijo de éste también fue hallado sin vida el pasado 20 de octubre.

'El Rey' ejercía de encargado del cártel de Sinaloa en el Valle de México y controlaba sobre todo las operaciones del cártel en el aeropuerto internacional de la capital.

Su detención fue posible gracias a la denuncia anónima sobre la celebración de una fiesta en la residencia del Desierto de los Leones, a la que asistiría Mauricio Harold Poveda, conocido por su alias 'El Conejo' o 'El Flaco' y por ser el principal proveedor de cocaína procedente de Colombia para el cártel de los hermanos Beltrán Leyva.

Las autoridades mexicanas también detuvieron en octubre de 2008 a Eduardo Arellano Félix, alias 'El Doctor' y líder histórico del cártel de Tijuana, ahora liderado por su sobrino, Fernando Arellano. Al Doctor, que asumió la jefatura del cártel tras la detención de su hermanos Francisco Javier, alias 'El Triguillo', lo llevaba buscando la Policía Internacional (Interpol) desde 2004.

PROBLEMA DE LA INFILTRACIÓN

La ONG Transparencia Internacional aseguró en diciembre que México está "abatido por la criminalidad" en su conjunto debido al elevado grado de infiltración del narcotráfico en las instituciones del Estado y por el hecho de que

México ha sido uno de los países "sacudido" por un mayor número de escándalos de corrupción.

"Se encuentra abatido por una incesante criminalidad, en algunos casos con un alto grado de infiltración en las entidades públicas, entonces no encontramos avances por quienes no ceden, no están dispuestos a dejar los amplios beneficios personales que suple la corrupción", aseguró la presidenta de la ONG, Huguette Labelle, en la reciente conferencia 'Retos y Perspectivas en la Prevención y Combate a la Corrupción en México'.

Prueba de la importante infiltración del narcotráfico en las estructuras del Gobierno son las conexiones entre jefes de cárteles de las drogas y sus secuaces con políticos, policías y militares, aunque las autoridades mexicanas identifican a la Policía local como el elemento más débil y fácilmente sobornable por el narcotráfico.

La Subprocuraduría de Investigación en Delincuencia Organizada (SIEDO) investiga en la actualidad, a partir de una denuncia anónima, la supuesta vinculación entre dos escoltas del gobernador del estado de Morelos, Marco Antonio Adame, con el cártel de los hermanos Beltrán Leyva. Morelos es el estado en el que fue abatido el capo 'Jefe de Jefes', de acuerdo con el rotativo mexicano.

El gobernador de Morelos admitió el pasado mes de diciembre "la necesidad de unificar acciones para cerrar filas contra el crimen organizado" en Morelos al tener "la evidencia de que había un avance y penetración del cártel de los Beltrán Leyva en varios estados", incluido Morelos, donde el crimen organizado presenta, dijo, "una escalada de capacidades".

Aunque reconoció "la complicidad" de elementos de Inteligencia y contrainteligencia para facilitar los movimientos de los hermanos en este estado, rechazó que su estado haya realizado un pacto con el cártel de los hermanos Beltrán Leyva, asociados al cártel del Golfo, para que sus sicarios limpiaran las calles de ladrones, violadores y secuestrados a cambio de protección policial. Asimismo, identificó a los policías municipales como "los eslabones más débiles" a la hora de combatir la infiltración del narcotráfico en las estructuras del Estado.

Precisamente con el objetivo de combatir la infiltración del narcotráfico en México, el Ejecutivo de Felipe Calderón impulsará la creación de 50 unidades caninas para detectar explosivos y cargamentos de drogas.

ATAJAR EL LAVADO DE DINERO

Sin embargo, importantes analistas e investigadores como Javier Oliva, investigador de la Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), creen que aunque los perros no están sujetos a la influencia política ello no puede suplir una política más activa contra el lavado de dinero.

"Si no hay medidas serias en temas como lavado de dinero, no habrá equipo suficiente para controlar el narcotráfico en México", admitió el especialista en una entrevista con la cadena BBC a finales de diciembre." (sic)⁶⁷

Aquí en esta serie de notas se ejemplifica que el Sistema Nacional de Seguridad Pública, ha sido encaminado en el combate frontal del narcotráfico, en particular del transporte terrestre y marítimo, que la delincuencia organizada ha ejecutado a fin de hacer llegar a los consumidores de narcóticos en Estados Unidos de América, los estupefacientes elaborados o producidos en el país, Centroamérica y Sudamérica. Sin embargo a pesar de que estas medidas tienen la aceptación internacional (Estados Unidos), no han logrado abatir los índices de comisión de infracciones y delitos en nuestro país. Lo anterior, toda vez que como se observa en el estudio publicado por el INACIPE del autor Arturo Arango Duran, los delitos, que estadísticamente maneja el ensayista, no han disminuido en proporción significativa con la implementación durante los dos últimos sexenios del combate a la delincuencia organizada y el narcotráfico.⁶⁸

En este punto coincido con la exposición de motivos de la iniciativa de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública presentada por los Diputados Federales de la LX Legislatura del Congreso de la Unión e integrantes del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática el 18 de septiembre de 2008, que en sus páginas 9 y 10 exponen que : "...la seguridad pública es un derecho fundamental de los habitantes del territorio

⁶⁷ Europa Press, "La Violencia del Narcotráfico en México se cobra 283 vidas en los primeros días de 2010", dirección electrónica: <http://www.europapress.es/latam/mexico/noticia-cronica-mexico-violencia-narcotrafico-mexico-cobra-283-vidas-primeros-dias-2010-20100111163941.html>

⁶⁸ Arango Duran, Arturo. Estadísticas de seguridad pública de México, por entidad y municipio. Ed. INACIPE, 2006.

nacional que debe ser garantizado por el Estado a través del diseño e implementación de políticas transversales de prevención, situadas como instrumento fundamental y base de las políticas de seguridad pública, tales que permitan identificar los factores de riesgo que dan origen a la delincuencia...

...Las estrategias de una prevención integral deben comprender, sin ninguna duda, al menos:

1. Una inversión temprana en los niños, cuidado pre y posnatal, así como asistencia nutricional para la madre y el niño;
2. Los jóvenes deberían estar incluidos en el desarrollo de las políticas de la prevención del delito, en particular las relacionadas con la salud, recreación, capacitación y empleo.
3. Los empleadores deben ofrecer oportunidades de trabajo y evitar las deserciones.
4. Los municipios y otras entidades de gobierno deben combatir la violencia familiar, los ataques sexuales y los abusos a mujeres y niños, y
5. La policía, los jueces, trabajadores sociales, doctores y maestros deben ser capacitados en escenarios interactivos para promover la prevención inter organizacional....”

De lo que se infiere que el combate a la inseguridad solo se logra con una actuación global y constante de los distintos ordenes de gobierno del Estado Mexicano, sobre las causas que orillan a muchos habitantes del territorio nacional a cometer infracciones y delitos. Las personas ante una expectativa de la espontánea y pasajera de mejoramiento económico que produce la delincuencia organizada y en particular el tráfico de estupefacientes, aunado a una falta de cultura de la legalidad y de las nulas o inalcanzables posibilidades de obtener su debida distribución de la riqueza y sustento dentro del sistema económico y financiero del país, deciden “jugársela” en lugar de vivir sin esperanza y en la pobreza alimentaría que cada día los amenaza.

Del mismo modo en la nota periodística arriba indicada, se observa el fenómeno de la corrupción que mas adelante en la presente tesis, se estudiará

como fenómeno social y jurídico que afecta a la cultura de legalidad, la cual es uno de los fundamentos de la seguridad pública, función primordial que debe desarrollar un Estado.

En el mismo sentido, se hace mención de lo que el periodista llama “el eslabón más débil”, dirigiéndose a la seguridad pública que a nivel municipal se ejecuta en nuestro país. Conviniendo con el autor de la nota en dicho término, a razón de que si bien jurídicamente los municipios son denominados libres o autónomos para que administrativamente se determinen sus bandos municipales de policía y buen gobierno, estos muchas veces encuentran serios problemas para el financiamiento de los programas que se dispongan a ejercitar; la razón de lo anterior, deriva en la federalización de las contribuciones que actualmente existe en el derecho fiscal de nuestro país.

Derivado de lo anterior y puesto que el actual Sistema Nacional de Seguridad Pública, el cual es la aplicación directa de la facultad concurrente del artículo 21 Constitucional, autoriza y obliga a la Federación, Estados y Municipios, en el ámbito de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, a brindar la función de la seguridad pública, se afirma que de ello se han derivado Convenios de Coordinación entre los gobiernos federales y estatales, pero ellos no toman en cuenta al ámbito municipal que también tiene competencia en el Sistema.⁶⁹

Recientemente como lo indica el columnista Mauricio Merino⁷⁰, el orden de gobierno municipal ha tenido reuniones que lo acercan a la toma de decisiones en el Consejo Nacional de Seguridad, en el cual anteriormente solo operaban los municipios como destinatarios de los recursos insuficientes para esta materia; teniendo como resultado, personal poco capacitado para actuar en el campo, la inteligencia criminal y la actuación con profesionalismo.

“EL EJÉRCITO Y LOS MEDIOS

Jorge Luis Sierra

⁶⁹ Véase a manera de ejemplo la Gaceta de Gobierno del Estado de México del Jueves 10 de Diciembre de 2009, Págs. 1 a 10.

⁷⁰ Mauricio Merino, Revista “2400 Coordenadas. Respuestas locales a desafíos globales”, Año 1, Numero 1, 2010. “Ganan terreno municipios en el Consejo Nacional de Seguridad”.

12 de julio de 2008

Los generales han incursionado en un terreno político peligroso. Confrontados contra una delincuencia organizada que intenta tomar el control de los medios de comunicación mediante el terror, la extorsión y la violencia, los mandos castrenses oscilan entre la necesidad de usar a los medios como aliados y la percepción de que ellos sirven como un arma del narcotráfico para erosionar el apoyo público a las Fuerzas Armadas.

Esta mentalidad militar parece estar presente en la controversia que sostiene el comandante de la V Zona Militar, con sede en Chihuahua, Chihuahua, y El Diario de Juárez, el periódico más importante de la entidad.

Hace dos semanas, el general de brigada Felipe de Jesús Espitia, comandante de la V Zona Militar y jefe de la Operación Conjunta Chihuahua, descalificó una encuesta publicada en El Diario de Juárez, cuyos resultados afirmaban que había ocurrido un descenso drástico en el porcentaje de juarenses que opinaban que la presencia del Ejército había logrado disminuir los actos de violencia de la delincuencia organizada en la ciudad.

El General Espitia, en declaraciones a El Diario, dijo que los que se manifestaban contra la presencia del Ejército “una de dos: o se afectan sus intereses, o es pagado por el mismo narcotráfico”. El periódico criticó la insinuación de que la encuesta haya sido pagada por el narcotráfico y respondió con un editorial donde le pedía al general que presentará sus pruebas o se retractará de sus palabras.

Normalmente, los jefes de zona y región militar mantienen un bajo perfil mediático y evitan el protagonismo en los medios de comunicación. Sin embargo, esa normalidad se ha trastocado en el contexto de las operaciones contra el narcotráfico que ha ordenado el presidente Felipe Calderón.

Apenas en abril pasado, el general de división Sergio Aponte Polito, comandante de Segunda Región Militar con sede en Mexicali, Baja California, protagonizó un debate público con el procurador estatal Rommel Moreño Manjarrez, quien le había pedido pruebas de sus alusiones a la corrupción de funcionarios de esa dependencia.

El general Aponte le respondió con una carta dirigida al agente del Ministerio Público local con copia a los medios de comunicación en la que revelaba una lista de cerca de 50 funcionarios públicos locales, estatales y federales presuntamente vinculados con la delincuencia organizada.

Quizá estemos ahora frente a una estrategia gubernamental para mantener el apoyo de la opinión pública a las operaciones contra el narcotráfico. Sin embargo, concebir a la relación con los medios de comunicación como un teatro de operaciones donde sólo existen aliados y enemigos representa un terreno peligroso para todos.

*Mantener esa estrategia llevaría no sólo a tensar las relaciones con la prensa, propiciar abusos y afectar de nuevo el prestigio del Ejército, sino a empujar los límites legales que obligan a los militares a mantenerse fuera de la política.”
(sic)⁷¹*

Como se puede observar claramente el tema del narcotráfico o tráfico de drogas como un delito cometido por parte de la delincuencia organizada, afecta a la Seguridad Pública que constitucionalmente es la función que deben desarrollar concurrentemente la Federación, los Estados y los Municipios.

La milicia ante la exposición mediática de sus actuaciones contra el narcotráfico, debe mantenerse al margen de la expresión de sus opiniones ante los medios de comunicación; lo anterior se deriva de que el Ejército, Fuerza Aérea y la Armada de México solo operan como apoyo de operaciones que lleva a cabo el gobierno federal contra la delincuencia organizada en la comisión de delitos contra la salud, debido a que no es su facultad principal de aquellos él desarrollar las acciones en materia de seguridad pública.

“CREEL PIDE MANDO ÚNICO EN LUCHA ANTINARCO

El senador panista Santiago Creel considera necesario que exista un mando único en la estrategia que realiza el Ejecutivo federal para combatir al crimen organizado, pues la coordinación de tantas secretarías se vuelve difícil.

En entrevista con Carlos Puig en W Radio, el legislador dijo que "si el problema mayor que vemos en seguridad pública es el narcotráfico y el crimen organizado, es importante saber quién es el responsable de ese

⁷¹ <http://www.eluniversal.com.mx/editoriales/40964.html>

combate y, si hay fallas o si suben los índices de criminalidad de las organizaciones delictivas, saber quién debe responder".

Recordó que en la lucha contra el crimen organizado, continuó, intervienen el Ejército, la Marina, la Policía Federal Preventiva, el Cisen, aportando inteligencia; la Secretaría de Hacienda, en lo que hace aduanas; la Secretaría de Gobernación, en la parte migratoria; la Secretaría de Comunicaciones, en el manejo de puertos y aeropuertos.

"Así vemos cómo la coordinación de tantas secretarías y tantos mandos se vuelve difícil no sólo en términos de operación, sino en términos de rendición de cuentas. Es fundamental saber quién es responsable de qué".

Señaló que es importante ir haciendo cortes de caja sobre todo cuando acaba un año, y refrendó su apoyo a que se combata al crimen organizado sin cuartel con todos los medios disponibles.

"El papel del Ejército se hace necesario, pero también hay que revisar la estrategia y la organización sobre la cual se da esta lucha", sostuvo el político panista.

Recordó que el año pasado presentó una iniciativa para crear una Secretaría del Interior para unificar el mando de todas las policías federales para que el combate al crimen organizado quede bajo un mando civil." (sic)⁷²

De lo que se puede interpretar de la nota periodística transcrita, es que este integrante del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, quien actualmente tiene a un miembro de su partido como titular del poder ejecutivo federal, propone la unificación del mando de las diversas policías, a fin de que la determinación de los programas, directrices y la ejecución de los operativos para lograr brindar seguridad pública en el territorio nacional sea mas efectiva y eficiente. Sin embargo, no hay que dejar de lado la posibilidad de que esta centralización de la función policíaca disminuiría la especialización que requiere cada área, actividad o grupo social que se pretende proteger, perdiéndose además el enfoque de cada situación en lo particular. Si bien la propuesta pretende señalar un responsable a cargo de las políticas policiales para resolver el problema del crimen organizado, no es ese el verdadero conflicto a solucionar ya que aun así quedaría pendiente el tema del presente trabajo, y es como se coordinaran de manera efectiva todas estas agrupaciones del ejecutivo federal, así como también las de las entidades federativas al tratarse de un problema que abarca gran parte del territorio nacional.

⁷² www.eluniversal.com.mx, del 12 de enero de 2010.

“DIPUTADOS PIDEN EFICACIA ANTE CRIMEN ORGANIZADO. El pleno de San Lázaro demanda que los tres órdenes de gobierno coordinen sus esfuerzos contra el narco; recuperen el tejido social, demanda.

La Cámara de Diputados emitió un exhorto para que los tres órdenes de gobierno se coordinen en la atención del problema de la inseguridad pública en Ciudad Juárez, que tiene el lugar de mayor violencia en el país.

Con el apoyo unánime de las bancadas, el pleno de los diputados demandó que haya una mayor "eficacia punitiva" de los gobiernos municipal, estatal y federal en la aplicación de la ley a pandilleros y organizaciones del crimen organizado.

El pronunciamiento de la Cámara de Diputados fue incluido de manera extraordinaria en los temas del día, por una propuesta de la diputada del PRI, Adriana Terrazas Porras, quien lamentó el alto nivel de violencia que ocurre en Juárez.

La petición a las autoridades, por parte de la Cámara de Diputados, llama la atención a la recomposición del tejido social en la ciudad fronteriza.” (sic)⁷³

De la nota periodística transcrita se refleja la gravedad que en materia de seguridad pública que se vive actualmente en la ciudad fronteriza de Juárez, donde el poder legislativo federal observa a la descomposición del tejido social como el origen de la elevada comisión de delitos e infracciones y una falta del mínimo vital de derechos, necesarios para el libre desarrollo de las actividades diarias de sus pobladores. En virtud de ello, se exige a los poderes ejecutivos de los tres ordenes de gobierno ejercer la función de brindar la seguridad pública que les fue encomendada por la Constitución Federal en el ámbito de competencia y que cada uno tiene que ejercitar sus facultades, para descomponer los grupos delictivos mediante el uso legítimo de la fuerza pública que les fue brindado a través de la ley. Además, se hace necesario el señalar que deben de llevarse a cabo todos los medios de prevención que tengan a su alcance, para un mejor desempeño de sus funciones al recuperar la estructura social, ya que el deterioro de la misma es una de las razones del incremento de la violencia.

⁷³ Juan Arvizu Arrijoja y Andrea Merlos en www.eluniversal.com.mx , Ciudad de México Martes 02 de febrero de 2010.

“EL NARCO LLEVA TODAS LAS DE GANAR: FUENTES

El escritor Carlos Fuentes aseguró que el combate frontal al narcotráfico no ha dado resultados y se pronunció por el diseño de otras estrategias que incluyen la despenalización paulatina de las drogas.

Durante un encuentro con rectores de universidades públicas y privadas, en la Universidad Iberoamericana, el escritor aseguró que la inseguridad, la violencia latente y el crimen están presentes en México y las medidas del gobierno del presidente Felipe Calderón no funcionan.

"Lo ha demostrado Ciudad Juárez, lo acaba de demostrar hace unos días en el ataque frontal al narcotráfico, el narco las lleva todas de ganar", señaló.

A unas horas de que el presidente inicie su gira por Ciudad Juárez, Fuentes explicó que "si usted mata a un narco surgen dos, si mata dos surgen tres, si mata tres surgen seis, etc. Por eso hay que ver otras maneras, difíciles estoy de acuerdo, pero quizá más efectivas para acabar con este flagelo".

Respaldó la iniciativa de los ex presidentes de Colombia, César Gaviria; de Brasil, Enrique Cardozo; y de México, Ernesto Zedillo, para despenalizar la droga de manera paulatinamente el uso de la droga empezando por la marihuana.

Ejemplificó que durante el gobierno del presidente Roosevelt en Estados Unidos la despenalización del alcohol hizo que hubiera "borrachos, pero no Alcapone. Con eso dejo de ser lucrativo y atractivo. Si se despenaliza la droga se acabará con los narcos, con los grandes capos, habrá drogadictos porque es una atracción casi insuperable".

Indicó que es la única manera de que este problema se concierte en no atractivo. "Yo no tengo soluciones 100% confiables, pero hay que pensar en ir superando este problema del país".

En este momento el autor de La región más transparente, presentará una conferencia magistral sobre el futuro de la Educación Superior." (sic)⁷⁴

La nota periodística referida, expresa la opinión de un literato prominente, opinando acerca del problema del narcotráfico en México, apuntando que las acciones encaminadas a erradicar esta problemática, son ineficaces y por el contrario generan mas comisión de infracciones y delitos, especificando que el único medio para erradicar el círculo delictivo que genera la lucha contra el

⁷⁴ Nurit Martínez, en www.eluniversal.com.mx, Ciudad de México, Jueves 11 de febrero de 2010.

narcotráfico, es la legalización de la producción, transporte y comercialización de determinadas drogas.

Dicha situación ya aconteció en un país que generó y consideró al narcotráfico como un problema de seguridad nacional, es decir en los Estados Unidos de América, y principalmente el caso del Estado de California en una región donde el 70% por ciento o mas de una pequeña y prospera comunidad se dedica al cultivo de la *cannabis* o marihuana, comercializándola por Internet y transportándola por las prestadoras de servicios de paquetería mas importantes de esa nación como lo son UPS y FEDEX, argumentando la DEA, que no es posible la erradicación de esa actividad comercial en dicha región, en virtud de que se causaría una grave afectación económica a la región ya que esta actividad es la principal fuente de recursos de los pobladores de dicha región por lo que implicaría mas daños su erradicación que los beneficios que causaría, incluso para el gobierno ya que le genera millones de dólares en impuestos esta actividad en la región californiana aludida.⁷⁵

Por lo que la afirmación del escritor mexicano, no es tan descabellada como parece, lo anterior en razón de que dicha actividad esta tan proliferada e incluye muchas manos de pobladores de muchas regiones que su colapso implicaría el desempleo masivo de muchos de ellos; de la misma manera, el gobierno actualmente no percibe ninguna remuneración o tributo por dicha actividad, situación que si acontecería si estuviera debidamente reglamentada y fiscalizada dicha actividad, inclusive para llegar a poner centros de atención a drogadictos que no supieran abstenerse ante el libre mercado de estupefacientes y psicotrópicos en nuestro país.

“MENSAJE EN JUÁREZ DE TRES NIVELES DE GOBIERNO

SECRETARIO FERNANDO GÓMEZ MONT:

“Muy buenas noches, señores.

⁷⁵ En www.proyecto40.com.mx/noticias, del domingo 22 de Febrero de 2010.

Esta ha sido una jornada larga de trabajo y de comunicación con diferentes personas y sectores que operan, que trabajan y que tienen responsabilidades en la Ciudad de Juárez.

Desde temprano llegué a la ciudad y fui recibido por el gobernador, por el presidente municipal; tuvimos un pequeño encuentro donde intercambiamos puntos de vista de cómo están las cosas, cómo han estado en los encuentros y desencuentros en los últimos días y semanas, y cada quien intercambió con honradez puntos de vista y cómo podíamos consolidar el ejercicio de consulta que hoy se hace.

Inmediatamente después los tres ocurrimos a hablar con los familiares de los hechos del Río de Salvarcar, donde por mi parte escuché a los familiares en un encuentro profundamente franco, impactante para quien habla.

Donde precisé que si bien cuando el Presidente estaba en Japón y a la hora de ser cuestionado al respecto lamentaba el hecho de la muerte de los jóvenes allí y señalaba que una de las hipótesis podía haber sido un enfrentamiento entre organizaciones.

Tres días después en Aguascalientes, habiéndose afinado la comunicación, reconoció que los muertos eran víctimas inocentes, jóvenes estudiantes, deportistas que habrían sido víctimas del más artero de los asesinatos.

El Presidente ha manifestado con absoluta convicción el dolor que le depara en esta Presidencia. Yo soy testigo en la intimidad de la manera en que le han conmovido estos hechos.

El mismo Presidente venía ya anunciando la necesidad de afinar las estrategias para Ciudad Juárez, afinar tanto las estrategias de seguridad como buscar nuevos instrumentos complementarios. Eso ya había sido discutido y analizado con el gobierno estatal y con el gobierno municipal.

Inclusive los tres poderes del estado haciendo un diagnóstico duro y honesto de la situación habían asumido su compromiso de afinar estas estrategias en un ejercicio de comunicación honrada entre los tres niveles de gobierno, a fin de hacer las rectificaciones que fueran necesarias.

El Presidente hace algunos días señaló que ya no se podría generar una nueva estrategia impuesta desde el centro del país o desde del estado para Juárez, sin la participación, el análisis y la retroalimentación con los juarenses; que él estaba dispuesto a ocurrir a Juárez, a fin de entrar en ese proceso de comunicación.

Hoy lo platiqué con el gobernador y que el Presidente ya concretó su oferta de venir a Juárez para el próximo jueves, a fin de buscar estos espacios de reflexión y de análisis con las personas que viven aquí.

Sólo para centrar y no cometer ninguna omisión, inmediatamente que nos entrevistamos con los familiares luego hemos tenido reuniones largas, francas, serias con organizaciones empresariales, con organizaciones ciudadanas, con organizaciones civiles, con los organismos empresariales, con los organismos religiosos, con los organismos de derechos humanos y con los dueños de algunos de los medios más importantes que son de aquí, de Juárez.

Con todos ellos hemos buscado una comunicación honesta, fructífera, tratando de afinar nuestros diagnósticos y de ir dibujando los compromisos finales sobre los cuales se construirá la siguiente etapa de trabajo que tenemos que hacer las instancias de gobierno y la sociedad civil, para sacar adelante a Juárez de la situación en la que se encuentra.

A mí sólo me queda claro de todo lo que he escuchado algo que sí celebrado, tenemos que encontrar un espacio de comunicación y de articulación Federación, estados y municipio con la sociedad civil, una mesa de cuatro pies sobre la que se asiente la siguiente fase de nuestra estrategia.

Y otra cosa: Que cualquier cosa que tengamos que seguir avanzando en este camino, no quede expuesta o amenazada por la competencia electoral, que muy legítimamente ya es necesaria en cualquier democracia, pero que los acuerdos y los alientos que tenemos que encontrar estén por encima de esas coyunturas.

Sin menoscabo de los actores políticos para competir entre sí, sí debemos evitar que Juárez quede presa de una competencia política donde unos se descalifican a otros sin establecer un espacio de propuesta, sobre el cual

sigamos avanzando en las soluciones, rectificando lo que haya que rectificar, fortaleciendo lo que tenemos que fortalecer y reconociendo aquello en donde ha habido aciertos.

Protegiendo a todos los que han asumido un compromiso de dar la batalla desde las fuerzas armadas, las organizaciones de derechos humanos, las policías estatales y municipales; los organismos ciudadanos, empresarios, religiosos. Todos son necesarios para afinar esta estrategia.

Me despidió en esta intervención inicialmente señalándoles una disculpa porque esta conferencia ha llegado a estas horas. No hemos dejado un segundo de estar cumpliendo la agenda en la que nos comprometimos y eso ha implicado un desplazamiento en el tiempo.

Y les agradecemos su paciencia, y entiendo que tomara la palabra el... “

GOBERNADOR JOSÉ REYES BAEZA:

“Muy breve. Solamente para agradecer la presencia del señor Secretario de Gobernación.

Con ella, con su presencia, conocer de la confirmación de la visita que se había anunciado previamente hace algunas semanas por el señor Presidente de la República, para el próximo jueves, en Ciudad Juárez.

Esto sin duda permitirá continuar el diálogo muy constructivo que tuvimos en la larga jornada del día de hoy; un diálogo con diferentes sectores de la sociedad civil y organizada de Ciudad Juárez, que ha permitido conocer directamente y de viva voz una serie de propuestas, inquietudes, recomendaciones a la autoridad, a los tres órdenes de gobierno.

Y que abre una puerta, una nueva posibilidad de definir algunas estrategias complementarias a las que ya hemos venido impulsando a lo largo de estos años, que es la estrategia orientada al tema de la seguridad, la procuración y la administración de justicia.

Hemos comentado durante el día diferentes temas que ya abordó el señor Secretario, como la necesidad imperiosa de blindar el tema o los temas que

tienen que ver con la recuperación de Juárez en la parte social, en la parte de seguridad, de la coyuntura electoral.

Sería indeseable que permitiésemos los actores, los participantes en esta tarea que en el tema los apetitos o los afanes electorales generen un ambiente enrarecido que luego dilate el cumplimiento de los avances que vamos a trazar en los acuerdos con el señor Presidente y su equipo de trabajo, como lo platicamos ahora con el señor Secretario de Gobernación.

Por último comentar, para terminar esta intervención, que hemos abordado con los sectores el tema del traslado de los poderes del estado de Ciudad Juárez.

Yo lo planteé el sábado pasado a los representantes de los titulares del Poder Legislativo y Judicial, como una invitación respetuosa a los otros poderes del estado, para que sus titulares lo pudiesen plantear durante esta semana, uno al Pleno del Tribunal de Justicia del Poder Judicial del Estado y otro al Pleno del Congreso del Estado.

Seguramente una vez discutido el planteamiento del Ejecutivo, estamos seguros que habrá de aprobarse, porque todos los magistrados, magistradas, diputadas, diputados tienen el mismo compromiso que sus titulares.

Resuelto y acordado el asunto esperemos, así sea pues, el traslado formal de los poderes a Ciudad Juárez será el próximo lunes, en algún evento en el que se haga el acto de protocolo de asiento de los poderes, que estarán aquí, en Juárez, el tiempo que fuera necesario.

Y buscaremos que más allá del mero protocolo y de la expresión solidaria con la comunidad de Juárez, sea útil la presencia de los poderes tratando de impulsar una serie de acuerdos, de trámites en el ámbito, cada uno de su competencia, para brindar los instrumentos técnico jurídicos al Ejecutivo Estatal, al ayuntamiento, para ir tomando mejores decisiones en el cumplimiento de nuestras tareas.

Muchas gracias.”

ALCALDE JOSÉ REYES FERRIZ:

“Esta reunión fue de gran importancia para Ciudad Juárez. En ella se estuvieron viendo a detalle las cuestiones sociales y de seguridad que van impactar en el trabajo que juntos habremos de hacer el Gobierno Federal, el Gobierno del Estado, el Gobierno Municipal y en particular para ajustar el Plan de Intervención Juárez, que se viene proponiendo con el Gobierno Federal y con el Gobierno del Estado.

Estamos muy complacidos de la forma en que se llevó a cabo esta reunión, del intenso trabajo que se dio este día.

Y agradecemos la presencia del señor Secretario de Gobernación, Fernando Gómez Mont; la participación intensa de los tres poderes de gobierno, en particular del gobernador Reyes Baeza y su gabinete.

Los avances fueron de gran importancia y creo de un beneficio que habremos de ver muy pronto los juarenses.” (sic)⁷⁶

Las declaraciones transcritas fueron expresadas a días después de una masacre de jóvenes Juarenses durante una fiesta, acontecimiento que se volvió la gota que derramó el vaso para que iniciaran los reproches en contra de los tres niveles de gobierno y su incompetencia para brindar seguridad pública en la región fronteriza de ese Estado. Es precisamente esta circunstancia la que nos da la pauta para el estudio de nuestro tema en cuestión ya que son las responsabilidades que tienen los tres órdenes de gobierno lo que nos hace querer señalarlas como un marco para entender que obligaciones les corresponden a cada uno de estos niveles para garantizar la seguridad de la población.

B. CONFLICTO EN “TEXCOCO-SAN SALVADOR ATENCO”.

Cronología y Antecedentes

Lunes 10 de abril del 2006, campesinos de la región de la montaña de Texcoco llevan sus hortalizas para venderlos en el mercado Belisario

⁷⁶En www.eluniversal.com.mx, del Martes 09 de febrero de 2010.

Domínguez, observan 100 policías municipales y 20 funcionarios del Ayuntamiento, les impiden trabajar y se retiran.

Jueves 20 de abril. *Durante otro operativo llegan 1000 policías granaderos provenientes de diferentes lugares del estado, con 150 elementos de la policía municipal y 50 funcionarios, toman por asalto el Mercado Belisario Domínguez, arremeten sin distinción alguna contra mujeres y ancianos quienes son golpeados.*

Viernes 21 de abril. *Los pobladores horticultores y floricultores solicitan diálogo público y anulación de las órdenes de aprehensión*

Martes 25 de abril. *Bienvenida del Frente de Pueblos en defensa de la Tierra a La Otra Campaña en San Salvador Atenco.*

Cronología: Enfrentamiento en San Salvador Atenco⁷⁷

El uso de la fuerza pública para evitar que vendedores de flores se instalaran en una calle derivó en un violento enfrentamiento entre grupos policíacos -federales, estatales y municipales- y pobladores de esta localidad.

Miércoles 3 de mayo

7:00 am: *Se enfrentan floricultores de San Salvador Atenco y policías estatales y municipales por el desalojo de los ejidatarios de una plaza municipal.*

8:30 am: *Bloquean 150 habitantes de Atenco la carretera Lechería- Texcoco, a la altura del km 27.*

2:00 pm: *Cerca de 500 elementos de la Policía Federal Preventiva (PFP) se enfrentan contra cientos de habitantes sobre la carretera federal Lechería- Texcoco.*

3:30 pm: *Durante un tercer enfrentamiento, los pobladores de San Salvador Atenco capturan a 9 uniformados que trasladaron al auditorio*

⁷⁷ Cfr. el Universal en línea del Jueves 4 de Mayo de 2006, el cual puede verificarse en la siguiente dirección electrónica: <http://www.eluniversal.com.mx>.

“Emiliano Zapata”. Más tarde otros 6 policías fueron detenidos, dos de ellos de la PFP.

4:00 pm: *Los habitantes de San Salvador Atenco repliegan a la PFP y a la policía estatal hacia la comunidad de Tocuila, en Texcoco.*

5:00 pm: *Alrededor de 500 policías estatales ingresaron al domicilio de la calle Manuel González en la colonia San Mateo, en la cabecera municipal de Texcoco y detienen a 31 floricultores y ejidatarios de San Salvador Atenco.*

7:30 pm: *El Servicio Médico Forense se lleva el cuerpo del menor Javier Cortés Santiago de 14 años quien murió por un petardo que recibió en el pecho.*

8:30 pm: *Permanecen apostados cientos de pobladores de San Salvador Atenco sobre la carretera Lechería-Texcoco ante la posible llegada de la fuerza pública.*

Jueves 4 de mayo

6:45 am: *Elementos de la Policía Federal Preventiva (PFP) y de la policía estatal ingresaron lanzando gases lacrimógenos al centro de San Salvador Atenco, Estado de México.*

7:00 am: *Se reabre la circulación en la carretera Texcoco-Los Reyes.*

Lo que antecede fue señalado en una nota periodística y como un preámbulo respecto de este otro caso de estudio para ver el funcionamiento del ejercicio en materia de seguridad pública. Es necesario señalar que la Ministra Luna Ramos, en la Sesión Pública extraordinaria vespertina del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, celebrada el día 10 de febrero de 2009, expresa de manera sustancial y cronológica los hechos acontecidos el 3 y 4 de mayo de 2006, por lo que a continuación se transcribe la versión taquigráfica a fin de ampliar nuestra perspectiva para el análisis jurídico del caso que nos ocupa, enfocándonos en la Seguridad Pública que es nuestro tema en la presente:

“...el origen de todo este problema; y el origen se suscita decíamos, porque surge en la municipalidad, el Plan de Desarrollo dos mil tres, dos mil seis, el Plan de

Desarrollo Urbano Municipal, en el que pretende la autoridad municipal, que se dé la posibilidad de una reubicación de unos floristas que se encuentran vendiendo flores, en la parte de afuera de un mercado llamado Belisario Domínguez, sobre la calle; entonces, a fin de organizar precisamente a estos floristas, se dicta una orden de que ellos deben ser reubicados a otro mercado que al parecer está especializado en esta materia y que se denomina según el informe Abasto de Productos del Campo y Flores de Texcoco, donde en el convenio que realizan tanto con los floristas, como con el gobierno municipal, se les dice que van a tener un puesto dentro de este mercado de determinadas dimensiones, que va a tener sistema de drenaje y que va a estar techado.

El tres de abril de dos mil seis, -estos hechos que les comento se dan en dos mil cinco, en dos mil seis, el Director de Regulación de Comercio, abre un expediente administrativo precisamente ya de reubicación y en esta reubicación cuarenta y ocho floristas aceptan la reubicación; sin embargo, de éstos, aproximadamente entre ocho y diez no lo aceptan; con base en esta no aceptación de la reubicación, el Director General, el Director de Regulación Comercial, lo que hace es emitir una orden de trabajo para el Comisionado de Vialidad Pública del Municipio y este Comisionado de Vialidad Pública, lo que pretende es que precisamente se reubiquen los comerciantes que faltan a este mercado especializado, parece ser, en la materia de venta que ellos tenían.

Sin embargo, estos ocho floristas insisten en colocarse en este mismo lugar, el 11 de abril de 2006 a las seis de la mañana, la policía municipal es solicitada en auxilio, precisamente por la autoridad municipal de regulación de comercio y le pide que estén

presentes, que se haga uso de la fuerza pública en este momento, porque deben impedir que se instalen nuevamente en la calle del mercado "Belisario Domínguez", puesto que ya se había firmado el convenio de reubicación y la mayoría de los floristas ya lo habían aceptado.

Sin embargo, hay algún enfrentamiento, para entonces ya acuden en auxilio de ellos este Frente de Pueblos en Defensa de la Tierra y en un momento dado se empiezan a dar ya problemas de enfrentamiento.

Al existir este problema de enfrentamiento, la autoridad municipal pide ayuda a la autoridad estatal, y la autoridad estatal acepta que debe de realizarse un operativo, para evitar que se instalen nuevamente en esta calle del mercado "Belisario Domínguez".

Sin embargo, existen ya amenazas de que en todo caso tomarán el palacio municipal si no se resuelven sus peticiones. Una vez que se obtiene la ayuda de la policía estatal, están prácticamente como apoyo, sigue siendo la policía municipal la que se está encargando de evitar que se instalen nuevamente estos puestos; sin embargo, el doce de abril de 2006, vuelven a dialogar con ellos y este diálogo se reanuda en los días 18, el día 20 y el día 28 del mismo mes, y precisamente para ver si se puede llegar a un convenio y que las personas acepten pacíficamente la reubicación.

Sin embargo, no se logra en realidad ninguna posibilidad de acuerdo y con fundamento en esto, bueno, pues se solicita nuevamente el auxilio de la fuerza pública, para que en un momento dado se haga efectiva la reubicación, se pide de nueva cuenta.

Sin embargo, hay algo que vale la pena mencionar, el 3 de mayo es el día de la Santa Cruz y es un día en el que las flores se venden en mayor cantidad que los días normales, y parece ser que los floristas platican con autoridades estatales, con los que estaban encargados de este operativo, pero autoridad estatal fundamentalmente con el subprocurador estatal, y le dicen que no van a poner a la fuerza pública en ese momento para que ellos puedan colocarse ese día a vender flores.

Sin embargo, este acuerdo no se hace en presencia ni con la aprobación de la autoridad municipal, como no se hace con la aprobación de la autoridad municipal, ellos siguen con el operativo de impedir que se vuelvan a instalar en la calle en la

que se supone ellos ya no tienen autorización para vender. Entonces, los policías municipales nuevamente están apostados en el lugar correspondiente a la calle del mercado "Belisario Domínguez".

Sin embargo, el día 3 de mayo cuando los floristas consideran que tuvieron la autorización para ponerse, porque había habido una plática previa, según se advierte, tanto del informe de los magistrados como del dictamen del ministro Gudiño, ellos consideran que ese día les van a permitir que puedan vender; sin embargo, les decía, nunca se hizo con la autorización de la autoridad competente, que en este caso concreto era la autoridad municipal.

Entonces, a las cuatro de la mañana del día 3 de mayo, los elementos de seguridad pública municipal acompañados de las personas precisamente, de la Oficina de Regulación Comercial y del jefe de la Unidad de Vialidad del Municipio se instalan en la calle para impedir que ellos puedan instalarse.

Pero también, por otra parte, los floristas y los particulares se reúnen en un domicilio cercano, concretamente en la calle Manuel González 110-A y se agrupan precisamente para ir a instalarse nuevamente a esa calle, y se van en dos grupos diferentes: uno que llevan las flores para instalarse, y otros que van con ciertas armas y ciertas cuestiones para en todo caso, si no les permiten, venir como un grupo de choque; a las siete veinticinco se instalan, empieza el problema con los policías, hay un enfrentamiento, y ya un enfrentamiento prácticamente cuerpo a cuerpo, por qué razón, porque también los particulares están armados con palos, con piedras, con bombas, y con machetes. La autoridad estatal se repliega también en un domicilio, perdón, los que se repliegan en el domicilio son precisamente los propios particulares, donde inicialmente se habían reunido, y aquí surge en el mercado la detención de las primeras tres personas por parte de la policía municipal, y aparecen aquí heridos, tanto por parte de los policías como por parte de los particulares. En represalia, precisamente a no permitirles esta instalación, se instala, con cerca de doscientas personas, un bloqueo en la carretera Texcoco-Lechería, muy cerca del poblado de Atenco, y están prácticamente bloqueando las dos entradas, tanto de un sentido como de otro, las bloquean con árboles y las bloquean con una pipa que contiene amoníaco, amenazando que en un momento dado la van a hacer explotar. En este bloqueo de la carretera, yo creo que es muy importante señalar que están circulando todavía algunas patrullas, algunas personas, y según nos relata el señor ministro Gudiño en el proyecto que ahora se está discutiendo, lo que sucede en esto es muy importante señalarlo, los integrantes del Frente del Pueblo de Defensa de la Tierra, dice el proyecto, bloquean la carretera y retienen a elementos de corporaciones policiales que circulaban por este lugar; detienen una camioneta oficial con placas tal, que se trasladaba a un reo con custodios, del Gobierno del Estado de México, los cuales fueron golpeados, pero les permitieron continuar su camino; detuvieron a una patrulla con otras personas, los recién mencionados elementos policiales fueron despojados de sus fusiles AR-15, una ametralladora, una Colt de nueve milímetros, y otro tipo de armas. Aproximadamente a las once cincuenta horas, pasaron la patrulla con número económico ciento sesenta y nueve, en la que circulaban, dan el nombre de cuáles son los policías que iban en ella, y dicen que les quitan incluso una pistola calibre treinta y ocho especial, y también fueron llevados al poblado de que se trata; igualmente fueron retenidos y llevados a las instalaciones del Comisariado Ejidal de San Salvador Atenco, los policías ministeriales de Otumba, y dan los nombres de quiénes fueron.

Todo esto sucede en el momento en que se bloquea la carretera mencionada, y la Policía Estatal pretende dialogar con ellos, y si ustedes observaron los videos que el señor ministro Gudiño nos presentó, incluso hay un intento de lograr una concertación, aparecen unos jefes policiacos, sin ningún equipo, sin armas, pretendiendo dialogar con los particulares; sin embargo, lejos de tener la posibilidad de diálogo, son repelidos, inmediatamente ellos se regresan y se cubren con los escudos y con los demás elementos que se encuentran en la parte de atrás. Para entonces, a las catorce cuarenta y cinco hay un segundo

enfrentamiento, y ya más o menos se habla de ochocientos particulares en el informe, y también de un número considerable de elementos policíacos. Los resultados de este primer enfrentamiento son: cuarenta y siete policías lesionados, de la Policía Estatal y de la Policía Federal Preventiva, y hay trece detenidos. Luego, se dice, también en este día ocurre el fallecimiento o el deceso del menor Javier Cortés Santiago, un menor de catorce años de edad, que se decía que iba a la casa de su abuelo, y que bueno, se encontró con el problema, y al final de cuentas fue alcanzado por un proyectil y falleció.

En el dictamen del señor ministro Gudiño no se dan los datos precisos de circunstancias de tiempo, modo, lugar, de cómo sucedió, y esto está corroborado también por el informe de los magistrados investigadores, en el sentido de no poder determinar exactamente de dónde proviene ese proyectil que sesga la vida de este menor. Y por esta razón, de alguna forma lo dicen, bueno el proyecto del ministro Gudiño dice que no puede estimar a quién se le puede atribuir esta responsabilidad.

Después que sucede esto, los particulares se repliegan, algunos, un grupo, en este mismo domicilio en donde inicialmente se habían reunido, el de la calle Manuel González 110-A; y desde la azotea empiezan a lanzar proyectiles, a lanzar bombas molotov, y bueno, están rodeados de policías, los policías empiezan a lanzarles gases lacrimógenos. A las diecisiete treinta horas ingresan al inmueble, tanto por la puerta como por la azotea, y detienen a un gran número de personas.

En los videos, debo mencionar que se advierte gran lujo de violencia con el que algunas personas son detenidas, incluso ya estando prácticamente en poder de la policía, sometidas realmente, siguen siendo golpeadas.

Otro de los problemas que se presenta es el traslado que sufren los detenidos en este momento, al penal de Santiaguito. ¿Por qué son llevados a este penal de Almoloya? Porque las autoridades ministeriales que van a llevar a cabo las averiguaciones correspondientes no cuentan con el espacio necesario para el número de detenidos que en ese momento tienen.

Y debo mencionar que también en algunos de los videos se advierte cómo muchos de los detenidos van siendo prácticamente aventados a una camioneta, y de esta camioneta son trasladados a dos autobuses para ser trasladados a este penal. Solamente el líder del Frente de los Pueblos en Defensa de la Tierra no es subido a estos camiones, sino que es trasladado de manera individual en una patrulla; los camiones hacen un convoy, se reúnen en un punto específico de la carretera y este convoy parte hasta el penal de Santiaguito.

Durante este trayecto y durante esta detención, los particulares, en las denuncias correspondientes, hacen denuncias específicas de abuso de autoridad y, por supuesto, de golpes, de un uso excesivo de la fuerza pública. Y claro, al llegar al penal de Almoloya también se duelen de que los bajan en situaciones muy drásticas, que les cubren la cabeza, que les quitan sus pertenencias; sin embargo, con posterioridad se advierte, se hace la aclaración por parte de los señores magistrados, que en el momento en que se ingresa a un penal de esta naturaleza normalmente las personas son despojadas de sus pertenencias, que son inventariadas, guardadas en un sobre específico y que, en el momento en que llegan a salir, se supone que existe la obligación de regresarlas.

¿Qué sucede el cuatro de mayo de dos mil seis? Antes de llegar al día cuatro de mayo debo mencionar que en este estado de cosas, teniendo bloqueada la carretera y estando todavía San Salvador Atenco con muchos problemas todavía de las personas que están en grado de resistencia, hay una reunión, una reunión previa de autoridades federales, estatales y municipales, en la que participa el secretario de Seguridad Pública, el procurador General de la República, el coordinador nacional del Consejo de Seguridad Pública, el jefe del Estado Mayor de la Policía Federal Preventiva, el delegado estatal del Centro de Investigación de Seguridad Nacional; y por parte del Estado de México participa el gobernador del Estado, el secretario de gobierno, el comisionado de la Agencia Estatal de

Seguridad y el subsecretario de Gobierno del Valle de México, Zona Oriente. Y, por supuesto, las autoridades municipales correspondientes.

Se reúnen y en esta reunión el acuerdo consiste en que es necesario el uso de la fuerza pública, precisamente para restablecer el orden en esta población. Después hay una segunda reunión, ya exclusivamente de los jefes policíacos, precisamente para establecer la estrategia a través de la cual van a llevar a cabo el uso de la fuerza pública. ¿Cuál es el objeto y cuál es el propósito del uso de esta fuerza pública?, pues primero que nada desbloquear la carretera, liberar a los rehén, ya habíamos mencionado que habían varios policías que ya habían sido secuestrados, recuperar pues algún equipo, algunas patrullas de las cuales habían tomado y desde luego pues restablece el orden público; esa es la finalidad de esta intervención.

Para esto, ya algunas organizaciones sindicales y algunas organizaciones de defensa de derechos civiles habían acudido a San Salvador Atenco en auxilio precisamente tanto del Frente de Pueblos en Defensa de la Tierra como de los floristas respecto de los cuales se había iniciado este problema, además se toma en consideración que el subcomandante Marcos estaba de gira y que en un mitin en Tlatelolco convoca también a que se vaya a ayudar a estas personas.

Entonces, la Policía Federal Preventiva, la Policía Estatal y la Policía Municipal ya tienen una estrategia para entrar prácticamente, haciendo uso de la fuerza pública a San Salvador Atenco, y lo primero que hacen es a las 6:30 de la mañana, la Policía Estatal y la Policía Federal Preventiva avanzan sobre determinadas vialidades, y donde encuentran pues algunos grupos que les oponen resistencia y van teniendo enfrentamientos hasta que según los videos incluso lo que está documentado en el expediente se aprecia que van sofocando estos enfrentamientos hasta que llegan prácticamente a una explanada. El desbloqueo de la carretera es mucho más tranquilo, en una parte, hay dos partes de la carretera bloqueada, no es tan sencilla, sí se da con enfrentamientos, la que está más cercana al pueblo de Atenco, la otra no, la otra se toma sin resistencia.

Y en este momento surge también otro problema muy grave que es el deceso, bueno primero la herida de un menor, de otra persona, que en un momento dado es llevada a un domicilio particular y que precisamente por los enfrentamientos que se están dando dentro del pueblo, no es factible que se le lleve de momento a que tenga los servicios médicos que requería, pasa prácticamente doce horas en este domicilio sin que tenga la atención médica suficiente, tiene una contusión muy grande en la cabeza, después es llevado a un hospital, posteriormente a un hospital del ISSSTE y algunos días más tarde fallece. También respecto del fallecimiento de esta persona, tanto en el dictamen del señor ministro Gudiño como en los informes de los señores magistrados, se advierte que no existen las circunstancias de modo, tiempo y lugar para precisar de dónde surgió el proyectil, qué tipo de proyectil fue, en algún momento se dijo que se trataba de un proyectil generado por los gases lacrimógenos que lanzaban los policías; sin embargo, en algunos de los dictámenes técnicos que se llevan a cabo, se dice que no tiene ningún residuo de líquido que genera el gas lacrimógeno. Sin embargo, de todas maneras no se puede precisar realmente de dónde surge el problema que causa su fallecimiento.

Otra de las cuestiones que mortifica mucho a los particulares es que durante la entrada de la policía al pueblo de Atenco, se realizan numerosas detenciones, numerosas detenciones que en muchas ocasiones, o al menos así narran muchísimos de los particulares, se llevan a cabo dentro de los domicilios, dentro de los domicilios, y aquí se dice que esto se realiza sin que exista la orden de cateo correspondiente.

En el dictamen del señor ministro Gudiño, se da el tratamiento a este caso concreto diciendo que como se estaban prácticamente deteniendo en flagrancia, no era necesario que se emitiera este tipo de órdenes; sin embargo, yo creo que este es un problema pues sí, que amerita un tratamiento distinto como lo hacen los señores magistrados en el informe respectivo, en el que al final de cuentas lo que

están manifestando es que lo que se debe valorar es si hubo o no exceso en el uso de la fuerza pública al llevar a cabo estas detenciones.

Por otro lado, están desde luego, ya lo han narrado varios de los señores ministros, las denuncias de abuso policial, en cuanto se llevaron a cabo las detenciones por exceso de uso de fuerza, estando ya sometidas varias de las personas detenidas, se ven incluso en los videos, que siguen siendo golpeadas.

Y desde luego, otra circunstancia muy importante es, en los camiones, durante el traslado que se hace a este penal, incluso también dentro del día cuatro, que es donde ya en los autobuses hay detención de muchas mujeres, cuando ellas se quejan precisamente de abusos de carácter sexual cometidos en sus personas.

Dentro de los abusos de carácter sexual, se señalan diferentes tipos de actitudes por parte de los señores policías, que yo diría que en algunos casos, pues yo creo que sí amerita un tipo de probanza específico, en el que no podemos a base de indicios decir que se dieron, pero hay otros que en un momento dado podemos entender que tratándose de delitos sexuales, que la Jurisprudencia de la Corte y de los Tribunales Colegiados señalan que son delitos que normalmente se cometen en la intimidad y que basta, en un momento dado, con la imputación de la ofendida.

Pero no sólo eso, si iban en un camión en el que al final de cuentas estaban acompañados por diferentes personas, dentro de las mismas personas detenidas, y por supuesto, con diferentes policías que los custodiaban, también podemos entender que existen otras declaraciones de las mismas mujeres que fueron motivo del traslado, donde corroboran o avalan precisamente que se dio este tipo de abusos.

Y por otro lado, si bien es cierto, y en eso yo coincido con lo que han dicho muchos de los señores ministros en el sentido de que no podemos hacer imputaciones sin determinar de manera específica quiénes fueron los responsables, porque una cosa es, como lo decían el día de ayer, el participante, y otra cosa es el involucrado, yo ahí estoy totalmente de acuerdo con eso; sin embargo, también no podemos soslayar que si se va en un camión en el que participan muchas personas, y que si se da este tipo de abusos, finalmente, aunque alguien no haya participado, no tenemos indicio alguno dentro de los expedientes, ni que se haya hecho manifestación alguna por parte de alguno de los jefes policíacos en el sentido de que alguno de sus compañeros ¿se propasó en este sentido?, no hay acusación de ninguna naturaleza, y al final de cuentas, pues, cuando menos se solapó, si es que no intervinieron directamente si solaparon actitudes de esta naturaleza. Y eso es algo que no se puede soslayar...”

Considero que el punto de análisis en el tema de la presente tesis en relación con el caso practico que se expone, es el de observar y examinar la ejecución de la fuerza pública federal, estatal y municipal que fue ejercida para mantener el orden publico en los municipios de San Salvador Atenco y Texcoco ubicados en el Estado de México en las fechas que se indican y si dicha ejecución de sus facultades va acorde al marco legal que las limita y señala sus responsabilidades, así como al régimen dogmático constitucional que los regula y al que deben de dar cumplimiento.

En razón de lo anterior, es de señalar que dichas acciones fueron realizadas por los cuerpos policíacos de los tres ordenes de gobierno amén de preservar la garantía constitucional prevista en el artículo 21 Constitucional, es decir, ejercer su función de brindar Seguridad Pública a sus gobernados; dicha actuación solo tiene como limitantes el marco legal fuente de sus atribuciones y la protección de los derechos humanos de los probables comitentes de infracciones y/o delitos.

A fin de apoyar el criterio que se expresara al respecto se tomaron en consideración los informes que rindió la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México ante la Legislatura del Estado de México; así mismo las recomendaciones que efectuó la Comisión Nacional de Derechos Humanos a las Autoridades Federales, Estatales y Municipales involucradas; además del Dictamen de la Investigación que con fundamento en el segundo párrafo del artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la Suprema Corte de Justicia de la Nación esta facultada para emitir a efecto de dirimir si en los hechos acontecidos el día 3 y 4 de Mayo del Año 2006 en los Municipios de Texcoco y San Salvador Atenco del Estado de México se cometieron violaciones graves a las garantías individuales reconocidas por la Constitución.⁷⁸

Es de considerarse que el mantenimiento del orden público es una función y responsabilidad del Estado Mexicano, del mismo modo es de tenerse por cierto, tal y como se desprende de los documentos anteriormente aludidos, que el conflicto en comento inicio por el desconocimiento y desacato de un acto administrativo emitido por la Autoridad Municipal competente de Texcoco, previamente consensuado con los afectados, que ordenaba el traslado de los comerciantes de flores, que de manera acostumbrada ocupaban espacios públicos para ejercer su actividad, a locales comerciales destinados para citada actividad económica.

⁷⁸ Versión taquigráfica de la Sesión Pública Extraordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, celebrada el martes 10 de febrero de 2009, en la siguiente Dirección electrónica: <http://www.scjn.gob.mx/SiteCollectionDocuments/PortalSCJN/ActividadJur/Pleno/VerEstenograficas/2009/Febrero/PL20090210Ves.pdf>

Que sucesivamente los comerciantes, con ayuda de grupos de choque, cometieron probables infracciones de carácter administrativo y probables delitos del fuero local y otros del fuero federal. Por lo que ante esas conductas los cuerpos policíacos tuvieron que enfrentar la situación de devolver el orden público a la comunidad, con lo que el uso de la fuerza pública fue necesario.

Cabe señalar en este punto, que la Constitución en su artículo 21 y la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, señalan como debe ser el actuar de los cuerpos policíacos, el cual debe normarse al tenor de los siguientes principios: legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución.

En este orden de ideas, en la exposición de motivos de la iniciativa de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública presentada en la Cámara de Diputados por el grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática se definen a cada uno de la siguiente manera: LEGALIDAD, entendida como la sujeción de todos los órganos estatales al derecho, esto es que (su actuación) debe tener su apoyo estricto en una norma legal; OBJETIVIDAD, definida como la conducta seguida con independencia de la propia manera de pensar o de sentir; EFICIENCIA, puntualizada como la optimización de los recursos disponibles para conseguir un efecto determinado; PROFESIONALISMO, definido como el ejercicio de sus funciones con relevante capacidad y aplicación; HONRADEZ, entendida como la actuación decente, decorosa, recatada, pundonorosa, proba, recta, honorable; RESPETO A LOS DERECHOS HUMANOS, como una obligación explícitamente determinada para las instituciones de seguridad pública.

Sin embargo, como se observa, la actuación de los cuerpos policíacos de los tres ordenes de gobierno no cumplieron con el mandato constitucional de constreñir su actuar a los principios rectores citados, lo anterior puede tener su causa en la falta de capacitación de los integrantes de la policía o en una mala estrategia de los mandos medios y superiores, que repercutió en que los operativos que llevaron a cabo resultaran en un ejercicio excesivo y exorbitante de la fuerza pública.

Es necesario indicar que en virtud de que se trata de una facultad concurrente de la Federación, Estados y Municipios el brindar la función de seguridad pública, para ejecutarla deben practicar acciones de manera cooperativa y coordinada para lograr su fin. Para ello y en los hechos materia del presente estudio, diferentes autoridades de los gobiernos arriba indicados, se reunieron a efecto de programar las acciones que tuvieron lugar el día 4 de mayo de 2006. ante dicha premeditación de su actuar se observó un operativo ordenado y con más eficacia que el observado el día anterior, en el cual ante la inmediatez de los acontecimientos, primeramente las fuerzas policíacas del municipio no tuvieron la oportunidad de pedir apoyo a las otras corporaciones; sin embargo, ante la magnitud del desorden público y la afectación indirecta que tuvieron miembros de la Agencia de Seguridad Estatal del Estado de México esta corporación policíaca también tuvo que ejercer la fuerza pública de la que se encuentra facultada; por último al obstruir la comunicación de una vía de tránsito federal tuvo competencia para incursionar la entonces Policía Federal Preventiva. En virtud de lo anterior, la cooperación para restaurar el orden público en el municipio se dio de manera fáctica y no fue sino hasta la medianoche del día 3 de mayo y la madrugada del día 4 de mayo donde se reunieron y fueron el gobierno federal quien coordinó las acciones que llevarían a cabo a tempranas horas de es mismo día.

Por lo que una vez restablecido el orden la consecuencia legal era llevar a los posibles responsables materiales o intelectuales ante las autoridades encargadas de ejercer la acción penal que les correspondiera.

Dicho traslado se vio caracterizado por la falta de objetividad de los miembros de las corporaciones policíacas que como se observa de la investigación realizada agredieron y violaron la libertad sexual, principalmente de las detenidas y lesionaron y sustrajeron las pertenencias de los detenidos bajo el ocultamiento de estas acciones, por parte de sus mandos directos.

En virtud de lo anterior cabe concluir, que en dichos acontecimientos no existió cooperación ni coordinación entre las autoridades de seguridad pública de la Federación, Estado y Municipio, para mantener el orden público bajo los principios que debe estar limitado su actuar a fin de brindar Seguridad Pública

a sus gobernados, denotando una clara falta de conocimiento de las responsabilidades que conciernen a cada grado de gobierno.

C. OAXACA

Cronología del conflicto en Oaxaca

“1° mayo 2006

- *Presentación del “Pliego General de Demandas 2006” por parte de la Sección XXII del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación al Gobierno del Estado de Oaxaca. Para lograr que se accediera a sus demandas se anunció una estrategia de negociación-movilización-negociación*
- *Marcha tradicional del día del trabajo en la que participaron integrantes de la Sección XXII y miembros de organizaciones sociales.*

2 mayo 2006

- *Inicia la primera fase de la negociación con la primera reunión de trabajo celebrada entre el Gobierno Estatal y la Comisión Negociadora Ampliada (CNA) de la Sección XXII del referido sindicato.*

11 mayo 2006

- *Diversas organizaciones sociales agrupadas en el conflicto magisterial presentaron demandas de diversa índole que se clasificaron en generales, laborales, de procuración de justicia, de recursos naturales y financieros. Estas demandas dieron origen a distintas mesas de trabajo para atender las peticiones.*

22 mayo 2006

- *La Sección XXII del magisterio oaxaqueño se instaló en plantón permanente en el zócalo de la ciudad de Oaxaca de Juárez e inició el paro indefinido de labores.*
- *En rechazo a los ofrecimientos del gobierno estatal considerados insuficientes para satisfacer las demandas del magisterio, se radicalizaron las protestas pues los manifestantes de manera reiterada impidieron el ingreso de personal a diversas oficinas públicas así como el ingreso a centros comerciales, gasolineras, radiodifusoras, centros educativos privados y públicos (incluyendo la Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca) y oficinas privadas (sucursales bancarias y clínicas, entre otras). Cabe precisar que en ocasiones los manifestantes únicamente se reunían en el exterior de los inmuebles con el objeto de impedir la entrada de cualquier persona y, en otros casos, ingresaban a éstos y materialmente los “tomaban”.*

24 mayo 2006

- *Marcha que inició en la Procuraduría General de Justicia del Estado de Oaxaca y que tuvo como destino final la Secretaría General de Gobierno. A partir de esta fecha los manifestantes, de manera reiterada, marcharon y bloquearon diversas vialidades tanto del Municipio de Oaxaca como de otros alrededores. Asimismo, bloquearon carreteras, casetas de cobro y el Aeropuerto Internacional de la ciudad de Oaxaca.*

25 mayo 2006

- *El gobierno del Estado dio respuesta por escrito al “Pliego General de Demandas 2006” según lo reconoció el Secretario General del Comité Ejecutivo Seccional de la Sección XXII del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación. La respuesta fue rechazada por el magisterio por considerarla insuficiente.*

29 mayo 2006

- La Comisión Negociadora informó que para obtener respuestas favorables a sus demandas adoptaría una nueva política de movilización caracterizada por la “resistencia activa”.

4 junio 2006

- Manifestantes tomaron diversos palacios municipales tales como Miahuatlán de Porfirio Díaz, Ejutla de Crespo y Acatlán de Pérez Figueroa.

7 junio 2006

- Marcha que terminó con un juicio “popular” en contra del Gobernador.

8 junio 2006

- La Sección XXII envió un oficio al entonces Secretario de Gobernación del Gobierno Federal, para que interviniera en el conflicto a fin de que se promoviera el diálogo entre las partes.

13 junio 2006

- El agente del Ministerio Público que integró la averiguación previa (radicada el veintinueve de mayo de dos mil seis por los delitos de ataques a las vías de comunicación y otros, cometidos en agravio de la sociedad y del patrimonio cultural de la ciudad de Oaxaca) después de practicar una inspección ocular en la zona ocupada por el plantón, emitió un acuerdo ordenando que se procediera a realizar un operativo para liberar las vialidades ocupadas.

Para tal efecto, giró sendos oficios al Director General de Seguridad Pública del Estado y a diversos Notarios Públicos.

- El Gobernador Constitucional del Estado de Oaxaca giró oficios al Secretario de Gobernación y al Secretario de Seguridad Pública Federal, para solicitar el apoyo de las fuerzas federales en el operativo de desocupación de vialidades.

- La Secretaría de Gobernación, por conducto del Titular de la Unidad de Gobierno de la Subsecretaría de Gobierno, mediante oficio informó al Gobernador de Oaxaca que lo procedente era llevar a cabo una reunión al día siguiente con el objeto de que “se analicen los elementos que permitan la adecuada intervención de esta autoridad”.

- El Gobernador del Estado se reunió con representantes de diversos medios de comunicación a las doce o una de la mañana del día siguiente, a quienes les comentó que como a las cuatro o cinco de la mañana se llevaría a cabo un desalojo pacífico del plantón.

- Líderes de la Sección XXII y de diversos grupos sociales que los apoyaban estaban enterados de que serían desalojados del centro histórico y ello motivó que se prepararan para recibir a la policía.

14 junio 2006

- Previamente a la ejecución del operativo de liberación de vialidades del centro histórico de la ciudad de Oaxaca de Juárez, en la averiguación previa se practicó una segunda inspección ocular de la que se desprende que el plantón en esa fecha comprendía cincuenta calles. Por su parte, la Sección XXII del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación informó que al trece de junio los manifestantes ocupaban un total de cincuenta y seis calles.

- El operativo de que se trata dio inicio entre las 4:50 y 5:30 horas. Al menos setecientos elementos de la policía preventiva bajo el mando del Director General de Seguridad Pública se dividieron en siete grupos y a cada uno de ellos se le asignó una ruta específica que, en su conjunto, cubrirían las calles ocupadas por los manifestantes. El operativo fracasó pues no se logró el objetivo que era desalojar el primer cuadro de la ciudad.

- Simultáneamente a que se llevó a cabo el operativo para liberar las vialidades del centro histórico se ejecutaron dos órdenes de cateo que se libraron en la causa penal del Juzgado Sexto Penal del Distrito Judicial del Centro. En las diligencias participaron doscientos cincuenta policías ministeriales, con equipo antimotín y armas de fuego, bajo el mando de su Director y el Jefe Operativo. Los cateos se practicaron en el edificio de la

Sección XXII y en el Hotel del Magisterio. En los cateos fueron detenidas algunas personas distintas de las buscadas para ejecutar órdenes de aprehensión y se aseguraron armas de fuego.

15 junio 06

- Después del operativo fallido se rompió el diálogo entre el Gobierno del Estado y los inconformes.
- Fueron tomados 7 palacios municipales, a saber: Ciudad Ixtepec, Tehuantepec, Salina Cruz, Matías Romero, Tapanatepec, Zanatepec y Chahuities. A partir de esta fecha los manifestantes fueron ocupando diversas alcaldías.
- Inicia la Segunda Fase de la negociación en la que interviene la Secretaría de Gobernación como parte mediadora.

17 junio 06

- Se reunieron setenta y nueve organizaciones sociales, cinco sindicatos, diez representantes de escuelas de diversos niveles y padres de familia e instalaron la Asamblea Popular del Pueblo de Oaxaca, convocando para que el veinte siguiente se llevara a cabo su constitución formal.

20 junio 2006

- Se constituye la Asamblea Popular del Pueblo de Oaxaca participando ochenta y cinco organizaciones sociales con la finalidad de coadyuvar en el logro de objetivos afines.

22 junio 2006

- Como medida de seguridad integrantes de la Asamblea Popular de los Pueblos de Oaxaca y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación empezaron a construir barricadas para proteger las antenas de transmisión de radio que mantenían en custodia.

11 julio 2006

- Renuncia al cargo del Secretario General de Gobierno del Estado de Oaxaca, el cual desempeñaba desde el primero de diciembre de dos mil cuatro.
- Deja el cargo el titular de la Dirección General de Seguridad Pública.

23 julio 2006

- Un grupo de aproximadamente quinientas personas derribó el portón metálico de la puerta de acceso de las Oficinas del Cuartel General de la Policía Municipal de Oaxaca de Juárez. Una vez hecho lo anterior, en forma violenta, amenazante y armados con palos, machetes, tubos de metal y piedras y sin mediar palabra se introdujeron en las oficinas con el objeto de que se pusiera en libertad a cinco personas detenidas.

27 julio 2006

- Dirigentes de organizaciones sociales que integraban la Asamblea Popular del Pueblo de Oaxaca presentaron ante el Senado de la República una solicitud para que se decretara la desaparición de poderes en el Estado de Oaxaca.

1° agosto 2006

- Marcha llevada a cabo por mujeres que partieron de la fuente de las 7 regiones, para finalmente tomar la televisora estatal canal 9.
- Los manifestantes ocuparon diversas estaciones de radio y las utilizaron para sus fines.
- Manifestantes “toman” las oficinas del Tribunal Superior de Justicia del Estado y de diversos juzgados penales.

10 agosto 2006

- La Comisión de Gobernación de la Cámara de Senadores emitió un dictamen con punto de acuerdo en el que determinó que no procedía la petición consistente en ejercer la facultad prevista en el artículo 76, fracción V, de la

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativa a declarar la desaparición de poderes.

21 agosto 2006

- *Los manifestantes toman todas las radiodifusoras que se encuentran en el Municipio de Oaxaca de Juárez.*

29 agosto 2006

- *Inicia la tercera fase de la negociación entre la Secretaría de Gobernación e integrantes de los grupos inconformes. En esta fase dicha dependencia adopta el papel de parte negociadora y no únicamente de mediadora.*

31 agosto 2006

- *Se lleva a cabo la primera reunión entre la Secretaría de Gobernación e integrantes de los grupos inconformes. El Secretario de Gobernación propuso enviar una "Fuerza de Paz" (Cascos azules) al Estado para reforzar la seguridad en la población como medida de distensión, la cual fue rechazada. Este ofrecimiento fue constante en las diversas reuniones.*

2 septiembre 2006

- *Los manifestantes acordaron adoptar algunas medidas de distensión, pero determinaron que debían mantener el diálogo sin negociar. Los hechos anteriores se desprenden de los documentos exhibidos por los inconformes.*

4 septiembre 2006

- *Reunión entre manifestantes y la Secretaría de Gobernación.*

7 septiembre 2006

- *El Secretario particular del entonces titular de la Secretaría de Protección Ciudadana de Oaxaca (ahora Secretaría de Seguridad Pública), fue víctima de diversas agresiones con motivo de la "toma" de la indicada dependencia por parte de una "brigada móvil" del grupo inconforme, hecho que se advierte de la cronología que fue exhibida en copia certificada por el Secretario de Seguridad Pública del Estado.*

- *Reunión entre la Secretaría de Gobernación y grupos inconformes. La Secretaría de Gobernación hizo un ofrecimiento en respuesta al pliego de peticiones de dos mil seis que fue rechazado por los manifestantes.*

14 septiembre 2006

- *Reunión entre la Secretaría de Gobernación y manifestantes, en ella se hizo patente la existencia de más de quinientas solicitudes de la sociedad oaxaqueña pidiendo la intervención del gobierno federal.*

- *Al no encontrar respuesta a los exhortos que mediante decretos y acuerdos realizó el Congreso del Estado, mediante Decreto 313 de catorce de septiembre, en términos del artículo 119 de la Constitución General, excitó a los Poderes de la Unión a prestar protección al Estado, ante la situación de trastorno interior, documento que fue entregado a la Presidencia de la República el dieciocho de septiembre siguiente, circunstancia que se acredita con la copia certificada del oficio 370 dirigido al Presidente de la República con transcripción de dicho documento, en cuya parte superior derecha consta el sello de recepción de esa dependencia.*

19 septiembre 2006

- *En atención a lo acordado el catorce de septiembre de dos mil seis con la Secretaría de Gobernación, se creó la "Mesa de incidentes". El objetivo sería coadyuvar en generar las condiciones para salvaguardar la integridad física y el patrimonio de las personas con motivo de la comisión de delitos del orden local, así como garantizar su seguridad y libertad. Lo anterior se corrobora con la documentación proporcionada en copia fotostática certificada por la Secretaría de Gobernación.*

20 septiembre 2006

- *Reunión de la Secretaría de Gobernación con manifestantes.*

27 septiembre 2006

- El sector empresarial local anunció un paro de cuarenta y ocho horas para demandar la intervención de los tres niveles de gobierno en la solución del conflicto.

1° octubre 2006

- Se reportaron ataques violentos en los campamentos de manifestantes instalados en la zona de Brenamiel, donde se ubican antenas radiofónicas.
- Conductor de una motocicleta perdió la vida al lesionarse el cuello tras chocar con un cable colocado para impedir el acceso de vehículos en una de las barricadas.

2 octubre 2006

- Falleció una persona durante su acostumbrado recorrido de vigilancia a las veintidós horas en compañía de otros seis policías municipales voluntarios. El recorrido se haría por instituciones educativas. Los policías manifestaron haber sido baleados en el cerro.

4 octubre 2006

- Se lleva a cabo una reunión entre el Secretario de Gobernación, el Gobernador del Estado y diversos sectores de la población, en donde se aprobó una mesa de trabajo para redactar el Pacto por la Gobernabilidad, la Paz y el Desarrollo en Oaxaca, suscrito el ocho de octubre siguiente.

5 octubre 2006

- Falleció diversa persona cuando recibía los primeros auxilios después de haber sido amarrado en el interior de su vehículo y lesionado en la colonia Cinco Señores, cuando presumiblemente se dirigía a una reunión con sus compañeros del Consejo Central de Lucha en una casa ubicada en la calle Reforma Agraria en la referida colonia.
- Reunión de la Secretaría de Gobernación y manifestantes. De acuerdo con la relatoría de dicha dependencia, los manifestantes reconocieron la existencia de grupos violentos dentro de la organización que perseguían fines diferentes.
- Son entregados por manifestantes las estaciones una radiodifusora que se mantenían ocupadas desde el veintiuno de agosto.

9 octubre 2006

- Reunión de la Secretaría de Gobernación con los manifestantes.

10 octubre 2006

- El Secretario de Gobernación, mediante oficio 100.-274 respondió el Pliego General presentado por la Sección XXII del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación el primero de mayo al Gobierno del Estado.

14 octubre 2006

- Hombres armados abrieron fuego contra una barricada en los rumbos de la colonia Miguel Alemán, de la ciudad de Oaxaca de Juárez, lo que se advierte de la Cronología que fue exhibida en copia certificada por el Secretario de Seguridad Pública del Estado.
- Fallece una persona en una barricada por impacto de arma de fuego.

18 octubre 2006

- Falleció otra persona luego de salir de una reunión de colonos que se efectuaba en la calle Bugambilias, cerca del pozo de la colonia. El deceso fue ocasionado por un disparo de arma de fuego proveniente del interior de un vehículo de motor que pasó circulando sobre la calle y que se dio a la fuga.

19 octubre 2006

- La Comisión de Gobernación de la Cámara de Senadores emitió un dictamen en relación con la declaratoria de desaparición de poderes, en el que determinó que no procedía ejercer la facultad prevista en el 76, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

27 octubre 2006

- *El Secretario de Gobierno del Estado de Oaxaca señala que el veintisiete de octubre se desataron los hechos mas violentos ya que la sociedad entró en confrontación con los inconformes.*
- *En una barricada ubicada en el Municipio de Santa Lucía del Camino, hubo un enfrentamiento entre vecinos del lugar y manifestantes, en donde resultaron heridos, por arma de fuego, un camarógrafo y un reportero. El primero de los mencionados falleció como consecuencia de la herida.*
- *Se presentó otro enfrentamiento entre manifestantes y pobladores del Municipio de Santa María Coyotepec, cuando un grupo de trescientas personas bloquearon con barricadas y en forma total la circulación sobre la carretera federal que comunica con la Ciudad de Oaxaca. Derivado de estos hechos falleció uno de los jefes de la policía municipal, quien además de ser golpeado, recibió un impacto de arma de fuego en el pecho del lado izquierdo. También resultó lesionado por impacto de arma de fuego una persona, lo cual motivó que la mayoría de los vecinos repeliera la agresión y lograra la detención de diecisiete sujetos.*
- *Falleció, por impacto de arma de fuego, una persona cuando estaba ingiriendo bebidas en una tienda y unas personas ingresaron a ésta gritando "Viva *SUJETO 16*" y comenzaron a disparar, según fue informado por el Procurador General de Justicia de Oaxaca.*
- *El proceso de negociación entre la Secretaría de Gobernación y la Sección XXII del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, culminó con la firma de los documentos de veintisiete y veintiocho de octubre en los que se dio respuesta al pliego de peticiones presentado el primero de mayo.*

28 octubre 2006

- *El Gobernador del Estado dirigió un oficio al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a través del cual señaló que en subsidio a la excitativa que para el mismo efecto formuló el Congreso del Estado de Oaxaca, con fundamento en el artículo 119 de la Constitución Federal, solicitaba la intervención ejecutiva del Estado. El comunicado en cuestión fue entregado en la misma fecha a la Secretaría de Gobernación.*
- *La Secretaría de Gobernación emitió un comunicado de prensa en el que anunció la orden del Ejecutivo Federal para el despliegue de las fuerzas federales a la ciudad de Oaxaca de Juárez y zona conurbada, por virtud de la petición que realizó la Legislatura y el Gobernador del Estado, con la finalidad de restablecer el orden y la seguridad pública.*
- *Llega al aeropuerto Benito Juárez de la ciudad de Oaxaca de Juárez la policía federal preventiva con tres mil ochocientos sesenta y un elementos, ciento cincuenta vehículos y ocho aeronaves, para ejecutar el operativo denominado "Plan Rector de Operaciones. Cabe destacar que el número de los elementos fue variando durante el tiempo que estuvo la policía federal preventiva en la zona afectada.*
- *El Secretario General de la Sección XXII del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, luego de una reunión con la Secretaría de Gobernación, anunció en rueda de prensa el anuncio oficial del regreso a clases para el siguiente treinta de octubre, al mismo tiempo que rechazó la presencia de la Policía Federal Preventiva en la entidad, al no ser parte de los acuerdos.*

29 octubre 2006

- *Ingresa la policía federal preventiva a la zona afectada e inicia la ejecución de su plan para restablecer el orden y la seguridad pública, lo cual fue corroborado en vista de la información proporcionada por el Gobernador del Estado, Secretario de Gobierno del Estado y el Secretario de Seguridad Pública Federal, generándose enfrentamientos con los grupos inconformes, reportándose la quema de llantas y vehículos entre otras acciones. Un primer*

grupo de agentes de la Policía Federal Preventiva entró al zócalo de la ciudad de Oaxaca y removió algunas barricadas encontradas en los accesos a la plaza central.

- Con motivo de los operativos implementados por elementos de la Policía Federal Preventiva, quedaron libres las puertas de acceso de diversos edificios públicos que habían sido tomados, entre ellos los pertenecientes al Poder Judicial del Estado. Los Juzgados Penales iniciaron sus trabajos el treinta de octubre y, el Tribunal Superior de Justicia al igual que Juzgados Familiares y Civiles, previos los trabajos de limpieza, reanudaron labores a partir del siete de noviembre, según lo informó el Presidente de dicho órgano.

- Falleció una persona por herida producida por disparo de proyectil de gas comprimido (gas lacrimógeno).

31 octubre 2006

- La Policía Federal Preventiva recuperó el control del edificio de la Secretaría de Finanzas.

- Regresan a impartir clases algunos maestros de la Sección XXII del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación.

1° noviembre 2006

- La policía federal preventiva implementó diversos operativos para eliminar barricadas, suscitándose algunos enfrentamientos con personas inconformes. Recuperó las instalaciones de canal 9 (televisión estatal) y Branamiel, lugar en donde se ubican las antenas repetidoras de Radio.

2 noviembre 2006

- La policía federal preventiva implementó un operativo para liberar la circulación en las avenidas Cinco Señores y Universidad, suscitándose enfrentamientos que impidieron alcanzar el objetivo propuesto.

20 noviembre 2006

- Se suscitaron diversos enfrentamientos entre grupos inconformes y elementos de la Policía Federal Preventiva.

22 noviembre 2006

- Continuó el diálogo entre los representantes de la Secretaría de Gobernación y miembros de la Asamblea Popular de los Pueblos de Oaxaca. Al respecto, la investigación documentó cuatro reuniones adicionales entre los interlocutores (cinco, ocho, catorce y veintiuno de diciembre), sin que las partes alcanzaran algún acuerdo para resolver definitivamente el conflicto.

25 noviembre 2006

- Luego de una marcha, se dieron enfrentamientos entre manifestantes y la policía federal preventiva y fueron incendiados numerosos inmuebles públicos y privados, entre ellos: los edificios del Tribunal Superior de Justicia del Estado y del Poder Judicial de la Federación; el Teatro Juárez ex sede del Congreso local y las oficinas de la Secretaría de Turismo de la entidad. También fueron dañados los edificios de la Secretaría de Relaciones Exteriores; del Registro Público de la Propiedad; la facultad de Sociología de la Universidad Autónoma. De igual forma sufrieron daños por bombas molotov dos casonas sobre la calle Macedonio Alcalá, donde se reportaron algunos de los combates más fuertes esa tarde y noche. Asimismo, fueron incendiados diferentes establecimientos comerciales así como decenas de automóviles y autobuses.

29 noviembre 2006

- Se retiraron las últimas barricadas que aún impedían el tránsito en algunos sitios de la ciudad

30 noviembre 2006

- Se normalizó el transporte público, pues las rutas que cruzan el Centro Histórico ofrecieron de nuevo sus servicios luego de más de seis meses de que el servicio era irregular.

2 diciembre 2006

- *El Secretario de Gobierno del Estado de Oaxaca señala que en el mes de diciembre de manera paulatina se reanudaron las relaciones con los inconformes.*

5 diciembre 2006

- *El cinco de diciembre el Comisario General de la Policía Preventiva suscribió un oficio dirigido a la Coordinación de Fuerzas Federales de Apoyo, en el cual informó que a esa fecha la situación de emergencia que prevalecía en la ciudad de Oaxaca de Juárez, había desaparecido y la paz y el orden público se habían restablecido, observando que la ciudadanía realizaba sus actividades en forma normal y con seguridad, proponiendo que posterior a una manifestación anunciada para el diez de diciembre, en caso de que prevalecieran las mismas condiciones de estabilidad social, fueran las autoridades locales las responsables de mantener el orden y la paz pública de la ciudad.*

24 enero 2007

- *Finalizan los operativos de la policía federal preventiva y se devuelve la función de seguridad pública a los cuerpos de seguridad estatales y municipales.*

16 julio 2007

- *Se da un enfrentamiento en el cerro del Fortín, entre autoridades locales y manifestantes.” (sic)⁷⁹*

Del mismo modo cabe incluir a la anterior cronología, la efectuada por medios de comunicación a efecto de conocer los acontecimientos relacionados que se llevaron a cabo fuera de la Ciudad de Oaxaca y su zona conurbana, a saber:

“El 1 de mayo del 2006 inició el conflicto en el estado de Oaxaca, cuando miembros de la Sección 22 del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) entregaron al gobierno de Ulises Ruiz un documento con las principales peticiones del movimiento.

El 22 de mayo comenzó el plantón indefinido de cientos de maestros en el centro histórico de Oaxaca, con el apoyo de organizaciones sociales. Los profesores alegaban que la respuesta al pliego petitorio fue nula, por lo que ocuparon varias calles de la zona.

El 1 de junio el movimiento bloqueó los cinco accesos al aeropuerto internacional de Oaxaca.

El 2 de junio se realizó la primera megamarcha con una participación de 80 mil personas en apoyo al plantón y en repudio al gobierno estatal. Ulises Ruiz, gobernador oaxaqueño, los emplazó a regresar a clases el 5 de junio.

El 5 de junio, el movimiento rechazó el ultimátum del gobernador debido a que no se había cumplido se demanda.

El 7 de junio se realizó la segunda megamarcha del movimiento.

El 8 de junio una comisión del magisterio encabezada por el secretario general de la Sección 22, Enrique Rueda, viajó a la Ciudad de México para entrevistarse con el Gobierno federal y buscar una solución al conflicto.

El 14 de junio se intentó desalojar el plantón del centro de la ciudad, pero fracasó el operativo de la policía estatal.

El 16 de junio el magisterio inició negociaciones con la Secretaría de Gobernación. Se realizó la tercera megamarcha en Oaxaca.

⁷⁹ Suprema Corte de Justicia de la Nación. Fallo Resolutivo a la Facultad de investigación 1/2007 de los días 13 y 14 de Octubre de 2009. Págs. 82-108.

Entre el 17 y el 21 de junio se constituyó formalmente la Asamblea Popular del Pueblo Oaxaqueño, (APPO).

El 22 de junio el gobierno estatal convocó a una marcha en demanda de la liberación de Oaxaca.

El 23 y 24 de junio la asamblea estatal del magisterio democrático acordó que se mantendría el plantón y se intensificarían las acciones de protesta en la ciudad capital.

El 28 de junio se realizó la cuarta marcha contra Ulises Ruiz.

El 2 de julio triunfó el voto de castigo y el PRI perdió casi la totalidad de los distritos.

El 11 de julio fueron destituidos Jorge Franco Vargas, secretario general de Gobierno, José Manuel Vera Salinas, director general de Seguridad Pública, por su participación en el desalojo del 14 de junio.

El 17 de julio se canceló la realización del festival de la Guelaguetza. El gobierno estatal dice que es para evitar confrontaciones.

El 24 de julio cientos de personas participan en la Guelaguetza, evento realizado en Estadio del Instituto Tecnológico de Oaxaca.

El 1 de agosto cientos de mujeres rebeldes marcharon por las calles y ocuparon instalaciones de radio y televisión del gobierno del estado.

El 4 de agosto las mujeres que resguardan las instalaciones de la Corporación Oaxaqueña de Radio y Televisión denunciaron que un grupo de hombres detonaron petardos y armas de fuego en las cercanías del inmueble.

El 9 de agosto se intensificaron los hechos de violencia. Organizaciones sociales que transmiten desde Radio Cacerola 96.9 FM hablaron de "alerta roja" al tiempo que intentaron organizar retenes en carreteras.

El 18 de agosto se realizó un paro cívico estatal, se bloquearon las principales entradas a la ciudad de Oaxaca.

El 19 de agosto se anunció la creación y aprobación por parte de la secretaria de Gobernación federal, del autodenominado Consejo de Representantes Ciudadanos en el que participan entre otros, Samuel Ruiz, Francisco Toledo, Pablo González Casanova, Carlos Monsivais y Rodolfo Stavenhagen entre otros.

El 21 de agosto, luego de varias noches de disparos y detonaciones en las cercanías del cerro del Fortín y las instalaciones de Canal 9, desde donde transmitían integrantes de la APPO, fueron desalojados los plantones que hasta entonces allí se ubicaban.

El 15 de septiembre en Oaxaca se dio el grito popular de independencia.

El 21 de septiembre comenzó la marcha-caminata por la dignidad de los pueblos de Oaxaca hacia la Ciudad de México.

El 23 de septiembre se realizó otra marcha en Matías Romero en apoyo a la desaparición de poderes en Oaxaca. Ulises Ruiz "reapareció" en la capital del estado y amenazó a maestros con rescindir contratos y contratar jubilados en caso de no regresar a clases el lunes 25.

El 24 de septiembre se registraron nuevos hechos de violencia en el centro de la ciudad. En medio de una balacera, funcionarios públicos estatales y federales fueron rescatados por policías vestidos de civil. Integrantes de la APPO buscaban al gobernador en el hotel Camino Real.

El 25 de septiembre fracasó el ultimátum de Ulises Ruiz al magisterio para regresar a clases.

El 26 de septiembre la asamblea estatal de la Sección 22 anunció que los resultados de la consulta indican que la base magisterial decide continuar con las protestas hasta la caída del gobernador.

El 28 de septiembre la APPO decretó alerta máxima ante los ataques armados en distintos puntos de la ciudad y ante los distintos actos de violencia cometidos en la ciudad que pretenden provocar al movimiento social. Fracasó el paro convocado por la iniciativa privada, se registró actividad normal en transporte público y comercios. Luego de casi una semana de caminar, la marcha por la dignidad de los pueblos de Oaxaca avanzó por territorio poblano.

El 30 de septiembre aviones y helicópteros realizaron sobrevuelos de "reconocimiento" de acuerdo reportes del Gobierno federal. Se reportó el desembarco de tropas en los puertos de Salina Cruz y Huatulco. Concluyó la Asamblea Estatal de los Pueblos de Oaxaca. Entre los resolutivos se encuentran varias acciones de resistencia y

solidaridad para las próximas semanas tanto en Oaxaca como en la Ciudad de México y otras regiones fuera del país.

El 1 de octubre se reportaron ataques violentos en los campamentos instalados en la zona de Brenamiel, donde se ubican antenas radiofónicas. Una avioneta sin luces sobrevoló durante más de media hora toda la ciudad.

El 2 de octubre continuaron las movilizaciones militares rumbo a la ciudad de Oaxaca. Marcharon por las calles de la ciudad en conmemoración de la matanza estudiantil de 1968.

El 3 de octubre la APPO y la Sección 22 del SNTE rechazaron asistir a la mesa en Gobernación por considerar que en ella participan los causantes del conflicto y solicitaron crear una mesa alterna.

El 4 de octubre fracasó el foro convocado por el secretario de Gobernación, Carlos Abascal. Al abandonar el encuentro realizado en la Ciudad de México, líderes comunitarios denunciaron ausencia del tema indígena en la propuesta de solución del Gobierno federal.

El 7 de octubre la marcha-caminata por la dignidad de los Pueblos de Oaxaca llegó al Valle de Chalco.

El 9 de octubre, luego de caminar más de 500 kilómetros, los marchistas instalaron un plantón a las afueras del Senado de la República. Funcionarios de la Secretaría de Gobernación y representantes de maestros y APPO acordaron discutir una propuesta para que la seguridad pública de Oaxaca esté a cargo de un mando federal.

El 11 de octubre inició oficialmente la visita de la subcomisión del Senado de la República para recopilar información sobre Oaxaca, participaron tres representantes del PRD, PRI y PAN.

El 12 de octubre senadores se reunieron con Ulises Ruiz en un hangar del aeropuerto de la ciudad de Oaxaca.

El 14 de octubre hombres armados abrieron fuego contra una barricada en los rumbos de la colonia Miguel Alemán.

El 16 de octubre comenzó en el Distrito Federal la huelga de hambre en apoyo a la desaparición de poderes en Oaxaca.

El 18 de octubre continuaron los disparos nocturnos contra campamentos y barricadas, así como actos de violencia en diversas partes de la ciudad.

El 19 de octubre, en apariciones casi simultáneas en la televisión y prensa corporativa, Ulises Ruiz, Flavio Sosa y Enrique Rueda Pacheco (gobernador y líderes de APPO y Sección 22, respectivamente), aseguraron que a más tardar el 30 de octubre ocurrirá el regreso a clases. Senadores mexicanos determinaron no declarar la desaparición de poderes, aun cuando reconocieron que Oaxaca vive en la ingobernabilidad. Miles de personas marcharon en Oaxaca para expresar su rechazo a la propuesta legislativa que favorece a Ulises Ruiz.

El 20 de octubre por la noche se escucharon disparos contra la casa del artista plástico Francisco Toledo. Hay inconformidad generalizada contra la dirigencia magisterial por falta de consulta para decidir el regreso a clases.

El 28 de octubre se registró la más violenta crisis desde que estalló hace cinco meses el conflicto social y dejó cuatro muertos, entre ellos el periodista estadounidense Bradley Roland Will y el maestro Emilio Alonso Fabián, quienes perdieron la vida por disparos de arma de fuego.

El 29 de octubre la Policía Federal Preventiva inició desde temprana hora la entrada al Zócalo de Oaxaca. Tras un largo y tenso día de avance y repliegue, durante la noche tomó el control de la plaza. La APPO se replegó en la universidad. El presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, José Luis Soberanes, en un reporte preliminar, mencionó que al parecer dos personas murieron durante el operativo de la Policía Federal Preventiva.” (sic)⁸⁰

Al tenor de los acontecimientos anteriormente aludidos, es necesario mencionar que conviene analizar en este caso el uso de la fuerza pública que

⁸⁰ Redacción EL UNIVERSAL. Cronología del conflicto en Oaxaca. El Universal. Ciudad de México. Lunes 30 de octubre de 2006 en la dirección electrónica: www.eluniversal.com.mx.

se utilizo a fin de garantizar la seguridad pública en estos sucesos, desde los diversos estadios que pueden presentarse en tal ejercicio del poderío del Estado, tal y como lo indica la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

“... para evaluar el uso de la fuerza pública, se deben examinar las causas que llevan a la intervención misma (contexto de hecho) y las acciones previas a ello (planeación y medidas alternativas); la intervención en sí misma (ejecución); y las acciones estatales tomadas luego de haber intervenido con fuerza pública (ex post facto), ponderando la proporcionalidad y racionalidad en las fases en las que resulta procedente...”⁸¹

Del mismo modo y a efecto de analizar los hechos acontecidos y determinar si la facultad concurrente de los tres ordenes de gobierno fue ejercida por los obligados a hacerlo (Federación, Estados y Municipios), conforme los faculta el marco normativo que los regula, es de manifestarse las peculiaridades que el Estado de Oaxaca tiene como entidad netamente pluricultural y el cual, conforme al artículo 2° de la Constitución Federal, tiene como régimen en lo interior los usos, costumbres y tradiciones que conservan en la actualidad los pobladores originarios de dicho territorio anteriores a la colonización.

En virtud de ello, la función de seguridad pública en el ámbito municipal es llevada a cabo (en varios de los municipios de la zona conurbana de la capital de Oaxaca) por los “topiles” bajo el régimen del “tequio”, es decir que miembros de la propia comunidad prestan el servicio de seguridad pública sin remuneración alguna, a manera de agradecimiento a la colectividad y a efecto de adquirir experiencia, para que con ello se tenga la capacidad y conocimientos para poder ocupar mas altos puestos de gobierno en la colectividad y llegar a ser un Presidente Municipal probo.

En esa tesitura la seguridad pública municipal no cumple con la profesionalización policíaca que el vigente artículo 21 de la Constitución Federal obliga a los Municipios a brindar, ni resulta apta para mantener la paz y el orden público en los municipios de Oaxaca; en particular, ante las

⁸¹ ⁸¹ Suprema Corte de Justicia de la Nación. Fallo Resolutivo a la Facultad de investigación 1/2007 de los días 13 y 14 de Octubre de 2009. Pág.202.

manifestaciones que tuvieron verificativo durante el segundo semestre de 2006 y enero de 2007.

La autoridad estatal al ver dicha situación y toda vez que ésta se suscito en la capital del Estado, convocó a los cuerpos de policías estatales a fin de recuperar las 50 calles ocupadas por los manifestantes de la sección XXII del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación; lo anterior tuvo como fundamento que dicho “plantón permanente”, privaba a los habitantes de Oaxaca de su derecho a libre tránsito y se habían ocasionado daños al patrimonio de los capitalinos, dañando los monumentos históricos y culturales en la zona del centro de Oaxaca, tal y como lo asentó el Ministerio Público del fuero local, ordenando se diluyera dicha manifestación a fin de que esos probables delitos no se siguieran ejecutando en el tiempo; por lo que solicitó el auxilio de la entonces Secretaría de Protección Ciudadana del Estado de Oaxaca, a fin de dar cumplimiento a su acuerdo.

Por su parte el Gobernador del Estado solicitó el apoyo federal para dar cumplimiento al proveído del Ministerio Público Estatal, a fin de que se brindara la seguridad pública que había sido nulificada por los manifestantes.

El 29 de octubre de 2006, el gobierno federal decide ejercer la fuerza pública en el Estado de Oaxaca, con fundamento en el grave desorden interno del Estado y los probables homicidios acontecidos el día anterior; aunado a lo anterior el Congreso Local efectuó una excitativa, solicitando a la Presidencia de la República el envío de las fuerzas federales a razón del desorden e inseguridad en la capital y su zona conurbana. Por lo que después de esta solicitud y dos posteriores efectuadas por el Gobernador, el Ejecutivo Federal decide implementar el “Operativo Oaxaca 2006.”

Derivado de lo anterior, aproximadamente 3850 elementos de la Policía Federal Preventiva acudieron a la Ciudad de Oaxaca; cabe indicar que dichos elementos eran policías federales y comisionados del Ejército, según reportes de la Secretaria de la Defensa Nacional y la Secretaría de Seguridad Pública Federal.

En ese orden de ideas cabe concluir que el uso de la fuerza puede considerarse legítimo en razón de que se efectuó en términos del artículo 119 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La ocupación federal del Estado de Oaxaca culminó a finales del mes de enero de 2007, manifestando los coordinadores de la Policía Federal Preventiva que se observaba una recuperación del orden público en el municipio de Oaxaca y su zona conurbana que permitía el retiro de las fuerzas federales de apoyo, por lo que así aconteció en las fechas indicadas.

Sin embargo las manifestaciones no culminaron en esa fecha ya que a mediados del 2007, durante la celebración de la Guelaguetza en el Estado, integrantes de la Asociación Popular del Pueblo de Oaxaca (APPO) celebraron actividades artísticas y culturales de manera alterna a la Guelaguetza oficial, denominando a su evento la Guelaguetza popular, dichas fiestas por razones de seguridad fueron ubicadas en lugares diversos para evitar enfrentamientos entre simpatizantes de las mismas y con ello se protegiera su integridad y la de los visitantes de los eventos.

A pesar de que dichas fiestas también culminaron en enfrentamientos entre manifestantes y policías estatales que resguardaban el recinto que contenía la celebración de la Guelaguetza oficial, la situación social, política y económica en el Estado no ha variado en demasía desde entonces.

El sustentante de la presente considera que la situación de pobreza, analfabetismo y desconocimiento de las instituciones que dan el cauce legal a los problemas o controversias que se suscitan entre particulares o entre estos y el Estado, son las razones primordiales de este tipo de enfrentamientos con los gobiernos estatales y municipales en la entidad, aunados al seguimiento de esta gente de directrices señaladas por líderes con diversos intereses políticos.

Es primordial señalar que el artículo 17 de nuestra Carta Magna establece que: “Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho...”

Así mismo el artículo 9 en su segundo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se establece que “No se considerará ilegal, y no podrá ser disuelta una asamblea o reunión que tenga por objeto hacer una petición o presentar una protesta por algún acto a una autoridad, si no se profieren injurias contra ésta, ni se hiciere uso de violencias o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que se desee.”

De los anteriores artículos se colige que la manifestación de ideas es libre con la limitante constitucional de que se efectuó de manera pacífica. Por lo que aunada, la falta de profesionalismo de los policías federales y estatales y sus mandos medios y superiores en la supervisión de la ejecución de operativos y la violenta exigencia de sus demandas y derechos por parte de los manifestantes, se suscitaron los hechos que cronológicamente se señalan, causando doce muertes durante dicho periodo, muchos más lesionados, torturados, maltratados, abusados y en general un espectáculo que denota al país como un lugar en que sus ciudadanos y gobernantes no conocen sus leyes e instituciones.

La seguridad pública se vio vulnerada en las diversas vertientes que en este estudio hemos abarcado, ya que desde la *prevención*, no se ha brindando un bienestar económico y una educación suficiente a la población que permita a estos volitivamente conducirse por el marco legal que deben observar por formar parte de la nación mexicana; por otro lado la *investigación y persecución de los delitos e infracciones* cometidas por los probables responsables no ha sido llevada a cabo por los órganos expeditos para ello, dejando mediante acuerdos de archivo a muchos expedientes dentro de las reservas del Ministerio Público Local y Federal; y por último la *aplicación de penas y medidas de seguridad* y el efecto inhibitorio que en si mismo conllevan, no se ha ejecutado debido a que los infractores y delincuentes durante este lapso en Oaxaca no han sido ni siquiera procesados por los Órganos Jurisdiccionales para el efecto; y por último, *la readaptación social de los delincuentes*, no se observa posible en este caso, debido a que las etapas que lo anteceden no se han efectuado y se observa imposible su ejecución.

D. LA CORRUPCIÓN Y LA SEGURIDAD PÚBLICA

Como una apartado especial sobre un fenómeno social que afecta al ejercicio de los tres órdenes de gobierno en materia de seguridad pública es necesario señalar este tema, la palabra corrupción proviene del Latín *corrompere*, que significa “romper algo entre dos, destruir conjuntamente su integridad”. Edmundo González Llaca la define como: “es la acción u omisión de un servidor público o de una persona natural o jurídica del sector privado, que usa y abusa de su poder para favorecer a intereses particulares, a cambio de una recompensa o su promesa, dañando así el interés público y/o de la entidad privada en la que labora⁸²”.

En virtud de lo anterior, es de considerarse a la corrupción como la conducta de un servidor público, quien haciendo uso de su cargo, funciones o relación personal con las personas que los realizan; confirma, anula o modifica una resolución que afecta el interés propio o de un tercero, a fin de generarle una ventaja, beneficio o lucro extemporáneo y/o ilegal.

Es de señalarse que la corrupción es un término amplio que debe de abarcar diversas conductas que afectan el ejercicio de la función pública, que nuestro marco legal califica como infracciones y delitos y que nuestra sociedad debe de apreciar esta actividad como reprochable y funesta para el desarrollo igualitario y libre. A mayor abundamiento es de señalarse que la Organización de las Naciones Unidas (O.N.U.) es fechas recientes celebro la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, señalando a partir de su artículo 15 los delitos que, para dicha Institución de Derecho Internacional, enmarcan el termino de corrupción, a saber: soborno de funcionarios públicos; malversación o peculado, apropiación indebida u otras formas de desviación de bienes por funcionarios públicos; trafico de influencias; abuso de funciones; soborno en el sector privado; malversación o peculado de bienes en el sector privado, blanqueo del producto del delito; encubrimiento; obstrucción a la justicia.

⁸² González Llaca Edmundo. Corrupción, patología colectiva. Instituto Nacional de Administración Pública. México. 2005. Pág. 53.

Además hace hincapié en la participación de las ONG's y la sociedad en general para exigir la debida administración pública, la rendición de cuentas y el exacto cumplimiento del marco normativo para mitigar este flagelo que esta inserto en mayor o menor medida cada vez que se hace uso del poder público.

Un acuerdo importante de esta Convención es la petición a los países que la adopten a realizar modificaciones en su marco normativo tendientes a la aplicación de responsabilidades penales a las personas jurídico colectivas. Dicha figura jurídica, a la data de la presente investigación, no se hecho vigente en el Sistema Jurídico Mexicano. Es de resaltarse, debido a que generaría una nueva situación jurídica para las personas jurídicas que cometieran a través de sus representantes legales, con su patrimonio y demás activos, las conductas que tipificaran los delitos arriba indicados.

Algunos autores manifiestan que la lucha contra este fenómeno social, es la educación cívica y ética de los ciudadanos y la explicación a los mismos, de la problemática que éste genera para el Estado de Derecho que nos rige. Del mismo modo, se expresa que la problemática radica en la posibilidad de que los tramites sean manejados de manera personal y de viva voz, entre el funcionario y el ciudadano y que entre más se permita la conversación entre aquellos, se facilita el acuerdo que corrompe para anteponer sus beneficios particulares a los de la institución o dependencia en los que se tramita.

Además es de señalar que de acuerdo con el más reciente estudio de Transparencia Internacional, el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) 2009⁸³, ubica a México en el lugar 91 de 180 países, en los que se midió el nivel de corrupción en distintas áreas. Nuestro país comparte posición con Lesotho, Malawi, Moldavia, Marruecos y Ruanda.

Una vez expuesto lo anterior, al tratar de aplicarlo al tema de la Seguridad Pública deviene más difícil la estrategia para combatir la corrupción en este rubro, debido a que el trato personal que deben tener los cuerpos policíacos con la sociedad es necesario en el desarrollo de su función.

⁸³ Índice de Percepción de la Corrupción 2009 de Transparency International.
http://www.transparencia.org.es/INDICE%20DE%20PERCEPCI%C3%93N%202009/Tabla%20sint%C3%A9tica.CPI_2009_table_spanish.pdf

Por lo que es de tenerse en cuenta la primera opción como la adecuada para la materia de seguridad pública; es decir, se debe introducir tanto a los ciudadanos como a los funcionarios públicos la cultura de la legalidad, el respeto a las normas y la conducción de su actuar conforme a estas, respetando las instituciones ante las que se pueden hacer valer sus derechos y que el ciudadano tenga una visión de interés colectivo y no de mezquindad y egoísmo.

Por lo que, en tanto esta cultura permea en la sociedad, es necesario implementar medidas que hagan difícil la realización de actos de corrupción sin que ello afecte la eficiencia del servicio público prestado.

Por lo que respecta al ámbito jurídico debe de reducirse el margen de discrecionalidad de los aplicadores de la norma administrativa o jurisdiccional a fin de que no se permita la aplicación subjetiva en el caso concreto.

Del mismo modo debe de investigarse el perfil del personal contratado para determinado servicio a fin de que no concurren en la misma persona, la calidad de juez y parte en un mismo proceso y en caso de que esto ocurra los mecanismos suficientes para su abstención en el conocimiento del mismo.

Es de considerarse que actualmente, en el ámbito federal existen programas como el Servicio Profesional de Carrera en el ámbito policial, y la permanencia en las instituciones policíacas de acuerdo a resultados; adminiculados permitirán en el futuro la profesionalización de la misma y la generación de una especialización que permita una eficiencia y eficacia en la función de brindar seguridad pública.

El abatimiento de los factores que inciden para que estas conductas corruptas se realicen debe ser prioritario en las políticas de Seguridad Pública, debido a que alterar la aplicación del orden normativo a favor de un particular, ya sea por iniciativa de un funcionario público o por un tercero solo deriva en el incumplimiento de los fines que se persiguen con la ley.

Cabe decirse que el narcotráfico y la política de Estado para combatirlo, genera que los carteles se intenten inmiscuir entre las personas que se

encargan de combatirlos a fin de obtener facilidades en el desarrollo de su actividad ilegal, que puede ir desde la corrupción a bajos niveles de la administración hasta mandos medios y superiores o al grado de corromper o promocionar a funcionarios electos por el voto ciudadano.

En los dos casos prácticos, entiéndase los casos del Municipio de Texcoco y San Salvador Atenco y el acontecido en la Ciudad de Oaxaca en 2006, arriba explicados cabe concluir que no se observa el fenómeno de la corrupción como causa o agravante de los acontecimientos, por lo menos no de manera tan contundente y expuesta como lo es en el caso del narcotráfico.

Sin embargo en el caso de Oaxaca se observa que la sociedad se encontraba inconforme con la manera de gobernar en el Estado, que dicha función no les proveía del mínimo necesario vital para desarrollarse, decidir y buscar su bienestar. De lo que se colige que los ciudadanos tenían una visión de un gobierno que no ejercía sus funciones sino para intereses particulares lo cual es una forma de corrupción que ahondo la problemática suscitada en dicha entidad.

La población juega un papel fundamenta dentro de ese fenómeno, que esta presente en cualquier ejercicio de poder, ya que es una acción que se alimenta de la actuación de un binomio, para destruir las normas que nos dan orden al vivir en comunidad. Los ciudadanos deben de percatarse que incurrir en esa conducta o aceptarla no solo los afecta económicamente, sino que en una visión a largo plazo genera una sociedad mezquina, desordenada, sin progreso, desconfiada de sus instituciones y procesos, por señalar algunos adjetivos aplicables.

CAPITULO IV

La responsabilidad compartida de las Entidades Federativas y la Federación

A. REPARTO DE COMPETENCIAS ENTRE LA FEDERACIÓN Y LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

El Estado, en términos simples, comprende el territorio, la población y el gobierno; este último crea, dirige, organiza y ejecuta las acciones públicas dentro de su jurisdicción, que el marco normativo-político le delimita (entiéndase la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en nuestro caso). El gobierno en nuestro país, como ya lo habíamos señalado con anterioridad, es de tipo federal, distribuyéndose las competencias de la cosa pública entre los diversos órdenes que lo integran, a saber: la Federación, Los Estados y los Municipios los cuales ejercen su esfera de atribuciones dentro del territorio nacional y en los lugares donde el derecho internacional así lo ordene.

El poder ejecutivo dentro de los tres órdenes de gobierno, debe de dar la exacta observancia de las leyes en el ámbito administrativo. Cabe reiterar que la función de brindar Seguridad Pública a la población a partir de la reforma constitucional al artículo 21 efectuada en el año de 1994, se debe de ejercer de manera concurrente entre la Federación, el Distrito Federal, Los Estados y los Municipios en el ámbito que les sea ordenado en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Cabe señalar que citada ley, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día dos de enero de 2009, es de aquellas que el Congreso de la Unión denomina generales, lo que significa que aplica para los diferentes ámbitos de gobierno reconocidos en la Constitución.

Dicha ley distribuye la facultad concurrente de los tres órdenes de gobierno respetando la autonomía de los Estados y del Distrito Federal que, conforme al artículo 115 fracciones III inciso h) y VII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, deben ejercer para determinar su régimen

interior en la materia respetando las directrices que establece la norma constitucional.

Por lo que se concluye, que el reparto de la esfera de atribuciones que a cada gobierno le corresponde, esta definido por una ley general para delimitar las que corresponden a la federación y los estados y por una ley de la entidad en materia de seguridad pública, para distribuir las que corresponden al Estado y las correspondientes a sus municipios.

Ahora bien cabe manifestar que esta distribución de competencias al tratarse de una sola función dirigida una sola población, esta coordinada por el Consejo Nacional de Seguridad Publica que lo preside el Poder Ejecutivo del Gobierno Federal y tiene la participación de cuatro Secretarias y la Procuraduría General de la Republica, los Gobernadores de los Estados, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Secretariado Ejecutivo del Sistema. Por lo que el Gobierno Federal participa de esta función como coordinador y cooperador de la atribución de referencia; es decir entre pares de la misma función, dirige y organiza las políticas y el financiamiento en materia de seguridad pública, mientras que coopera en las acciones tendientes a cumplir con las funciones encomendadas.

B. RESPONSABILIDAD DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

Las obligaciones de las entidades federativas como claramente se entiende en su denominación están destinadas a cubrir el ámbito territorial propio de cada entidad, es decir, a cumplir con la obligación de seguridad de la población de la entidad federativa brindándole la confianza que esta requiere para que no tema de algún peligro dentro de la propia entidad, esto a través del desarrollo de diversas estrategias, políticas, lineamientos u acciones que permitan un pleno desarrollo de la comunidad de la entidad, segura de que gozará de la paz pública necesaria para el desarrollo de sus propias actividades.

Estas atribuciones están reguladas por los artículos 21 y 115 fracciones III inciso h) y VII del Código Político y la Ley General del Sistema Nacional de

Seguridad Pública que en concordancia con los artículos citados respeta a los Estados en brindarse en lo interior el régimen jurídico acorde a su población, facultándolo para emitir su propia Ley de Seguridad Pública de Estado dentro de la cual se repartirán la competencia entre el Estado y sus Municipios dentro del margen normativo arriba indicado.

En virtud de ello el Gobierno del Estado a través del Gobernador debe generar un Consejo Local de Seguridad Pública, a fin de coordinar y cooperar las políticas y el financiamiento de las funciones de seguridad por un lado y por el otro cooperar con los Municipios en ejecutar las acciones de la facultad concurrente.

Del mismo modo los Estados, a fin de ejercer su esfera de atribuciones en la materia, pueden celebrar Instancias Generales de Coordinación con otras entidades federativas o con Municipios de otros Estados⁸⁴ para los casos en que sus fines impliquen una acción conjunta con los mismos, ya sea por tratarse de zonas conurbanas o por la lucha específica contra alguna infracción o delito.

Es de indicarse que conforme a la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública los Municipios pueden celebrar Instancias intermunicipales en términos de su ley estatal de seguridad pública a fin de tratar un fenómeno criminal común, en sus distintas fases como lo puede ser la prevención, la investigación y persecución de los delitos o la readaptación social de los infractores y/o delincuentes.

Además la actual Ley General, trata de brindar las mayores posibilidades para el efectivo cumplimiento de la función pública indicada, a fin de que esta no se vea entorpecida por la demarcación territorial de los Municipios, Estados y la Federación, considerando que la delincuencia no distingue estos parámetros para ejercer sus conductas.

A fin de entender las responsabilidades y facultades con que cuentan los Estados y los municipios en esta función del Estado Mexicano, tomaremos

⁸⁴ Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Última publicación en el Diario Oficial de la Federación 02-01-2009. Artículo 36

brevemente como objeto de estudio la legislación en la Materia del Estado de México. Lo anterior, debido a que en capítulos anteriores estudiamos un caso práctico proveniente de dicha entidad federativa por lo que resulta imprescindible para su debida conceptualización la revisión de su marco normativo particular.

El artículo 6 de la Ley de Seguridad Pública Preventiva del Estado de México, ordena al Gobierno Estatal a brindar apoyo en la función de seguridad pública municipal cuando su ayuntamiento lo solicite. De lo que deriva que la función de brindar paz, orden, preservar las libertades y salvaguardar la integridad de sus bienes y derechos a las personas en el territorio estatal compete primordialmente a los Municipios y con auxilio, refuerzo o complemento a los cuerpos policíacos de la entidad.

La Seguridad Pública del Estado de México recae en la Agencia de Seguridad Estatal, que según el artículo 13 del ordenamiento legal antes citado corresponde al Comisionado de la Agencia de Seguridad Estatal de entre otras funciones las siguientes:

“Artículo 13.- Son facultades del Comisionado de la Agencia de Seguridad Estatal, en materia de seguridad pública preventiva las siguientes:

...

VI. Coordinar los servicios de seguridad, vigilancia y protección regional en caminos y carreteras estatales o vías primarias, zonas rurales, áreas de recreo y turísticas de competencia estatal, así como las instalaciones estratégicas del Gobierno de la Entidad, de conformidad con las disposiciones legales aplicables;

VII. Dirigir y atender las acciones de prevención, auxilio y recuperación en materia de protección civil para salvaguardar a las personas y sus bienes en caso de emergencias o desastres;

VIII. Coadyuvar con el Instituto Mexiquense de la Pirotecnia en la aplicación de medidas de seguridad en la fabricación, uso, venta, transporte, almacenamiento y exhibición de productos pirotécnicos.

...

XI. Promover y establecer métodos que conlleven a la prevención y readaptación social de los internos de los centros preventivos y de readaptación social;

XII. Promover métodos para la rehabilitación social de los Adolescentes Sujetos al Sistema de Procuración e Impartición de Justicia;

XIII. Establecer y operar los procedimientos de administración, seguridad, control y de apoyo logístico del sistema penitenciario, definiendo esquemas de supervisión, registro y verificación, así como estrategias de intervención y de apoyo táctico operativo;

...

XXVI. Emitir las disposiciones administrativas necesarias para asegurar que los prestadores de servicios de seguridad privada se apeguen a las disposiciones legales y reglamentarias correspondientes;

XXVII. Coordinar, operativamente a los Cuerpos de Vigilancia Auxiliar y Urbana y de Guardias de Seguridad Industrial, Bancaria y Comercial, en su carácter de auxiliares de la seguridad pública;

...

XXX. Promover la realización de estudios de vialidad, para mejorar el tránsito vehicular en las vías primarias;"

De lo anterior podemos deducir las facultades que competen al ámbito estatal en materia de seguridad, dividiéndose en aquellas que por su territorialidad o actividad le competen ejercer directamente. Por territorialidad le comete brindar seguridad pública en caminos y carreteras estatales o vías primarias, zonas rurales, áreas de recreo y turísticas de competencia estatal; por cuanto hace a la actividad que las personas desarrollen o se vean inmiscuidas en dichos acontecimientos, la Agencia de Seguridad Estatal debe prestar su función cuando se trate de la fabricación, uso, venta, almacenamiento, transporte exhibición de juegos pirotécnicos, cuando se protejan instalaciones estratégicas del Gobierno de la entidad u ocurran emergencias o desastres naturales, se trate de regulación de seguridad privada, o para el tránsito vehicular en vías primarias, así como la coordinación operativa de las policías bancaria, industrial y comercial; por otra parte y del mismo modo debe ejercer su función en materia de control y custodia en los centros de prevención y readaptación social, de los adolescentes en conflicto con la ley penal y de los delincuentes del fuero común en los centros penitenciarios.

Cabe señalar que lo anterior es sin perjuicio de las demás funciones que se le asignen por el Coordinador Superior o el Consejo Nacional de Seguridad Pública, ya sea por convenio o por ministerio de la ley general en la materia.

En otro orden de ideas es de mencionarse que la institución de Municipio Libre es la célula mínima de la administración en el Estado Mexicano, por lo que estos tienen autonomía técnica y operativa para desarrollar las funciones que les dicta el Código Político Federal, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, expidiéndose para el efecto sus correspondientes

bandos y reglamentos en materia de Seguridad Pública en la jurisdicción de su municipio.

Sin perjuicio de lo anterior el ordenamiento legal en comento deja entrever la competencia que esta le brinda a los municipios para el desarrollo de su función concurrente; en ese tenor el artículo 17 establece que:

“Artículo 17.- *Son atribuciones de los presidentes municipales en materia de seguridad pública preventiva:*

...
VI. Asegurar la vigilancia en los lugares de uso común, vías y espectáculos públicos en la jurisdicción del Municipio;...”

De lo que se colige que estos lugares y actividades en el territorio municipal deben primordialmente vigilar los cuerpos policíacos adscritos al Municipio.

Las atribuciones arriba señaladas son de las llamadas *operativas*, es decir indican los territorios, actividades, personas o bienes a las que principalmente deben atender los cuerpos policíacos estatales y municipales respectivamente.

Por otra parte existen facultades *normativas* y de *supervisión* que comparten ambos ordenes de gobierno de conformidad con el artículo 20 inciso a) de la Ley.

Sin embargo la ley reserva en su artículo 20 inciso b) la facultad de *inteligencia y análisis criminal, para la prevención y disuasión del delito* al ámbito estatal, dicha facultad se define en el artículo 22 como:

“Artículo 22.- *Son actividades de inteligencia las tendientes a la obtención, análisis y explotación de información para ubicar, identificar, disuadir y prevenir la comisión de delitos.”*

Por lo que cabe señalar que la seguridad pública es dividida para su mejor desarrollo; pero a través de convenios o solicitudes expresas de apoyo pueden, varios cuerpos policíacos de distinto orden, coadyuvar para conseguir sus fines arriba indicados.

C. RESPONSABILIDAD DE LA FEDERACIÓN

La responsabilidad de la Federación en materia de seguridad pública es determinada por el artículo 21 Constitucional, el cual indica que dicha función es concurrente con los otros dos ordenes de gobierno de nuestra Federación.

Del mismo modo dicha norma constitucional es reglamentada por la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la cual norma la distribución de competencias y crea un ente coordinador de las acciones gubernamentales en materia de seguridad pública.

Respecto de las atribuciones del Gobierno Federal, indica que será el ejecutivo el que presidirá el Consejo Nacional de Seguridad Pública, coadyuvado por los integrantes de este Consejo, de entre los que se hace destacar a los Secretarios de Seguridad Pública, de Defensa Nacional, de Marina y al Procurador General de la República, los cuales les compete dicha función dentro de la Administración Pública Federal.

Es de transcribirse las facultades que dicha ley otorga al Gobierno Federal, a saber:

“Artículo 39.- La concurrencia de facultades entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, quedará distribuida conforme a lo siguiente:

A. Corresponde a la Federación, por conducto de las autoridades competentes:

I. Proponer las acciones tendientes a asegurar la coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios;

II. Respecto del Desarrollo Policial:

a) En materia de Carrera Policial, proponer al Consejo Nacional:

1.- Las políticas relativas a la selección, ingreso, permanencia, estímulos, promoción, reconocimiento y terminación del servicio de los Integrantes de las Instituciones Policiales, de acuerdo al Modelo Policial, conforme a la normatividad aplicable;

2.- Los lineamientos para los procedimientos de Carrera Policial que aplicarán las autoridades competentes;

b) En materia de Profesionalización, proponer al Consejo Nacional:

1.- El Programa Rector que contendrá los aspectos de formación, capacitación, adiestramiento, actualización e investigación académica, así como integrar las que formulen las instancias del Sistema;

2.- Los procedimientos aplicables a la Profesionalización;

3.- Los criterios para el establecimiento de las Academias e Institutos, y

- 4.- El desarrollo de programas de investigación y formación académica.**
- c) En materia de Régimen Disciplinario, proponer al Consejo Nacional los lineamientos para la aplicación de los procedimientos respectivos.**
- III. Coordinar las acciones para la vigilancia y protección de las Instalaciones Estratégicas, y**
- IV. Las demás que establezcan otras disposiciones legales.**
- B. Corresponde a la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias:**
- I. Garantizar el cumplimiento de la presente Ley y demás disposiciones que deriven de ésta;**
- II. Contribuir, en el ámbito de sus competencias, a la efectiva coordinación del Sistema;**
- III. Aplicar y supervisar los procedimientos relativos a la Carrera Policial, Profesionalización y Régimen Disciplinario;**
- IV. Constituir y operar las Comisiones y las Academias a que se refiere esta Ley;**
- V. Asegurar su integración a las bases de datos criminalísticos y de personal;**
- VI. Designar a un responsable del control, suministro y adecuado manejo de la información a que se refiere esta Ley;**
- VII. Integrar y consultar en las bases de datos de personal de Seguridad Pública, los expedientes de los aspirantes a ingresar en las Instituciones Policiales;**
- VIII. Abstenerse de contratar y emplear en las Instituciones Policiales a personas que no cuentan con el registro y certificado emitido por el centro de evaluación y control de confianza respectivo;**
- IX. Coadyuvar a la integración y funcionamiento del Desarrollo Policial, Ministerial y Pericial;**
- X. Establecer centros de evaluación y control de confianza, conforme a los lineamientos, procedimientos, protocolos y perfiles determinados por el Centro Nacional de Certificación y Acreditación, así como garantizar la observancia permanente de la normatividad aplicable;**
- XI. Integrar y consultar la información relativa a la operación y Desarrollo Policial para el registro y seguimiento, en las bases de datos criminalísticos y de personal de Seguridad Pública;**
- XII. Destinar los fondos de ayuda federal para la seguridad pública exclusivamente a estos fines y nombrar a un responsable de su control y administración;**
- XIII. Participar en la ejecución de las acciones para el resguardo de las Instalaciones Estratégicas del país, y**
- XIV. Las demás atribuciones específicas que se establezcan en la Ley y demás disposiciones aplicables..."**

De lo anterior, podemos observar que dentro de las funciones del Sistema Nacional de Seguridad Pública, el gobierno federal es el ente coordinador de las acciones contra la delincuencia. Es decir tiene facultades para proponer proyectos, programas y generar directrices para que, una vez aprobadas por el Consejo Nacional de Seguridad Pública, sean ejecutados por los Estados y Municipios en su ámbito territorial y material que les compete.

Del mismo modo el poder ejecutivo para cooperar operativamente en el rubro, cuenta con la Policía Federal, quien según su ley tiene las siguientes atribuciones:

“Artículo 8. *La Policía Federal tendrá las atribuciones y obligaciones siguientes:*

I. Prevenir la comisión de delitos y las faltas administrativas que determinen las leyes federales;

II. Intervenir en materia de seguridad pública, en coadyuvancia con las autoridades competentes, en la observancia y cumplimiento de las leyes;

III. Salvaguardar la integridad de las personas, garantizar, mantener y restablecer el orden y la paz

públicos, así como prevenir la comisión de delitos, en:

a) Las zonas fronterizas y en la tierra firme de los litorales, la parte perteneciente al país de los pasos y puentes limítrofes, las aduanas, recintos fiscales, secciones aduaneras, garitas, puntos de revisión aduaneros, los centros de supervisión y control migratorio, las carreteras federales, las vías férreas, los aeropuertos, los puertos marítimos autorizados para el tráfico internacional, el espacio aéreo y los medios de transporte que operen en las vías generales de comunicación, así como sus servicios auxiliares.

La Policía Federal actuará en los recintos fiscales, aduanas, secciones aduaneras, garitas o puntos de revisión aduaneros, en auxilio y coordinación con las autoridades responsables en materia fiscal o de migración, en los términos de la presente Ley y las demás disposiciones legales aplicables;

b) Los parques nacionales, las instalaciones hidráulicas y vasos de las presas, los embalses de los lagos y los cauces de los ríos;

c) Los espacios urbanos considerados como zonas federales, así como en los inmuebles, instalaciones y servicios de entidades y dependencias de la federación;

d) Todos aquellos lugares, zonas o espacios del territorio nacional sujetos a la jurisdicción federal, conforme a lo establecido por las leyes respectivas, y

e) En todo el territorio nacional en el ámbito de su competencia.

IV. Realizar investigación para la prevención de los delitos;

V. Efectuar tareas de verificación en el ámbito de su competencia, para la prevención de infracciones administrativas;

VI. Recabar información en lugares públicos, para evitar el fenómeno delictivo, mediante la utilización de medios e instrumentos y cualquier herramienta que resulten necesarias para la generación de inteligencia preventiva. En el ejercicio de esta atribución se deberá respetar el derecho a la vida privada de los ciudadanos. Los datos obtenidos con afectación a la vida privada carecen de todo valor probatorio;

VII. Llevar a cabo operaciones encubiertas y de usuarios simulados para la prevención de delitos. El Reglamento definirá con precisión los lineamientos mínimos para el ejercicio de esta atribución;

VIII. Realizar análisis técnico táctico o estratégico de la información obtenida para la generación de inteligencia;

IX. Realizar bajo la conducción y mando del Ministerio Público las investigaciones de los delitos cometidos, así como las actuaciones que le instruya éste o la autoridad jurisdiccional conforme a las normas aplicables;

X. Informar a la persona al momento de su detención sobre los derechos que en su favor establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

XI. Poner a disposición sin demora de las autoridades competentes, a personas y bienes en los casos en que por motivo de sus funciones practique alguna detención o lleve a cabo algún aseguramiento de bienes, observando en todo momento el cumplimiento de los plazos constitucionales y legales establecidos;

XII. Verificar la información que reciba sobre hechos que puedan ser constitutivos de delito para, en su caso, remitirla al Ministerio Público;

XIII. Recibir las denuncias sobre hechos que puedan ser constitutivos de delitos, en términos de lo dispuesto por el artículo 3 del Código Federal de Procedimientos Penales y las demás disposiciones aplicables;

XIV. Participar en la investigación ministerial, en la detención de personas y en el aseguramiento de bienes que el Ministerio Público considere se encuentren relacionados con los hechos delictivos, así como practicar las diligencias necesarias que permitan el esclarecimiento de los delitos y la identidad de los probables responsables, en cumplimiento de los mandatos del Ministerio Público;

XV. Efectuar las detenciones conforme lo dispuesto en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Código Federal de Procedimientos Penales;

XVI. Inscribir de inmediato la detención que realice en el Registro Administrativo de Detenciones del Centro Nacional de Información, así como remitir sin demora y por cualquier medio la información al Ministerio Público;

XVII. Preservar el lugar de los hechos y la integridad de los indicios, huellas o vestigios del hecho delictuoso, así como los instrumentos, objetos o productos del delito, dando aviso de inmediato al Ministerio Público. Las unidades facultadas para el procesamiento del lugar de los hechos, deberán fijar, señalar, levantar, embalar y entregar la evidencia física al Ministerio Público, conforme al procedimiento previamente establecido por éste y en términos de las disposiciones aplicables;

XVIII. Solicitar al Ministerio Público que requiera a las autoridades competentes, informes y documentos para fines de la investigación;

XIX. Garantizar que se asiente constancia de cada una de sus actuaciones, así como llevar un control y seguimiento de éstas. Durante el curso de la investigación ministerial deberán elaborar informes sobre el desarrollo de la misma, y rendirlos al Ministerio Público, sin perjuicio de los informes que éste le requiera;

XX. Emitir los informes, partes policiales y demás documentos que se generen, con los requisitos de fondo y forma que establezcan las disposiciones aplicables, para tal efecto se podrán apoyar en los conocimientos que resulten necesarios;

XXI. Proporcionar atención a víctimas, ofendidos o testigos del delito; para tal efecto deberá:

a) Prestar protección y auxilio inmediato, de conformidad con las disposiciones legales aplicables;

b) Garantizar que reciban atención médica y psicológica cuando sea necesaria;

c) Adoptar las medidas que se consideren necesarias tendientes a evitar que se ponga en peligro su integridad física y psicológica, en el ámbito de su competencia;

d) Preservar los indicios y elementos de prueba que la víctima y ofendido aporten en el momento de la intervención policial y remitirlos sin demora al Ministerio Público encargado del asunto para que éste acuerde lo conducente, y

e) Asegurar que puedan llevar a cabo la identificación del imputado sin riesgo para ellos.

XXII. Dar cumplimiento a las órdenes de aprehensión y demás mandatos ministeriales y jurisdiccionales de que tenga conocimiento con motivo de sus funciones;

XXIII. Entrevistar a las personas que pudieran aportar algún dato o elemento para la investigación en caso de flagrancia o por mandato del Ministerio Público, en términos de las disposiciones aplicables. De las entrevistas que se practiquen se dejará constancia y se utilizarán meramente como un registro de la investigación, que para tener valor probatorio, deberán ser ratificadas ante la autoridad ministerial o judicial que corresponda;

XXIV. Reunir la información que pueda ser útil al Ministerio Público que conozca del asunto, para acreditar el cuerpo del delito y la probable responsabilidad del imputado, conforme a las instrucciones de aquél;

XXV. Incorporar a las bases de datos criminalísticas y de personal de la Secretaría y del Sistema Nacional de Información de Seguridad Pública, la información que pueda ser útil en la investigación de los delitos, y utilizar su contenido para el desempeño de sus atribuciones, sin afectar el derecho de las personas sobre sus datos personales;

XXVI. Colaborar, cuando así lo soliciten otras autoridades federales, para el ejercicio de sus funciones de vigilancia, verificación e inspección que tengan conferidas por disposición de otras leyes;

XXVII. Coordinarse en los términos que señala el Sistema Nacional de Seguridad Pública, con las autoridades de los tres órdenes de gobierno, para el intercambio de información contenida en documentos bases de datos o sistemas de información que sea útil al desempeño de sus funciones sin menoscabo del cumplimiento de las limitaciones que establece el artículo 243 del Código Federal de Procedimientos Penales;

XXVIII. Solicitar por escrito, previa autorización del juez de control en los términos del artículo 16 Constitucional, a los concesionarios, permisionarios, operadoras telefónicas y todas aquellas comercializadoras de servicios en materia de telecomunicaciones, de sistemas de comunicación vía satélite, la información con que cuenten, así como georreferenciación de los equipos de comunicación móvil en tiempo real, para el cumplimiento de sus fines de prevención de los delitos. La autoridad judicial competente, deberá acordar la solicitud en un plazo no mayor de doce horas a partir de su presentación;

XXIX. Solicitar por escrito ante el juez de control, en términos del capítulo XI de la presente Ley, la autorización para la intervención de comunicaciones privadas para la investigación de los delitos. La autoridad judicial competente deberá acordar la solicitud en un plazo no mayor de doce horas a partir de su presentación;

XXX. Colaborar, cuando sean formalmente requeridas, de conformidad con los ordenamientos constitucionales y legales aplicables, con las autoridades locales y municipales 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 situaciones que impliquen violencia o riesgo inminente; prevenir la comisión de delitos, así como garantizar, mantener y restablecer la paz y el orden públicos;

XXXI. Participar en operativos conjuntos con otras autoridades federales, locales o municipales, que se lleven a cabo conforme a lo dispuesto en la legislación relativa al Sistema Nacional de Seguridad Pública;

XXXII. Obtener, analizar y procesar información así como realizar las acciones que, conforme a las disposiciones aplicables, resulten necesarias para la prevención de delitos, sea directamente o mediante los sistemas de coordinación previstos en otras leyes federales;

XXXIII. Vigilar e inspeccionar, para fines de seguridad pública, la zona terrestre de las vías generales de comunicación y los medios de transporte que operen en ellas;

XXXIV. Vigilar, supervisar, asegurar y custodiar, a solicitud de la autoridad competente, las instalaciones de los centros federales de detención, reclusión, readaptación y reinserción social, con apego a los derechos humanos reconocidos en la Constitución federal;

XXXV. Levantar las infracciones e imponer las sanciones por violaciones a las disposiciones legales y reglamentarias relativas al tránsito en los caminos y puentes federales, así como a la operación de los servicios de autotransporte federal, sus servicios auxiliares y transporte privado cuando circulen en la zona terrestre de las vías generales de comunicación;

XXXVI. Ejercer, para fines de seguridad pública, la vigilancia e inspección sobre la entrada y salida de mercancías y personas en los aeropuertos, puertos marítimos autorizados para el tráfico internacional, en las aduanas, recintos fiscales, secciones aduaneras, garitas y puntos de revisión aduaneros; así como para los mismos fines sobre el manejo, transporte o tenencia de dichas mercancías en cualquier parte del territorio nacional.

La Policía Federal actuará en los recintos fiscales, aduanas, secciones aduaneras, garitas o puntos de revisión aduaneros, en auxilio y coordinación con las autoridades responsables en materia fiscal o de migración, en los términos de la presente Ley y las demás disposiciones legales aplicables;

XXXVII. Colaborar, a solicitud de las autoridades competentes, con los servicios de protección civil en casos de calamidades, situaciones de alto riesgo o desastres por causas naturales;

XXXVIII. Ejercer en el ámbito de su competencia, y en coordinación con el Instituto Nacional de Migración, las facultades que en materia migratoria prescriben la Ley General de Población, su Reglamento y demás disposiciones legales;

XXXIX. Prestar apoyo al Instituto Nacional de Migración para verificar que los extranjeros residentes en territorio nacional cumplan con las obligaciones que establece la Ley General de Población;

XL. Apoyar el aseguramiento que realice el Instituto Nacional de Migración y, en su caso, resguardar a solicitud del Instituto las estaciones migratorias a los extranjeros que violen la Ley General de Población, cuando el caso lo amerite;

XLI. Estudiar, planificar y ejecutar los métodos y técnicas de combate a la delincuencia;

XLII. Realizar acciones de vigilancia, identificación, monitoreo y rastreo en la Red Pública de Internet sobre sitios web con el fin de prevenir conductas delictivas;

XLIII. Desarrollar, mantener y supervisar fuentes de información en la sociedad, que permitan obtener datos sobre actividades relacionadas con fenómenos delictivos;

XLIV. Integrar en el Registro Administrativo de Detenciones y demás bases de datos criminalísticos y de personal, las huellas dactilares y otros elementos distintos a las fotografías y videos para identificar a una persona, solicitando a las autoridades de los tres órdenes de gobierno la información respectiva con que cuenten;

XLV. Suscribir convenios o instrumentos jurídicos con otras instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno y organizaciones no gubernamentales para el desempeño de sus atribuciones, en el marco de la ley;

XLVI. Colaborar y prestar auxilio a las policías de otros países, en el ámbito de su competencia, y

XLVII. Las demás que le confieran ésta y otras leyes.

De la anterior transcripción se desprenden las funciones de la Policía Federal, quien esta encargada de la Seguridad Pública en el ámbito federal, indicándonos el territorio, las funciones e instituciones que dentro de la República debe salvaguardar y atender en particular.

Al anterior artículo no le resulta óbice que la Federación celebre convenios de coordinación con las entidades federativas, a fin de que aquél aporte recursos federales al destino específico de la seguridad pública en la entidad y ésta se somete a llevar a cabo los objetivos, a través de las líneas de acción y mecánicas operativas, dentro de los tiempos establecidos en el cronograma de acción sobre los ejes que son señalados en los anexos técnicos que al efecto acordaron previamente en el Consejo Nacional de Seguridad Pública.

Es de señalarse, que para el ejercicio fiscal de 2009 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el “Modelo de Convenio de Coordinación 2009 y su Anexo Técnico Único que en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública suscribirán los Estados y el Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal 2009, aprobados en la XXV Sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública”, el cual fue suscrito por los Estados y el Distrito Federal y el Secretario de Seguridad Pública en su carácter de titular de dicha Secretaría y del Consejo Nacional de Seguridad Pública, es decir como cooperador y coordinador de la materia de seguridad pública en la República.

Las siguientes entidades federativas suscribieron dicho convenio en el siguiente orden: Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Sinaloa, Sonora, Tlaxcala, Veracruz, Campeche, Nuevo León, Querétaro, Zacatecas, Durango, Aguascalientes, Guanajuato, Morelos, Quintana Roo, Jalisco, Durango, Nayarit, Michoacán de Ocampo, Tabasco, Coahuila, Chiapas, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Tamaulipas, Yucatán, Colima, Hidalgo, Distrito Federal y el Estado de México.

Como ya lo señalamos dichos convenios permiten a las entidades hacerse de recursos para destinarlos al fin específico de la seguridad pública. A

cambio la Federación logra homologar las acciones en las entidades federativas.

Lo que de hecho significa una centralización de las políticas pero una aplicación diferente y específica en cada región de acuerdo a sus índices de delincuencia e información que tengan al respecto.

Hay que resaltar que para el actual Gobierno Federal los ejes rectores, en los que este se debe coordinar con las entidades federativas, son de acuerdo el modelo de convenio en comento, las siguientes:

1. Alineación de las capacidades del Estado mexicano contra la delincuencia
2. Prevención del delito y participación ciudadana
3. Desarrollo institucional
4. Sistema penitenciario
5. Combate a la corrupción
6. Plataforma México
7. Indicadores de medición⁸⁵

Es preciso indicar que dichos ejes son los mismos de la Estrategia Nacional para la prevención del Delito y Combate a la Delincuencia formulados por el Ejecutivo Federal.

Considero importante tratar de discernir estos ejes a fin de que entendamos que es lo que el Gobierno Federal, las Entidades Federativas y el Consejo Nacional de Seguridad Pública tienen como prioridades conjuntas en esta materia. Es preciso apuntar que el Poder Ejecutivo de la Federación ha conducido las acciones a hacia estos rumbos de acuerdo con su Programa Nacional de Seguridad Pública 2008-2012.

⁸⁵ Modelo de Convenio de Coordinación 2009 y su Anexo Técnico Único que en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública suscribirán los Estados y el Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal 2009, aprobados en la XXV Sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31-12-2008. Clausula Segunda.

Por lo que en ese orden, *la alineación de las capacidades del Estado mexicano contra la delincuencia*, tiene un significado dentro del Programa como aquella política integral de seguridad pública que mediante la cual se alinean las capacidades institucionales de los tres órdenes de gobierno y se articulan los esfuerzos con los otros poderes de la Unión y la sociedad, a fin de inhibir y combatir de manera eficaz la incidencia delictiva. Para ello se propone: fortalecer las capacidades institucionales en materia de inteligencia criminal y operativos conjuntos para el combate a la criminalidad y la desarticulación de redes delictivas; consolidar la cultura de la denuncia, optimizar los mecanismos de respuesta eficaz y oportuna a las llamadas de emergencia, así como la atención y seguimiento de la denuncia anónima.⁸⁶

Por otro lado, *la prevención del delito y participación ciudadana*, es un concepto entendido por el Programa del Ejecutivo Federal en los siguientes términos: “La participación social en la prevención del delito debe centrarse en privilegiar la cultura de la legalidad, la denuncia y el fortalecimiento de los lazos comunitarios... gobierno y sociedad trabajan ya conjuntamente en el diseño de políticas públicas y de mecanismos de seguimiento y evaluación...”⁸⁷.

Cabe señalar que a fin de cumplir con la materia preventiva de las infracciones y delitos, el Gobierno Federal expidió un Manual del Factor Preventivo⁸⁸, en él informa de las medidas y acciones que como personas y habitantes en la República nos recomiendan llevar a cabo en la familia, la escuela, el trabajo y en los espacios públicos. Dichas recomendaciones abarcan desde hábitos de conducta hacia los niños para llevarlos a una vida libre de violencia hasta la forma de caminar en la vía pública cuando es de noche y se va sin compañía.

En lo que respecta al entendimiento del concepto *desarrollo institucional*, este es entendido como la profesionalización de las corporaciones policiales en los tres órdenes de gobierno, mediante la homologación de procedimientos,

⁸⁶ Cfr. Secretaría de Seguridad Pública. Programa Nacional de Seguridad Pública 2008-2012, Diario Oficial de la Federación del 23 de Marzo de 2009. Pág. 10

⁸⁷ Idem, Pág. 8.

⁸⁸ Manual del Factor Preventivo. Gobierno Federal. Secretaría de Seguridad Pública. Diciembre 2008.

formación especializada y vocación, para que se conduzcan éticamente, y se obtenga el reconocimiento de la sociedad como instituciones a su servicio.

En lo concerniente al término *sistema penitenciario* este debe entenderse como la recuperación del sentido original del sistema penitenciario, para que en los centros de reclusión se garantice el cumplimiento de las sanciones impuestas a los internos con estricto apego a la ley y se procure la creación de condiciones propicias para la reinserción social, a partir de políticas públicas armonizadas en los tres ámbitos de gobierno.

En ese sentido el eje denominado *combate a la corrupción* es entendido dentro del Programa del Ejecutivo Federal como el fomento de la confianza de la sociedad en las instituciones encargadas de la seguridad pública, a través de mecanismos que permitan observar la exacta aplicación en los procesos de las normas que los rigen.

Lo relativo al concepto *plataforma México*, es de entenderse como la creación de un sistema tecnológico de información y telecomunicaciones avanzado que dé soporte a la Estrategia Nacional de Prevención del Delito y Combate a la Delincuencia, para compartir oportunamente información entre las corporaciones de seguridad pública en los tres órdenes de gobierno a fin de generar inteligencia policial en tiempo real a efecto de prevenir eficazmente el delito y el combate a la delincuencia.

Por último, el eje denominado *indicadores de medición*, debe entenderse como aquellos mecanismos de seguimiento y evaluación que propicien la credibilidad en el compromiso gubernamental de preservar el orden y la paz públicos que además de que permiten optimizar el combate a la delincuencia.

Es de expresarse que todos estos ejes, los considero pertinentes para el programa de seguridad pública reactiva, que como mínimo debe tener un gobierno para la eficaz combate a los delitos e infracciones; empero ellos no resuelven el problema de la delincuencia de forma absoluta sino como ya lo hemos señalado en capítulos anteriores debe afrontarse de manera tangencial

con otros rubros como desigualdad económica, social, educación y capacitación para el trabajo principalmente.

Resumiendo lo anterior, es de señalarse que la Autoridad Administrativa Federal tiene materialmente el control central sobre la política de Seguridad Pública en el país; lo anterior deriva de sus facultades reglamentarias y financieras que le dan el control de la maquinaria estatal para encauzar sus acciones en conjunto.

CONCLUSIONES

En primer lugar debe quedar claro que la seguridad pública es una responsabilidad fundamental del estado mexicano en su conjunto y por lo cual corresponde a las autoridades tanto federales como estatales, así como a las municipales, todas en la proporción determinada.

Además de que debe existir un verdadero vínculo en materia de la coordinación que existe entre estas mismas autoridades para solucionar los diversos problemas de seguridad que se presenten, podríamos hablar de grados en materia de la competencia de tal o cual problema, pero lo cierto es que es un deber de todas las autoridades salvaguardar la seguridad de los ciudadanos que pertenecen a esta nación.

La seguridad pública en México es una función primigenia del Estado, en especial porque la sociedad ha convenido que sea éste el que detente el uso del poder y la fuerza pública. Al dejarse de ejercer este monopolio del Estado, por los gobiernos en turno, se dejó de proveer a los pobladores ya no digamos del bienestar, sino del mínimo vital de protección de derechos para que pudieran desarrollar cada uno de sus individuos sus capacidades y habilidades particulares.

En virtud de ello, nuevos cotos de poder aparecen en acción a fin de organizar para sus propios intereses la fuerza intrínseca y desorganizada de la sociedad.

Si bien algunos de esos intereses pueden seguir bienes comunes, muchos otros comenzaran a actuar de acuerdo a sus intereses particulares e incluso buscaran métodos ilegales para conseguirlos.

Aunado lo anterior a una falta de identidad nacional, educación y la situación económica en nuestro país en materia la inflación de precios aunado al desempleo, deviene la situación actual de la seguridad pública nacional.

Lo anterior se corroboró con los casos prácticos expuestos en el presente trabajo, ya que la delincuencia organizada en su actividad de narcotráfico se ha incrementado debido en gran medida a una indebida administración pública, una deficiente educación cívica y ética, que se traduce en una falta de oportunidades laborales.

En lo relativo a las manifestaciones y acontecimientos narrados y acaecidos en los Estados de México y Oaxaca se observa una falta de cultura de la legalidad, lo cual deviene en la exigencia de sus derechos de manera violenta o con amenazas, lo cual se encuentra expresamente prohibido en la parte dogmática de la Constitución Federal.

En virtud de lo anterior resulta imprescindible para los tres órdenes de gobierno, implementar medidas que abatan la comisión de ilícitos en nuestra convivencia diaria. Para ello son necesarias medidas preventivas y no de choque. Decir lo anterior, implica la modificación del plan sectorial de desarrollo en materia de seguridad pública que planteó el ejecutivo federal para el periodo de 2008- 2012.

Dicha modificación debe versar en el sentido de implementar políticas que incidan en los factores que generan una sociedad con una cultura de la ilegalidad, como lo es una educación cívica y ética en niveles de educación básica; en materia económica debe fomentarse un cambio de paradigmas que permita una política de redistribución de la riqueza, como lo puede ser la generación de empleos, profesionalización de la industria, el comercio y los servicios, a fin de que dicha mano de obra calificada obtenga un salario remunerador que le permita acceder a mejores niveles de vida, cultura y recreación para la familia; en materia de salud una descriminalización de los consumidores de psicotrópicos y estupefacientes, que les permita disfrutar su libre albedrío en dicho aspecto.

En ese orden de ideas, considero pertinente la profesionalización de los cuerpos policíacos a fin de que utilicen las tecnologías existentes, en su lucha contra el crimen; aunado a ello los registros públicos que se pretenden

implementar de unidades telefónicas, parque vehicular y de identidad de las personas se vuelven necesarios en una sociedad superpoblada que necesita un orden y que dicho orden no necesariamente implica una restricción a las libertades si ello conlleva a una garantizar un mínimo vital de derechos para sentirse protegido y así desarrollar las actividades que el individuo considere elevan su espíritu.

Dichas acciones no solamente deben ser implementadas por el Ejecutivo Federal, sin embargo formal y materialmente, éste posee en la República la más amplia gama de facultades en dichas materias, dejando a las entidades federativas limitadas en su actuar en estos aspectos hasta que el Ejecutivo Federal indique el cauce a tomar; dicha circunstancia tiene su causa en la centralización de facto existente en nuestro país en materia fiscal, de administración de recursos y de facultades legislativas del Congreso Federal.

Por lo que, en materia de seguridad se propone realizar una distribución de competencias para dejar estas facultades en manos de las Entidades Federativas y de los Municipios, que están más compenetrados con los asuntos que en esa materia afectan a los pobladores de sus propios territorios, sin que eso signifique que deje de existir la coordinación del ámbito federal, así como la suministración constante y homogénea de recursos para esta materia que debe ser prioritaria para el Estado Mexicano.

Lo anterior implicaría una unificación de los cuerpos policíacos, pero bajo el mando de las autoridades ejecutivas de las entidades, políticas fundamentales en esta materia, ya que para algunos puede ser prioridad la vigilancia en centros comerciales y públicos, mientras que para otros estados su prioridad podría ser la vigilancia de zonas agrícolas, que necesariamente implica recursos diversos tanto de capital humano, como material para el cumplimiento de tan diversos fines.

Por lo que se propone que el Sistema Nacional de Seguridad Pública se centralizase; sistematice la información delictiva del país; fomente el intercambio de experiencias que les permita a todos los actores enriquecer su

labor particular en cada zona del país, lo anterior sin dejar de lado que la federación debe coordinar su actuación cuando en dos o más entidades subsista un problema de seguridad pública. Este sistema deberá unificar la información estadística de datos personales y demás registros necesarios de inteligencia que permitan perseguir e investigar de manera pronta y eficaz los delitos de que tengan conocimiento las entidades federativas y sus municipios.

En materia internacional debe de mantenerse una política de no intervención, de respeto a la soberanía de los pueblos y la solución pacífica de las controversias, por lo que al tratarse de materia de seguridad pública no deben permitirse la implementación de políticas de otros estados en nuestro país, más si ello implica el combate directo a grupos organizados de delincuencia que podrían ser neutralizados de otra manera diversa al uso de la fuerza pública; lo anterior debe manejarse como lo haría un profesional de la Administración Pública analizando el costo beneficio o los criterios de puntos y porcentajes que dichas medidas alcanzarían.

Por lo que en ese tenor se considera debieran modificarse los tratados, acuerdos o convenios celebrados con entes de derecho público Internacional, que impliquen el ataque directo al interior del país a las organizaciones criminales principalmente dedicadas al narcotráfico, al tenor de que implica un daño más grave que el beneficio que obtiene la Nación Mexicana.

Es también necesario designar un porcentaje mayor de los recursos obtenidos por la hacienda federal, así como también la creación de un fondo con los recursos recuperados en el combate al crimen organizado que a través de su capitalización, así como de un manejo eficiente de los mismos permita una mejor distribución de estos que puedan destinar para áreas relacionadas con la prevención del delito, ya sea a instituciones de investigación, cultura y educación, así como para la realización de campañas con fines de inhibir el consumo de drogas en los jóvenes y de rehabilitación en materia de adicciones. También se debe destinar otra parte al mantenimiento y profesionalización de los cuerpos policíacos que enfrenten otros tipos de

delincuencia organizada que afectan la libertad o el patrimonio de muchas familias.

Por lo que se propone en primer lugar la modificación del Código Fiscal de la Federación y su reglamento, Ley Federal Para La Administración Y Enajenación de Bienes del Sector Público, la Ley General de Salud, la Ley de Coordinación Fiscal y La Ley de Ingresos de la Federación, a fin de que se reglamente la obtención de estos recursos, su distribución a los tres órdenes de gobierno, así como el fin al que serán destinados. A su vez para la creación de una partida específica en el Presupuesto de Egresos destinada a la profesionalización, mantenimiento y debido adiestramiento de los cuerpos policíacos. Y finalmente para el desarrollo de campañas y políticas adecuadas y efectivas para promover en la población joven del país una vida saludable y su encausamiento a diversas actividades que los acerquen a la cultura y que a su vez les permitan participar en actividades productivas a la sociedad.

En ese orden de ideas, se hace más necesario aún que el combate a todo este tipo de conductas delictivas sean tratadas de una manera más eficiente evitando caer en una deficiente falta de coordinación y cooperación que aun existir entre la Federación y los Estados y municipios, pues como se pudo ver en los casos prácticos aquí expuestos, la Federación tuvo una reacción que no fue la más idónea ante los conflictos locales que acontecen en dos de sus entidades federativas. Es esta razón el fin último que persigue este trabajo al indicar la necesidad de que la Federación deba tener un actuar proactivo ante las contingencias locales y problemática de seguridad pública que brote en sus entidades como un ente coordinador de las acciones a desarrollar por las entidades federativas.

Para ello propongo la creación de una Ley Reglamentaria Nacional al artículo 119 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que en relación directa con el artículo 21 de la propia Carta Magna, brinde las hipótesis normativas tendientes a guiar y regular el actuar de la Federación y de las entidades federativas ante disturbios del orden público o alteración grave

de la paz en una o mas entidades o regiones de la Republica Mexicana para dar el tratamiento más adecuado a cada tipo de situación en lo particular.

La propuesta anterior debe versar en el respeto reciproco de sus ámbitos de atribuciones y competencias, tanto de la federación como de las entidades federativas, para ello resulta necesario que antes de actuar una o la otra debe pedir su avenencia a la diversa, a fin de realizar acciones para la protección de los habitantes de la región a actuar, ante lo que la entidad afectada debe asentir o manifestar su inconformidad con dichas medidas dentro de un termino prudente, siempre bajo la tesitura de la protección de la integridad y los derechos de los habitantes o gobernados en el territorio afectado.

También es necesario que esta ley reglamentaria establezca de manera explícita las atribuciones que corresponderán a cada orden de gobierno en función de lograr un adecuado sistema de coordinación en materia de seguridad pública de tal manera que se forme una relación simbiótica entre estos al resultar todos beneficiados, no solo en la ejecución de alguna situación concreta, sino en la colaboración directa de las entidades federativas al compartir sus experiencias particulares, todo esto en función a las atribuciones y competencias que les determinan nuestra carta magna.

BIBLIOGRAFÍA

1. Herrera y Lasso. Manuel. Centralismo v Federalismo. México. Ed. Cámara de Diputados. 1967. Pág. 113.
2. Tena. Ramírez Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. México. Ed. Porrúa, 1990. Pág. 18.
3. Burgoa Orihuela Ignacio. Derecho Constitucional, México, Ed. Porrúa, 1994, Pág. 242, 245, 414.
4. Fuentes. Galindo, Fernando. Organización Constitucional del Distrito Federal. México. 1918. Pág. 219.
5. Calzada Padrón, Feliciano. Derecho Constitucional. México, Ed. Harla-Oxford University Press. 1990. Pág. 207.
6. Hans Kelsen. Teoría general del derecho y del Estado. Traducido por Eduardo García Máynez, UNAM, 1995. Pág. 456.
7. Tena Ramírez, Felipe, Leyes fundamentales de México. 22a. ed., México Ed. Porrúa, 1999. Pág. 6, 8, 131.
8. Baca Olamendi, Laura et. al. (comps.), Léxico de la política, México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 2000. Pág. 238.
9. Carpizo, Jorge, Estutitucionales, 7a. ed., México, UNAM-Porrúa 1999.
10. Jellinek. Teoría General del Estado. Buenos Aires, Ed. Albatros.1980. Pág. 287.
11. Heller, Hermann, La soberanía, México, UNAM, 1965.
12. García. Maynez Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. México. Ed. Porrúa. 1990. Pág. 104.
13. Carpizo McGregor, Jorge. Estudios Constitucionales. México, Ed. U.N.A.M. 1983. Pág. 294.
14. Serra Rojas Andrés. Ciencia Política. México, Ed. Porrúa.1995. T1. Pág. 11, 12, 16, 313.
15. Fernández Morales, Maximiliano. La forma de Gobierno Federal y la Soberanía de los Estados en la Constitución de 1857. México. 1958. Pág. 57-58, 419.
16. Carpizo, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917, México, UNAM, 1994, Pág. 276.
17. Rosenn, Keith S., “El federalismo en las Américas, una comparación perspectiva”, V Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, México, UNAM, 1988 Pág. 809.
18. Jiménez Órnelas, René: “Seguridad Pública”, en Sergio García Ramírez, Olga Islas de González Mariscal y Leticia A. Vargas Casillas (coords.), “Temas de Derecho Penal, Seguridad Pública y Criminalística”, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2005, Pág. 171.
19. Valencia Ramírez, Verónica Guadalupe, “La seguridad pública como un derecho humano” en “La Seguridad Pública como Derecho Humano. 5to. Certamen de ensayo sobre Derechos Humanos”, México, Ed. Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, 2002, Pág. 9.
20. García Ramírez, Sergio “En torno a la seguridad pública. Desarrollo penal y evolución del delito”, en Pedro José Peñaloza y Mario A. Garza Salinas (coords.), “Los desafíos de la seguridad pública en México”, México, Ed. Universidad Iberoamericana-UNAM-PGR, 2002, Pág. 81.

21. L. Thorup, Cathryn "La formulación de la agenda de seguridad nacional para la década de los noventa" en el libro En busca de la seguridad perdida, México, pág. 97.
22. González Ruiz, et al., Seguridad Pública en México, México, Ed. UNAM, 1994, pág. 47.
23. Ramírez Marín, Juan. Seguridad Pública y Constitución. México, Ed. Porrúa, 2003. Pág. 261-262.
24. Martínez Garnelo, Jesús. Sistema Nacional de Seguridad Pública. 2° edición. México, Ed. Porrúa, 2005, Pág. 859. 869 y ss.
25. Arango Duran, Arturo. Estadísticas de seguridad pública de México, por entidad y municipio. México, Ed. INACIPE, 2006.
26. González Llaca Edmundo. Corrupción, patología colectiva. México. Instituto Nacional de Administración Pública. 2005. Pág. 53.
27. Salazar, Ana Maria. Seguridad Nacional Hoy, el reto de las democracias. México, Ed. Penagos, 2008, 23 y ss.
28. Peñalosa, Pedro Jose. Notas graves y agudas de la seguridad pública. México, Ed. INACIPE, 2003, 25, 57 y 61.

DIRECCIONES ELECTRÓNICAS.

- 1) <http://es.wikipedia.org/wiki/Centralismo>
- 2) <http://redescolar.ilce.edu.mx/>
- 3) http://es.wikipedia.org/wiki/Seguridad_nacional
- 4) <http://www.cisen.gob.mx>
- 5) <http://buscon.rae.es/drael/>
- 6) <http://www.eluniversal.com.mx/notas/585653.html>
- 7) <http://www.europapress.es/latam/mexico/noticia-cronica-mexico-violencia-narcotrafico-mexico-cobra-283-vidas-primeros-dias-2010-20100111163941.html>
- 8) <http://www.eluniversal.com.mx/editoriales/40964.html>
- 9) www.proyecto40.com.mx/noticias
- 10) <http://www.scjn.gob.mx/SiteCollectionDocuments/PortalSCJN/ActividadJur/Pleno/VerEstenograficas/2009/Febrero/PL20090210Ves.pdf>
- 11) <http://www.sre.gob.mx/acerca/secretarios/default.htm>
- 12) http://www.ssp.gob.mx/portaWebApp/appmanager/portal/desk?_nfpb=true&_pageLabel=portals_portal_page_m2p1p2&content_id=810425&folderNode=810240&folderNode1=810219
- 13) http://www.transparencia.org.es/INDICE%20DE%20PERCEPCI%C3%93N%202009/Tabla%20sint%C3%A9tica.CPI_2009_table_spanish.pdf

DICCIONARIOS JURÍDICOS, REVISTAS ESPECIALIZADAS, LEGISLACIÓN RELATIVA, TESIS DE JURISPRUDENCIA.

1. Herrera–Lasso, Luis; "Balance y perspectivas en el uso del concepto de la seguridad nacional en el caso de México", Pág. 391.
2. Organización de las Naciones Unidas. 8vo Congreso sobre Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente. A/CONF. 144/15, Pág. 7.
3. Bunster Briceño, Álvaro. "La delincuencia organizada frente al derecho" en Boletín Mexicano De Derecho Comparado. UNAM/Instituto de

- Investigaciones Jurídicas. Nueva Serie; México 1996. Año XXIX, N° 87, Págs. 757 – 759.
4. Gaceta de Gobierno del Estado de México del Jueves 10 de Diciembre de 2009, Págs. 1 a 10.
 5. Mauricio Merino, “Ganan terreno municipios en el Consejo Nacional de Seguridad” en Revista “2400 Coordenadas. Respuestas locales a desafíos globales”, Año 1, Numero 1, México, 2010.
 6. Versión taquigráfica de la Sesión Pública Extraordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, celebrada el martes 10 de febrero de 2009.
 7. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Fallo Resolutivo a la Facultad de investigación 1/2007 de los días 13 y 14 de Octubre de 2009. Págs. 82-108.
 8. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Fallo Resolutivo a la Facultad de investigación 1/2007 de los días 13 y 14 de Octubre de 2009. Pág.202.
 9. Programa Nacional de Seguridad Publica 2008-2012, Diario Oficial de la Federación del 23 de Marzo de 2009. Pág. 10.