



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO



## FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**TÍTULO DE LA TESIS: ¿Seguridad Nacional vs. Seguridad Pública? De la utopía del concepto a la documentación de los hechos. Una revisión crítica del proceso de seguridad institucional en México del 2005 al 2009.**

Tesis para obtener el grado de Licenciado en: Ciencias Políticas y Administración Pública. Orientación en Ciencia Política

**ALUMNA: LILIANA CARVAJAL LARIOS**

**ASESORA: RINA MARISSA AGUILERA  
HINTERHOLHER**

México D. F. a 25 de enero

2012



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.

## ÍNDICE TEMÁTICO

|   |     |
|---|-----|
| INTRODUCCIÓN.....   | 4   |
| 1. <u>ANTECEDENTES</u> .....  | 9   |
| 1.1 Fundamentos del Estado y la seguridad pública.....  | 9   |
| 1.1.1 Estado de Derecho y jurisprudencia en torno a la seguridad pública y su desarrollo histórico.....                         | 14  |
| 1.1.2 Reflexión en torno a los elementos garantes de la seguridad pública.....  | 22  |
| 1.1.4. Los datos duros. Actualidad en torno a la seguridad pública.....   | 25  |
| 1.2 Origen del concepto de seguridad nacional y su devenir en México.....   | 34  |
| 1.2.1 La idea de Nación.....  | 36  |
| 1.2.2 La idea de Estado.....  | 41  |
| 1.2.3 La idea de Soberanía Nacional.....  | 44  |
| 1.2.4 Otros Conceptos fundadores de la Seguridad Nacional: Amenazas, Razón de Estado e Interés Nacional.....                    | 46  |
| 1.2.5 Reflexiones sobre Seguridad Nacional y su devenir en México.....  | 51  |
| 1.3 Distinción conceptual entre Seguridad Pública, Seguridad Nacional y Seguridad Hemisférica y/o Internacional.....            | 62  |
| 1.3.1 Conceptos de Seguridad Pública.....   | 64  |
| 1.3.2 Conceptos de Seguridad Nacional.....  | 69  |
| 1.3.3 Conceptos de Seguridad Hemisférica y/o Internacional.....   | 77  |
| 1.3.4 Propuestas conceptuales.....  | 82  |
| 2. <u>LA COMPOSICIÓN INSTITUCIONAL DE LA SEGURIDAD EN MÉXICO</u> .....  | 86  |
| 2.1 Aparatos de Seguridad Pública: la Secretaría de Seguridad Pública y la Procuraduría General de la República.....            | 87  |
| 2.1.1 La Secretaría de Seguridad Pública.....   | 88  |
| 2.1.2 La Procuraduría General de la República.....  | 101 |
| 2.2 Aparatos de Seguridad Nacional: la Secretaría de la Defensa Nacional y el Centro de Investigación y Seguridad Nacional..... | 111 |
| 2.2.1 La Secretaría de la Defensa Nacional.....   | 113 |
| 2.2.2 El Centro de Investigación y Seguridad Nacional.....  | 123 |

|  |     |
|--|-----|
| 3. <u>2005-2009: UN PERIODO DE CAMBIOS</u> .....   | 131 |
| 3.1 La Ley de Seguridad Nacional.....  | 139 |
| 3.2 El Consejo de Seguridad Nacional.....  | 142 |
| 3.3 El Consejo Nacional de Seguridad Pública.....  | 145 |
| 4. <u>¿SEGURIDAD NACIONAL VS. SEGURIDAD PÚBLICA?</u> .....   | 149 |
| 4.1 Crítica a los sistemas institucionales de seguridad en México.....   | 154 |
| 4.1.1 El Fuero Militar: ¿Un obstáculo para la legalidad?.....  | 159 |
| 4.2 Breves estudios de caso.....   | 165 |
| 5. <u>LA PROPUESTA: OMBUDSMAN</u> .....  | 235 |
| 5.1 ¿Qué es un Ombudsman?.....   | 237 |
| 5.2 Ombudsman como garantía entre la Seguridad Nacional y<br>la Seguridad Pública. ¿Dónde colocarlo y que atribuciones debe<br>tener?..... | 242 |
| CONCLUSIONES.....  | 251 |
| BIBLIOGRAFÍA.....  | 256 |

## **INTRODUCCIÓN**

La razón principal de elaborar esta tesis, reflexionando sobre los términos de Seguridad Nacional y Seguridad Pública, es hacer una aproximación sobre los parámetros ideales sobre los que el Estado mexicano conduce sus instituciones de seguridad.

Así, al enfocarnos en una confrontación entre la teoría y la práctica de conceptos que se vierten en nuestra realidad social, encontraremos formas más equilibradas de desarrollo institucional en la medida en que logremos que éstos, se apeguen materialmente al Estado de Derecho y a la Democracia que queremos construir como país.

Sabemos que desde hace poco más de una década, el tema de la seguridad en América Latina ha adquirido nodal importancia, sobre todo en aquellos países donde temas como el narcotráfico han ido en aumento y se han consolidado transnacionalmente.

En este sentido, nuestra preocupación primaria (base de nuestra hipótesis), es el estudio histórico de la seguridad. La cual vemos quebrantada entre sus ramas de seguridad pública y seguridad nacional por la razón de Estado. Premisa por la cual, los derechos humanos se ven vulnerados cuando ésta razón asume un carácter meramente discrecional.

Así, desarrollando un capitulo que abarca desde los antecedentes de dichos conceptos, los que son proveídos de una razón filosófico-ideológica; rescatamos el origen esencial de la seguridad desde el Estado, con lo que buscamos formas de comprender la interacción social en materia de seguridad.

En nuestro desarrollo comprendemos que el Estado Moderno desempeña un papel importante en la construcción de nuevas estructuras sociales, de ahí que la consolidación de una Nación sea uno de sus principales objetivos. De hecho, en la visión de Estado Moderno, proveído por la Ilustración y sus máximos exponentes; se asegura una organización humana que le garantiza a los ciudadanos, la defensa y protección de su vida con toda la fuerza común de los otros miembros de esa sociedad. Es por ello que este Estado no puede ser vulnerado ni al interior, ni al exterior.

En este mismo sentido, nuestro desarrollo sobre los antecedentes, nos convoca a establecer un marco conceptual que constituye amplias interpretaciones sobre la seguridad de quienes estudian el fenómeno con antelación. Formulando como parte de nuestra labor de análisis, una distinción entre la seguridad pública, nacional e internacional y/o hemisférica.

Con lo que ya para nuestro segundo capítulo, enfocamos nuestra atención al caso mexicano. En este sentido, hicimos un acercamiento a las instituciones que representan tanto la seguridad pública, como la seguridad nacional. Entendiendo su construcción de origen como institución, con el fin de comprender quienes son los agentes encargados de la aplicación real de la seguridad, para que su devenir no nos resulte ajeno.

Ya en el capítulo tercero dirigimos nuestra observación hacia un periodo concreto: 2005-2009 (el cual abarca el gobierno de Vicente Fox Quezada y Felipe Calderón Hinojosa), y que a nuestra visión ofrece los cambios más destacados sobre seguridad en México actualmente, y que han fungido como parteaguas en la construcción ideológica de la seguridad hasta hoy.

En este sentido podemos nombrar la Ley de Seguridad Nacional, el Consejo de Seguridad Nacional y el Consejo Nacional de Seguridad Pública, como actos de gobierno específicos, que abonan en éste periodo, al enfoque sobre la seguridad en México.

Una vez delimitado lo anterior, entramos en el capítulo cuarto que establece como base primigenia la dicotomía conceptual entre la seguridad nacional y la seguridad pública.

Aquí se presenta la idea de Razón de Estado, cuestión que a nuestro estudio impide una relación transparente entre estos dos conceptos, que en supuesto están unidos, y que incluso pueden presumirse uno origen del otro.

Y es que, la razón de Estado concebida con Nicolás Maquiavelo en su obra el Príncipe, desarrolla un variopinto de posibles métodos para conseguir, mantener y perpetuar el poder en un Estado.

La idea, con una suficiente dosis de discrecionalidad puede ser interpretada de dos formas. Partiendo de que la razón de Estado fundamenta su desarrollo en lo que se considera el interés del soberano, éste podrá utilizar bajo su criterio las fuerzas del propio Estado. El punto está en saber si lo hará con prudencia y justicia, consiguiendo el bien público y conservando la felicidad y seguridad colectiva. O si en realidad se valerá de este mismo poder para astuta y maliciosamente resguardar sólo su propio interés y/o de grupo, sobre el interés general. Es decir, el gobierno como representante directo del Estado se atribuirá la fuerza fáctica del Estado, para consolidarse y permanecer.

Justo la discrecionalidad de la aplicación de la razón de Estado, para el caso mexicano volverá en última instancia, vulnerable a la sociedad que este

mismo principio presupone resguardar. Es decir, si por razón de Estado, debe vulnerarse el derecho de uno o varios individuos, para el supuesto resguardo de la paz colectiva, así tendrá que hacerse.

Es aquí donde la dicotomía se hace evidente, pues por un lado la seguridad pública resguardará al individuo como un ser con derechos inalienables; mientras que la seguridad nacional a partir de la razón de Estado, puede como método, vulnerar dicha seguridad individual bajo el criterio de la defensa de una Nación, que en última instancia no es más que una comunidad imaginada.

Esta base analítica, se reforzará con breves estudios de caso, que muestran registros casuísticos efectuados en el periodo. Los cuales han sido obtenidos de la Comisión Nacional de Derechos Humanos; en este tenor imperioso es expresar que dichos casos son públicos y que pueden confrontarse en el propio archivo de la C. N. D. H.

Expresado lo anterior asumimos el valor y significado que tiene su convocatoria a la presente tesis pues estos casos, son la fundamentación y motivo de la confirmación de nuestra hipótesis.

Así pues, presentamos por último el capítulo quinto, el cual lo establecimos como el espacio de construcción de una propuesta que puede resultar sólida; y que bien pulida, podría significar un cambio profundo en materia de equilibrios y contrapesos sobre el poder fáctico y discrecional que puede llegar a tener el Estado, el cual está representado en sus instituciones y en sus agentes.

Estamos hablando de la propuesta de creación de un *Ombudsman especializado*, que en materia de seguridad pueda garantizar una metodología menos agresiva a los derechos humanos públicos e inherentes a los individuos.

Los cuales, están constituidos ya en nuestra carta magna, con lo que asegurar su respeto irrestricto sea el fin último de éste aporte.

En suma, en las siguientes hojas, encontrarán una tesis cuya hipótesis general abarca una reflexión entorno a la seguridad nacional y la seguridad pública, en la que se establece un enfrentamiento conceptual, basado en la *razón de Estado*.

El cual, supone como propuesta de tesis, una observación y garantía metodológica por un *Ombudsman especializado*, con el que puede haber una disminución entre la fricción fáctica de los conceptos, o bien, en un panorama optimista incluso una probable reconciliación conceptual.

Así, tanto la teoría como la práctica avanzarían hacia un mismo rumbo y por tanto, las investigaciones y/o aportaciones sobre el rubro devendrían en un desarrollo conjunto del Estado, el Gobierno y la Nación.

## 1. ANTECEDENTES

### 1.1 Fundamentos del Estado y la seguridad pública

La seguridad implica satisfacer la certeza sobre la existencia y resguardo que una sociedad tiene de su vida, paz, felicidad y bienes. Desde el origen de las sociedades, la seguridad pública ha estado presente en el quehacer cotidiano de los seres humanos que se aglutinan. Saber que están a salvo de las contingencias naturales o humanas, que sobrevivirán sin preocupación, los coloca en un estadio de seguridad.

De hecho, Elías Rosette Ramírez, determina la seguridad en general, como “aquel estado en el que el individuo puede percibirse dentro del ámbito de garantía, protección, defensa, libertad, salvedad y tranquilidad ante las amenazas”<sup>1</sup>.

Por tanto, la seguridad implica una exigencia fundamental del hombre, que tiene por objeto controlar su destino y disponer libremente de su propia vida; así, en el hombre, la seguridad no se presenta como un anhelo accidental o de coyuntura, sino como una parte esencial de su naturaleza racional. Entendiendo con ello que la idea de seguridad está íntimamente ligada con la percepción de libertad y de orden social.

Ahora bien, cuando las sociedades primitivas complejizan su interacción e interdependencia, abren espacios institucionales que delegan en otros (los cuales se consideran más aptos); una potestad de resguardo del estadio que más les

---

<sup>1</sup> ROSSETTE Ramírez Elías: *Seguridad Pública en México. Revisiones conceptuales*. Tesis para obtener el grado de licenciado en Administración Pública, UNAM-FCPyS, México, 1997, p. 23

satisface. Es en ese momento cuando surge un aparato de *facto* que ampara la seguridad pública.

Un dato interesante en dicho sentido, se observa en las primeras policías de las que se tiene noticias en lo que hoy es México, las cuales “existieron entre los aztecas. En ellas, la función preventiva estaba a cargo de los *contec pam pixquec*, quienes cuidaban el orden y vigilaban a todo sujeto de mala conducta o con antecedentes criminales. La función persecutoria la ejercían los *topilli* o *topiles*, el equivalente a lo que hoy conocemos como Policía Ministerial o Judicial”<sup>2</sup>.

Agudizándose la complejidad en las relaciones humanas, se dio pauta a la aparición del Estado Moderno. En el cual, se establecen los mecanismos de un pacto social, que luchan por proveer de seguridad pública a los seres que se contractúan, impidiendo así una violación de sus derechos y libertades por parte de otros individuos y entre ellos mismos.

Por lo que, las sociedades conferidas de un Estado Moderno corporizado territorialmente y dotado de un mando originario, aseguran una organización humana que garantiza la defensa y protección de su seguridad.

Este Estado Moderno, se dota de tres nociones más allá de sus características (territorio, población y gobierno), que inherentes a él, lo consolidan. Éstas son:

- a) El uso legítimo de la violencia;
- b) la Soberanía y;
- c) la Nación.

---

<sup>2</sup> GARCÍA Luna, Genaro: *¿Por qué 1,661 corporaciones de policía no bastan?* Ed. sn, México, 2005, p. 18

Estos conceptos son cardinales para la construcción de la seguridad en general y específicamente de la seguridad pública; ya que dichos elementos proporcionan los fundamentos y motivos de la dinámica que opera actualmente el aparato institucional, y que se regulan en el *Estado de Derecho*<sup>3</sup>.

Por un lado tenemos el uso legítimo de la violencia, idea que aglutina el Estado a partir de la visión de Hobbes, quien aduce que, el hombre no puede vivir y desarrollarse dentro del derecho y estado natural.

Ya que en este estado la condición del hombre es de conflicto permanente contra todos, y en este sentido cada hombre estaría regido por su propia razón, no existiendo nada de lo que pueda hacer uso que no le sirva de instrumento para proteger su vida contra sus enemigos<sup>4</sup>. La sociedad en este entendido pierde validez pues no hay ideas aglutinantes, sino dispersantes.

Hobbes dice que “la paz es mejor que la guerra, por tanto cada hombre debe esforzarse por ella en tanto tenga esperanza de lograrla.”<sup>5</sup> En este tenor, el hombre para vivir en sociedad, debe renunciar a su derecho natural sobre las cosas y conformar con ello la libertad que se concede a los demás con respecto a él mismo. Por tanto otorga su derecho al Estado, quien, desarrollando de pronto la idea de justicia (que no es otra cosa que el cumplimiento de los pactos, de tal

---

<sup>3</sup> Según MARTÍNEZ Pichardo, José y Martínez Quijada, Luis Octavio, en su libro *Introducción al Estudio del Derecho*, Capítulo VI, se entiende por *Estado de Derecho* a “Aquel Estado dentro del cual se presenta una situación en la que su poder y actividad se encuentran reguladas y controladas por el derecho; donde la esfera de derechos individuales es respetada gracias a la existencia de un sistema de frenos y contrapesos que permite un adecuado ejercicio del poder público”. Concepto que se retoma páginas más adelante para su cabal comprensión.

<sup>4</sup> HOBBS, Thomas: *Leviatán*, Ed. F. C. E., México, 2006 (paráfrasis)

<sup>5</sup> Ídem. p 413

suerte que lo injusto es su violación<sup>6</sup>), provee a sus miembros la seguridad anhelada.

Por otro lado tenemos la soberanía, la cual podemos observar como el derecho de mando; como instancia última de la sociedad civil, que los miembros de la sociedad delegan al igual que su derecho natural de violencia al Estado, quien representado en un grupo de hombres partícipes de la misma sociedad, ejecutarán para conservar el orden interno y defenderse al exterior, y en general para procurarse, bajo esta protección, una felicidad verdadera, y sobre todo el ejercicio seguro de su libertad.

Contenida en cada Estado, es indivisible, inalienable e imprescriptible, es esencia y residencia original del pueblo<sup>7</sup>. Dicha soberanía ha adquirido con el paso del tiempo una doble dimensión:

a) Externa susceptible de influir, menos aún determinar la vida de la comunidad, dimensión que equivale a la independencia de la república frente a cualquiera otra.

b) Interna que consiste en el no reconocimiento de ningún poder que pretenda oponerse al poder otorgado por los ciudadanos, miembros de una sociedad, a quien les gobierna.<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> Revisión del trabajo de Kelsen Hans y Calsamiglia Albert: *¿Qué es justicia?* Ed. Ariel, 2008. del cual se extrajo la esencia del concepto.

<sup>7</sup> Actualmente el concepto de soberanía esta contenido en la Constitución mexicana, fundamentada en sus artículos 39 y 41.

<sup>8</sup> En este sentido podemos revisar el trabajo de Mario de la Cueva en su libro: *La idea del Estado Moderno*, publicado por el FCE-UNAM. El cual profundiza en el quehacer filosófico los orígenes, características y devenir del Estado.

Por tanto, la soberanía se constituirá como la potestad de decisión universal y suprema, que se nombra soberana a una comunidad cuando posee una unidad de decisión que resuelve, como instancia universal y suprema, todos los asuntos de la comunidad.

Por ultimo tenemos el concepto de Nación, que si bien despertó en los últimos años del siglo XVIII un sentimiento de unidad, entre los europeos que conformaban sus nuevos Estados; no fue sino hasta el siglo XIX para América Latina cuando logró su consolidación.

Dicha consolidación aparece consecuente con las Revoluciones Hispanoamericanas, de las que nace el espíritu de Nación, en la cual, una vez pactadas las Nuevas Repúblicas y posterior a la Guerra de independencia se establecen las constituciones que para América Latina y específicamente México, formarán la base jurídica y política de la sociedad y su cultura.

Así con estas tres subcategorías básicas de la conformación del Estado y la seguridad pública, podemos dar cabida a un fundamento filosófico-político de lo que significa la construcción arquetípica de la seguridad pública y su devenir fáctico en nuestras sociedades contemporáneas.

Logrando con esto, un primer acercamiento sobre la generación de una base fundamentada (en conjunto con nuestras siguientes reflexiones históricas), sobre porqué en algún punto, la seguridad pública y la seguridad nacional se ven confrontadas en el hecho.

### **1.1.1 Estado de Derecho y jurisprudencia en torno a la seguridad pública y su desarrollo histórico**

En consecuencia con nuestra deliberación sobre el fundamento del Estado y la seguridad pública, creemos pertinente ahondar la reflexión sobre el Estado de Derecho.

Éste se concibe según Miguel Carbonell, Rodolfo Vásquez y Wistano Luis Orozco como “la cuestión en la que la gente debe obedecer al derecho y regirse por él. Así, el Estado, representado en sus acciones gubernamentales, debe tener una fundamentación en el derecho, esto es, que sus acciones tienen que estar autorizadas por el derecho. Por tanto, si el derecho debe ser obedecido, tiene que ser capaz de guiar el comportamiento de sus súbditos, encontrando en éste, la estabilidad y necesidades que buscan como sociedad”.<sup>9</sup>

Ésta idea, de suma importancia, está claramente vinculada a las reflexiones sobre seguridad pública señaladas en el apartado anterior, pues por un lado es una idea que se contiene primordialmente en las constituciones, y por otro, es una idea que se integra de dos supuestos fundamentales:

- a) La limitación de las acciones gubernamentales por medio de la propia constitución y de leyes secundarias y;
- b) La reivindicación de los derechos y libertades fundamentales de los gobernados.

---

<sup>9</sup> CARBONELL Miguel, OROZCO Wistano Luis, VÁZQUEZ, Rodolfo: *Estado de derecho, concepto, fundamentos y democratización en América Latina*, Ed. Siglo XXI, México, 2002, p. 17.

En esta línea argumentativa podemos entender a dichas constituciones como aquellas cartas magnas que dan sentido y orientación al pacto social del cual hemos hablado anteriormente.

Las constituciones se vuelven la garantía de seguridad que al efecto estamos convocando; ya que cuando hay un pacto garantizado por escrito, ninguna de sus partes puede idealmente, dejar de cumplir su obligación contraída y asimismo, no se puede desconocer por ninguna parte el derecho consagrado que se le concede al otro. Es decir, desconocer la constitución política tanto interna como externamente, puede ser la causa de una fisura *fáctica* del contrato social y por consecuencia, el estado natural del hombre vuelve a su origen, tornando vaporoso el ambiente de seguridad pública que se resguardaba en su positividad.

En el caso mexicano, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, representa el zócalo fundamental de la estructura moderna, que contiene al Sistema Nacional de Seguridad Pública mexicana y da paso al Estado de Derecho.

Así esta seguridad es comprendida en principio, en la simple vigencia de la constitución; especificando su aparato de prevención, cooperación y/o represión directa o indirectamente pero de forma concreta, en los artículos 14, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 73, 102, 115, 122 y 123.

De los cuales podemos destacar el principio de responsabilidad compartida, contenido en el artículo 21, el cual se volvió el primordial de los anteriormente citados.

Cuando hablamos de responsabilidad compartida, estamos hablando en primera instancia, de un esfuerzo de enlace formal entre diversos órganos de gobierno. Reflejado en la Constitución, estableció las bases de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública vigentes de 1995 a 2009, donde se ordena la combinación de las autoridades de los tres órdenes para desarrollar acciones conjuntas.

Por lo que entrando en materia, en el artículo 21, encontramos raíces inalienables del quehacer institucional sobre el tema de Seguridad Pública y la coordinación intergubernamental. Incluso es tácito que de este artículo, se fundamenten una serie de leyes, códigos, reglamentos, decretos y demás jurisprudencia que regula, hasta la fecha, los mecanismos por los cuales se conducirá y garantizará, el ejercicio de resguardo sobre la seguridad pública y el Estado de Derecho en México.

Este artículo a partir de su párrafo séptimo señala:

“Artículo 21... ...La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.

Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la

seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas:

a) La regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública. La operación y desarrollo de estas acciones será competencia de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los municipios en el ámbito de sus respectivas atribuciones.

b) El establecimiento de las bases de datos criminalísticos y de personal para las instituciones de seguridad pública. Ninguna persona podrá ingresar a las instituciones de seguridad pública si no ha sido debidamente certificado y registrado en el sistema.

c) La formulación de políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de delitos.

d) Se determinará la participación de la comunidad que coadyuvará, entre otros, en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito así como de las instituciones de seguridad pública.

e) Los fondos de ayuda federal para la seguridad pública, a nivel nacional serán aportados a las entidades federativas y municipios para ser destinados exclusivamente a estos fines...”<sup>10</sup>

Asimismo, cabe destacar la importancia de otro artículo constitucional. El 73, que en su reforma, facultó al Congreso para expedir leyes que establecieran las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y

---

<sup>10</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Ed. Porrúa, México, 2010, pp. 15-16.

los Municipios, en materia de seguridad pública; así como para la organización, funcionamiento, ingreso, selección, promoción y reconocimiento de los integrantes de las instituciones de seguridad pública en el ámbito federal.

No obstante lo anterior y conforme al desarrollo histórico de la seguridad pública y el Estado de Derecho, podemos señalar que aún para el 2008, persistían serias deficiencias en la estructura y aplicación de la seguridad pública, ya que ésta, carecía de fuerza legal para hacer cumplir a las autoridades sus obligaciones. Esto motivó otro cambio en Sistema Nacional de Justicia Penal ejercido el 18 de junio de 2008<sup>11</sup>.

Con lo que, en conjunto con lo anterior, se publica la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en donde varios Estados de la República comenzaron a instalar los consejos Estatales y Municipales de Seguridad Pública y, para el caso del Distrito Federal, los comités delegacionales respectivos.

En este sentido se establecen las disposiciones que invariablemente deben cumplirse y regular de manera homogénea la actuación de sus integrantes. Ejecutándose el principio de obligatoriedad. Dicho principio, busca dar legalidad al actuar de los representantes de las instituciones. Enlazado a ello, esta la discusión sobre la profesionalización de los integrantes de las instituciones de seguridad pública.

Recordemos en este punto, que en el devenir de estas reformas existe una justificación de hecho sobre la evolución de la sociedad, la cual fue desarrollándose con diversas conductas que superaban las capacidades del Estado mexicano para enfrentarlas. En este sentido García Luna nos dice, “antes

---

<sup>11</sup> Diario Oficial de la Federación, 2 de enero de 2009

de la década de los años 70 la autoridad combatía delitos comunes sin mayor problema, mismos que si bien eran conductas antisociales, aún no ponían en riesgo la estabilidad del país; se trataba de delitos de bajo perfil, no violentos que operaban con la habilidad y sagacidad del delincuente. Sin embargo, a partir de esa década la parte criminal entró en un proceso de sofisticación y desarrollo. El delito y el delincuente evolucionaron, más no así la autoridad, que fue rezagándose y perdiendo efectividad, por lo que los índices de delincuencia se elevaban”<sup>12</sup>.

Lo anterior, fue la antesala para, después de años de discusiones de Estado en torno al tema, el último día de 1994 se consumara un cambio radical en el concepto legal de la seguridad pública y con ello se iniciara la transformación de las instituciones y políticas federales destinadas a atender este rubro de la vida social.

Ya en una proximidad histórica del desarrollo de la seguridad pública y el Estado de Derecho, podemos señalar que, durante el sexenio 2000-2006 del gobierno de Vicente Fox, poca fue la evolución respecto de la seguridad pública; es decir, no hay aportaciones serias que puedan ser rescatadas para efectos de la comprensión del devenir de la seguridad pública.

Sin embargo, en términos de seguridad nacional, será necesario señalar que, el 31 de enero de 2005<sup>13</sup> se publica la nueva y primera ley de seguridad nacional en la historia del país, y el 29 de noviembre de 2006<sup>14</sup> su Reglamento cuestión que abarcaremos en apartados posteriores.

---

<sup>12</sup> GARCÍA Luna, Genaro: *Op Cit*, p. 34

<sup>13</sup> Diario Oficial de la Federación, 31 de enero de 2005

<sup>14</sup> Diario Oficial de la Federación, 29 de noviembre de 2006

Ahora bien, para ir concluyendo ésta parte, durante los años de 2006 a 2008 cabe señalarse, se impulsó una completa y profunda reforma de los sistemas de seguridad y justicia, la cual fue aprobada por el Legislativo federal en marzo de 2008 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio del mismo año. Donde se reformaron:

\* Diez artículos de la Constitución:

- siete en materia penal y policial (del 16 al 22);
- Uno sobre facultades del Congreso de la Unión (el artículo 73 anteriormente citado);
- Uno relativo al desarrollo municipal (el artículo 115) y;
- Uno en materia laboral (el artículo 123).

Importante es destacar que la conciencia colectiva hacia el cumplimiento de los deberes y derechos que le marcan los lineamientos sociales, bien entendidos como los principios generales del Estado de Derecho; garantizarán la ausencia de comisión de delitos. Por lo que saber qué leyes y reglamentos contienen al aparto de seguridad es primordial en la concreción de esta tesis.

En la actualidad el marco jurídico que comprende la seguridad pública en México se rige por los contenidos de los artículos anteriormente citados (14, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 73, 102, 115 (apartado III, inciso h), 122, 123 (apartado B)) de la constitución política vigente. Los cuales son la fundamentación y motivo originario del amplio espectro jurídico que regula las operaciones de prevención, estructuración, ejecución, coordinación, represión y transparencia del sistema de seguridad pública.

Dicho espectro esta contenido en las siguientes leyes y reglamentos que es preciso señalar, son ordenamientos que también se establecen en los 31 Estados de la República por separado<sup>15</sup>:

- Ley General del Sistema de Seguridad Pública<sup>16</sup>
- Ley de la Policía Federal<sup>17</sup>
- Reglamento de la Policía Federal Preventiva<sup>18</sup>
- Ley Orgánica de la Policía del Distrito Federal<sup>19</sup>
- Reglamento de la Policía Judicial Militar<sup>20</sup>
- Reglamento del Cuerpo de Veladores Auxiliares de la Policía Preventiva del Distrito Federal<sup>21</sup>
- Reglamento de Servicio de Seguridad Publica Municipal<sup>22</sup>
- Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública<sup>23</sup>
- Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal<sup>24</sup>
- Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República<sup>25</sup>
- Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República<sup>26</sup>
- Ley Orgánica de Procuración de Justicia del Distrito Federal<sup>27</sup>

---

<sup>15</sup> Si se desea revisar la legislación por estados, entrar a <http://www.ordenjuridico.gob.mx/> donde aparece actualizada.

<sup>16</sup> Disponible en: [www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/LGSNSP.doc](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/LGSNSP.doc)

<sup>17</sup> Disponible en: [www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LPF.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LPF.pdf)

<sup>18</sup> Disponible en: <http://vlex.com.mx/vid/reglamento-policia-federal-preventiva-27909748>

<sup>19</sup> Disponible en: <http://www.ssp.df.gob.mx/Portal/Normatividad/LeyOrganicadelaSSP/>

<sup>20</sup> Disponible en: [www.sedena.gob.mx/pdf/reglamentos/rqltmo\\_pol\\_jud\\_mil.pdf](http://www.sedena.gob.mx/pdf/reglamentos/rqltmo_pol_jud_mil.pdf)

<sup>21</sup> Disponible en: [www.paot.org.mx/centro/reglamentos/df/.../veladoresaux.pdf](http://www.paot.org.mx/centro/reglamentos/df/.../veladoresaux.pdf)

<sup>22</sup> Cada estado tiene su propio reglamento

<sup>23</sup> Disponible en: [www.ssp.gob.mx/portaWebApp/ShowBinary?nodeId=/](http://www.ssp.gob.mx/portaWebApp/ShowBinary?nodeId=/)

<sup>24</sup> Disponible en:

<http://www.ssp.df.gob.mx/.../LEYDESEGURIDADPUBLICADELDISTRITOFEDERAL.pdf>

<sup>25</sup> Disponible en: [www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg\\_LOPGR.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LOPGR.pdf)

<sup>26</sup> Disponible en: [www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOPGR.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOPGR.pdf)

<sup>27</sup> Disponible en: <http://www.statecasefiles.justia.com/.../ley-organica-de-la-procuraduria-general-de-justicia-del-distrito-federal.pdf>

Estas leyes y reglamentos establecidos para accionar interdependientemente el sistema público de la seguridad, de igual forma han ido evolucionando; respondiendo a la estructura de la Seguridad Pública en sus elementos de:

- a) Prevención del delito
- b) Procuración de justicia
- c) Administración de justicia y
- d) Reinserción social.

En suma, rescatamos la idea de que el inicio de la seguridad pública moderna tenía como principal base la coordinación de instancias gubernamentales, destacando entre ellas las secretarías de Gobernación, Defensa Nacional y Marina, así como el entonces Departamento del Distrito Federal, que hemos de recordar tenía ese nombre con anterioridad a 1993, actualmente estamos hablando del Gobierno del Distrito Federal.

### **1.1.2 Reflexión entorno a los elementos garantes de la seguridad pública**

En concordancia con el subapartado anterior, importante es señalar que existen elementos garantes dentro de la jurisprudencia y Estado de Derecho, anteriormente señalados, como lo son:

a) Un principio orgánico de coordinación e integración, lo cual en forma alguna implica el establecimiento de canales permanentes de articulación institucional, que permiten y reclaman, ejercitar las funciones institucionales con eficacia operacional y;

b) Una idea de participación, entendiéndolo con ello que la seguridad pública no puede lograrse de *facto*, si existen sólo acciones aisladas de las autoridades. Por lo cual, la coadyuvancia entre los órganos que intervienen en los tres niveles de gobierno, en conjunto con las instituciones encargadas de educación, salud, desarrollo social y la sociedad; garantizarán la actuación correcta y deseada de la misma.

Estos dos elementos, son en suma importantes para el desarrollo racional de la presente tesis pues, serán el origen y fundamento de las propuestas que en lo consecutivo veremos.

Ahora bien, subrayemos que el concepto de seguridad pública es comprensivo al parecer de dos nociones tácitas: a) orden público y b) la seguridad ciudadana.

En cuanto a estos entendemos, según lo leído que: *orden público* será la protección del libre ejercicio de los derechos (resguardo irrestricto de los derechos humanos por sobre cualquier otra cosa), mientras que *seguridad ciudadana*, será la protección de personas y bienes frente a acciones violentas o agresiones, situaciones de peligro o calamidades públicas<sup>28</sup>.

Siendo precisos, ambas nociones jamás estarán fuera de la conceptualización de la seguridad pública. Sin embargo, habrá textos que simplemente nombren la seguridad ciudadana para fines prácticos, resultando cómodo subdividir el concepto de seguridad pública con objeto de delimitar los dos sentidos en los que puede llegar a ocuparse el discurso y la construcción arquetípica del propio concepto.

---

<sup>28</sup>RICO, José M y CHINCHILLA, Laura: *Seguridad ciudadana en América Latina: hacia una política integral*. Ed. S. XXI, México, 2002 (paráfrasis).

Estos dos sentidos interpretativos sobre las nociones que diversos autores manejan en términos de seguridad pública son:

a) Un sentido amplio de la Seguridad Pública, el cual apelará a una situación social en la que no existan riesgos o peligros para los ciudadanos, es decir, que estos pueden ejercitar libremente sus derechos y libertades sin que exista un obstáculo para ello.

Tratándose pues, de una situación que garantice a los ciudadanos la libertad del ejercicio de todos y cada uno de sus derechos, tanto individuales como colectivos, éstos podemos observarlos se inculcan en la Política Social que comprende seguridad en términos de alimentos, salud, educación trabajo y vivienda. Constreñidos en el marco constitucional y;

b) Un sentido estricto de la Seguridad Pública, el cual manifiesta un constreñimiento exclusivo sobre los dispositivos, personal y medios, que los cuerpos de seguridad pública destinan para conseguir el desarrollo de los derechos y libertades ciudadanos, en un clima de convivencia y paz pública.

En esta conjetura, subrayamos tajantemente que la seguridad pública no puede entenderse exclusivamente en su sentido estricto, dejando fuera su sentido amplio, y restringiendo al mismo a una subcategoría ideológica. Sino que el resguardo de los dos sentidos, le dará a los procesos ejecutados, la legitimidad social suficiente, para no romper el pacto original (contrato social), que dio origen y fundamento a la construcción del sistema nacional de seguridad pública contemporáneo.

Ya que si la legitimidad social se pierde, volvemos al punto en el que, el incremento de hombres en estado natural, generará un caos que puede llegar a

colapsar el sistema mismo de seguridad pública y asimismo, puede incrementar sustancialmente los índices delincuenciales pues se fracturará y violentará el precepto constitucional de “*no hacerse justicia por su propia mano*”<sup>29</sup>.

Por lo tanto, siendo la seguridad pública un asunto que atañe a todos por igual, es al Estado al que le corresponde garantizar su vigencia por una parte, pero también a la sociedad en conjunto por la otra, le corresponde en coadyuvancia, asegurar el respeto irrestricto de la legalidad para así garantizar el clima de paz y seguridad deseados.

### **1.1.3 Los datos duros. Actualidad en torno a la seguridad pública.**

Como parte de éste último subapartado, nos proponemos presentar una rápida impresión del fenómeno de seguridad pública en la actualidad, con el objetivo de establecer una conexión racional entre el concepto de seguridad pública y los hechos que determinan la seguridad pública en México contemporáneamente.

Esta impresión *grosso modo* y tipo radiografía, presentará por un lado lo más destacado en torno al tema, contenido en el plan nacional de desarrollo; y por otro, algunos indicadores que miden la seguridad pública tanto local como internacionalmente.

En cuanto al Plan Nacional de Desarrollo debemos destacar que, para el periodo comprendido en el análisis de la presente tesis (2005-2009), solo tomaremos elementos del plan propuesto para el periodo 2007-2012. Con objeto

---

<sup>29</sup> PAVARINI Massimo, PÉREZ Carrillo Agustín, TENORIO Tagle Fernando: *Seguridad pública: tres puntos de vista convergentes*. Vol. 2. Ed. Coyoacán. México. 2006 (paráfrasis)

de empaparnos de los rubros y estructuración que permean hasta la fecha a nuestra sociedad.

Plan que parte en el supuesto, de un diagnóstico de nuestra realidad, para así, articular un conjunto de objetivos y estrategias en torno a cinco ejes:

1. Estado de Derecho y seguridad
2. Economía competitiva y generadora de empleos
3. Igualdad de oportunidades
4. Sustentabilidad ambiental
5. Democracia efectiva y política exterior responsable.

Si bien, cada eje establece el camino para actuar sobre un amplio capítulo de vida de la Nación, también es cierto que de una forma directa o indirecta, estos cinco temas se articulan conexamente. Ello es trascendental en nuestra observación del fenómeno de seguridad, pues nos da la pauta para subrayar la interdependencia e interacción sistémica operante.

En este sentido, reconocemos la importancia de adentrarse concienzudamente en cada rubro, sin embargo, por cuestiones netamente metodológicas preferiremos solo tocar el primer eje, referente al Estado de Derecho y seguridad, el cual aborda puntualizaciones destacadas a nuestro tema. Tales como: certeza jurídica, procuración e impartición de justicia, información e inteligencia, crimen organizado, confianza en las instituciones públicas, cultura de la legalidad, derechos humanos, defensa de la soberanía, seguridad fronteriza, cooperación internacional, prevención del delito, cuerpos policíacos y participación ciudadana.

Dichas puntualizaciones están plenamente basadas en el combate a la impunidad, la corrupción y la simulación; temas que han sido obstáculo para el desarrollo del país, pues han derivado en un ejercicio discrecional del poder y han generado desconfianza social respecto de las instituciones de gobierno y las autoridades.

Y es que, la impunidad, la corrupción y la violación de los derechos humanos son prácticas lesivas que no sólo merman el Estado de Derecho, sino que han impedido que la legalidad sea un verdadero instrumento para que nuestro país avance en materia de equidad social, justicia, seguridad y progreso económico.

Según se establece en el PND se requiere “cohesión en los esfuerzos y persistencia en las acciones para revertir tendencias nocivas, así como la articulación de las medidas y reformas necesarias para garantizar la plena probidad en el ejercicio del poder y el apego a la legalidad en los ciudadanos”<sup>30</sup>.

De hecho para tal efecto se plantean 18 estrategias que proporcionan elementos de entendimiento sobre el requisito del uso de la fuerza sobre la persecución del delito y la impartición de justicia, siendo necesario brindar al Poder Judicial mejores elementos para hacer más eficiente su labor, al introducir factores de equilibrio entre los poderes de la Unión y cerrar definitivamente espacios a la discrecionalidad.

Dichas pericias se plantean en ramificaciones que subcategorizan y/o puntualizan aspectos de interés general. *Grosso modo*, estas 18 estrategias son:

---

<sup>30</sup> Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. en <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx>

1. “Garantizar la certeza jurídica y predictibilidad en la aplicación de la ley para toda la población.
2. Garantizar el acceso de todos los ciudadanos a un sistema de justicia eficaz.
3. Garantizar la protección a los derechos de propiedad.
4. Modernizar el sistema de justicia penal encaminado a lograr un marco normativo que garantice justicia pronta y eficaz.
5. Combatir la impunidad para disminuir los niveles de incidencia delictiva.
6. Fortalecer el sistema penitenciario para garantizar que se haga respetar la ley y se apoye la readaptación social de manera eficaz.
7. Establecer mecanismos y procesos que permitan conocer sistemáticamente las características y patrones del fenómeno delictivo en México, y aseguren la disponibilidad de información confiable y oportuna.
8. Recuperar la fortaleza del Estado y la seguridad en la convivencia social mediante el combate frontal y eficaz al narcotráfico y otras expresiones del crimen organizado.
9. Generar la confianza de los habitantes en las instituciones públicas particularmente en las de seguridad pública, procuración e impartición de justicia.

10. Combatir la corrupción de forma frontal.
11. Fomentar el desarrollo de una cultura de la legalidad.
12. Asegurar el respeto irrestricto a los derechos humanos y pugnar por su promoción y defensa.
13. Garantizar la seguridad nacional y preservar la integridad física y el patrimonio de los mexicanos por encima de cualquier otro interés.
14. Salvaguardar la seguridad en las fronteras, así como la integridad y respeto a los derechos humanos tanto en los habitantes de estas zonas, como de los migrantes.
15. Fortalecer la cooperación internacional para contribuir a los esfuerzos nacionales en materia de seguridad y defensa de la soberanía.
16. Fomentar un mayor nivel de desarrollo y mejores condiciones de vida que prevengan conductas delictivas en las comunidades y espacios urbanos, y que garanticen a toda la población el goce de sus derechos y libertades.
17. Desarrollar un cuerpo policial único a nivel federal, que se conduzca éticamente, que esté capacitado, que rinda cuentas y garantice los derechos humanos.

18. Fomentar la participación ciudadana en la prevención y combate del delito.<sup>31</sup>

Estos son básicamente los lineamientos propuestos en cuanto al Plan Nacional de Desarrollo. Ahora pasemos a presentar los indicadores sobre Seguridad Pública. En su observancia, debemos tener en cuenta una cuestión de suma importancia, y es que existen tres categorías de análisis que generalmente son tomadas como referencia para determinar la situación práctica del país en torno a la Seguridad Pública. A saber:

- a) los delitos que no se conocen;
- b) los delitos que se conocen y no se denuncian y;
- c) los delitos que se conocen y se denuncian.

Las siguientes estadísticas solo presentarán la situación del país basados en los delitos que se conocen y se denuncian, dejando por tanto una parte sobre el hecho de la seguridad pública que, en este ejercicio no se contempla, pero que debemos tener presente, en nuestro imaginario analítico.

- ❖ Según la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2005, se revela que el 59% de la población percibe que las leyes en México se utilizan para defender los intereses de gente poderosa (33%) o como una simple excusa para cometer arbitrariedades (26%).<sup>32</sup>

---

<sup>31</sup> Ídem.

<sup>32</sup> Secretaría de Gobernación. (2005). Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas.

- ❖ De acuerdo con el Latinobarómetro, en México solo el 28% de los ciudadanos piensa que se puede confiar en la mayoría de las personas<sup>33</sup>. Otras encuestas sitúan esta cifra en alrededor del 15%.<sup>34</sup>
- ❖ La Encuesta Nacional sobre Inseguridad Urbana señala que una de cada cinco víctimas denuncian el delito. Revelando también que las NO denuncias ocurren principalmente por la baja eficacia que percibe la población sobre el sistema de justicia.<sup>35</sup>
- ❖ De acuerdo con un estudio especializado, las procuradurías de justicia en México se encuentran entre las instituciones de menor prestigio ante los ciudadanos, lo cual está relacionado con las cifras de efectividad: de cada 100 averiguaciones previas que se levantan, sólo en 23 se concluyen las investigaciones; de éstas 23, menos de 12 se consignan ante un juez, y solo en 3 de estos casos se dicta sentencia.<sup>36</sup>
- ❖ Según estadísticas presentadas por el ICESI (Instituto Ciudadano de Estudios Sobre Inseguridad), 2008. Al 2007 México presentó un registro de 10,480 delitos por cada 100 mil habitantes, mientras que para 2008 la cifra fue de 12 000. Promedio que se duplica en el D.F., en comparación nacional pero que en relación al mismo se reduce,

---

<sup>33</sup> Corporación Latinobarómetro. (2006). Informe Latinobarómetro. Disponible en: [www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org)

<sup>34</sup> ITAM. (2005). Encuesta nacional sobre filantropía y sociedad civil. Disponible en: [www.filantropia.itam.mx/enafi/enafi.html](http://www.filantropia.itam.mx/enafi/enafi.html)

<sup>35</sup> Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad. (2006). Encuesta Nacional sobre Seguridad Urbana. Disponible en: [www.icesi.org](http://www.icesi.org)

<sup>36</sup> ZEPEDA Lecuona, Guillermo: *Ineficiencia al servicio de la impunidad: las organizaciones de procuración de justicia en México*. En J. Bailey y J. Chabat, comps. **Crimen transnacional y seguridad pública: desafíos para México y EUA**, México, 2003, pp. 39-52

pues presentó 25,700 delitos registrados por cada 100 mil habitantes en 2007 y en 2008 presentó 22,800 delitos.<sup>37</sup>

- ❖ Según encuestas elaboradas por el CIDE, en 2007 el promedio de respuesta de la policía fluctúa entre los 30 y 90 minutos, esto cuando las llamadas son contestadas. Pues el 30% de las llamadas no son respondidas. Reflejando problemas fundamentales de operación.<sup>38</sup>
- ❖ Según el Presupuesto de Egresos de la Federación, México destina cuantiosos recursos a la seguridad pública. Las entidades federativas asignan cerca del 10% de su gasto directo en temas de seguridad, y una parte importante del presupuesto se gasta en este rubro. De 1999 a 2009, el gasto en seguridad se ha incrementado 9 veces, al pasar de 10,990 a 91,153 millones de pesos corrientes.<sup>39</sup>
- ❖ La Universidad de California, muestra una cifra interesante en su investigación sobre *Indicadores de Seguridad Pública en México: la construcción de un sistema de estadísticas delictivas*, la cual señala que sobre el tema de impunidad, las encuestas arrojan la existencia del 98% sobre la impunidad delincuencia, en una evaluación sobre el sistema de seguridad pública nacional.<sup>40</sup>
- ❖ Por último presentaremos la siguiente tabla, la cual se encuentra en el *Manual Informativo de los indicadores 2030, sobre Estado de*

---

<sup>37</sup> ICESI. (2008). Disponible en: <http://seguridadenperspectiva.blogspot.com/2010/05/mexico-sistema-de-indices-e-indicadores.html>

<sup>38</sup> CIDE. (2007). Disponible en: [www.mexicoevalua.org/files/documento\\_completo.pdf](http://www.mexicoevalua.org/files/documento_completo.pdf)

<sup>39</sup> Presupuesto de Egresos de la Federación (2009) Disponible en: [www.mexicoevalua.org](http://www.mexicoevalua.org)

<sup>40</sup> Indicadores de Seguridad Pública en México: la construcción de un sistema de estadísticas delictivas. (2003). Disponible en: <http://escholarship.org/uc/item/39n4r9nf#page-1>

*Derecho y Seguridad* presentado por presidencia de la República al 2009. El cual señala que:

| <b>TEMA CENTRAL</b>                     | <b>INDICADOR</b>   | <b>UNIDAD/ ESCALA</b>  | <b>SITUACIÓN ACTUAL</b>   | <b>META 2030</b> | <b>FUENTE</b>  |
|---|--|--|---|------------------|--|
| Estado de Derecho                       | Índice de fortaleza institucional  | Calificación entre 1 y 7 donde 7 es la mejor calificación. Posición del país con respecto a los países evaluados (primer quintil: los mejores evaluados) | 3.68<br>Lugar 69 en la clasificación de 125 países.<br>Tercer quintil | Primer quintil   | Foro Davos/ World Economic Forum. Reporte global de competitividad 2006-2007.  |
| Justicia                                | Porcentaje de delitos cometidos que terminan en resoluciones satisfactorias para la victima. | 0 a 100%   | 2.3%  | 70%              | INEGI: Denuncias y sentencias, 2005<br>Encuesta Internacional sobre criminalidad y victimización 2006<br>México ICESI-ONU, 2004.: Cifra negra de no denuncia |
| Seguridad personal                      | Número de homicidios por cada 100 mil habitantes   | Casos por cada 100 mil habitantes  | 13  | 5                | United nations Surveys of Criminal trends (Ninth Survey)<br>Organización Panamericana de la salud  |
| Seguridad patrimonial                   | Número de robos con violencia por cada 100 mil habitantes                                    | Casos por cada 100 mil habitantes.   | 187   | 40               | United Nations Surveys of Criminal trends (Eighth Survey)  |
| Percepción ciudadana sobre la seguridad | Porcentaje de la población de 18 años y más que se siente insegura                           | 0 a 100%   | 54%   | 10%              | Encuesta Nacional sobre Inseguridad (ENSI-3), ICESI, INEGI, 2006   |

\*Manual informativo de los indicadores 2030. Estado de Derecho y Seguridad. Presidencia de la República 2009

En suma, el Plan Nacional de Desarrollo y los anteriores indicadores, nos dan una muestra habitual, de la situación de la seguridad pública en México, con lo cual podemos hacer una observación racional sobre la vinculación del concepto ideal de seguridad pública en general, las aportaciones que se han hecho para el caso mexicano y la realidad que presenta el fenómeno en el *facto* cotidiano. Terminando así nuestra exposición sobre el marco histórico de la seguridad pública y su devenir en México.

## **1.2 Origen del concepto de seguridad nacional y su devenir en México**

El conocimiento de seguridad en general parte etimológicamente de la raíz *securitas*, que proviene del latín. Comúnmente se entiende este concepto como la ausencia de riesgo, o como la confianza en algo o alguien.<sup>41</sup>

También puede entenderse como un objetivo y un fin que el hombre anhela constantemente como necesidad primaria, en donde podríamos señalar que la *pirámide de Maslow*<sup>42</sup>, posiciona a la seguridad para el hombre como la segunda necesidad deficitaria más importante. De éste entendimiento parten diversas acepciones, constituidas según la orientación que se le quiera dar al concepto, como lo es la seguridad nacional.

Ahora bien, a continuación trataremos de dilucidar el contexto histórico de la seguridad nacional para, en apartados posteriores, resolver asuntos pragmáticos; causa de la presente tesis.

---

<sup>41</sup> Diccionario de la lengua española: *Definición de Seguridad*, Consultado el 7 de mayo de 2011.

<sup>42</sup> BOEREE, George: *Teorías de la personalidad, de Abraham Maslow*, Tr. GAUTIER, Rafael. España, 2003. p. 89

Empecemos por señalar que, la noción de seguridad nacional no es tan antigua; en comparación con la idea de seguridad en general, o con la concepción de seguridad pública, de hecho se podría afirmar que ésta, apenas florece. Sin embargo, ancla sus raíces constitutivas en la perspectiva de estos conceptos, proporcionando ideal y pragmáticamente, la esencia de un ordenamiento mucho más profundo, que se nutre de la genealogía del Estado y su potestad frente a la nación.

En este sentido podemos argüir que, la seguridad nacional como tal, no puede entenderse antes de la configuración del Estado Moderno que surge en Europa a finales del siglo XVIII, donde se concibe por primera vez la idea de nación.

Como lo propusimos en el apartado anterior, el siglo de las luces sumado a la Revolución Francesa, la Guerra de Independencia Estadounidense y las Revoluciones Hispanoamericanas, jugarán un papel determinante en el desarrollo y ordenación de la idea de nación y lo nacional, principio y sentido de la seguridad nacional que analizamos.

Delimitar temporalmente el origen de la nación, aporta a nuestro concepto una historicidad, la cual establece desde dónde surge la semilla que da pie al concepto estudiado. Participándonos elementos que provocan responder por un lado, cuál es su concreción en el devenir del tiempo y por otro lado, cuándo se introduce en el *argot* de la clase política mexicana.

Buscando las respuestas primarias (en el marco histórico-referencial del concepto), nos es necesario relatar algunas de sus aristas constitutivas, que si bien, ciertas ya han sido pensadas en el apartado anterior, serán retomadas nuevamente, con el objeto de profundizar en elementos importantes para este

concepto y que dejamos fuera en las elucubraciones pasadas. Tales como: la Nación, el Estado y la Soberanía. Que trabajaremos en subapartados por la magnitud de la información que presentan y la importancia que tienen.

### **1.2.1 La idea de Nación.**

Ésta concepción señala Hermann Heller, “despertó en los últimos años del siglo XVIII, como una hija del espíritu de ese siglo: es idealista y cosmopolita. Fue el siglo XIX el que se encargó de elaborar el concepto y lo hizo en una conferencia del 11 de marzo de 1882 donde Ernesto Renán señala: *Una nación es un alma, un principio espiritual, dos cosas que a decir verdad son una sola; una está en el pasado, la otra en el presente: una es la posesión en común de un rico legado de recuerdos, la otra es el consentimiento actual, el deseo de vivir juntos, la voluntad de continuar haciendo valer la herencia que se ha recibido indivisa... Una herencia de glorias y de dolores y un mismo programa de realizar... Haber hecho grandes cosas, querer hacerlas en el futuro, he ahí la condición esencial para ser un pueblo.*”<sup>43</sup>

Ello, importante es destacar, aporta una observancia sobre la primicia del uso de la palabra Nación, en el sentido que actualmente le damos al concepto. Por tanto estamos, en términos razonados, haciendo un primer acercamiento hacia los orígenes esenciales del concepto de seguridad nacional.

En el mismo sentido, se han vertido otras acepciones en el devenir del tiempo, que precisamos ponderarlas en esta tesis, por su valor y aporte. A saber:

---

<sup>43</sup> HELLER, Herman: *Las ideas políticas contemporáneas*, Editorial Labor, 1930, Págs. 118.

- a) La idea de Nación que concibe Stalin como “una comunidad estable, fruto de la evolución histórica, de lengua, territorio, vida económica y composición psicológica que se manifiesta en una comunidad de cultura”<sup>44</sup>.
- b) La idea de Nación que presenta Gellner como “básicamente un principio que afirma que la unidad política y la unidad identitaria de una sociedad delimitada en un territorio, deberían ser congruentes. Éste principio da a entender que el deber político de un pueblo para con la organización política que engloba y representa la nación, se impone a todas las demás obligaciones públicas y en los casos extremos (tales como las guerras) a todas las obligaciones, del tipo que sean”<sup>45</sup>. Esta última parte es fundamental para la introducción posterior de otros elementos que contengan y posibiliten la idea de seguridad nacional, como lo son, la soberanía y las amenazas.
- c) La idea de Nación que destaca Benedict Anderson señala “una comunidad política imaginada como inherentemente limitada y soberana... es imaginada porque aún los miembros de la nación más pequeña no conocerán jamás a la mayoría de sus compatriotas, no los verán, ni oirán siquiera hablar de ellos, pero en la mente de cada uno vive la imagen de su comunión... es limitada porque incluso la mayor de ellas, que alberga tal vez a mil millones de seres humanos vivos, tiene fronteras finitas, aunque elásticas, más allá de las cuales se encuentran otras naciones. De hecho ninguna nación se imagina con las dimensiones de la humanidad... es soberana porque el concepto nació en una época en que la Ilustración y la Revolución estaban destruyendo la legitimidad del reino dinástico

---

<sup>44</sup>STALIN: *La cuestión nacional y colonial frente al marxismo*. Ed. Problemas. España. Edición de 1941. p. 8 (el original fue escrito en 1912)

<sup>45</sup>GELLNER; Ernest: *Naciones y nacionalismos*, Ed. Alianza, Argentina, 1994, p. 1

jerárquico, divinamente ordenado... y por último es comunidad porque, independientemente de la desigualdad y la explotación que en efecto pueden prevalecer en cada caso, la nación se concibe siempre como un compañerismo profundo, horizontal”<sup>46</sup> Aquí podemos encontrar a nuestro juicio, una estructura mucho más precisa de lo nacional.

d) En un sentido más amplio la idea de Nación que presenta Hobsbawm aduce: “al abordar la < cuestión nacional >, es más provechoso empezar con el concepto de ‘la nación’ que con la realidad que representa. Por que la nación tal como la concibe el nacionalismo, puede reconocerse anticipadamente; la nación real sólo puede reconocerse a posteriori...”<sup>47</sup> Ello nos da pauta a pensar que la cuestión nacional abarca dos planos de análisis, uno ideológico sobre aquello que configura la nación; y otro pragmático que representa las interacciones reales de lo nacional.

e) Según Mancini, “los elementos disímbolos que son parte de una Nación, no hacen a la Nación, sino el que puedan estar unificados en una “voluntad general”; la Constitución, por tanto, como origen y comunidad de intereses, genera un derecho imprescriptible y sagrado a organizarse en Estado... así una nacionalidad comprende un pensamiento común, un derecho común, un fin común: esos son sus elementos esenciales...”<sup>48</sup> Aquí podemos ver resumida la tendencia sobre la observación de lo nacional por algunos próceres de nuestra patria, que a continuación citaremos.

---

<sup>46</sup> ANDERSON, Benedict: *Comunidades imaginadas. Reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo*, Ed. FCE, México, 1993, pp. 23-25.

<sup>47</sup> HOBBSAWM, Eric: *Naciones y nacionalismo desde 1780*, Ed. Crítica-Grijalbo Mondadori, Barcelona, 1998, p. 17

<sup>48</sup> MANCINI, Pasquale S.: *La nación como fundamento del derecho de la gente*, Ed. Torino, Italia, 2000, p. 125.

Antes bien, cabe destacar que, rescatar estas ideas relativas a lo que es y significa la nación, nos resulta concluyente en el entendimiento de la construcción sobre la identidad nacional, a partir de lo cual se configuran los Estados Modernos independientes en América Latina y principalmente, nos da pauta sobre el acontecer mexicano que da un sentido básico a la idea de seguridad nacional.

Ahora bien, esta idea de Nación, en el entorno mexicano puede observarse principalmente en las aportaciones ideológicas de algunos próceres de nuestra patria, como lo hemos señalado. Dichos próceres se encargaron de entender y adaptar a nuestro entorno la idea de Nación dando cabida a la construcción de nuestra patria. Por lo que rescatar las ideas de Fray Servando Teresa de Mier, Benito Juárez y María Morelos y Pavón, será de nuestro interés como fundamento de nuestra tesis.

Antes de citarlos queremos recordar que el proyecto de Nación en México parece seguir fielmente a la idea nacional de Ernesto Renán, antes citada, donde se observa el punto de partida de una diversidad ideológica respecto a la determinación sobre la herencia indivisa en la que se fundamentara la Nación, que fue lo que dio pauta al pacto de unidad moral.

- f) Así, la idea de Nación expuesta por Fray Servando Teresa de Mier se identifica con “un pacto solemne y explícito que celebraron los americanos con los reyes de España... el cual está autenticado en el mismo código de sus leyes. Ésta es nuestra magna carta, de la cual permanece arraigada la nación a su suelo como una planta...”<sup>49</sup>

---

<sup>49</sup> TERESA de Mier, Servando: *Historia de la Revolución de la Nueva España, antiguamente Anahuac, o verdadero origen y causas de ella con la relación de sus progresos hasta el presente año de 1813*, t. II, Imprenta de la Cámara de Diputados, México, 1922, pp. 166 y 167.

- g) La idea de Nación para Juárez es “la voluntad general expresada en la Constitución y en las leyes, otorgada por medio de sus legítimos representantes. Siendo ésta la única regla a que deben sujetarse los mexicanos para labrar su felicidad a la sombra benéfica de la paz. En consecuencia con este principio la unidad del pueblo se garantizará por el gobierno quien será el protector imparcial de sus garantías individuales, el defensor de sus derechos como Nación y de sus libertades públicas...”<sup>50</sup>
- h) Para José María Morelos y Pavón la Nación queda claramente definida y cobijada cuando organiza el Primer Congreso de Anahuac, donde se expide la Declaración de Independencia y se decretan los sentimientos de la Nación. Ahí el sustenta “Que América sea libre e independiente, prevalezcan los criterios éticos de la religión, las leyes moderen la opulencia y la indigencia, se mejoren las condiciones de los pobres, se alejen la ignorancia, la rapiña y el vicio, se reconozca la igualdad y se proscriba la esclavitud, sea posible el trabajo para los aquí nacidos, se respeten la propiedad y la posesión, se prohíban los monopolios del Estado, se quiten los impuestos excesivos, se limiten las tierras que se puedan poseer, se reconozca la soberanía del pueblo, se deposite la autoridad en gobernantes electos, se solemnice el 16 de septiembre para recordar a los héroes de la Patria.”<sup>51</sup> Es decir, en las anteriores líneas queda expreso el sentimiento de unidad que fomenta la nación mexicana.

En suma, de las anteriores aportaciones podemos conjeturar que:

---

<sup>50</sup> JUÁREZ, Benito: *Manifiesto de 1858*, en:  
[www3.diputados.gob.mx/.../1858\\_Manifiesto\\_Benito\\_Juárez.pdf](http://www3.diputados.gob.mx/.../1858_Manifiesto_Benito_Juárez.pdf)

<sup>51</sup> MORELOS y Pavón, José María: *Sentimientos de la Nación*, INEHRM, en:  
[www.inehrm.gob.mx/pdf/sentimientos.pdf](http://www.inehrm.gob.mx/pdf/sentimientos.pdf)

- 1) La nación y lo nacional pertenecen exclusivamente a un período concreto y reciente desde el punto de vista histórico.
- 2) No se puede hablar de seguridad nacional, cuando no existía un epítome de la nación. Hacerlo es erróneo pues no se puede proporcionar seguridad sobre algo que no es concebido aún.
- 3) La idea de nación se desarrolla más hacia un sentido de unidad, entenderlo así nos proporcionará elementos mucho más claros, respecto de lo nacional y su seguridad.
- 4) Para tener una idea clara de lo nacional, debe existir congruencia en la idea interactuante entre nación y clase política. Si no tenemos claro que la clase política representa a la nación, será difícil observar cómo se origina, desarrolla y mantiene la seguridad nacional internamente; y como a partir de ello, se establece la soberanía externa.

### **1.2.2 La idea de Estado.**

En torno al Estado como arista constitutiva y nutriente de la seguridad nacional nos parece importante reconocer que, el concepto de Estado Moderno será el que utilizaremos.

Si bien la idea de Estado comienza a vislumbrarse en un periodo antiguo, donde los griegos por ejemplo hablaban de Estado para referirse a *la polis*, o a la *ciudad*; sin trascender de la idea descriptiva del conjunto de habitantes. O los romanos por ejemplo, asemejan a los griegos, en su uso al referirse al *Estado-Civitas*, como la comunidad de todos los ciudadanos, o a la *res publica*, la cosa común al pueblo que es la comunidad. No será esta la visión de Estado que

usaremos. Ya que carente de elementos cosmopolitas que rigen la filosofía del Estado contemporáneo, queda rebasada y se vuelve obsoleta a nuestros fines. Por tanto es menester señalar que, la concepción del Estado Moderno es la que traeremos a colación.

Ya que, este Estado Moderno como nuevo aparato de poder, si bien, rescata elementos de la visión griega y romana, también se viste de nuevas características. Así en última instancia se configurara con elementos como: territorio, nación, centralización del poder público y soberanía; que causan un viraje en la estructuración de la organización magnánima de la sociedad.

Y es que:

- I. La necesidad de un espacio físico esencial para la existencia de la ciudad, presupone un territorio, el cual según la explicación aristotélica<sup>52</sup>, debería ser suficientemente grande para proveer la subsistencia de la población, con una fácil defensa militar y con buenos puertos. En este tenor, Juan Bodino escribió que “necesidades imperiosas obligan al fundador de un Estado a buscar un territorio suficiente para alojar a los habitantes de su república.”<sup>53</sup>
  
- II. La conciencia de constituir una nación explica Renán, es una manifestación de libertad del espíritu, porque se crea como una gran solidaridad construida sobre el sentimiento de sacrificios cumplidos, que se está todavía en disposición de hacer... por tanto,

---

<sup>52</sup> ARISTÓTELES: *La Política*, Libro IV, Caps, IV a XII, Ed. FCE, México, 1994.

<sup>53</sup> BODINO Juan: *Los seis libros de la república*, Libro I, párrafo II, Ed. Cartier-Universidad de Lausanne, 2008. Versión digitalizada. Pp. 86

la nación es un plebiscito de todos los días, en el mismo grado en que la existencia individual es una afirmación perpetua de vida.”<sup>54</sup>

- III. La idea de centralizar el poder público es completamente novedosa. Implica en última instancia, la potestad exclusiva de citar e imponer coactivamente el derecho; por lo tanto los hombres ya no estarían sujetos a potestades distintas, o fragmentadas localmente. Existiendo una sola instancia, que deberá ejercerse de conformidad con las leyes vigentes.
  
- IV. La exigencia tácita de soberanía, señala Mario de la Cueva, se dará cuando el Estado Moderno nace como una afirmación de la individuación de las naciones y de su libertad frente a cualquier otra potencia. A sabiendas de que la soberanía según Bodino, se da desde el soberano, como el poder absoluto y perpetuo. Absoluto por que no puede dividirse, ya que perdería su naturaleza y perpetuo porque se concede atemporal a cualquier gobierno o representación del pueblo. Éste será a partir del Contrato Social de Rousseau, arrebatado de los reyes y entregado al verdadero titular, que es el pueblo.<sup>55</sup>

Por tanto, el Estado será “la corporación formada por un pueblo, dotada de poder de mando originario y asentado en un territorio determinado”<sup>56</sup>, lo cual aporta los elementos sustantivos de la construcción arquetípica de la seguridad nacional.

---

<sup>54</sup> HELLER: *Op. Cit*, Pág, 51

<sup>55</sup> DE LA CUEVA, Mario: *La idea de Estado*, FCE-UNAM, México, 1996, p. 56

<sup>56</sup> JELLINEK, Jorge: *Teoría General del Estado*, FCE, México, 2000, p. 78

También resulta importante señalar que, dicho Estado se consagra en el Derecho, generando las condiciones que asimismo, ofrecen la noción de seguridad pública.

### **1.2.3 La idea de Soberanía Nacional.**

La primera sistematización del concepto de soberanía se encuentra en *Los seis libros de la República* de Juan Bodino. Texto que ya hemos citado con antelación.

En este texto se rescata la idea de soberanía como ejecución directa del soberano quien tiene plena potestad absoluta y perpetua. Cabe destacar que, Bodino entendió por perpetuo al poder irrevocable, es decir, al poder por tiempo ilimitado, pero este pensamiento no se pudo separar en su obra, del carácter de absoluto; pues el príncipe tendría plenitud de poder.

Sin embargo importante es señalar que, el propio Bodino hace una diferenciación entre dichas características del príncipe y la facultad de éste de ser tirano. Ya que según sus argumentaciones, “si el príncipe viola las leyes que no puede tocar, incurre en el delito de *lesa majestad divina*, y se abren las puertas a un movimiento para destituir al legislador arbitrario”<sup>57</sup>.

Parafraseando a Bodino, la soberanía es la facultad de dar leyes a todos los ciudadanos. E incluso el príncipe tenía que respetar las leyes comunes a todos los pueblos, es decir, que tenía que respetar el derecho *inter-gentes*.

Por tanto, no hay una justificación real desde la soberanía para la tiranía. Esto es importante, en tanto que diversas discusiones se han dado entorno al

---

<sup>57</sup> BODINO, Op Cit, pp. 93

tema. En algunas de ellas, pareciera justificarse filosóficamente, los actos arbitrarios (en aquella época tiránicos y despóticos; hoy en día actos de poder ilegítimos) respaldados en este precepto. Pero en realidad, quedan fuera de la legalidad (antes del derecho divino; ahora de la constitución).

En el mismo tenor existen otros autores que refieren a la soberanía de forma multifactorial. Tales como: Grocio, Hobbes, Rousseau, Hegel, Jellinek, Heller, Flores Olea, Loyseau, Krabbe, Rehm, Lansing, Gioberti, Houriou, Estrada y Tena Ramírez. En ellos encontramos un tema central, con un variopinto de posibilidades: la titularidad de la soberanía.

El por qué nos importa en esta tesis rescatar esta discusión, será fácil de explicar. Si bien, la soberanía como tal puede tener muchos puntos de interpretación, la soberanía nacional imprime en esta conjugación de ideas, una premisa central sobre ¿quién debe detentar la soberanía cuando es nacional?

Al respecto rescatamos la postura de Jorge Carpizo quien nos parece apearse más a la posición que con posteridad implicaremos en esta tesis. A saber, el autor señala que “el problema de la titularidad de la soberanía es que el sujeto de ella debe ser un sujeto de voluntad real con autoridad para expedir las normas jurídicas sin que nadie le indique cómo debe hacerlo”<sup>58</sup>.

Y es que en este orden de ideas y parafraseando al propio Carpizo, las teorías que despersonalizan al titular de la soberanía sólo pretenden disimular u ocultar el hecho de que se tiene oprimido al pueblo. Si la soberanía es la facultad de darse un orden jurídico, entonces es necesario que alguien cree ese orden jurídico y ese alguien sólo puede ser el pueblo.

---

<sup>58</sup> CARPIZO, Jorge: *Estudios constitucionales*, Ed. Porrúa-UNAM, México, 1999, pp. 496

En este punto nos es preciso citar a Rousseau, quien por soberanía entiende al “ejercicio de la voluntad general; el cual, nunca es enajenable, prescriptible o divisible. De estas características se deducen otras, pero la soberanía no es enajenable porque de serlo se destruiría el cuerpo político, no es divisible porque la voluntad es general y al declararse hace la ley, y no prescribe porque a la libertad se le puede ahogar, pero no suprimir.”<sup>59</sup>

Asimismo señala, “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 crea y destruye las leyes. El pueblo es quien decide y su voluntad convierte las simples conductas en leyes que son las guías de la voluntad creadora. El pueblo es el amo y señor, los que gobiernan son sus servidores”<sup>60</sup>.

En suma, el pueblo soberano crea su propio orden jurídico para realizar la libertad, la igualdad y la justicia. En este sentido podemos observar cómo, el pensamiento de Rousseau es aún vigente, pues la libertad y la dignidad del hombre serán la base de toda estructura política; por tanto, la importancia de la soberanía nacional radica en la actualización de la libertad e independencia del propio pueblo.

#### **1.2.4 Otros conceptos fundadores de la seguridad nacional: amenazas, razón de Estado e interés nacional.**

Si bien, las ideas de Estado, Nación y Soberanía son a nuestro juicio el zócalo constitutivo de la estructura de Seguridad Nacional, es menester señalar que existen otros elementos conceptuales, que configurados desde un plano

---

<sup>59</sup> ROUSSEAU, Juan Jacobo: *El contrato social*, Trad. Consuelo Bergés, 7° Edición, Buenos Aires, Ed. Aguilar, 1965, pp. 64-65.

<sup>60</sup> Ídem. pp. 79

novedoso y entrañable, igualmente forman parte inherente de la seguridad nacional. A saber:

- a) La idea de amenazas.
- b) La idea de razón de Estado.
- c) La idea de interés Nacional.

Si bien, a continuación trataremos de determinar qué entendemos por cada una; importante nos resulta señalar que, *la idea de Razón de Estado* es en sí misma una noción mucho más elaborada, y siendo parte fundamental de esta tesis, exigirá una observación más profunda. Así tenemos que:

**a) La idea de amenazas:** Según un texto del Poder Judicial español que rescataremos, se dice que, “éstas se constituyen para los efectos de la seguridad nacional, como un delito o falta. Consistente en el anuncio de un mal futuro ilícito que es posible, impuesto y determinado con la finalidad de causar miedo sobre el amenazado.

...Sus características principalmente son la credibilidad de ejecución, la violación sobre el derecho consagrado del amenazado, la naturaleza de delito, el dolo y el anuncio de un mal futuro que es inevitable”<sup>61</sup>.

Por tanto, las amenazas serán la causa de la existencia de seguridad, que dependiendo del tipo de amenaza, será el tipo de seguridad que se aplique.

---

<sup>61</sup> <http://www.poderjudicial.es/eversuite/GetRecords?Template=cgpi/cgpi/principal.htm>

**b) La idea de razón de Estado:** Ésta conceptualización se ha presentado en algunos textos como: “la política y regla con la que se dirigen y gobiernan los asuntos que conciernen al logro y conservación del bien común del Estado.”<sup>62</sup>

Esta idea, que parte de las nociones expuestas en el trabajo de Maquiavelo sobre los medios que debían usar los gobernantes para alcanzar y mantener su gobierno, empujaron al pensamiento occidental hacia una nueva realidad más práctica y fría, que se opuso diametralmente a los ideales clásicos del renacimiento.

Aparece así el término de la *razón de Estado*; que dicho autor asume como “todas las especies y fuerzas de los artificios relacionados con todos los asuntos de los Estados, la manera de configurarlos y consolidarlos.”<sup>63</sup>

Su primer portavoz fue el propio Maquiavelo en su libro *El Príncipe*, para posteriormente, ser retomado por un gran número de autores. En su obra, no debemos olvidar, la disertación explícita sobre la valoración moral estaba presente. Arraigada al entendido de lo bueno o malo que puede llegar a ser un acto, se valoraría a partir de fines, medios y circunstancias que lo originaran. Otorgando una justificación sobre el desempeño del gobernante.

En este orden de ideas, podemos subrayar, Maquiavelo distingue dos tipos o formas de Razón de Estado, una en función de los medios que utilizan y otra en función del fin que persiguen, al señalar que... “Si el príncipe emplea la verdadera prudencia y las justas estratagemas para conseguir el bien público y privado de los súbditos en la adquisición y conservación del Estado, será buena; y, si quiere

---

<sup>62</sup> SETTALA, Ludovico: *La razón de Estado*, Ed. FCE, México, 1988, p. 210

<sup>63</sup> MAQUIAVELO, Nicolás: *El príncipe*. Tr. AMARITA León, Madrid, 1821, p. 20

valerse del arte astuto y malicioso para su propio interés, será mala y reprochable...”<sup>64</sup>

Es decir, se hace una distinción entre la buena y mala Razón de Estado, según sea su fin. Por lo que, cabría cuestionarnos el método y legitimidad para señalar o imponer la delimitación de cada una; ya que a nuestro juicio, ello no podrá entenderse nunca como otra cosa que no sea una línea delicada y difícil de distinguir, que separa a una y otra razón.

Esto es esencial para consolidar la explicación originaria de esta tesis, pues propone una línea de fundamentación sobre el devenir de los gobernantes, sobre el principio de acciones que a simple vista parecen legítimas o buenas, pero que en el fondo engañan al pueblo con distintas argucias. Forjando lo injusto como justo y al vicio como virtud.

Por tanto, nos parece indebido que el término, como parte de la construcción y mantenimiento del poder de un grupo que pretende subordinar a los demás a sus propios intereses; sea utilizado para darle el nombre de Razón de Estado a realidades que no lo son. Para nosotros evidente resulta que, los hechos que no son razones de Estado y se hacen llamar como tal, buscan una legitimación social sobre un hecho ilegítimo de facto, sobre todo cuando hay hechos a los que les faltan fundamentos políticos, filosóficos y morales. Siendo en suma imprudente, llamar Razón de Estado a cualquier apariencia o articulación que persigue un fin distinto al fin propio del Estado.

Ahora bien, existen otras posturas sobre la idea misma de Razón de Estado que acotan más el sentido de éste concepto a una cuestión orgánico-política,

---

<sup>64</sup> Ídem, Paráfrasis, pp. 4-12.

dirigida a la permanencia de la institución del Estado, como lo es la visión del Dr. Ricardo Uvalle Berrones quien señala que “el significado de la Razón de Estado consiste en que articula la forma y los medios que el gobernante pone en juego para asegurar que viva como organismo político. Aunque lo central en ella no es el gobernante, sino la institución del Estado, de él mismo depende la seguridad y protección frente a los ámbitos extra-estatales.”<sup>65</sup>

En consecuencia podríamos afirmar que la mala Razón de Estado no es Razón de Estado; y la buena Razón de Estado es, la única Razón de Estado conceptual y doctrinalmente hablando. Sin embargo, también es cuestión de nuestra investigación reconocer que mientras que las autoridades correspondientes de nuestro país, señalen como Razón de Estado a algo que no lo sea, se convertirá en una Razón de Estado, en tanto ésa sea la categoría otorgada al hecho oficialmente.

**c) La idea de interés Nacional:** La revisión que a continuación presentamos sobre la idea de interés Nacional, es de mucha utilidad para entender mejor los pros, contras y complejidades que aunadas a la idea de Razón de Estado, articulan el quehacer de la seguridad nacional.

En este sentido, los intereses nacionales se verán comúnmente relacionados con metas de política exterior. Por tanto, éste concepto podríamos decir, se configura como la fuente a partir de la cual se diseñan las metas de política exterior del Estado moderno.

Este concepto se cobija en dos corrientes de pensamiento que en algunos momentos se vuelven contradictorios. Por un lado tenemos a la corriente realista,

---

<sup>65</sup> UVALLE Berrones, Ricardo: *La teoría de la Razón de Estado y la Administración Pública*, Tesis Doctoral, UNAM, p. 476

de la cual surge también la idea más practicada y fundamental de la seguridad nacional. Y por otro, tenemos a la escuela idealista, que como su nombre lo indica, versa sobre los ideales en los cuales se deberían desenvolver las relaciones internacionales de un Estado moderno. Por tanto, existirá una disputa entre pragmatismo e idealidad sobre el devenir del Estado, tanto al interior como al exterior.

De hecho según Morgenthau “la idea de interés nacional es de verdad esencial para la política exterior siendo natural por las circunstancias de tiempo y lugar. Por tanto, el interés es el estándar perenne en el cual la acción política debe ser juzgada y dirigida. Aún la Clase de interés que determina la acción política en un período particular de historia depende del contexto político y cultural dentro del cual la política exterior es formulada.”<sup>66</sup>

En suma, del análisis de las dos clasificaciones anteriores, resulta evidente que el interés nacional más importante y básico para cualquier Nación regida bajo el principio de la lógica y la responsabilidad, es el de la sobrevivencia. Solo una vez que ésta ha sido asegurada, las naciones pueden hacer una priorización del resto de sus intereses de acuerdo a sus necesidades y a la posición que ocupan en el mundo.

### **1.2.5 Reflexiones sobre Seguridad Nacional y su devenir en México.**

Una vez disertado sobre los conceptos anteriores, importante es reflexionar sobre ¿qué es y cuándo se introduce la idea de Seguridad Nacional en la historia y en el argot de la clase política mexicana? A saber:

---

<sup>66</sup> MORGENTHAU, Hans J.: *Another Great Debate: The National Interest of the United States*, En TRUYOL y Serra, Antonio y BARBÉ, Esther: **Escritos sobre política internacional, Colección Clásicos del Pensamiento**, Vol. 68, Ed. Tecnos S. A., Madrid, España, 1990, p. 43

➤ ¿Qué es la Seguridad Nacional? Si bien, Lorenzo Meyer señala que “el término de seguridad nacional es un concepto difícil de definir, pues las múltiples interpretaciones a lo largo de la historia han generado confusiones que obstaculizan la creación de un sistema, doctrina o fórmula eficaz que explique de manera concreta lo que seguridad nacional significa”.<sup>67</sup> Si existen aproximaciones, incluso conceptos diversos sobre lo que es y representa la categoría de seguridad nacional, el problema radica en que no hay universalidad u homogeneidad que lo contenga, por tanto no hay una sola, sino diversas definiciones internacionales. Lo que en si mismo, es ya conflictivo.

La diversidad de estos conceptos atiende por un lado, a los requerimientos contextuales en términos históricos, de los pensadores y propulsores del término; y por otro a la importancia teórico-práctica del concepto, que da de facto, legitimidad o no, a políticas nacionales fundamentales.

Si la seguridad es “aquel estado en el que el individuo puede percibirse dentro del ámbito de garantía, protección, defensa, libertad, salvedad y tranquilidad ante las amenazas”<sup>68</sup>, como lo vimos en nuestro primer apartado, entonces el concepto de seguridad nacional estará impregnado desde el origen de este sentido. Sin embargo, estamos también convencidos de que a esto, se suman ideas transdisciplinarias, en su esencia conceptual, tales como una configuración desde lo militar, o una observancia permanentemente geoestratégica, que no agotan en ellas mismas al concepto de seguridad nacional.

En este sentido, el General Vega Galina dice: “la seguridad nacional se encuentra estrechamente relacionada con otras ciencias y disciplinas de la

---

<sup>67</sup> MEYER Lorenzo: “Prólogo”, En: AGUAYO, Sergio: *En busca de la seguridad perdida: aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*, Ed. Siglo XXI, México, 1990. p.14

<sup>68</sup>ROSSETE, Elías: Op. Cit. p. 23

actividad política y humana de los países, y no es posible analizarla en forma independiente o considerarla como una actividad exclusiva de sectores políticos, económicos y militares.”<sup>69</sup>

En suma, entenderemos por Seguridad Nacional a “la noción de relativa estabilidad, calma o predictibilidad que se supone beneficiosa para el desarrollo de un país. Los recursos y estrategias para conseguirla previniendo desde la defensa nacional, las amenazas que puedan corromperla, lastimarla o abatirla.”<sup>70</sup>

➤ ¿Cuándo se introduce el concepto en la historia y en el argot de la clase política mexicana? El concepto de seguridad nacional, fue convocado en la Guerra Fría; como justificación y consecuencia de un estadio previo de guerra internacional. Es decir, el concepto surgió desde los términos militares, se nutre de ellos y se mantiene vivo en tanto amenazas viables existan.<sup>71</sup>

Sus bases filosóficas fundamentales, se encuentran en la escuela realista; la cual, se estructura con el pensamiento de Tucídides, Maquiavelo y Hobbes, principalmente. Quienes de primera mano han ilustrado el lenguaje realista.

En esta escuela se presenta una tendencia esencial, que percibe al Estado como una entidad suprema y con valiosa relevancia. Por tanto, dentro de su lógica, siempre se preferirá resguardar la protección del interés nacional existente a soportar los sacrificios y riesgos que supone una nueva organización.

---

<sup>69</sup> VEGA Galina, Gerardo: *Seguridad Nacional, concepto, organización y método*, Biblioteca Daniel Cosío Villegas, México, 1988, p 2

<sup>70</sup> AGUAYO, Sergio: Op. Cit. p. 39

<sup>71</sup> CANTARINO, E.: *De la razón de Estado a la razón de estado del individuo. Tratados político-morales de Baltasar Gracián*, Ed. Servicio de Publicaciones de la UVEG, Valencia, 1996.

Complementando la idea anterior, autores contemporáneos como Aron, señalan que en “la configuración universal de la seguridad nacional, debería ser prioritaria, la existencia inherente de una política del equilibrio.”<sup>72</sup>

Dicha política de equilibrio, debería obedecer a una regla de sentido común, que derivada de la prudencia necesaria para con otros Estados, contribuya a preservar su independencia. Con lo que se busca, no exponer al propio Estado a la merced de otro, que disponga de medios invulnerables.

Ello va con la lógica básica de la escuela realista que dice que, “cada Estado es un actor racional que actúa siempre en función de sus intereses. El objetivo principal de cada Estado es el de garantizar su propia seguridad. Así los Estados buscando esta seguridad, intentarán amasar los máximos recursos que estén a su disposición y les otorguen las relaciones interestatales, en tanto a economía como a poder militar.”<sup>73</sup>

Entrando en el contexto mexicano, las anteriores dilucidaciones nos permiten entender a ciencia cierta, cómo es que el devenir del Estado quizá desde su independencia, lucha por consolidar (por lo menos en la utopía) sus intereses esenciales contruidos desde el pueblo como nación.

Es por ello que, como consecuencia de esta articulación estructural sobre la base del poder Estatal, se establece para el caso mexicano, por primera y explícita vez, el concepto de seguridad nacional en el plan global de desarrollo 1980-1982.

---

<sup>72</sup> ARON, Raymond: *Paz y Guerra entre las Naciones*, Ed. Alianza universidad, Madrid, 1985, p. 289

<sup>73</sup> MORGENTHAU, Hans Joachim: *Política entre las naciones: la lucha por el poder y la paz*, Grupo Editor Latinoamericano, Chicago, 1986. p 29

Dicho plan señala que “la seguridad nacional es una función esencial de las fuerzas armadas, las cuales reafirman y consolidan la viabilidad de México como país independiente. Dentro de una visión conceptual propia a las condiciones mexicanas, la defensa de la integridad, la independencia y la soberanía de la nación se traducen en el mantenimiento de la normatividad constitucional y el fortalecimiento de las instituciones políticas de México.”<sup>74</sup>

A posteriori, en el plan global de desarrollo 1983-1988, expedido por el presidente Miguel de la Madrid, la seguridad nacional fue dilucidada como “herramienta para mantener la condición de libertad, paz y justicia social dentro del marco constitucional”<sup>75</sup>

A diferencia del primer plan global, en el segundo acabado de citar, se observa a un México, que actúa fundamentado en sus propios principios. Fundando así su seguridad ya no en la guerra, sino en la reiteración del derecho y en la práctica de la cooperación internacional.

En consecuencia y como dinámica cambiante del concepto, convergen en él, acciones en favor de la paz, el respeto a la autodeterminación y el rechazo a la política de bloques y hegemonías.

Ahora bien, para el plan nacional de desarrollo 1989-1994 encontramos que la seguridad nacional es definida como “la condición imprescindible para el mantenimiento del orden soberano, por lo que debe ser preservada tanto en el ámbito interno como en el de las relaciones internacionales, con base en la concertación interna y la negociación externa. En ambos casos el denominador

---

<sup>74</sup> *PLAN GLOBAL DE DESARROLLO 1980-1982*. Ed. Talleres gráficos de la Nación, México, 1980, p. 132

<sup>75</sup> *PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1983-1988*. Ed. Poder Ejecutivo Federal, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1983, p. 58-61

común es el respeto absoluto al estado de derecho y a los principios que este representa. Así, la seguridad nacional es un bien invaluable de nuestra sociedad y se entiende como *la condición permanente de paz, libertad y justicia social que, dentro del marco del derecho, procuran pueblo y gobierno*. Su conservación implica el equilibrio dinámico de los intereses de los diversos sectores de la población para el logro de los objetivos nacionales, garantizando la integridad territorial y el ejercicio pleno de la soberanía e independencia.”<sup>76</sup>

En este sentido, el devenir del concepto comienza a tomar tintes más sólidos y fundamentales de un Estado de Derecho vigente que otorga potestad absoluta al pueblo y su gobierno; por lo menos en el deber ser.

De igual manera quedará la representación del concepto de seguridad nacional en lo que respecta al plan nacional de desarrollo 1995-2000, en el que se manifiesta que “es esencial a nuestra soberanía el imperio de la ley en todo el territorio nacional. *No hay unidad nacional posible ni seguridad nacional viable más que con la plena integridad del territorio mexicano*, y sin separatismos ni divisiones infranqueables dentro de nuestra sociedad. Ello es condición necesaria para el ejercicio de las libertades, el avance de la democracia, el dialogo permanente y la cohesión social”<sup>77</sup>

Ahora bien, para el plan nacional de desarrollo 2001-2006 la enunciación sobre la seguridad nacional señala que “el área de orden y respeto buscará defender la soberanía y la seguridad nacionales, contribuyendo a que las relaciones políticas ocurran dentro de un marco de gobernabilidad democrática, con lo que se busca construir una relación de colaboración entre los poderes de la

---

<sup>76</sup>PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1989-1994. Ed. Mercado de Valores, México, Junio 1, 1989, p. 54

<sup>77</sup>PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995-2000. Ed Poder Ejecutivo Federal, México, 1995, p8

Unión, avanzar hacia un auténtico federalismo, abatir la corrupción, gobernar con transparencia, garantizar la seguridad pública y procurar una justicia adecuada.”<sup>78</sup>

En este plan 2001-2006, convergen cuestiones de suma importancia para la nación. La primera radica en la transición de gobierno en el poder; la segunda es la toma de acciones más contundentes en torno a la seguridad nacional, como lo fue la designación de Adolfo Aguilar Zinser, como consejero de seguridad nacional. Quien colaboró sin andamiaje jurídico ni administrativo, el cual se comenzó a estructurar hasta la promulgación de la primera Ley de Seguridad Nacional pública al 31 de enero de 2005.

En este sentido importante es hacer un paréntesis para señalar que, en esta Ley se establece un concepto de seguridad nacional exclusivo para la nación mexicana, el cual aún es vigente.

Dicho concepto aparece efectivo en el Art. 3 de la propia ley, la cual a la letra señala “para efectos de esta Ley, por Seguridad Nacional se entienden las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, que conlleven a:

- 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;

---

<sup>78</sup>PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2001-2006, Ed Poder Ejecutivo Federal, México, 1995. p6

- 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.”<sup>79</sup>

Ello es importante pues se configura lo que hasta hoy se entiende y desarrolla como seguridad nacional.

En cuanto al plan nacional de desarrollo 2007-2012 encontramos que éste señala que “la seguridad nacional posibilita salvaguardar la integridad del territorio y preservar la soberanía de la nación como objetivo y obligación irrenunciable del Estado mexicano. La larga lucha por erigirnos en una nación libre, en una nación de derecho no puede entenderse sin las Fuerzas Armadas.

México ha depositado en las instituciones militares la enorme responsabilidad y el gran privilegio de ser garantes de la seguridad y soberanía nacionales y de la protección de los intereses de la nación. Los retos que hoy enfrenta el país son grandes y exigen la entrega de quienes tienen el honor y la gran responsabilidad de servir al pueblo de México.

La credibilidad que se ha ganado se refleja en el respaldo ciudadano a su intervención en la lucha contra el narcotráfico. Casi el 90% de la población está de acuerdo en que el ejército tome parte en esta batalla. Por tanto, garantizar la seguridad nacional y preservar la integridad física y el patrimonio de los mexicanos

---

<sup>79</sup> LEY DE SEGURIDAD NACIONAL, DOF, México, 2005, p 2

por encima de cualquier otro interés. Será parte importante de las estrategias implementadas en este plan nacional de desarrollo.”<sup>80</sup>

Si observamos con detenimiento, ésta aportación sobre seguridad nacional establecida en plan nacional de desarrollo 2007-2012, podemos ver que en cuanto al concepto mismo de seguridad nacional, ya no existen cambios estructurales que direccionen su entendimiento, sino que a partir de éste último plan nacional de desarrollo, aún vigente; se destinarán los esfuerzos en exponer los agentes legítimos de su garantía social.

Generándose una duda nuevamente sobre el ¿quién? detenta el poder activo, en el resguardo de la seguridad nacional. Es decir, podemos suponer que se reestablecen las bases originarias que daban privilegio al estado de prevención sobre la guerra (que posiciona por encima de cualquier otro entendimiento, al sector militar), antes que al Estado de Derecho que debería regir.

Esto es delicado de pensar, puesto que puede propiciar que, en justificación de la prevención sobre las amenazas, se olvide que esencialmente el pueblo es quien detenta la soberanía nacional.

Ahora bien, para finalizar este subapartado, es importante rescatar dos puntos sustanciales al quehacer contemporáneo del concepto y que no se desligan de la línea discursiva que mantenemos, tales como:

1. La idea de otro nuevo concepto (seguridad humana) que parece ser, limita los posibles excesos que se cometen en torno a la seguridad nacional y;

---

<sup>80</sup>PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1983-1988. Ed. Poder Ejecutivo Federal, México, 2007, p. 69

2. Los organismos que desarrollan la seguridad nacional en principio, más allá del ejército nacional.

En cuanto a otro concepto introducido en el devenir de la seguridad nacional, encontramos la noción de seguridad humana, que articulada simbióticamente, establece una premisa que señala que mientras la seguridad nacional apunta a la defensa de un Estado o Nación, este concepto se centrará en el usuario final de la seguridad que es el humano.

Ya que, a ésta aportación de la ONU, le es claro que a la seguridad nacional no le basta con proteger al Estado para proteger al ser humano, por lo que se vuelve necesario también incorporar resguardos que protejan al ser humano de abusos por parte del Estado.<sup>81</sup>

Así podemos señalar, una de las fuentes primarias de éste nuevo concepto fue el PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo) el cual en un informe sobre desarrollo presentado en 1994, introduce esta categoría.

Su meta al parecer, se destina a medir la inseguridad y constante violación de las libertades garantizadas en las constituciones a partir del Índice de Desarrollo Humano, que es un indicador que actualmente opera en la metodología de los informes sobre desarrollo del PNUD, otorgando registros medibles sobre la situación real de los países adscritos a la ONU.

Ahora bien, en cuanto a los organismos y/o instituciones que actualmente operan la seguridad nacional en México, (más allá del sector militar) tenemos a dos. Estas instituciones cabe destacar, están interrelacionadas con el Estado y

---

<sup>81</sup> [www.iidh.ed.cr/multic/WebServices/Files.ashx?fileID=6437](http://www.iidh.ed.cr/multic/WebServices/Files.ashx?fileID=6437)

funcionan para garantizar la Seguridad Nacional mediante la concepción, planeamiento, dirección, preparación, ejecución y supervisión de la Defensa Nacional. A saber:

- ❖ El Consejo de Seguridad Nacional y
- ❖ El Centro de Investigación y Seguridad Nacional

Importante es subrayar que estos dos organismos intervienen en las directivas sobre Seguridad Nacional, así como en los servicios de inteligencia; y en otros aspectos relacionados con la Seguridad Nacional. Para concluir, presentamos un cuadro elaborado por Guillermo Garduño Valero que establece grosso modo, el devenir del concepto:

| <b>Concepto de seguridad nacional en la guerra fría</b>  | <b>Concepto de seguridad nacional en los noventa</b>  | <b>Concepto de seguridad nacional en el siglo XXI</b>  |
|--|---|--|
| Estados Unidos generan el término al fin de la segunda guerra mundial, lo que trajo como consecuencia la defensa hemisférica y considerar al comunismo como el enemigo a partir de 1949. | A partir del fin de la Unión Soviética, la seguridad nacional pasa del plano de lo político-ideológico al ámbito de la competencia en el mercado mundial y del control de la energía e hidrocarburos. | Bajo la administración Clinton el concepto de seguridad nacional de acuerdo con Ana María Salazar, para al ámbito del sistema prioridades que se establecen el derredor de problemas que han rebasado la capacidad de respuesta institucional, como sería la delincuencia organizada, el narcotráfico o el terrorismo. |
| En América Latina el enemigo es externo y está definido por el Estado a partir de la identificación con las ideologías de izquierda.   | En América Latina el enemigo es interno y es identificado por el Estado a partir de su rebeldía y acciones armadas.   | En América Latina no hay identificación del concepto enemigo, por lo que se sustituye por el de competencia de posiciones.   |
| En México el disidente del sistema es definido también como enemigo, incluso al que se asume como contrario a la coalición y al partido oficial.   | En México el disidente es incorporado y cooptado a partir de espacios políticos para los cuales operan las vías partidistas.  | En México el campo de lo político alcanza sus posiciones en la competencia electoral, por lo tanto, su capacidad de influencia está ligada a su capacidad de convocatoria.   |

|  |  |  |
|--|--|--|
| La seguridad nacional reclama de aparatos de penetración y represión de los espacios tanto a opositores como a disidentes.           | La seguridad nacional reclama del paulatino desplazamiento de las figuras tradicionales encargadas de esta misión.   | Los aparatos de seguridad nacional reclaman ser instrumentos para conseguir y analizar información, buscando anticipar escenarios de riesgo.   |
| Se exagera el “nacionalismo” y se niega toda ideología ajena al mismo.   | El nacionalismo pierde su impacto incluso como ideología oficial y es sustituido por el lenguaje tecnocrático.   | La pluralidad fundada en la tolerancia será la base para alcanzar consensos válidos: no podrá haber una sola ideología de Estado o de gobierno y por tanto supone libre juego en el espacio social de las ideas. |
| La seguridad nacional es por lo tanto entendida como defensa de las instituciones: presidencia, partidista y del bloque en el poder. | La seguridad nacional es confundida en su proyecto con la obediencia a la Constitución, a la institución presidencial y como apoyo al Plan nacional de desarrollo. | La seguridad nacional será definida como construcción de los actores sociales, por tanto identificará las bases de compromiso en la obediencia al orden social y a la ley justa.                                 |
| La base orientadora de sus acciones se funda por tanto en la defensa del orden y de la tranquilidad pública.                         | La base orientadora es la negociación a fin de alcanzar consensos, donde el punto central es el mantenimiento del orden.   | La base orientadora de sus acciones será la participación social, lo que supone la existencia de niveles de competencia civil en la propuesta.   |

Guillermo Garduño Valero 2004.<sup>82 83</sup>

### **1.3 Distinción conceptual entre Seguridad Pública, Seguridad Nacional y Seguridad Hemisférica y/o Internacional**

“La seguridad, es posiblemente el tema más socorrido en los primeros años del siglo XXI. A ello contribuye la percepción de inseguridad por parte de las sociedades en los diversos países del mundo. Por ejemplo, en diversos países africanos, la propagación del síndrome de inmuno deficiencia adquirida se ha convertido en una amenaza a *la seguridad nacional*. El flagelo del crimen

<sup>82</sup> GARDUÑO Guillermo: *Epistemología y semántica de la seguridad nacional*, En: ROSAS Ma. Cristina: *Seguridad hemisférica e inseguridad global*. Ed. UNAM, 2004, p. 87

<sup>83</sup> Los tres períodos mencionados poseen matices en el ámbito de la conducción de los actores, a los que correspondió el ejercicio de la gestación. Cada etapa posee en sí misma coyunturas interesantes y muestra variaciones en el discurso. En este sentido no pueden considerarse como si se tratara de una tabula rasa que se tipifica de manera simplista.

organizado exacerba la sensación de *seguridad pública*. La irrupción del terrorismo, es considerada como una amenaza a la *seguridad hemisférica*. Esto se agudiza con la globalización, la cual reduce las distancias, facilita las comunicaciones instantáneas, remite noticias sobre eventos desafortunados que se producen en otras latitudes, y contribuye así a divulgar el sentimiento del infortunio y a fin de cuentas de *inseguridad*... En este mundo obsesionado con la seguridad, nunca como ahora se había contado con tantos instrumentos y medidas que tratan de garantizar el bienestar de las sociedades. Irónicamente, las personas, nunca se habían sentido tan inseguras como en el momento actual. Esto lleva a sumergirse en una dinámica de vigilancia: son vigiladas y al mismo tiempo son vigilantes... Sería pretencioso hablar de la 'seguridad absoluta' como una realidad dada de una vez y para siempre, puesto que la seguridad es una dinámica cambiante, por lo que a menudo aparecen nuevos retos, riesgos y amenazas que obligan a repensarla..."<sup>84</sup>

Comenzamos nuestro apartado con ésta cita a la Dra. María Cristina Rosas, que si bien es larga, precisamos retomarla por la trascendencia de su reflexión en torno a la importancia del planteamiento y replanteamiento, de lo que significa la seguridad y sus diversos conceptos en el plano de las ideas. Plano que sin lugar a dudas refleja una parte del cotidiano colectivo que permea nuestra sociedad mexicana frente a la sociedad global.

En este sentido presentar algunas de las múltiples definiciones que sobre seguridad pública, nacional y hemisférica o internacional existen, es solo un aporte sobre el sentido propuesto ya por la Dra. Rosas. Lo que, en términos analítico-metodológicos, consolidará las estructuras suficientes para formar, dentro de la

---

<sup>84</sup> ROSAS Ma. Cristina: Op. Cit. pp.38-39.

presente tesis, una disertación final que nos abastezca de un criterio personal sobre la misma conceptualización.

### **1.3.1 Seguridad Pública**

Comencemos con la idea de seguridad pública propuesta en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que señala en su “Artículo 21... ..La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución...”<sup>85</sup>

Ahora bien, Elías Rosette Ramírez señala por seguridad pública a “aquel estado en el que el individuo puede percibirse dentro del ámbito de garantía, protección, defensa, libertad, salvedad y tranquilidad ante las amenazas”<sup>86</sup>.

Si comparamos éstas primeras dos citas sobre la conceptualización de la seguridad pública, encontramos tácitamente marcada la diferenciación planteada en el apartado sobre *Origen del concepto de seguridad pública y su devenir en México*, respecto a los sentidos *lato* y *estricto* que podríamos encontrar. Esto es importante en tanto que ayuda a no perder el horizonte sobre el interés que cada sentido expresa en su conceptualización.

---

<sup>85</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Op. Cit. pp. 15-16.

<sup>86</sup> ROSSETE: Op. Cit. p. 23

Ahora bien, como explica Sergio García Ramírez, la seguridad pública también puede entenderse como “una cualidad de los espacios públicos y privados, que se caracteriza por la 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.”<sup>87</sup>

Asimismo, Mario Santos Caamal define la seguridad pública como “el conjunto de estrategias que se enfocan en la regionalización interna que atiende la competencia del Estado para proporcionar el bien común y público.”<sup>88</sup>

O Guillermo Garduño Valero señala como seguridad pública “la protección que brinda el Estado a su población, que asume el espacio de lo público como lo común de lo social, por lo que supone una participación creciente de su población, yendo más allá de los aparatos institucionales de carácter policíaco.”<sup>89</sup>

Las anteriores tres citas, recogen puntos diversos sobre el devenir de la seguridad pública a partir de la construcción e identidad que proyectan sus diversos autores. Esto resulta interesante pues hay bases comunes en los tres casos, sin embargo, cada uno estirará el concepto a su rango de análisis personal.

Continuemos nuestra observación con el concepto de seguridad pública propuesto por García Luna, quien aduce que “el concepto de seguridad hace referencia a aquello que tiene la cualidad de estar exento de peligro, daño o riesgo... Es un servicio que debe brindar el Estado para garantizar la integridad

---

<sup>87</sup> GARCÍA Ramírez, Sergio: *En torno a la seguridad pública. Desarrollo penal y evolución del delito*, en PEÑALOZA, Pedro José y GARZA Salinas, Mario A. (coords.), Los desafíos de la seguridad pública en México, Universidad Iberoamericana, UNAM, PGR, México, 2002, p. 81.

<sup>88</sup> Vicealmirante SANTOS Caamal Mario: *La esencia de la seguridad nacional*, Ed. CESNAV, México, 1995, p. 15

<sup>89</sup> GARDUÑO Valero, Guillermo: Op. Cit. p. 72

física de los ciudadanos y sus bienes... Implicando que éstos puedan convivir en armonía, cada uno respetando los derechos individuales del otro. Por lo que, la seguridad pública, es un SERVICIO que debe ser UNIVERSAL, al proteger la integridad física de los ciudadanos y sus bienes.”<sup>90</sup>

En el mismo tenor la Asamblea de Naciones Unidas señala en su Declaración de Viena que por seguridad pública “reconocemos las amplias estrategias de prevención del delito en los planos nacional, regional y local. Que deben abordar las causas profundas y los factores de riesgo relacionados con la delincuencia y la victimización mediante la adopción de políticas sociales, económicas, de salud, educacionales y judiciales. Encarecemos la elaboración de esas estrategias, conscientes del éxito demostrado de las iniciativas de prevención en numerosos Estados y confiados en que la delincuencia puede reducirse aplicando y compartiendo nuestra experiencia colectiva.”<sup>91</sup>

El Diario Oficial de la Federación establece al publicar el Programa Nacional de Seguridad Pública 2001-2006 que “... la seguridad pública es una función a cargo de la federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, en sus respectivos ámbitos de competencia, con el fin de proveer las acciones necesarias para dar seguridad al ciudadano y a su familia, así como garantizar el orden y la paz públicos.”<sup>92</sup>

Las anteriores citas desde el rubro institucional, si bien expanden igualmente a sus ámbitos de competencia el concepto, resultan interesantes en tanto

---

<sup>90</sup> GARCÍA Luna, Genaro: Op. Cit. p. 27

<sup>91</sup> ASAMBLEA General de Naciones Unidas: *Declaración de Viena sobre la delincuencia y la justicia: frente a los retos del siglo XXI*, 4 de Diciembre de 2000.

<sup>92</sup> *Diario Oficial de la Federación*, Programa Nacional de Seguridad Pública 2001-2006, 14 de enero de 2003, México, p. 1

reconocen las directrices por las cuales la prevención-represión destinará la limitación de facultades policíacas competentes a sus propios espacios de acción.

Ahora bien, Daniel Herrendorf señala que “la noción de seguridad pública es multívoca, ya que para algunos tiene la misma amplitud semántica que el concepto de legalidad... Se caracteriza como: la inviolabilidad del orden jurídico objetivo, de los derechos subjetivos, del particular, así como las instituciones y organismos del Estado y de los demás portadores de soberanía. Prácticamente se identifica con la protección del orden jurídico público.”<sup>93</sup>

A su vez, Samuel González, Ernesto López Portillo y José Arturo Yáñez piensan que el concepto de seguridad pública “está ligado a la protección de la paz pública, de tal manera que puede ser conceptualizada, desde el punto de vista objetivo como el 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 el sistema de control penal y el de policía administrativa.”<sup>94</sup>

Mientras que José María Ramos García aduce: “la seguridad pública, se establece en términos de protección al conjunto de la sociedad nacional en su integridad física, garantías individuales, derechos de propiedad, niveles mínimos de bienestar y acceso a servicios públicos.”<sup>95</sup>

Observemos cómo ésta última noción de seguridad en comparación con las anteriores, cuestiona el concepto tradicional de seguridad pública con una

---

<sup>93</sup> HERRENDORF, Daniel: *El Poder de Policía en el Estado Democrático*, Ed. INACIPE, México, 1991, p. 33

<sup>94</sup> GONZALEZ Ruiz, Samuel, LOPEZ Portillo, Ernesto y YÁÑEZ R, José A.: *Seguridad pública en México: problemas, perspectivas y propuestas*, Ed. UNAM, México, 1994, p. 49

<sup>95</sup> RAMOS García, José María: *Inseguridad pública en México: una propuesta de gestión de política estratégica en gobiernos locales*, Ed. UABC, México, 2006, p. 10

orientación policiaca, enfatizando en su lugar, el papel central en el ciudadano, con derechos y responsabilidades.

Continuemos con el aporte de Paulo de Mesquita y Fernando Carrión, quienes dicen que “la seguridad pública puede significar tradicionalmente una condición o situación de hecho, de convivencia ordenada, pacífica y tranquila, en una determinada comunidad o sociedad. En este sentido, es la finalidad y objetivo de un conjunto de acciones realizadas por un conjunto de individuos, grupos y organizaciones, que pueden ser agentes públicos, privados y/o comunitarios... En sociedades modernas, el concepto de seguridad pública pasó a ser una de las funciones del Estado. Indicando el conjunto de acciones dirigidas a asegurar la convivencia ordenada, pacífica y tranquila de los individuos, grupos y organizaciones de la sociedad, realizadas por agentes públicos especializados con mayor o menor grado de profesionalización. En este sentido, pasó a ser, de manera creciente, utilizado en contraposición al concepto de seguridad privada, en la medida que el primero se refiere a la seguridad provista por agentes públicos y el segundo por agentes privados.”<sup>96</sup>

En su reflexión Carlos Arteaga Basurto propone que “el concepto de seguridad pública hace referencia general a dos necesidades básicas que toda comunidad política pretende satisfacer: el mantenimiento de la paz y el orden público.”<sup>97</sup>

A su vez, Ramón Sosamontes plantea la siguiente definición: “el concepto de seguridad pública va mucho más allá de la seguridad para los actos de gobierno, tiene que ver con los bienes y los derechos de los que habitan nuestro

---

<sup>96</sup> DE MESQUITA Neto, Paulo y CARRIÓN Fernando: *Ensayos sobre seguridad ciudadana*, Ed. FLACSO-Sede Ecuador, Ecuador, 2008. p. 52

<sup>97</sup> ARTEAGA Basurto, Carlos: *La política social en la transición*, Ed. Plaza y Valdez, México, 2001, p. 45

país y comprende tanto los derechos humanos, como la administración e impartición de justicia; así como la prestación de servicios. Abarca aspectos complejos que se encuadran dentro del esquema general de un estado de derecho...”<sup>98</sup>

Finalizando con la reflexión de María José Jiménez Díaz quien señala que “la seguridad pública debe ser entendida como la actividad dirigida a la protección de personas y bienes y al mantenimiento de la tranquilidad y orden ciudadano. Esa tranquilidad u orden ciudadano no es otra cosa que el llamado orden público material.”<sup>99</sup>

En las múltiples definiciones sobre seguridad pública en conclusión, podemos observar elementos de análisis constantes como la paz pública, el orden social, la exención de peligro o daño, y el resguardo de bienes. La diferencia que quizá plantean los diferentes autores, se da a partir de la forma en que cada uno propone su aplicación, reflejando su campo de acción y análisis particularísimo, impreso en sus mismas disertaciones sobre el concepto de seguridad pública, que proponen.

### **1.3.2 Seguridad Nacional**

Continuando con la esencia del ordenamiento del subapartado anterior, presentemos diversas acepciones que entorno a la seguridad nacional se ha vertido. A saber:

---

<sup>98</sup> SOSAMONTES, Juan Ramón: *La seguridad pública: una política de Estado y una responsabilidad social*, Ed. UNAM, México, 2001, p. 53

<sup>99</sup> JIMÉNEZ Díaz, Ma. José: *Seguridad ciudadana y derecho penal*, Ed. Dykinson, Madrid, 2006, p. 19

Hacia 1943, Walter Lippmann entendía por seguridad nacional al momento en el que “una nación no tiene que sacrificar sus legítimos intereses para evitar la guerra, y cuando puede recurrir a ésta para defenderlos en caso de amenaza.”<sup>100</sup> Un referente histórico aducido por el Dr. Javier Oliva y que nos otorga la idea de las primeras luces sobre el concepto.

Ahora bien, en la actualidad la Ley de Seguridad Nacional determina en su Art. 3 que “por Seguridad Nacional se entienden las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, que conlleven a:

- 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.”<sup>101</sup>

En comparación la Ley de Acceso a la Información, en su capítulo 1 de ‘disposiciones generales’ establece en su párrafo XII que “para efectos de esta

---

<sup>100</sup> LIPPMAN, Walter: *U. S. Foreign Policy: Shield the Republic*, Ed. Little, Boston, 1943, p. 9

<sup>101</sup> LEY DE SEGURIDAD NACIONAL, DOF, México, 2005, p.1

Ley, se entenderá por seguridad nacional: acciones destinadas a proteger la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, la gobernabilidad democrática y la defensa exterior y la seguridad interior de la federación, orientadas al bienestar general de la sociedad que permitan el cumplimiento de los fines del Estado constitucional.”<sup>102</sup>

Asimismo, el Gabinete de Seguridad Nacional señala por seguridad nacional a la “condición imprescindible para alcanzar y mantener la integridad, estabilidad y permanencia de la nación y de los demás objetivos de ésta, basada en la preservación de la soberanía y la independencia nacionales y la defensa del territorio; el mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno; la unidad nacional, la cohesión social y la protección de la vida y los derechos de los mexicanos; la defensa legítima de los intereses vitales de la Nación respecto al exterior; y la preservación de la democracia fundada en el desarrollo económico, social y político del país y sus ciudadanos.”<sup>103</sup>

Mientras que para el Colegio de Defensa Nacional el concepto de seguridad nacional comprende “la condición permanente de soberanía, libertad, paz y justicia social que dentro de un marco institucional y de derecho procuran en nuestro país los poderes de la federación mediante la acción armónica, coordinada y dinámica de los campos del poder (político, económico, social y militar) con el fin de alcanzar y mantener los objetivos nacionales y preservarlos tanto de las amenazas en el ámbito interno como las procedentes del exterior.”<sup>104</sup>

---

<sup>102</sup> LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL, DOF, México, 2006, p. 2

<sup>103</sup> GABINETE DE SEGURIDAD NACIONAL, DOF, 9 de abril de 2003.

<sup>104</sup> COLEGIO DE DEFENSA NACIONAL: *Compendio de lecturas requeridas de la materia seguridad nacional. Primera parte*, México, 1995, p. 46. En: <http://www.tuobra.unam.mx/publicadas/020211124628.html#fnB10>

Por su parte, el Centro de Estudios Superiores Navales (CESNAV) señala por seguridad nacional “al grado relativo de garantía que, a través de acciones políticas, económicas, sociales y militares, el Estado mexicano puede proporcionar en una época determinada a la nación para la consecución y salvaguarda de sus objetivos nacionales, a pesar de los antagonismos existentes... por ello la seguridad no será un fin en sí mismo, sino un medio para conseguir un fin: el bien común.”<sup>105</sup>

Como podemos observar, las anteriores citas a instituciones de Estado, permiten imprimir en nuestro entender sobre el concepto y su genealogía, una radiografía sobre su evolución. Que si bien, tiene una raíz militarista heredada de la escuela realista, dichas instituciones replantean el discurso otorgando un espacio a las atribuciones de las escuelas ampliacionista e idealista / constructivista.

Continuando con ésta exposición conceptual, podemos señalar que el general Gerardo C. R. Vega define la seguridad nacional como “la condición de pensamiento y acción del Estado, por la cual una sociedad organizada, en el entorno del derecho, obtiene y preserva sus objetivos nacionales”<sup>106</sup>

A la par, el vicealmirante Mario Santos Caamal define la seguridad nacional como “la creación de las condiciones adecuadas para que el Estado nacional, a partir de sus valores y apoyándose en sus instituciones, se realice de acuerdo con el proyecto de nación.”<sup>107</sup>

---

<sup>105</sup> CENTRO DE ESTUDIOS NAVALES: *Revista del Centro de Estudios Superiores Navales*, Ed. CESNAV, No. 6. Verano, México, 2000, p. 24

<sup>106</sup> GENERAL VEGA R, Gerardo C: *Seguridad nacional concepto, organización y método*, México, 1988, Inédito, p. 78.

<sup>107</sup> Vicealmirante SANTOS Caamal: Op. Cit. p. 34.

El jurista Manuel M. Moreno indica que “la seguridad nacional abarca todos los campos del acontecer social y su encauzamiento va encaminado a la afirmación de todo lo que contribuye a consolidar nuestras formas institucionales de existencia, dentro de los márgenes establecidos por la constitución. El concepto integral de la seguridad nacional comprende dos aspectos, uno interno y el otro externo... ...En el orden externo, México, país de vocación civilista y de inalterable tradición pacifista, siempre ha normado su conducta en el campo internacional, por principios fundados en sus ideales de paz y de justicia, apoyados en la fuerza de la razón. En cuanto al ámbito interno la seguridad esta cimentada, de manera especial, en la solidez y firmeza de nuestras instituciones sociales, debidamente tuteladas por el orden jurídico emanado de la constitución. La acción del Estado en este aspecto esta encaminada, fundamentalmente, a lograr el desarrollo integral del país dentro de los cauces de justicia social que la propia constitución preconiza.”<sup>108</sup>

En el mismo sentido, las anteriores citas a practicantes de lo que podría entenderse por seguridad nacional, plantean el papel que ésta ha otorgado al facto mexicano. A nuestro juicio, aportes de singular importancia, en tanto reflejos del pensar desde su posición, lo que significa la seguridad nacional.

Continuando con los intelectuales contemporáneos; quienes se plantean desde lo civil el concepto, tenemos a Luis Herrera-Lasso M. y Guadalupe González G. quienes definen la seguridad nacional como “el conjunto de condiciones ‘políticas, económicas, militares, sociales y culturales’ 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

---

<sup>108</sup>M. MORENO, Manuel: *La seguridad nacional desde la perspectiva de la constitución*, En: Cuadernos de investigación, No. 7, Ed. UNAM-ENEP Acatlán, México, 1987, p. 80

debilidades o inconsistencias que pueden traducirse en ventanas de vulnerabilidad frente al exterior.”<sup>109</sup>

En el mismo sentido, Sergio Aguayo reconoce que “la seguridad nacional debe ser un concepto amplio que, aun cuando ha recibido muchas formulaciones, tiene como puntos rectores (aunque con diferentes énfasis) la defensa frente a amenazas externas o internas del territorio, de la soberanía y de los valores nacionales (este último aspecto es generalmente traducido por los gobiernos como la preservación del orden establecido). La seguridad nacional se liga con el concepto de poder nacional y no se reduce a lo militar sino que tiene dimensiones económicas, políticas, sociales, culturales, etc.”<sup>110</sup>

A la par, el Dr. Javier Oliva Posada dice que “la seguridad nacional implica la conservación de los intereses nacionales mediante la adopción de políticas de carácter preventivo, es decir, que razonablemente permitan asegurar la viabilidad de las instituciones y la solución de diferendos mediante la aplicación de la ley... Y donde la relación es clara y estrecha entre la seguridad nacional y la gobernabilidad.”<sup>111</sup>

Mientras que, para Alejandro Martínez Serrano, la seguridad nacional en México podría entenderse como “la política del estado nacional, ejercida por todos y cada uno de sus integrantes bajo la conducción del gobierno, dedicada a la máxima tarea de la preservación y conquista de los objetivos nacionales

---

<sup>109</sup> HERRERA-LASSO, Luis y GONZÁLEZ Guadalupe: *Balance y perspectivas en el uso del concepto de la seguridad nacional en el caso de México*, En: En busca de la seguridad perdida, Ed. S. XXI, México, 1990, p. 391

<sup>110</sup> AGUAYO, Sergio: *Chiapas: Las amenazas a la seguridad nacional*, Ed. Centro Latinoamericano de Estudios Estratégicos A. C., México, 1987, p.6

<sup>111</sup> OLIVA Posada, Javier: *Seguridad nacional e inseguridad internacional*, En: ROSAS, Ma. Cristina: Op. Cit. p. 103

permanentes y coyunturales, bajo la premisa de lograr el bienestar de la colectividad.”<sup>112</sup>

Por su parte, Guillermo Garduño Valero dice que “existen dos dimensiones en las que se puede conceptualizar la seguridad nacional. La primera es de las condiciones de producción del discurso y su recepción; la que se entiende en el discurso producido desde la esfera del poder pertenece a la élite estadounidense en su lucha contra el estado ideológico y rival que significó la URSS... El segundo es el variopinto de posibilidades expuestas en al guerra fría con un tono dramático a partir de la defensa de un sistema oligárquico militar que se da como respuesta frente a las demandas sociales crecientes y nuevos actores que buscan penetrar al campo de lo político, derivando en la represión como respuesta sistémica.”<sup>113</sup>

Martha Bárcena Coqui asume que la seguridad nacional “es el estado donde no existe crisis de valores, por lo que el marco de las instituciones se mantiene con legalidad, justicia y gobernabilidad. Ello se refleja en el ejercicio de la gestión pública que lleva a contemplar un futuro predecible y con capacidad de acción frente a acontecimientos venideros, con la legitimidad que consolida a la nación.”<sup>114</sup>

En este tenor, Umberto Eco aporta su entender sobre la seguridad de la nación como “el valor primario para todos los miembros de un grupo social y nacional.”<sup>115</sup>

---

<sup>112</sup> MARTÍNEZ Serrano, Alejandro: *¿Qué es la seguridad nacional?* En: <http://www.tuobra.unam.mx/publicadas/020211124628.html>

<sup>113</sup> GARDUÑO Valero, Guillermo: Op. Cit. p. 66

<sup>114</sup> BÁRCENA Coqui, Martha: *El sistema de seguridad colectiva de la ONU*, En: Revista Mexicana de Política Exterior, No. 65, Ed. Instituto Matías Romero, SRE, México, 2002, p. 75

<sup>115</sup> ECO Umberto: *Tratado de semiótica general*, Ed. Nueva Imagen. México, 1980, p. 466

Asimismo, Gustavo Iruegas dice que “el concepto de seguridad nacional se establece como un estado en el que hay ausencia de peligro o en donde la seguridad del país se materializa en cuanto a la realización de sus objetivos nacionales sin enfrentar fuerzas contrarias. Condiciones que, pues sin dejar de ser ciertas son de muy poca utilidad.”<sup>116</sup>

Aunado a los anteriores autores, Felipe Quero señala por seguridad nacional al “estado de vida de una nación en el que no existe amenaza a la soberanía ni a la integridad del territorio; en el que desde el interior no se atenta contra el normal ejercicio de la autoridad ni contra las instituciones, y en el que tanto las actividades públicas como las privadas pueden llevarse a cabo sin obstáculos que se opongan a los más altos niveles de prosperidad.”<sup>117</sup>

Mientras que Hernández Bastar argumenta por seguridad nacional “el aprovechamiento y dominio directo de recursos, control de las áreas estratégicas de la economía, integridad territorial, soberanía nacional y política, autodeterminación política y económica; seguridad de la sociedad, preservación de la democracia y justicia social, así como la garantía de estabilidad política y orden interno.”<sup>118</sup>

En suma, las aportaciones que nos otorgan los intelectuales-civiles, sobre el quehacer de la seguridad nacional son, a nuestro juicio, trascendentales en función de dar sentido y crítica, a la estructura de seguridad nacional establecida. Asumiendo un papel constructor que, a veces, debilita o replantea la visión del

---

<sup>116</sup> IRUEGAS, Gustavo: *La Seguridad Nacional de México: Conceptos y ¿consensos?* En Rosas, Ma. Cristina: Op. Cit. p. 93

<sup>117</sup> QUERO, Felipe: *Introducción a la teoría de la seguridad nacional*, Ed. Ejército, Madrid, 1989, p. 34

<sup>118</sup> HERNÁNDEZ Bastar, Martín: *El contexto actual de la seguridad nacional en México. Una propuesta de agenda institucional*, Ed. INAP, México, 2001, p. 25

Estado sobre su propio actuar, con afinidad o no a la legitimación sobre las acciones del propio Estado.

### **1.3.3 Seguridad Hemisférica y/o Internacional**

Antes de iniciar las múltiples citas sobre el concepto de seguridad hemisférica y/o internacional, quisiéramos señalar que la seguridad hemisférica es ontológicamente, ya internacional. Y es que, en tanto establece relaciones interestatales por razones de seguridad, se establece como el quehacer entre naciones respecto al tema de seguridad. Sin embargo, un sentido amplio posibilita al concepto de seguridad internacional frente al de seguridad hemisférica a partir de que esta última abarca solo las relaciones entre las naciones del continente americano. Mientras que, la idea de seguridad internacional como tal, posibilita al análisis, a pensar en un sistema mundo, globalizado y globalizante; que no constriñe ya la idea de seguridad sólo al continente americano, en una idea arcaica de bloques, heredada de la segunda guerra mundial, la guerra fría y la polarización mundial.

Así, una vez aclarado ello comencemos por citar a la OEA que señala por seguridad hemisférica “la cooperación y coordinación para desarrollar los enfoques comunes más apropiados que permitan abordar diversos rumbos sobre el hemisferio como el desarme y el control armamentístico.”<sup>119</sup>

En el mismo tenor, José Luis Piñeyro señala por seguridad hemisférica a aquella que se refiere y atiende las viejas-nuevas amenazas como son el terrorismo multinacional, el narcotráfico transnacional, el crimen organizado, las migraciones masivas, los desastres ecológicos, las hambrunas, la violación amplia

---

<sup>119</sup> ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS: *Anteproyecto preeliminar de esquema para la declaración política. Punto IV*, En <http://www.oas.org/legal/introsp.htm>

de los derechos humanos, la explosión de movimientos fundamentalistas de corte étnico-racial-religioso-militar. Ofreciendo tácticas para contrarrestar dichas amenazas como son la cooperación intergubernamental vía intercambio de información, entrenamiento, armamento entre los cuerpos policiaco-militares, o bien con programas de control poblacional y de ayuda alimentaria o también a través de operaciones humanitarias de mantenimiento de la paz, según las diversas gradaciones de las mismas.”<sup>120</sup>

Guillermo Garduño señala que “la seguridad hemisférica es aquella que dentro de una lógica de potencias se presenta como la defensa de un hemisferio en pugna con otro, como lo fue el caso de la guerra fría, con un combate mutuo para imponer una hegemonía, situación que cae en desuso con la caída de la URSS y que hoy se retoma con la lucha contra el terrorismo internacional.”<sup>121</sup>

Como podemos apreciar en las anteriores tres citas sobre seguridad hemisférica, se establece la visión Estatal que garantiza el control de la región por asuntos estratégicos a los intereses de la hegemonía mundial.

En otro orden de ideas y reflejando conceptualmente un panorama ampliado de lo que significa el concepto de seguridad internacional y/o hegemónica aparecen:

Mario Santos Camaal quien define la seguridad hemisférica como “aquella preocupada por las estrategias de evaluación de las tendencias que detectan los cambios en el entorno continental.”<sup>122</sup>

---

<sup>120</sup> PIÑEYRO, José Luis: *Seguridad Hemisférica: continuidades y cambios*, En ROSAS, Ma. Cristina: Ídem, p. 154

<sup>121</sup> GARDUÑO Valero, Guillermo: Op. Cit. p. 73

<sup>122</sup> Vicealmirante SANTOS, Caamal: Op. Cit. p. 55

Y a la seguridad internacional como “aquella que ha propiciado la globalización. Estableciendo un portafolio en tres carteras:

- \* La cartera de la seguridad interna
- \* La cartera de la seguridad externa
- \* La cartera de la seguridad estratégica

Donde el interés nacional es un elemento central en la política mundial contemporánea.”<sup>123</sup>

También Diego Cardona quien apunta que la “seguridad hemisférica se entiende como la cooperación interestatal para conformar como objetivo último la seguridad que prevalece en el sentido comunitario e institucional de forma arraigada, como para asegurar expectativas confiables.”<sup>124</sup>

Estos dos autores se enfocan el plano de la cooperación para establecer estrategias de certidumbre en términos de seguridad.

Ahora bien lo que respecta a los siguientes autores, veremos un reflejo de construcción social que aborda la seguridad hemisférica y/o internacional desde una perspectiva humana y comunitaria; desde la introducción de aristas como la cultura, economía y política resultado de las interacciones sociales.

A saber, Luis Ernesto Derbez Bautista dice que “el concepto de seguridad hemisférica no debe limitarse a la capacidad de los Estados para hacer frente a las amenazas provenientes del contexto internacional, sino que debe tratar

---

<sup>123</sup> Ídem

<sup>124</sup> CARDONA, Diego, et al: *Encrucijadas de la seguridad en Europa y las Américas*, Ed. Universidad del Rosario, Colombia, 2004, p. 286

también al conjunto de condiciones que aseguran el bienestar de los individuos de cada Estado.”<sup>125</sup>

Asimismo, Leonardo Curzio aduce por seguridad hemisférica a “aquella que emanada de los intereses sociales, es reflejada en una agenda de desarrollo regional contemplando prioritariamente temas como pobreza, exclusión social, desastres naturales y de origen humano, SIDA, deterioro del medio ambiente, trafico de personas y crisis financiera en un nivel continental.”<sup>126</sup>

Mientras que, Bermúdez Lilia dice que la seguridad hemisférica es el conjunto de medidas de cooperación y coordinación frente a situaciones de emergencia como amplios desastres naturales, extendidas hambrunas o actos mega terroristas de acuerdo a los principios de solidaridad continental y de respeto a la soberanía nacional respectiva.”<sup>127</sup>

En el mismo tenor, Juan Manuel Sandoval y Alberto Betancourt señalan que “la seguridad hemisférica abarca aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales que conducen a la armonización dentro del sistema interamericano, aumentando la confianza y seguridad entre los Estados miembro.”<sup>128</sup>

Por su parte, José Jesús Borjón señala por seguridad internacional al desarrollo de políticas encaminadas al crecimiento social y cultural de los pueblos,

---

<sup>125</sup> DERBEZ Bautista, Luis Ernesto: *La perspectiva mexicana frente a la seguridad multidimensional*, Ed. UNAM, México, 2006, p. 11

<sup>126</sup> CURZIO, Leonardo: *Los tres planos de la seguridad: La Nacional, La Bilateral y La Hemisférica*, En ROSAS, Ma. Cristina: Op. Cit. p. 144

<sup>127</sup> BERMUDEZ, Lilia: *El debate sobre la seguridad hemisférica*, ponencia presenta en el seminario internacional “El debate subregional sobre Seguridad Hemisférica”, Ed. CISAN/UNAM/Wilson Center, México, 2003, p.156

<sup>128</sup> SANDOVAL Palacios, Juan Manuel y BETANCOURT Posada, Alberto: *La hegemonía estadounidense después de la guerra en Irak*, Ed. Plaza y Valdés, México, 2005, p. 110

la preservación de la paz, el respeto de la soberanía e independencia de las naciones a través del control de los focos de violencia; la lucha para que desaparezca o se atenúen por lo menos la disparidad en el ingreso y la falta de oportunidades para todos, el control de la delincuencia común y el combate de la delincuencia organizada transnacional.”<sup>129</sup>

Y Richid Joudaïgui dice que la seguridad internacional “es la cooperación interestatal que permite el equilibrio entre naciones, dando certeza de paz y dejando a un lado la unilateralidad que provoca conflictos y corrompe soberanías.”<sup>130</sup>

Por ultimo encontramos dos acepciones al concepto que manejan una crítica sobre la construcción histórica que dio las bases para la introducción del concepto en un entorno que favorece al parecer al país hegemónico. Tales referencias son:

La de Viera-Gallo que señala a la seguridad hemisférica como “la necesidad histórica del predominio norteamericano en su propio continente, como prerequisite de su capacidad hegemónica mundial.”<sup>131</sup>

Y la de Raffaele Nocera que dice que “la seguridad hemisférica es la propuesta estadounidense en términos psicológicos que vuelven inmune al continente del contagio de las tensiones y los conflictos extracontinentales.”<sup>132</sup>

---

<sup>129</sup> BORJÓN, José Jesús: *La seguridad nacional y el desarrollo del crimen organizado*, En: ROSAS Ma. Cristina: Op. Cit. p. 181

<sup>130</sup> HOUDAÏGUI, Richid: *Las dimensiones internacionales del Estrecho de Gibraltar*, Ed. Dykinson, Madrid, 2006, p. 50

<sup>131</sup> VIERA-GALLO: *Seguridad hemisférica*, En: MÜLLER Díaz, Luis: El problema Jurídico del Estado de Seguridad Nacional. Revista de la facultad de derecho, UNAM, T. XXX, No. 115, enero-abril, 1980, p. 23

<sup>132</sup> NOCERA, Raffaele: *Chile y la guerra*, Ed. Lom, Chile, 2006, p. 72

En suma, los anteriores conceptos sobre seguridad hemisférica y/o internacional aportan de manera contundente, aspectos sobre el devenir de las políticas internacionales en materia de seguridad. Lo cual, no deja de ser una directriz analítica sobre el tema central de ésta tesis, pues sugiere delimitantes e interpretaciones sobre seguridad, que van transformando al concepto; a veces en torno a la legitimidad del proceder Estatal, a veces como crítica al Estado, pero siempre desarrollado en dos planos: a) uno ideológico y b) uno práctico.

#### **1.3.4 Propuestas conceptuales**

Para cerrar este apartado y el capítulo primero de esta tesis, quisiéramos desarrollar algunas disertaciones en torno a los conceptos antes mencionados. De tal suerte que, exponiendo nuestro entender sobre los tres tipos de seguridad, se observen claras las diferencias y similitudes que dichos conceptos presentan.

Primero, nosotros entendemos por seguridad pública al proceso que multifactorialmente contempla un sistema de administración de justicia, que a través de sus instituciones otorga a los ciudadanos, la garantía de un estadio social en el que estén exentos de amenazas contra su vida y bienes. Por tanto, depositados en un entorno de paz pública existe como producto de la dialéctica entre la justicia social, las instituciones y los ciudadanos un consecuente resguardo a sus derechos humanos irrestrictos, constreñidos en la carta magna.

Segundo, entendemos por seguridad nacional las acciones políticas, económicas, sociales y militares destinadas a proteger la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano para que este pueda proporcionar en consecución y salvaguarda de sus objetivos nacionales, la gobernabilidad democrática, la defensa exterior y la seguridad interior federal, frente a posibles y latentes amenazas, que en última instancia socaven la soberanía y los valores

nacionales; los cuales están orientados al bienestar general de la sociedad y su desarrollo, pues permiten el aprovechamiento y dominio directo de recursos y el control de áreas estratégicas, en cumplimiento a los fines del Estado constitucional.

Tercera, nosotros entendemos por seguridad hemisférica y/o internacional a las políticas de cooperación y coordinación internacional encaminadas a la preservación de la paz, soberanía e independencia de las naciones; a partir del crecimiento social y cultural de los pueblos. Que se reflejan en una agenda de desarrollo regional contemplando prioritariamente, la atención a viejas-nuevas amenazas como pobreza, exclusión social, desastres naturales, ecológicos y de origen humano, SIDA, deterioro del medio ambiente, tráfico de personas, crisis financieras, terrorismo multinacional, narcotráfico trasnacional, crimen organizado, migraciones masivas, hambrunas, violación amplia de los derechos humanos y explosión de movimientos fundamentalistas de corte étnico, racial, religioso y militar, para conformar como objetivo último un entorno de paz y seguridad que prevalezca en los individuos de cada Estado.

Una vez establecida nuestra posición y conceptualización sobre lo que a seguridad pública, nacional y hemisférica/internacional se refiere, proponemos la presentación de un cuadro que delimite diferencias y similitudes a nuestro entender. Veamos:

|                   | DIFERENCIAS  | SIMILITUDES  |
|-------------------|--|--|
| Seguridad pública | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Políticas públicas con un campo de acción que se establece en lo local</li> <li>• Se instituye por jurisprudencia propia</li> <li>• Es policiaca</li> <li>• Previene y reprime</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tiene cuerpos estratégicos de análisis operacional</li> <li>• Tiende a mantener la paz</li> <li>• Se fundamenta en la constitución</li> </ul> |

|                       |  |   |
|-----------------------|--|---|
| Seguridad nacional    | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Políticas públicas con un campo de acción nacional</li> <li>• Es militar</li> <li>• Tiene jurisprudencia propia</li> <li>• Contiene</li> <li>• Mantiene una visión de Estado</li> <li>• Defiende la soberanía nacional</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tiene cuerpos estratégicos de análisis operacional</li> <li>• Tiende a mantener la paz</li> <li>• Se fundamenta en la constitución</li> <li>• Establece una agenda de prioridades</li> </ul> |
| Seguridad hemisférica | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Políticas públicas con un campo de acción interestatal</li> <li>• Se auxilia de la INTERPOL</li> <li>• Tiene reglamentos propios con carácter operacional.</li> <li>• No tiene un cuerpo de seguridad propio y legítimo con carácter interestatal</li> <li>• Es consensual</li> <li>• Se posibilita a partir de la diplomacia internacional</li> <li>• Injere en asuntos multiestatales.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tiene cuerpos estratégicos de análisis operacional</li> <li>• Tiende a mantener la paz</li> <li>• Establece una agenda de prioridades</li> </ul>   |

\* Creación propia

Ahora bien, como reflexión a los elementos vertidos ya en esta tesis, hemos encontrado que las deficiencias provocadas dentro de la administración institucional y en la ejecución de los tres niveles de seguridad, han provocado la creación de un concepto nuevo sobre seguridad que atiende los déficits otorgados por la instrumentalización parcial, elitista o incompetente de la noción de los tres ordenes de seguridad.

Es decir, a nuestro juicio no debería observarse, dicho enramado de seguridades, pues las tres nociones citadas en ésta investigación, deberían contemplar, trabajar, proponer y resolver, todos los problemas en torno a seguridad se refiere.

Sin embargo, a partir de los vicios provocados facticamente, podemos establecer la siguiente tabla:

| CONCEPTO ORIGINARIO     | CONCEPTO NUEVO          | CAUSA   |
|-------------------------|-------------------------|---|
| SEGURIDAD PÚBLICA →     | SEGURIDAD CIUDADANA     | El término existe desde hace más de una década, y pone énfasis en la protección de los ciudadanos contrarrestando la noción que dominaba el discurso público y que se enfocaba más en la instrumentalización del Estado, dejando de lado los derechos ciudadanos.   |
| SEGURIDAD NACIONAL →    | SEGURIDAD HUMANA        | Se desarrolla como concepto integral de seguridad. Mientras la noción de seguridad nacional apunta a la seguridad y defensa de un Estado o nación, la seguridad humana se centra en el usuario final de la seguridad, el ser humano. Por tanto, en el concepto de seguridad humana no basta con proteger al Estado para proteger al ser humano, es necesario también incorporar resguardos que protejan al ser humano de abusos por parte del Estado. Uno de los puntos de partida en la consideración de la seguridad humana fue el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), a través de su <i>Informe sobre el Desarrollo humano</i> de 1994 (que entre otras cosas estableció el índice de desarrollo humano o IDH); en él se introdujo el argumento de que la mejor forma de luchar contra la inseguridad global es garantizar las libertades o ausencias de necesidad y miedo. |
| SEGURIDAD HEMISFÉRICA → | SEGURIDAD INTERNACIONAL | Creado para analizar las nuevas amenazas que hay que observar y su naturaleza, distinguiéndolas de otros tipos de peligros. Este nuevo concepto surge desde las ciencias políticas, centrándose en la nueva complejidad del mundo. La inestabilidad y fuentes de riesgo que antes eran locales o solo hemisféricas, pasaron a conformar una problemática global. Ya que, peligros que se encontraban desconectados geográficamente tienden a mezclarse y producir situaciones de riesgo global.   |

\*Creación propia

A excepción de la última, que trata sobre la otrora parcialización de los problemas sociales, interestatales. Las dos primeras denotan la necesidad de observación sobre la violación constante a los derechos humanos. Nuestros apartados pasados (histórico-referenciales), señalan que el carácter y fin último de

estos dos conceptos es transparente. Se enfoca al servicio de la paz entre los individuos que conforman la nación.

Por tanto la existencia de otras nociones de seguridad, solo imprime en su establecimiento (que celebramos como un avance en el devenir fáctico de la sociedad), una certeza de inoperancia en la instrumentalización de dichas nociones de seguridad.

En suma, y como consecuencia de lo anterior, creemos necesaria la propuesta de cambios, que para todos es sabido, deben estructurarse desde los niveles más viciados. Donde se localiza la corrupción que desencadena factores como exclusión y pobreza. Y que es consecuencia de la falta de educación y salarios dignos entre los ejecutantes de dichas labores.

## **2. LA COMPOSICIÓN INSTITUCIONAL DE LA SEGURIDAD EN MÉXICO**

En el siguiente capítulo presentaremos una breve semblanza histórica de los aparatos de seguridad pública y nacional que han mantenido vivo el quehacer en la materia. De tal suerte que, a partir de ello entendamos el referente histórico que llevo a su creación.

Asimismo observaremos la configuración de su estructura y las tendencias que al parecer le dieron pauta. Con lo cual, ubiquemos el devenir del tiempo que ofrecen y analíticamente vislumbremos por qué hoy funcionan como lo hacen.

## **2.1 Aparatos de Seguridad Pública: la Secretaría de Seguridad Pública y la Procuraduría General de la República**

Aunque entendemos que la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y Municipios, y su representación directa se encuentra en los aparatos de seguridad pública constreñidos en la constitución y sus reglamentos como: Presidencia de la República, Secretaría de Gobernación, Secretaría de la Defensa Nacional, Secretaría de Marina, Secretaría de Seguridad Pública, Procuraduría General de la República, el gobierno de cada Estado a través de su representante oficial (gobernador) y la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal a través de su representante oficial (jefe de gobierno del Distrito Federal), nosotros nos enfocaremos en dos específicamente, pues éstos son a nuestro juicio, los que operan en el facto social, la seguridad pública.

Ahora bien, quisiéramos señalar que la idea que fundamenta la seguridad pública y el orden público es la noción de peligro, que exige que sea concreto y no abstracto. De esta manera, la seguridad pública viene caracterizada en la función de evitar el peligro.

Motivado en ello, el concepto de policía en un sentido lato abarca prácticamente todas las funciones de la administración del Estado. En un sentido más restringido, “el concepto de policía se refiere al servicio público que tiene por fin, lograr la paz y tranquilidad pública mediante acciones de ciertos agentes del Estado que tienen como función hacer respetar las leyes, previniendo la realización de delitos o de faltas administrativas que vulneren el orden público.”<sup>133</sup>

---

<sup>133</sup> GONZALEZ Ruiz Samuel et al: Op. Cit. p. 115

### **2.1.1 La Secretaría de Seguridad Pública**

La creación de una secretaría de policía como lo es la S. S. P. nos lleva a pensar ciertos cuestionamientos. Tales como: ¿Cuáles son sus objetivos? ¿Cómo surge? ¿Qué resultados presenta? ¿Si es o no eficaz? Y otros más que iremos develando conforme avancemos nuestra reflexión.

Parafraseando al Lic. Juan Ramos López (subsecretario de seguridad pública), hablar de los antecedentes de la Secretaría de Seguridad Pública, es remontarse a la creación de la Coordinación Federal de Seguridad Pública en 1993, y a la publicación del Programa Nacional de Seguridad Pública 1995-2000, cuyo mayor acierto fue poner en marcha el Sistema Nacional de Seguridad Pública.<sup>134</sup>

Y es que, en ello se preveía la coordinación de los tres órdenes de gobierno en las tareas relativas al tema. No obstante, en ninguno de los programas fue clara la integración de un solo órgano de gobierno, pues todas sus funciones eran ya, asignadas a otras muchas instituciones.

Como señala Gloria Brasdefer, “anteriormente el error estructural que durante mucho tiempo caracterizó al sistema de justicia mexicano, fue mantener aisladas las labores de las instituciones encargadas de la prevención del delito, de la procuración y administración de justicia y de la readaptación social, lo cual tuvo como consecuencia que pasara inadvertida la importancia y la necesidad de

---

<sup>134</sup> RAMOS López, Juan: *La creación de la Secretaría de Seguridad Pública*. En Revista de Administración Pública, No. 106, septiembre-diciembre, INAP, México, 2002. p. 17

integrar una coordinación efectiva para atender el fenómeno con el que se relacionan todas estas instituciones. Es decir, la seguridad pública.”<sup>135</sup>

En contexto, en 1994 se presentó al Congreso de la Unión una iniciativa de reforma a los Art. 21 y 73 constitucionales<sup>136</sup> que planteaban un fortalecimiento en términos de justicia y seguridad, sentando las bases para la creación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la cual fue aprobada.

Posterior a ello, en 1995 se publica la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública<sup>137</sup>; la cual dio paso a la propuesta del Ejecutivo Federal, que en 1997 instituye ante el Congreso de la Unión un proyecto de iniciativa para la unificación policial a nivel federal, sustentándose en la reforma al Art. 73 constitucional, antes señalada.

Dicho planteamiento se enfoca, al menos en el discurso, en la construcción del requisito más claro, para minar los altos índices delictivos y alcanzar niveles óptimos de seguridad pública, como lo es la coordinación intergubernamental.

Esto fue la antesala de la publicación de la Ley de la Policía Federal Preventiva<sup>138</sup>, en el DOF de enero de 1999.

Posteriormente y siendo parte del contexto de la creación de la S. S. P., en abril de 2000 el presidente de la república expide el Reglamento de la Policía Federal Preventiva<sup>139</sup> con el objeto de establecer la estructura orgánica, las

---

<sup>135</sup> BRASDEFER Hernández, Gloria: *Sistema Nacional de Seguridad Pública: Avances y Perspectivas*. Ibíd. p. 36.

<sup>136</sup> DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN. Sábado 31 de Diciembre de 1994.

<sup>137</sup> DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN. 11 de diciembre de 1995. (Ley abrogada DOF 02-01-2009).

<sup>138</sup> DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, 4 de enero de 1999. (Abrogada DOF 01-06-2009)

<sup>139</sup> DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, 26 de abril de 2000.

relaciones jerárquicas, las funciones y atribuciones de las unidades administrativas, los principios normativos de disciplina, prestaciones, estímulos y recompensas, así como para regular funciones y procedimientos de los órganos desconcentrados de la Secretaría de Gobernación.

Más tarde, con la publicación en el DOF del 30 de noviembre de 2000<sup>140</sup>, sobre las reformas que sufrieron la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública y la Ley de la Policía Federal Preventiva, culminan los esfuerzos de la búsqueda de un marco jurídico de largo alcance en materia de seguridad pública.

En consecuencia, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal<sup>141</sup> fue modificada en su artículo 26, para establecer la creación de la Secretaría de Seguridad Pública, adicionándosele el Art. 30 bis, en el que se establecen las siguientes atribuciones y funciones:

- “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.
- Proponer al Ejecutivo Federal las medidas que garanticen la congruencia de la política criminal entre las dependencias de la administración pública federal.
- Presidir el Consejo Nacional de Seguridad Pública.
- 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.

---

<sup>140</sup> DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, 30 de noviembre de 2007.

<sup>141</sup> DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, 17 de junio de 2009.

- Atender de manera expedita las denuncias y quejas ciudadanas con relación al ejercicio de sus atribuciones.
- Organizar, dirigir, administrar y supervisar la Policía Federal Preventiva, así como garantizar el desempeño honesto de su personal y aplicar su régimen disciplinario.
- 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.
- 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.
- 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.»<sup>142</sup>

Con lo anterior queda establecida la creación de la S. S. P. que en su práctica arrojó consecuencias muy específicas sobre el cuerpo normativo referente a la seguridad pública, pues:

- ❖ Primero se reformó la Ley de la Policía Federal Preventiva en su Art. 2, transfiriendo el mando, dirección y disciplina de la P. F. P. al Secretario de Seguridad Pública, antes designado a las tareas de la Secretaría de Gobernación.
- ❖ Segundo, se necesitó la publicación el 6 de febrero de 2001 en el DOF, del Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública, que regula las atribuciones y funciones de la propia Secretaría.

---

<sup>142</sup> Ídem

En la actualidad podemos mencionar que, a 11 años del establecimiento de dicha Secretaría de Estado, han existido modificaciones sustanciales, tales como:

1. La abrogación de la Ley que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.
2. La abrogación de la Ley de la Policía Federal Preventiva.
3. La reforma a la Policía Federal Preventiva a sólo Policía Federal.
4. Cambios internos reflejados en la creación de nuevas áreas operativas, que antes eran comandadas por la orden de una sola Dirección, denominada Coordinación de Inteligencia para la prevención. Hoy estructurada en cuatro áreas: 1. Inteligencia; 2. Operativa; 3. Científica y 4. Antidrogas.
5. Creación de la nueva Ley de la Policía Federal.
6. Creación de la nueva Ley del Sistema Nacional de Seguridad Pública.
7. Creación del día nacional del policía federal.

En el mismo tenor, cabe señalar que en cuanto a las Policías de Fuerzas Federales, Seguridad Regional y Penitenciaria, que son también parte del ámbito federal, se han mantenido sus estructuras.

En un sentido de complementariedad, menesteroso resulta señalar ¿cuáles son los objetivos de la S. S. P? Los cuales en primera instancia podríamos suponer son preservar la libertad, el orden y la paz pública; salvaguardando la integridad y derechos de las personas. Pero en una segunda instancia, y de manera más puntual, retomaremos lo que establece su página oficial de Internet:

Ésta señala que sus objetivos son “auxiliar a la Procuraduría General de la República y a los Poderes de la Unión a: 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, en los términos de las atribuciones que le encomiendan la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y los reglamentos, decretos y acuerdos vigentes.”<sup>143</sup>

En este sentido, dentro de sus funciones planeará y conducirá sus actividades conforme a los objetivos, estrategias y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Nacional expedido por el Titular del Ejecutivo Federal.

Por lo que, para el estudio, planeación y despacho de los asuntos de su competencia, la Secretaría contará con las unidades administrativas y órganos administrativos desconcentrados siguientes:

- I. Subsecretaría de Estrategia e Inteligencia Policial;
- II. Subsecretaría de Prevención, Vinculación y Derechos Humanos;
- III. Subsecretaría del Sistema Penitenciario Federal;
- IV. Subsecretaría de Evaluación y Desarrollo Institucional;
- V. Oficialía Mayor;
- VI. Coordinación General de Asuntos Jurídicos;
- VII. Coordinación General de la Plataforma México;
- VIII. Dirección General de Comunicación Social;
- IX. Dirección General de Asuntos Internacionales;
- X. Dirección General de Coordinación y Desarrollo de Policías Estatales y Municipales;
- XI. Dirección General de Seguridad Privada;
- XII. Dirección General de Prevención del Delito;

---

<sup>143</sup> <http://www.ssp.gob.mx/portalWebApp/appmanager/portal/desk>

- XIII. Dirección General de Vinculación y Participación Ciudadana;
- XIV. Dirección General de Derechos Humanos;
- XV. Dirección General de Normatividad y Desarrollo Penitenciario;
- XVI. Dirección General de Traslado de Reos y Seguridad Penitenciaria;
- XVII. Dirección General de Planeación y Evaluación;
- XVIII. Dirección General de Transparencia y Mejora Regulatoria;
- XIX. Dirección General de Profesionalización y Normatividad de Carrera Policial;
- XX. Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto;
- XXI. Dirección General de Recursos Humanos;
- XXII. Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales;
- XXIII. Dirección General de Obras Públicas y Servicios;
- XXIV. Dirección General de Sistemas Administrativos, y
- XXV. Órganos Administrativos Desconcentrados:
  - a) Policía Federal;
  - b) Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública;
  - c) Prevención y Readaptación Social, y
  - d) Consejo de Menores.

Unidades administrativas y órganos administrativos desconcentrados que en todo momento mantendrán una interacción en términos de información para actuar pronta y expeditamente en casos que así lo ameriten, por lo menos claro nos resulta, esto se establece en las directrices de su discurso que avala sus metas y objetivos, legitimando indudablemente sus procedimientos metodológicos a practicar.

Ahora bien, cuando tratamos de respondernos si es eficaz o no y cuáles han sido sus logros, podemos respondernos de forma crítica, en dos planos.

El primero, disertando entorno a su creación. Nos induce a pensar que, aunque dicho sistema facilitó la coordinación de acciones en los tres distintos ordenes de gobierno, siempre quedó la pregunta en el aire sobre si ¿sus funciones se plantearon como mera coordinación o se trató de otorgarle competencia a un grupo específico? y también se dudaba si en todo ello ¿existió o existe la intención de crear una sola policía? No solo una unificación en torno a la dependencia que las contiene.

Repensando estas cuestiones podemos suponer que, si pasa solo como una coherencia del desarrollo que institucionalmente debe tener una coordinación tan importante como lo es la policiaca, creemos no afecta el equilibrio en el Gabinete, ya que la fuerza del titular de dicha Secretaría es relativa. Pero si llegase el caso de que el Secretario maneje una única policía nacional, a nuestro juicio el equilibrio en el Gabinete quedaría completamente vulnerado, puesto que en corto tiempo, podría tener la fuerza más importante, atentando contra la democracia del país.

Esta reflexión obedece a recordar una situación ya ocurrida. En el texto de González Ruiz y López Portillo, encontramos que en “Francia se creó el Ministerio Único de Policía en 1796 siendo suprimido en 1818, por motivos de abuso de poder.”<sup>144</sup>

Y es que ello no esta alejado de la realidad, pues la policía está íntimamente ligada a todas las ramas del servicio público así que, cuando se hace accesoriamente a otras funciones administrativas, los policías se atribuyen naturalmente depositarios del poder y no aceptan sombras. En el caso mexicano, las consecuencias de una sola policía podrían ser incontenibles, pues los grados

---

<sup>144</sup> GONZALEZ Ruiz, Samuel, et all: Op. Cit. p. 42

de corrupción que hoy mismo registran instituciones 'oficiales' señalan el grado de rompimiento que su estructura mantiene.

En este tenor, nuestra propuesta resultaría fáctica en torno a la recomposición del tejido de la estructura de seguridad pública, antes que imponer una estructura nueva que en nada garantizaría la transparencia de su proceder.

Sumado a lo anterior, podemos señalar que, con la existencia ya de la S. S. P. y la P. G. R., es absolutamente indispensable hacer recaer responsabilidad política en las mismas, limitando así los excesos que no están restringidos.

Por otro lado, existe sin duda la tarea pendiente de eficientar los cuerpos policíacos desde su profesionalización, hasta la propuesta de una metodología que impida la dispersión de esfuerzos, el uso inadecuado en el aprovechamiento de los recursos, la extralimitación de facultades y la invasión de competencias. Lo cual, hoy por hoy puede ser la temática a desarrollar, en la formulación de otras alternativas sobre la responsabilidad y sanción de éstos tipos de corrupción, que se ataquen desde la estructura vigente.

En segundo plano, pensemos la eficacia de la S. S. P. en los resultados que ha tenido. Por ejemplo, según las estadísticas sobre eficacia mencionadas por Arturo Arango y Cristina Lara, sobre Seguridad Pública en México, elaboradas con base en la información del Banco de Información para la Investigación Aplicada en Ciencias Sociales del CIDE y del INEGI (diciembre de 2009).<sup>145</sup> Tenemos que:

---

<sup>145</sup> <http://www.seguridadpublicaenmexico.org.mx/snsp.htm>

|         |         |
|---------|---------|
| Fuero   | Federal |
| Entidad | (Todas) |

| Suma de Total                               | Año           |               |               |               |               |               |               |               |              |                |
|---|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|--------------|----------------|
|   | 1997          | 1998          | 1999          | 2000          | 2001          | 2002          | 2003          | 2004          | 2005         | Total general  |
| (00) Posibles hechos delictivos denunciados | 69413         | 73966         | 68069         | 78181         | 72313         | 55533         | 76640         | 78839         | 35059        | 608013         |
| (21) Presuntos delincuentes registrados     | 30253         | 30154         | 30498         | 28408         | 28553         | 30451         | 32234         | 31099         | 33058        | 274708         |
| (22) Delincuentes sentenciados              | 24632         | 25553         | 24905         | 23489         | 24689         | 26421         | 27737         | 28870         | 28604        | 234900         |
| <b>Total general</b>                        | <b>124298</b> | <b>129673</b> | <b>123472</b> | <b>130078</b> | <b>125555</b> | <b>112405</b> | <b>136611</b> | <b>138808</b> | <b>96721</b> | <b>1117621</b> |

\* Arturo Arango (BIIACS)

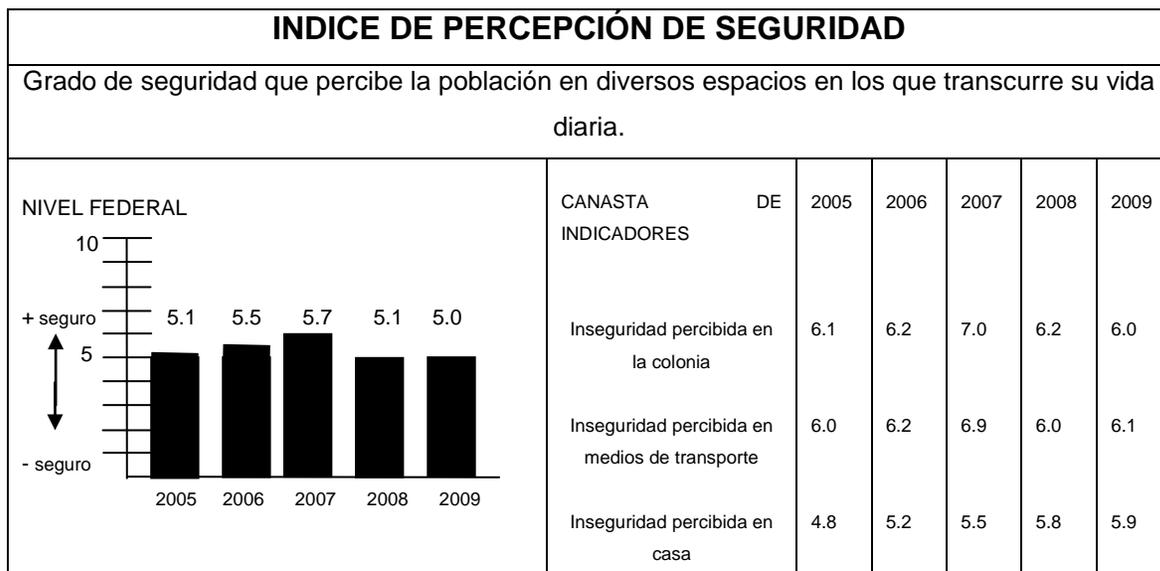
La tabla señala que en términos de seguridad pública federal, existen rasgos de importancia nodal, primero por la disminución de más del 50% en denuncias sobre hechos delictivos al último año de registro.

Manteniéndose casi estable, los rubros de presuntos delincuentes registrados y de delincuentes sentenciados, lo que a nuestro juicio puede percibirse como ineficacia en las operaciones de salvaguarda y en incredulidad de los procesos judiciales por parte de la ciudadanía.

El poner en este caso ésta tabla es importante pues mide parámetros en los años justo, de la creación de la S. S. P. con lo cual estamos registrando su inicio en términos de percepción pública y eficacia en la resolución de casos.

Ahora bien, el CIDE elaboró indicadores preeliminares de Seguridad Pública,<sup>146</sup> en donde encontramos que:

<sup>146</sup> [http://www.occm.uam.mx/archivos/16/file/Seguridad\\_publica.pdf](http://www.occm.uam.mx/archivos/16/file/Seguridad_publica.pdf)



\*\* CIDE: Se asignaron valores a las respuestas que dio la ciudadanía como sigue:

Muy seguro=10, algo seguro=6.66, poco seguro=3.33 y nada seguro=0

Si observamos los indicadores, las percepciones se mantenían estables apenas en el fin del sexenio de Fox e inicio del sexenio Calderonista, sin embargo a pesar de presentarse un boom en 2007, las cifras caen estrepitosamente hacia el último año.

En el mismo sentido presentaremos la evaluación de resultados alcanzados al 2011 por la SSP, vinculados al ejercicio fiscal 2011.

Según lo establece la página de Internet de la P. G. R., la S. S. P. mantiene los siguientes porcentajes:

1. “Porcentaje de servicios de protección federal proporcionados a entidades y dependencias de la Administración Pública Federal, así como en instancias estratégicas. Al primer trimestre de 2011 fueron proporcionados 21 servicios de protección y vigilancia a

instalaciones e inmuebles federales, lo que representa el 131.3% respecto a la meta programada al periodo.

2. Porcentaje de acciones de fomento de cultura del respeto de los Derechos Humanos en la Secretaría de Seguridad Pública y sus Órganos Administrativos Desconcentrados. De enero a marzo de 2011, el 76.19% de los elementos programados de la S. S. P. y sus OAD, fueron capacitados en temas relacionados con el fomento de la Cultura del respeto a los Derechos Humanos.
3. Porcentaje de servicios de atención a víctimas del delito y de otros actos violentos. De enero a marzo de 2011 se solicitaron y proporcionaron 3,431 servicios de atención a víctimas del delito y de otros actos violentos, lo que representa el 76.2% respecto a lo programado. Los servicios proporcionados fueron en materia de Trabajo Social, Psicología, Legal, Médica, Sesiones Subsecuentes de Psicología y Sesiones Subsecuentes de Legal.
4. Porcentaje de operativos de prevención y disuasión en apoyo a solicitud de las autoridades Federales, Estatales y Municipales. Con corte a marzo de 2011 se efectuaron 63 operativos de prevención y disuasión en diversas entidades de la República. Lo anterior representa un avance del 31.50% con relación a la meta anual.
5. Porcentaje de inspección por medios tecnológicos no intrusivos. Al mes de marzo se llevaron a cabo 972, 399 inspecciones con equipos tecnológicos no intrusivos VACIS, ZBV y XIS.
6. Porcentaje de liberados y pre-liberados del fuero federal que participan voluntariamente en actividades de reinserción social. Al cierre del 1er. Trimestre, 64 personas participaron de manera voluntaria en actividades de reinserción social, lo que representa el 16% respecto a lo programado al periodo.

7. Porcentaje de mantenimiento en el uso de la Plataforma México. De enero a marzo de 2011, se brindó mantenimiento a 233 sitios, que representan el 250.5% respecto a la meta anual.”<sup>147</sup>

Esto refleja los índices que la institución presenta como eficacia en relación a la acción y uso de presupuesto sobre el ejercicio fiscal.

Ahora bien, para finalizar con lo referente a la S. S. P., presentaremos el siguiente cuadro elaborado según la experiencia propia y las aportaciones del documento *INDICADORES DE MEDICIÓN ESTABLECIDOS CON LA SOCIEDAD CIVIL. Programa sectorial de Seguridad Pública*<sup>148</sup>, en el cual se establecen algunos puntos considerados en términos de positividad y negatividad en el ejercicio de la estructura de dicha secretaría. A saber:

| POSITIVOS   | NEGATIVOS  |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Uso pleno de tecnologías de la información y comunicaciones asociadas a Plataforma México.</li> <li>• Formación y profesionalización de los cuerpos policiales.</li> <li>• Aplicación de controles de confianza.</li> <li>• Generación de metodologías, procedimientos, protocolos y sistemas de información para la formación de inteligencia policial.</li> <li>• Investigaciones de alto nivel institucional</li> <li>• Incentivos al personal eficaz, que deviene en la consolidación de una tendencia saludable, dentro de la institución.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Desviaciones en la actuación policial, que devienen en corrupción del personal. En donde encontramos dentro de otras cosas la asociación delictuosa.</li> <li>• Controles de confianza no aplicados y/o alterados para mantener células internas.</li> <li>• Personal que no cubre el perfil requisito.</li> <li>• Discrecionalidad en la selección, promoción y permanencia del personal.</li> <li>• Nepotismo</li> <li>• Infiltraciones del crimen organizado.</li> <li>• Uso inadecuado de los recursos públicos por parte del personal.</li> <li>• Uso inadecuado de la infraestructura para</li> </ul> |

<sup>147</sup> <http://www.pgr.gob.mx/temas%20relevantes/Acuerdo%20Nacional%20por%20la%20Seguridad,%20la%20Justicia%20y%20la%20Legalidad/ssp.asp>

<sup>148</sup> [http://www.oas.org/dsp/documentos/politicas\\_publicas/mexico\\_estrategia.pdf](http://www.oas.org/dsp/documentos/politicas_publicas/mexico_estrategia.pdf)

|   |   |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Permanente capacitación de los cuerpos policíacos con niveles y procesos internacionales.</li> </ul> | <p>finés personales o de grupo por parte de personal.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Prepotencia, obstrucción y omisión de un gran número del personal en situaciones de emergencia o comunes, evadiendo el servicio.</li> <li>• Evasión de acción frente a información privilegiada.</li> <li>• Infiltración de información privilegiada a grupos delincuenciales o a medios de comunicación, vulnerando la transparencia y seguridad de los procesos judiciales y del derecho de las propias víctimas.</li> <li>• Ineficacia en la resolución del grueso de los casos.</li> <li>• Abuso de poder reflejado en la NO aplicación de la normatividad interna y establecimiento de sanciones a discrecionalidad entre los mismos elementos de rango inferior, no motivados y fundamentados en las reglas vigentes.</li> <li>• Capacitación no integral. Que deviene en la muerte de un gran número del personal neófitamente activo.</li> <li>• Capacitación selectivamente otorgada a discrecionalidad.</li> </ul> |
|---|---|

\* Cuadro de elaboración propia con algunos de los datos del documento Indicadores de medición establecidos con la S. C.

### **2.1.2 La Procuraduría General de la República**

Entender ¿Qué es? ¿Cómo surge? ¿Cuál es su historia? y ¿Cuál su contexto actual? nos proporcionará los elementos suficientes para desarrollar en la presente tesis, un análisis razonado en torno al desempeño y efectividad de ésta institución. Involucrándonos con los mecanismos suficientes que nos den luz, sobre la pregunta originaria de la presente investigación.

A nuestro ver, la Procuraduría General de la República puede observarse como la institución federal encargada de garantizar, en coadyuvancia con otras instituciones federales, el Estado democrático de Derecho y preservar el cumplimiento irrestricto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Hablar de su primera aparición es entender que, mucho más antigua que la S. S. P., la P. G. R remonta su creación hacia 1900 con la reforma judicial del año.

Ya que como menciona su página de Internet, la referencia hemerográfica al periódico *Globo* del jueves 19 de septiembre de 1895 establece la publicación de un pequeño artículo que se titulaba *Un asunto de sensación. Nuevas reformas a la constitución de 1857*. En él se argumentaba que, “aunque no se podía dar detalles, se gestaba ‘un asunto de verdadera importancia y trascendencia’: nada menos que la propuesta de nuevas reformas a la constitución de 1857. Las iniciativas se presentarían durante el período inmediato de sesiones en la Cámara de Diputados. Tratándose de los artículos 5, 10, 14, 20, 31, 36, 91, de nuestra carta magna. La nota de prensa concluía diciendo: El asunto promete ser de sensación y ya hablaremos de él con más detenimiento, haciendo las consideraciones a que el caso se presta.”<sup>149</sup>

En este sentido, parafraseando a Jorge Madrazo (ex procurador general), podemos aducir que el sistema mexicano de enjuiciamiento penal ha transitado por diversas etapas en su evolución histórico-jurídica, hasta quedar conformado como actualmente se le conoce. En él participan dos órganos distintos con funciones también diversas. El Ejecutivo, que a través de la institución del Ministerio Público se encarga de la investigación de los delitos, la acusación

---

<sup>149</sup> <http://www.pgr.gob.mx/que%20es%20pgr/Documentos/conmemoracion/esproger.htm>

formal ante los tribunales y la intervención como parte en el proceso penal, responsable de la aplicación de sanciones. Y el Poder Judicial.<sup>150</sup>

Y es que la configuración de la P. G. R. se establece en el hecho a partir de la unión de estos dos poderes de la federación.

Ahora bien, según Beltrán Guerra “a lo largo del primer semestre de 1900, fueron llegando al Congreso de la Unión los diversos pronunciamientos de las legislaturas locales sobre la reforma constitucional planteada, todas ellas en el sentido afirmativo, hasta completar las veinticuatro. De tal forma que en el mes de mayo de 1900 el Congreso federal hizo la declaratoria a que hacía referencia el artículo 127 constitucional, de haberse consumado el procedimiento de reformas a la carta magna, precisando el nuevo texto de sus artículos 91 y 96, (donde aparece la creación de la P. G. R)... Por lo que, como resultado de ello el 22 de mayo de 1900 se promulgó el decreto de reformas constitucionales de referencia y se publicó en el DOF, correspondiente al 25 de mayo de 1900.”<sup>151</sup>

Así podemos aducir que, al punto de iniciarse el siglo XX nacía la Procuraduría General de la República, como resultado de más de 50 años de esfuerzos por adoptar, a nivel federal, el modelo francés de Ministerio Público y superando la herencia española que nos transmitiera la Colonia, de la fiscalía y sus promotores.

Surgiendo a la par de la Procuraduría General de la República, la figura oficial de Ministerio Público en 1908, de entre vertiginosas transformaciones.

---

<sup>150</sup> [www.dplf.org/uploads/1190844258.pdf](http://www.dplf.org/uploads/1190844258.pdf)

<sup>151</sup> BELTRÁN Guerra G., Luis: *La procuraduría general de la república: el principio de legalidad administrativa*, México, 1989, p.12

En lo correspondiente al nombramiento titular hemos de parafrasear de su página de Internet que, el día 12 de octubre de 1900 fue designado primer Procurador General de la República el licenciado Rafael Rebollar. Entrando en funciones el miércoles 14 del mismo mes y año.<sup>152</sup> Correspondiendo en lo sucesivo, al Presidente de la República, dicho nombramiento.

En el mismo orden de ideas, y para complementar la relatoría sobre el devenir histórico de la P. G. R., iremos retomando cuando sea necesario, algunos datos que citaremos de la página de la propia procuraduría, con el afán de especificar las particularidades más importantes a nuestro juicio, que nos ayuden a entender la consolidación de esta institución pública.

Ahora bien, según Juventino Castro, “con la constitución de 1917, la Institución del Ministerio Público y el Poder Judicial sufren modificaciones de trascendencia. Los artículos 21 y 102 del proyecto de Constitución presentado por el líder revolucionario constitucionalista Venustiano Carranza en 1916, manifiesta dos cambios significativos en relación al M. P.”<sup>153</sup>

Por un lado, se desvincula al M. P. del juez de instrucción. Con lo que se le faculta exclusivamente la investigación y persecución de los delitos, así como el mando de Policía Judicial.

Por otro lado, se acotó la facultad de la autoridad administrativa de imponer arrestos que derivaban en graves arbitrariedades. Concluyendo en una separación clara de las facultades de la autoridad administrativa y las de la judicial.

---

<sup>152</sup> <http://www.pgr.gob.mx/>

<sup>153</sup> V. CASTRO, Juventino: *El ministerio público en México: funciones y disfunciones*, Ed. Porrúa, México, 1983, p. 56

Es decir, la Constitución de 1917 establece en materia penal, una doble función del MPF, como titular de la acción penal y como jefe de la policía judicial y asimismo la persecución de los delitos del orden federal.

En este tenor Colín Sánchez señala que en un principio se le otorgó al Procurador General de la República, de manera personal, el cargo de Consejero Jurídico del Gobierno y asimismo, intervenir en los negocios en que la Federación fuera parte. En este tenor, destaca el artículo 107 que establece las bases generales que regulan el juicio de amparo, haciendo referencia al Ministerio Público Federal.<sup>154</sup>

Ahora bien, como producto de esas atribuciones y cambios, en agosto de 1919 se expidió la segunda Ley Orgánica en la cual se asigna al Ministerio Público intervenir como parte en todos los juicios de amparo. Y posterior, se establece una tercera, que se publicó en agosto de 1934 en la cual se reestructura la Procuraduría.

En este sentido, rescatable es señalar que las funciones del Ministerio Público y el Poder Judicial en materia penal, después de dichos cambios, han permanecido así, hasta la fecha. Sin modificaciones en lo esencial. Aunque particularmente es importante decir, se han expedido diversas leyes que regulan las atribuciones de cada institución e incluso se han modificando preceptos constitucionales.

---

<sup>154</sup> COLÍN Sánchez, Guillermo: *Función social del Ministerio Público en México: ponencia presentada en representación del Instituto Científico y Literario del Estado de México en el congreso de Sociología Criminal, celebrado en la ciudad de Monterrey Nuevo León, en septiembre de 1952*, Ed. Taller editorial Jus, México, 1952, p. 33

Y es que, en su evolución el MPF se ha regido por diversos ordenamientos, siendo los principales la Ley Orgánica de la P. G. R. y su Reglamento, los cuales se han modificado en distintas ocasiones, la última el 29 de mayo de 2009.<sup>155</sup>

En este sentido, el marco normativo, que regula la actuación de la P. G. R., y el M. P. encuentran su fundamentación en:

- \* La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- \* El Código Penal Federal
- \* El Código Federal de Procedimientos Penales
- \* La Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República
- \* El Reglamento de la Ley orgánica de la Procuraduría General de la República
- \* El Reglamento del Servicio de Carrera de Procuración de Justicia Federal
- \* Los Lineamientos para el Ejercicio Presupuestal 2006
- \* El Manual de Normas
- \* Y el Manual de Organización General

En este orden de ideas, la historia que da inicio y configuración a la P. G. R. queda clara a nuestro entender. Ahora bien, demos paso a la reflexión de su contexto actual. En este sentido, importante es decir que se establece una agenda de trabajo en primera instancia con el siguiente organigrama:

Procurador General de la República  
Asesora de Control y Seguimiento de Compromisos Presidenciales  
Coordinador de Asesores del Procurador/Coordinadora Administrativa  
Coordinadora de Proyectos Específicos  
Director General de Comunicación Social

---

<sup>155</sup>[http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/DESPE/DESPE-ConcursoIncorporacion/ConcursoIncorporacion2010/CocursoIncorporacion2010-docs/ley\\_procuraduria\\_general.pdf](http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/DESPE/DESPE-ConcursoIncorporacion/ConcursoIncorporacion2010/CocursoIncorporacion2010-docs/ley_procuraduria_general.pdf)

Fiscal Especial Para la Atención de Delitos Electorales/Fiscal Especial para los delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de personas  
Oficial Mayor  
Secretaria Particular del Procurador/Secretaria Privada  
Secretario técnico del procurador/Secretario particular adjunto del procurador  
Subprocurador de Control Regional, Procedimientos Penales y Amparo  
Subprocurador de Derechos Humanos, Atención a Víctimas y Servicios a la Comunidad  
Subprocurador de Investigación Especializada en Delitos Federales  
Subprocurador Jurídico y de Asuntos Internacionales  
Titular de la coordinación de planeación desarrollo e innovación institucional  
Titular de la Unidad de Proyectos Estratégicos Sistémicos  
Titular del Instituto de Capacitación y Profesionalización en Procuración de Justicia Federal  
Titular del Órgano Interno de Control  
Visitador General de la Institución  
Coordinador de Seguridad  
Jefe de Departamento del Grupo de Abogados/Jefe de Departamento de Enlace administrativo  
Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada  
Titular de la Agencia Federal de Investigación  
Titular de la Unidad de Operaciones  
Titular del Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el combate a la Delincuencia.<sup>156</sup>

Dicho organigrama regula el proceso de procuración de justicia, de tal suerte que, resulta importante en tanto que establece el orden, y la jerarquía de mando, asignada a temáticas específicas. Así, el posicionamiento institucional, que podemos apreciar, se vincula directamente en el establecimiento de los rubros prioritarios que rigen la agenda de trabajo y con ello podemos vincular en lo sucesivo la participación y efectividad en la gestión de la P. G. R.

Pasando directamente al tema de la efectividad, hemos decidido trabajar como en rubros pasados, con las estadísticas y los índices numéricos que algunos

---

<sup>156</sup>[http://www.portaltransparencia.gob.mx/pot/estructura/showOrganigrama.do?method=showOrganigrama&\\_idDependencia=00017](http://www.portaltransparencia.gob.mx/pot/estructura/showOrganigrama.do?method=showOrganigrama&_idDependencia=00017)

centros de estudio y las propias instituciones oficiales aportan como parte de su regularización y configuración de la opinión pública.

Así, como es señalado en el programa sectorial de procuración de justicia 2007-2012<sup>157</sup>, encontramos la siguiente tabla de evaluación de efectividad, como estrategia a combatir en los próximos años:

| <b>PROBLEMAS</b>  | <b>RETOS</b>  |
|---|---|
| Incremento de los índices delictivos  | <ul style="list-style-type: none"> <li>* Detectar los puntos neurálgicos de las organizaciones delictivas en la cadena de valor y reforzar la cooperación con entidades federativas y en el ámbito internacional.</li> <li>*Definir y aplicar políticas públicas integrales en materia de prevención y procuración de justicia.</li> </ul>              |
| Insuficiente colaboración y coordinación con otras instancias.  | <ul style="list-style-type: none"> <li>*Elaborar y renovar acuerdos y convenios con distintas instancias del sector público y privado.</li> <li>*Establecer canales de comunicación y consenso entre las diferentes instancias, con el fin de desarrollar plataformas tecnológicas integrales.</li> </ul>   |
| Limitada capacidad de respuesta a las demandas sociales en materia de procuración de justicia.                          | <ul style="list-style-type: none"> <li>*Incrementar los niveles de eficacia y eficiencia del sector, con vistas a mejorar el desempeño organizacional.</li> <li>*Consolidar los procesos de selección, evaluación, capacitación, profesionalización y especialización de los servidores públicos responsables de la procuración de justicia.</li> </ul> |
| Lucha unilateral contra el crimen y el pobre involucramiento social.  | <ul style="list-style-type: none"> <li>*Promover el involucramiento de la ciudadanía en la lucha contra el crimen.</li> <li>*Fomento de una cultura de la denuncia ciudadana y de sensibilización social.</li> </ul>  |
| Existencia de casos de corrupción e impunidad en el Sector.   | <ul style="list-style-type: none"> <li>*Abatir los índices de corrupción e impunidad.</li> <li>*Perfeccionar los mecanismos existentes y diseñar otros nuevos de control, supervisión y detección en los tramos procesales.</li> </ul>  |
| Desactualización del marco normativo en relación con la forma en que se manifiesta la evolución del fenómeno delictivo. | <ul style="list-style-type: none"> <li>*Sensibilizar a los diversos actores políticos y sociales sobre la necesidad de reformar la legislación vigente.</li> <li>*Elaborar y promover proyectos de reforma sobre la legislación en materia de procuración de justicia adecuados a la realidad nacional.</li> </ul>                                      |
| Incongruencia del presupuesto con relación a los programas, proyectos y requerimientos institucionales.                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>*Realizar una planeación y asignación del presupuesto en función de las necesidades institucionales, expresadas en programas y proyectos prioritarios, bajo principios de</li> </ul>   |

<sup>157</sup> [http://www.hacienda.gob.mx/.../programa\\_sectorial\\_procuraciondejusticia\\_pgr.pdf](http://www.hacienda.gob.mx/.../programa_sectorial_procuraciondejusticia_pgr.pdf)

|  |  |
|--|--|
|  | <p>racionalidad y uso eficiente de los recursos.</p> <p>*Redefinir el presupuesto actual de forma congruente con las prioridades y fomentar la actualización del marco normativo.</p>  |
| <p>La asignación del personal no es acorde a las cargas de trabajo reportadas por las áreas sustantivas.</p> | <p>*Lograr una redistribución del personal sustantivo, en función de las cargas de trabajo identificadas y valoradas de cada unidad administrativa.</p> <p>*Equilibrar las cargas de trabajo correspondientes a cada unidad administrativa, con la asignación del personal requerido.</p>  |
| <p>Falta solidez y alcance limitado del sistema de planeación estratégica.</p>                               | <p>*Rediseñar e implantar un sistema de planeación estratégica de largo alcance, que refleje las prioridades en materia de procuración de justicia.</p> <p>*Consolidar un sistema de planeación estratégica que coadyuve a la implantación efectiva de las políticas públicas diseñadas en materia de procuración de justicia.</p> |

\*Tabla basada en el Sectorial PGR final. Indd

Lo trascendental de la tabla anterior, a nuestro juicio son, la identificación y certeza de los problemas institucionales, es decir, se dan por entendidos y enterados los temas en los cuales falla reiterativamente el sistema que presenta la P. G. R.

Ahora bien, en nuestra investigación hemos encontrado el índice de efectividad del Ministerio Público, el cual se construye comparando el número de averiguaciones previas efectivamente concluidas con el total de averiguaciones previas iniciadas. En éste se señala que, según datos de CIDAC, la efectividad promedio en el ámbito de competencia local en el país es muy baja, sólo el 21% llega a concluirse efectivamente, en tanto que en el 79% restante, nunca se concluye la investigación, quedando defraudada la expectativa de justicia de los denunciantes.<sup>158</sup>

En el mismo sentido, el sistema de índices e indicadores en seguridad pública señala que, otra forma de evaluar la labor del Ministerio Público es a

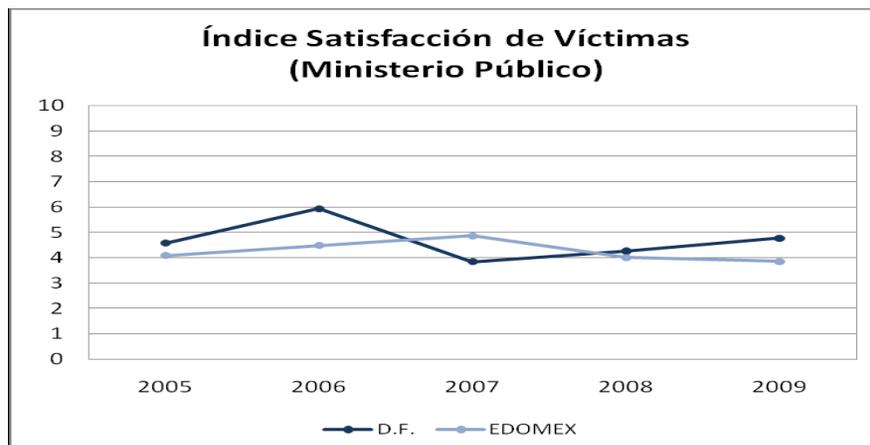
<sup>158</sup> [http://www.mexicoevalua.org/descargables/5e1a0a\\_sistema\\_de\\_indices-e-indicadores\\_en\\_seguridad\\_publica\\_completo\\_impresion\\_nov19.pdf](http://www.mexicoevalua.org/descargables/5e1a0a_sistema_de_indices-e-indicadores_en_seguridad_publica_completo_impresion_nov19.pdf)

través de la voz de las víctimas de delitos, quienes son los usuarios de primera mano del sistema. Ellos tienen la capacidad de opinar acerca del proceso y evidenciar, desde su perspectiva, espacios de mejora en la calidad de atención y el resultado esperado.

Bajo esta lógica, señala dicho sistema, se han estructurado encuestas que reflejan el sentir de los ciudadanos y víctimas acerca del servicio recibido. La fuente de información ideal para la creación de este índice es una encuesta de tipo victimológica. En particular, la encuesta de Victimización y Eficacia Institucional ENVEI-CIDE<sup>159</sup>, contiene una sección sobre desempeño institucional, donde se mide la satisfacción de las víctimas respecto a varios aspectos de los Ministerios Públicos.

Por ejemplo, presentaremos la siguiente tabla que (localizada en la encuesta anteriormente citada), solo abarca DF y Edo. Mex. Sobre satisfacción de víctimas con el Ministerio Público (PGR) en donde observamos que:

**Gráfico III.3. Índice de Satisfacción de Víctimas con el Ministerio Público**



Base: Encuesta de Victimización y Eficacia Institucional, tasas anuales (2005-2009). N: 2005 = 60 (DF), 60 (EDOMEX); 2006 = 49 (DF), 60 (EDOMEX); 2007 = 47 (DF), 50 (EDOMEX); 2008 = 101 (DF), 52 (EDOMEX); 2009 = 121 (DF), 91 (EDOMEX).

<sup>159</sup> <http://www.seguridadpublicacide.org.mx/cms/>

En el mismo sentido, para febrero de 2008, México Unido Contra la Delincuencia A. C. y Consulta Mitofsky encontraron que un 41.1% de la población encuestada considera que “es mucha” la corrupción del Ministerio Público y sólo un 40% de los encuestados estaría dispuestos a testificar en caso de presenciar un delito.<sup>160</sup>

Los anteriores datos, son solo pequeñas tomas de muestra de lo efectividad que se percibe y se tabula, así como la que los informes oficiales presentan sobre el devenir de instituciones de trascendencia nodal para la construcción del país, como lo es la Procuraduría General de la República, la cual es evaluada de forma genérica o a través del Ministerio Público.

Con lo anterior terminamos de verter los aspectos sustanciales de la construcción de los aparatos de seguridad pública. Continuando con los aparatos de seguridad nacional que nos ofrecen perspectivas complementarias a los niveles y estrategias sobre seguridad en México.

## **2.2 Aparatos de Seguridad Nacional: la Secretaría de la Defensa Nacional y el Centro de Investigación y Seguridad Nacional**

Para comenzar las disertaciones sobre este apartado, quisiéramos señalar que, los aparatos de Seguridad Nacional estructuralmente hablando son mucho más que la Secretaría de la Defensa Nacional y el Centro de Investigación y Seguridad Nacional, es decir, se compone la estructura de Seguridad Nacional con el siguiente directorio: Presidencia de la República, Secretaría de Gobernación, Secretaría de la Defensa Nacional, Secretaria de Marina, Secretaría de Seguridad Pública, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de la Función

---

<sup>160</sup> [http://www.3ersector.org.mx/index2.php?option=com\\_content&do\\_pdf=1&id=5258](http://www.3ersector.org.mx/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=5258)

Pública, Secretaría de Relaciones Exteriores, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Procuraduría General de la República y el Centro de Investigación en Seguridad Nacional.

Aunado a este directorio y parafraseando al Maestro Manuel Quijano Torres, la Secretaría de Salud debe considerarse parte de los aparatos de Seguridad Nacional, por su importancia en términos de vulnerabilidad sanitaria, sobre todo en un contexto donde las Guerras Bacteriológicas han estado presentes en la historia internacional a corto plazo.

Ahora bien, ¿por qué elegir ahondar sobre la Secretaría de la Defensa Nacional y el Centro de Investigación en Seguridad Nacional como los aparatos sustantivos dentro de la estructura de Seguridad Nacional? Es una pregunta nada compleja. Y es que, estos dos aparatos concentran y articulan en sí mismos, la información que los demás aparatos pueden ofrecer cada uno, a ello se suma los mecanismos que éstos establecen para corroborar y capturar información privilegiada y en el caso de la SEDENA, la fuerza legítima que neutraliza actos en contra de la soberanía nacional.

Por lo que su capacidad de análisis y respuesta a mi juicio los coloca por encima de los anteriores, entendiendo siempre que las estructuras de los demás aparatos de Seguridad Nacional, serán siempre su base constitutiva.

Ahora bien, una vez razonado lo anterior como la metodología para desarrollar el presente subapartado de nuestra tesis, quisiéramos presentar una cita a Gerardo Rodríguez Sánchez Lara quien señala sobre el devenir y evaluación de los aparatos de seguridad nacional que “el estudio sobre el estado que guarda un país en materia de seguridad nacional, nunca ha sido un asunto fácil de llevar a cabo, dado que cualquier estudio sobre percepciones de

amenazas y riesgos siempre cae en un abismo de subjetividad, difícil de salir. La percepción de seguridad nacional puede variar entre servidores públicos de un mismo gobierno, entre especialistas y entre la misma población. Generalmente, los estudios sobre seguridad nacional se centran en el análisis de las amenazas, los enemigos o las distintas capacidades que tienen las instituciones gubernamentales encargadas de la agenda de seguridad nacional de un país.”<sup>161</sup>

Perspectiva que sin lugar a dudas compartimos ampliamente, por lo que nuestra forma de presentar los aparatos incluirá datos históricos y evaluaciones contemporáneas sobre los mismos.

### **2.2.1 La Secretaría de la Defensa Nacional**

Como lo establece su página oficial de Internet, la cual iremos parafraseando en los siguientes párrafos argumentativos. En el afán de aclarar el devenir histórico de la creación y consolidación de ésta institución, podemos aducir que, la Secretaría de la Defensa Nacional de México “es la Secretaría de Estado al mando del Ejército Mexicano, la Fuerza Aérea Mexicana, la industria militar, el servicio de sanidad militar, cartografía, fábricas de vestuario, equipo y educación militar.”<sup>162</sup>

Su origen, según Eduardo Sosa, se remonta “al movimiento de Independencia, en donde mediante el Decreto Constitucional para la Libertad de América Mexicana de 22 de octubre de 1814, se sanciona en Apatzingán

---

<sup>161</sup> [http://www.fundacionpreciado.org.mx/biencomun/bc168/G\\_Rodriguez.pdf](http://www.fundacionpreciado.org.mx/biencomun/bc168/G_Rodriguez.pdf)

<sup>162</sup> <http://www.sedena.gob.mx/>

Michoacán, la creación de la Secretaría de Guerra, contenida en su artículo 134.”<sup>163</sup>

Posteriormente a esto, se establece el Reglamento para el Gobierno Interior y Exterior de las Secretarías de Estado y del Despacho Universal, que el 8 de noviembre de 1821, reestructura la Secretaría de Guerra, creando la Secretaría de Estado de Guerra y Marina.

Estos cambios fueron importantes para la estructuración de nuevas modificaciones que solidificaron mucho más el ejercicio en materia de seguridad y defensa nacional.

Entre las nuevas modificaciones se encuentran las Leyes Constitucionales del 29 de diciembre de 1836, en donde encontramos el establecimiento de un régimen centralista, con una nueva organización política para el país. Aquí se determina *La Cuarta Ley*<sup>164</sup>, que en su artículo 28, señala la organización del Supremo Poder Ejecutivo, configurando la creación del Ministerio de Guerra y Marina.

Ésta es sin duda, una determinación jurídica que, parafraseando los datos de la página oficial de Internet<sup>165</sup>, sobre su historia. Ratifica el 13 de junio de 1843 el documento que establece las Bases de la Organización Política de la República Mexicana, cambiando un poco el panorama sobre aquellos que proponían el federalismo.

---

<sup>163</sup> SOSA, Eduardo Ramón: *Defensa nacional: períodos y reformas de las Fuerzas Armadas*, Ed. S. N., México, 2004, p. 78

<sup>164</sup> Ídem, paráfrasis, p. 82

<sup>165</sup> <http://www.sedena.gob.mx/>, paráfrasis

En este tenor, se establece la disputa entre centralismo y federalismo, de la cual resulta ganador éste último. Por lo que, una vez restablecido en 1846, se restaura la vigencia de la Constitución de 1824. Con lo cual, según Salas y Schwartz ya para el “22 de abril de 1953 se expiden las Bases para la Administración de la República que durarían hasta la Promulgación de la Constitución”<sup>166</sup>, en la cual figura en su artículo primero, el Ministerio de Guerra y Marina. Ratificado, en el artículo 86 del Estatuto Orgánico Provisional de la República, expedido el 25 de mayo de 1856.

No obstante la restauración del federalismo en el país, el Ministerio conservó su denominación, hasta “el 23 de febrero de 1861, en que el Decreto sobre la Distribución de los Ramos de la Administración Pública, cambió su denominación por el de Secretaría de Estado y del Despacho de Guerra y Marina, situación que se mantuvo hasta la promulgación del Decreto del 16 de abril de 1861, cuando se le denominó Secretaría de Guerra y Marina, reiterándose en los Decretos del 12 de junio de 1861, 16 de diciembre de 1861, 13 de mayo de 1891 y 3 de diciembre de 1913. Y ya con la nueva constitución de 1917, también se ratifica en los decretos del 14 de abril y 31 de diciembre de 1917, el 6 de abril de 1934 y 31 de diciembre de 1935.”<sup>167</sup>

Configurándose, como la actualmente Secretaría de la Defensa Nacional, hasta y desde, el Decreto publicado el 1/o. de noviembre de 1937 y por disposición jurídica de 30 de diciembre de 1939, donde se establece también la creación del Departamento de Marina Nacional, separando sus funciones de la Secretaría.

---

<sup>166</sup> SALAS Larrazábal, SCHWARTZ Pedro et al: *La defensa nacional*, Ed. Unión Editorial, México, 1981, p. 21

<sup>167</sup> Ídem, p. 34

Por lo que, con los Decretos de 1939, 31 de diciembre de 1940, 21 de diciembre de 1946, 24 de diciembre de 1958 y del 29 de diciembre de 1976<sup>168</sup>, que promulga la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, es como se ratifica su competencia y denominación como Secretaría de la Defensa Nacional.

Así es como la SEDENA, fraguada en dos rubros: a) el ejército y b) la fuerza aérea mexicanos, consolida su objetivo tácito que es la defensa nacional. Rubros de los cuales trataremos a continuación.

❖ EJERCITO MEXICANO: En cuanto a lo referente al ejército mexicano, podemos señalar históricamente que, su aparición tiene efectivamente un contexto de guerra activa.

Nuevamente haciendo una paráfrasis sobre los datos establecidos oficialmente en su página de Internet (anteriormente citada), localizamos un punto de partida para nuestra explicación histórica, que justo da las bases para posteriormente introducir otros aspectos de crítica sistémica, que no pueden entenderse sin el contexto que ahora tratamos de presentar.

Importante es rescatar el recuento sobre el Ejército mexicano, que al parecer tiene su inicio el 1/o. de septiembre de 1939, cuando según el texto de Bernardo Reyes, que confrontamos con datos de la página, el “Ejército de Alemania invadió Polonia, haciendo que el mundo se viera convulsionado por una hostilidad bélica en la II Guerra Mundial, que habría de convertirse en la más grande de la historia.”<sup>169</sup>

---

<sup>168</sup> <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153.pdf>

<sup>169</sup> REYES, Bernardo: *El Ejército Mexicano: monografía histórica escrita en 1899 para la obra México su evolución social*, Ed. Colegio de México, México, 1984, p. 56

En este sentido y ante la alarmante emergencia producida por la suspensión de servicios marítimos internacionales que afectaban la economía nacional, en 1941, se publicó en el Diario Oficial el decreto de incautación de barcos pertenecientes a países beligerantes, por parte del gobierno mexicano.

Así, los barcos incautados, pasaron a Petróleos Mexicanos, dentro de los cuales se encontraron 3 buques alemanes de carga general y pasajeros, refugiados en Veracruz que fueron entregados a la Compañía Mexicana de Navegación.

Ello fue el motivo suficiente para que el 13 de mayo de 1942 fuera hundido el buque tanque "Potrero del Llano" por un submarino alemán apostado frente a la costa de Florida.

En acción reiterada, el 20 del mismo mes fue hundido el "Faja de Oro". Con lo cual, México reclama estos hundimientos ante el Gobierno Alemán, quien se vuelve sordo a tal reclamo.

Una vez alterados los ánimos por la insultante falta de respuesta, México, a través de su presidente en turno, Manuel Ávila Camacho, en conjunción con la autorización del Congreso, declara el 2 de junio de 1942 el estado de guerra entre México y las Potencias del Eje (conformadas por Alemania, Italia y Japón).<sup>170</sup>

Así, el 11 de septiembre de 1940 se promulga la Ley del Servicio Militar obligatorio, la que, sin embargo quedó por entonces pendiente de aplicación. Aunque cabe destacar que, el servicio era obligatorio para todos los mexicanos, entre los 18 y los 40 años de edad.

---

<sup>170</sup> Ídem, p. 61

En el mismo orden de ideas, una vez declarada la guerra a las potencias del eje, el Gobierno Mexicano colaborará con el Gobierno Norteamericano, enviando al grupo de perfeccionamiento de aeronáutica a los Estados Unidos en julio de 1944, y a partir del 1o. de enero de 1945 recibió la denominación oficial de la Fuerza Aérea Expedicionaria, conocida popularmente como Escuadrón 201.

En suma, a fin de contar con la organización suficiente para la defensa del país, se formaron comités regionales de defensa civil, integrados por organizaciones sociales, instituciones públicas y el pueblo en general. Los que quedaron bajo la dirección de autoridades militares designadas por la Secretaría de la Defensa Nacional.

Esto tuvo como consecuencia que Alemania se rindiera incondicionalmente en mayo de 1945 a los países aliados. Sin embargo, en el pacífico, Japón resistió algo más, pero con el lanzamiento de las bombas atómicas a las ciudades de Hiroshima y Nagasaki<sup>171</sup>, el gobierno japonés finalmente capitula el 15 de agosto del mismo año, poniendo fin al conflicto armado más devastador de todos los tiempos.

En la misma línea del tiempo, con la llegada al poder del Lic. Miguel Alemán Valdés, ocurrida el 1/o. de diciembre de 1946, finalizó la etapa correspondiente a los mandatarios militares; delegando algunas atribuciones que durante su gobierno se establecieron dentro de la creación del Departamento de Industria Militar<sup>172</sup>; para evitar la fuga de divisas y que nuestro país fuera autosuficiente en esa materia. De igual manera, se creó el Banco del Ejército.

---

<sup>171</sup> Ídem, p. 62

<sup>172</sup> Ídem, p. 63

Así a partir de la década de los 50', el Ejército y la Fuerza Aérea Mexicanos han creado más planteles, teniendo a la fecha Escuelas de Clases, de Formación de Oficiales, de Aplicación y Especialización, Escuelas Superiores y Postgrado. Con lo cual se consolida su presencia armada, su estatus legal y su formación abierta a los mexicanos que quieran ser parte de sus filas.

❖ FUERZA AÉREA: En cuanto a éste otro rubro de la SEDENA, como lo hemos venido haciendo, parafrasearemos en el rescate de ideas de importancia, los datos establecidos en su página oficial, antes citada. Entre otros insumos.

Con lo cual, estableceremos el andamiaje necesario para estructurar nuestra visión sobre la actuación que hoy por hoy presenta ésta instancia de Estado. Por lo que importante será señalar que los siguientes párrafos serán exclusivamente históricos.

Así pues, comencemos por señalar que el término Fuerza Aérea Mexicana, se refiere a “la totalidad del equipo aéreo y al personal que lo asiste, que es utilizado por el Colegio del Aire, el Ejército, el Estado Mayor Presidencial, las Unidades Aéreas y demás Dependencias. Al mando supremo de la Fuerza Aérea Mexicana se encuentra el Presidente de la República.”<sup>173</sup>

Habiéndose empleado su fuerza en observaciones y combates aéreos desde 1914. Tuvo su origen en el año de 1915<sup>174</sup>, cuando el entonces Jefe del Ejército Constitucionalista, Don Venustiano Carranza, convencido de las enormes posibilidades del empleo de la Aviación en Campaña, expide el 5 de febrero de 1915 el decreto mediante el cual se crea la Armada de Aviación Militar.

---

<sup>173</sup> <http://www.sedena.gob.mx/>

<sup>174</sup> Colección Varia Jurídica: *Introducción al derecho militar mexicano*, Ed. Escuela Libre de Derecho y Fondo para la Difusión del Derecho, México, 1991, p. 22

En este sentido, como lo señalan Raúl Benítez, Abelardo Rodríguez y Armando Rodríguez “la Fuerza Aérea Mexicana es una de las dos fuerzas armadas componentes de la SEDENA. Su objetivo es defender la integridad, independencia y soberanía de México, garantizar la seguridad interior, auxiliar a la población en caso de necesidades públicas, realizar acciones cívicas y obras sociales que tiendan al progreso del país y, en casos de desastre, prestar ayuda para el mantenimiento del orden, auxilio de las personas, sus bienes y la reconstrucción de las zonas afectadas.”<sup>175</sup>

Continuando con la exposición, importante es señalar que, desde 1923, la Fuerza Aérea Mexicana ha dependido de la entonces Secretaría de Guerra y Marina como un servicio del ejército, al igual que hoy en día continua encadenada a la Secretaría de la Defensa Nacional, y como lo señala el General Roberto Fierro Villalobos “con su dependencia a la SEDENA se estructura la Fuerza Aérea, sin leyes ni reglamentos específicos y sin que se considere que ésta opera en un medio distinto a los de Marina y el ejército.”<sup>176</sup> Lo que nos resulta de singular importancia en el ejercicio de reconstrucción histórica de la propia SEDENA.

En la actualidad, a pesar de que México es un país que no tiene enemigos, la Fuerza Aérea Mexicana puede verse desde un punto de positividad por sus acciones activas. Entre las que destacan la flota para cubrir necesidades del país, las de proporción de auxilio a la población civil en caso de desastres naturales o contingencias varias, los transportadores de víveres y medicamentos y las fuerzas de ayuda internacional. Entre otras.

---

<sup>175</sup> BENÍTEZ Manaut, Raúl, RODRÍGUEZ Sumano Abelardo y RODRÍGUEZ Luna, Armando: *Atlas de Seguridad y la Defensa de México 2009*, Ed. CASEDE, México, 2009, p. 369

<sup>176</sup> GRAL. FIERRO Villalobos, Roberto: *Ésta es mi vida*, Ed. Talleres gráficos de la Nación, México, 1964, p. 52

Mientras que, existen también actividades que hoy por hoy polemizan la participación y actuación de la institución pues sus tareas son competencia y atribución de otras áreas como lo es la S. S. P. y la P. G. R. En este tenor, nos referimos exclusivamente a la colaboración en las calles, para participar en la Guerra contra en Narcotráfico.

Una vez ubicados en este tema, y terminando de presentar su contexto histórico el cual no solo estructura el devenir histórico de la SEDENA, sino que también le imprime a la presente tesis la visión oficial de la conducta y formación de los integrantes de dicha institución, podríamos señalar que nos resulta menesteroso introducirnos en la otra parte de la construcción de las relaciones de la SEDENA, sobre todo en lo que respecta a su vínculo con la sociedad civil, de la cual se encarga de proteger.

En este sentido, rescatando algunos argumentos de la publicación *Impunidad Uniformada*, del informe de *Human Rights Watch*, podemos enumerar algunas de las arbitrariedades que la SEDENA ha ejecutado a través de sus miembros activos, de su omisión como institución de Estado, sobre las sanciones necesarias a sus elementos corruptos, y a través del obstáculo para que otras instancias regularan dichas arbitrariedades. De entre las cuales encontramos:

1. “Violación a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al no cumplir y hacer cumplir el orden y la paz de los y entre los ciudadanos, por sus arbitrariedades.
2. Abuso de poder físico, sobre todo en comunidades pobres.
3. Falta de averiguaciones y en su caso sanciones o denuncias sobre la obstaculización de agentes del mismo Ejército en investigaciones sobre abusos de poder.

4. Que el público en general no tiene manera de acceder a información relevante sobre las investigaciones militares ni sobre los juicios de los abusos militares contra la población civil, sino hasta que se dicte una sentencia definitiva. Y no hay forma de saber cuánto tiempo puede demorar éste proceso.
5. Los jueces militares y los consejos de guerra ordinarios, en teoría, celebran audiencias públicas, pero no existe información disponible de fácil acceso sobre las próximas audiencias, lo cual prácticamente impide que los ciudadanos comunes y los periodistas puedan asistir.
6. No existe información disponible en la página de Internet oficial de la SEDENA a cerca de qué casos serán tratados en las audiencias públicas, ni tampoco se indican las fechas o el horario en que se desarrollarán.
7. La SEDENA también aplica normas de confidencialidad en forma indiscriminada, negando el acceso a información relevante sobre el estado de las investigaciones de los abusos militares en contra de la población civil, incluso en los casos más conocidos.
8. Documentación por parte de la CNDH de casos de tortura y otros abusos cometidos por personal de la SEDENA, sin que existiera ni siquiera una sanción escrita incluso por parte de la propia CNDH.
9. Activa participación en los casos determinados “Guerra sucia” donde otrora, se denunciaron desapariciones forzadas por parte del Estado, sin que hasta la fecha haya avance alguno.”<sup>177</sup>

A lo largo de la historia sobre el proceso que configura la SEDENA hay casos que resultan crueles ante la visión de los civiles. Aquellos que nos damos cuenta, cuáles son los objetivos de Estado operados por éstas instituciones,

---

<sup>177</sup> HUMAN Rights Watch: *La Comisión Nacional de Derechos Humanos en México*, Ed. Human Rights Watch, Vol. 20, México, 2008, pp. 32-101.

hacemos énfasis en la observación y responsabilidad jurídica, política y social por los actos que comete. Por ello rescatar los anteriores puntos es importante para comprender el alcance del empoderamiento armado, cuando no tiene límites externos.

### **2.2.2 El Centro de Investigación y Seguridad Nacional**

Una vez terminada la disertación sobre la SEDENA, estableceremos algunas cuestiones de igual importancia, en términos históricos sobre el CISEN. El cual se desarrolla como un centro de inteligencia que en realidad, tiene muy poco de operar, en comparación con otras instituciones encargadas de los mismos temas, como lo es la propia SEDENA.

Comenzando por el recuento histórico sobre su origen y devenir, es importante señalar que, nuestro trabajo al respecto, se establecerá a partir de insumos entrelazados, parafraseados y elucubrados con base en: su página oficial de Internet<sup>178</sup>, el libro CISEN del cual es autor el propio Centro<sup>179</sup> y el libro CISEN de Jorge Torres<sup>180</sup>; de tal suerte que logremos establecer un panorama claro y verás sobre elementos de suma importancia, que trascienden hasta la forma de gobierno que actualmente nos rige.

Así, el Centro de Investigación y Seguridad Nacional a grandes rasgos, es “un órgano de inteligencia civil al servicio del Estado Mexicano [cuyo propósito se asegura], es generar información estratégica, táctica y operativa que permita

---

<sup>178</sup> <http://www.cisen.gob.mx/>

<sup>179</sup> CISEN: *CISEN 20 años de historia: testimonios febrero de 2009*, Ed. CISEN, México, 2009

<sup>180</sup> TORRES, Jorge: *CISEN: Auge y decadencia del espionaje mexicano*, Ed. Random House Mondadori, México, 2009

preservar la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, dando sustento a la gobernabilidad y fortaleciendo el Estado de Derecho.”<sup>181</sup>

A la par, entre las funciones anunciadas, se presenta el papel de alertar y proponer medidas de prevención, disuasión, contención y neutralización de riesgos y amenazas que pretendan vulnerar el territorio, la soberanía, el orden constitucional, las libertades e instituciones democráticas de los mexicanos, así como el desarrollo económico, social y político del país.

En este sentido, importante será simplemente recordar las definiciones sobre riesgos, amenazas y soberanía trabajadas en el capítulo anterior, para comprender los alcances a los cuales tiene derecho fáctico el Estado Mexicano a través de éstas instituciones. De tal suerte que en capítulos posteriores pueda comprenderse nuestra posición.

Según entendemos de lo estudiado, el CISEN nació subordinado a la Secretaría de Gobernación, en cuyo reglamento interno se establecieron sus principales atribuciones. Éstos fueron en realidad, siete breves párrafos que bastaron para legitimarlo en medio de la ambigüedad jurídica.

Según Torres, “su base jurídica se establecería y operaría en un sistema de investigación e información para la seguridad del país y se encargaría de convertir en inteligencia el dato, el informe o el testimonio recabado, lo cual se contiene en el artículo 28 del reglamento que le dio vida.”<sup>182</sup>

El primer antecedente del CISEN, (entendido como la realización de servicios de inteligencia en México), se remonta a “la creación de la Sección

---

<sup>181</sup> <http://www.cisen.gob.mx/>

<sup>182</sup> Torres, Op. Cit., p. 42

Primera de la Secretaría de Gobernación en 1918 durante el gobierno constitucionalista del presidente Venustiano Carranza.”<sup>183</sup>

Acto que, después de un tiempo de estabilidad práctica, se repiensa para construir en 1929, durante el gobierno de Emilio Portes Gil, el Departamento Confidencial<sup>184</sup>, que entre otras cosas, contaba con dos clases de agentes: de información política y de policía administrativa.

Ya para el periodo comprendido por el gobierno de Lázaro Cárdenas, dicho Departamento se transformó en “la Oficina de Información Política en 1939”<sup>185</sup>, la cual tenía la tarea de hacer toda clase de investigaciones relativas a la situación política del país y prestar los servicios confidenciales que le solicitaran los altos funcionarios de la Secretaría de Gobernación.

“Durante la segunda Guerra Mundial, la Oficina de Información Política se transformó en el Departamento de Investigación Política y Social en 1942, el cual se encargaba de atender asuntos de orden político interno principalmente. Sin embargo, la participación del país en la guerra hizo necesario ampliar sus funciones con el propósito de cimentar un servicio de inteligencia orientado principalmente al control de extranjeros.”<sup>186</sup>

Por otro lado, al inicio de la Guerra Fría al parecer, se establece la Dirección Federal de Seguridad específicamente ya, para 1947. La cual inicialmente dependió directamente de la Presidencia de la República y durante el gobierno de Adolfo Ruiz Cortines se adscribió nuevamente a la Secretaría de

---

<sup>183</sup> CISEN, Op. Cit, p. 21

<sup>184</sup> Ídem, paráfrasis, p. 34-40

<sup>185</sup> <http://www.cisen.gob.mx/>

<sup>186</sup> <http://www.cisen.gob.mx/>

Gobernación.<sup>187</sup> En este sentido, la Dirección Federal se encargaba de vigilar, recopilar, analizar e informar los hechos relacionados con la seguridad de la Nación y en su caso, hacerlos del conocimiento del Ministerio Público Federal, proporcionando estabilidad en general y en particular resguardo a funcionarios extranjeros que visitaran el país, cuando fuese necesario.

Paralelamente a éstos hechos, el Departamento de Investigación Política y Social cambiaría según los intereses del gobierno en turno, a una Dirección General de Investigaciones Políticas y Sociales particularmente en 1967. En donde según la página oficial del CISEN, su “propósito era estudiar los problemas de orden político y social del país; así como realizar encuestas de opinión pública sobre asuntos de relevancia nacional.”<sup>188</sup>

En el mismo orden de ideas, un hecho sin duda importante en la construcción de lo que hoy se conoce como el CISEN, se gestó en 1985 cuando el presidente Miguel de la Madrid disolvió la Dirección Federal de Seguridad, pues según Torres “no confiaba en ésta”<sup>189</sup>. Su idea era crear un nuevo organismo político, el cual fue el resultado de la visión jurídica de Oscar de Lassé, quien dio pauta para la creación de la Dirección General de Investigación y Seguridad Nacional (DGISEN), con el propósito de establecer un marco funcional y administrativo que integrara mejor las distintas fases de la producción de inteligencia, evitando duplicidades entre lo que anteriormente eran la DGIPS y la DFS, y asimismo, se eliminaran prácticas que comprometieran el prestigio y solvencia de esas instituciones.

---

<sup>187</sup> Torres, Op. Cit., p. 44

<sup>188</sup> Ídem, p. 43

<sup>189</sup> Ídem, p. 45

Este planteamiento se sofisticaría con la propuesta del Carlos Salinas de Gortari, quien como sabemos, llega al gobierno del país en medio de una crisis política, luego del cuestionado triunfo electoral que le imputa la presidencia. Así, el 13 de febrero de 1989 cambia el DGISEN por el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), designando al Gral. Jorge Carrillo Olea como su primer Director General.

En este tenor, a penas en abril de 2004, ya con otro gobierno que cambia por primera vez el partido en la gubernatura federal, se ampliarían entre otras cosas, las facultades del Senado de la República para legislar en materia de Seguridad Nacional, y del Ejecutivo Federal para preservarla.

Con lo cual, en enero de 2005, se publicó la Ley de Seguridad Nacional,<sup>190</sup> que dio inicio a una nueva etapa en el ámbito de la Seguridad Nacional al simplemente establecer definiciones (cuestionables o no), sobre los alcances, límites y controles a los que está sujeto el CISEN, y al establecer los términos de la corresponsabilidad con que los poderes Legislativo, Judicial y Ejecutivo, actúan para preservar la seguridad de la Nación.

Con ello, se estructuraría un nuevo enfoque sobre los alcances del CISEN, por lo que dejar clara cuál es su misión y visión, es menesteroso en tanto afirma la delimitación oportuna y clara de sus funciones. Así pues, como Misión: señalan “la producción de inteligencia estratégica para la toma de decisiones, a fin de preservar la Seguridad Nacional, la Gobernabilidad y el Estado de Derecho. [Y como Visión:] ser el referente indispensable de inteligencia estratégica del Estado

---

<sup>190</sup> <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSegNac.pdf>

Mexicano, reconocido por su capacidad de anticipación, para la toma de decisiones en materia de Seguridad Nacional.”<sup>191</sup>

Ahora bien, hablar de éstos acontecimientos deja de lado, cuestiones que tenemos que atender al hablar de la construcción del CISEN como un aparato de seguridad nacional.

Y es que, la inteligencia producida; establecida como un hecho necesario para preservar la seguridad Nacional entre otras cosas. Ha resultado en la mayoría de las veces, un instrumento para que un grupo político mantenga su poder, social y gubernamental. Vulnerando con ello, los derechos fundamentales de los ciudadanos, como por ejemplo, aquel que establece la privacidad. Allegándose por tanto, de prácticas no públicas, cuestionables y poco claras en términos de opinión pública; y dando el espacio suficiente para la discrecionalidad no solo en su aplicación sino en la distribución de los recursos públicos destinados a ésta función.

En este caso podemos pensar como otro ejemplo, cómo las estructuras del CISEN han sido utilizadas por los gobiernos de extracción priísta y panista para atender agendas particulares, dejando de lado la agenda de seguridad nacional, lo que ha provocado una crisis muy comentada entre las esferas políticas, agravada ya, con la llegada de Eduardo Medina Mora en la dirección del CISEN tras el triunfo de Vicente Fox en 2000.

Sumado a lo anterior, podemos interrogarnos sobre la rendición de cuentas que todo órgano de la Administración Pública debe presentar, (sobre todo a partir justamente del 2000, donde se alardea de una transición democrática), si bien

---

<sup>191</sup> <http://www.cisen.gob.mx/>

comprendemos la tarea misma de dicha institución, también nos resulta claro que existe una seria discusión entre la relación de lo público y lo privado, que debe respetarse ante cualquier determinación. No reduciendo o imposibilitando una acción de sanción sobre funcionarios o hechos que vulneran el principio de seguridad pública desde el ciudadano como individuo. El cual hoy por hoy esta imposibilitado de saber siquiera, qué casos en materia de abuso existen, cómo darles seguimiento y cuáles han sido las sentencias, en caso de haberlas.

A la par de los puntos anteriores, otros que igualmente creemos pertinentes de mencionar, resultan de pensar que el CISEN fue diseñado para vigilar al adversario y acosar al enemigo en un contexto de hegemonía política, sin bases jurídicas y dotado de impunidad.

En este sentido el propio Eduardo Medina Mora declara que: “destaca la carencia de un enfoque que hiciera de los productos del CISEN un elemento realmente útil en la toma de decisiones: el sobre dimensionamiento de los riesgos, que generó una ponderación excesiva de las amenazas; un deficiente aprovechamiento de las habilidades institucionales con una planeación estratégica inadecuada; una cooperación internacional limitada, que no corresponde cabalmente a la ubicación de riesgos en un entorno globalizado como el que hoy vivimos, así como una excesiva rigidez en la estructura de mando y una imagen pública altamente cuestionada, es lo que ofrece el CISEN.”<sup>192</sup>

En torno al mismo argumento, Jorge Torres destaca en su libro que: “entre las deficiencias vinculadas a la lógica del régimen con la cual se operaba, cabría señalar que la debilidad institucional del CISEN, producto de la ausencia de un marco jurídico apropiada que lo faculte, norme y acote su acción, no le permitió al

---

<sup>192</sup> <http://www.jornada.unam.mx/2001/07/20/010n1pol.html>

organismo mantenerse al margen de solicitudes no apegadas a los temas propios de su función, ni evitar que la información obtenida fuera puesta a disposición de instancias o personas a las que no correspondía conocer de los trabajos del centro. En algunos casos, personal de la institución o usuarios del CISEN filtraron información en búsqueda de satisfacer sus intereses con el consecuente daño que ello produjo.”<sup>193</sup>

Ahora bien, pensar que los sistemas de información estén del todo en buen nivel resulta poco creíble cuando trasciende que, entre agosto de 2001 y junio de 2008, unos 21 agentes operativos del centro murieron en actividades directamente relacionadas con su trabajo. Y que quince agentes fueron asesinados en el sexenio de Vicente Fox y seis más entre octubre de 2007 y febrero de 2008. Sumado a las anteriores declaraciones, puede verse la vulnerabilidad por la cual pasan los servicios de inteligencia mexicana.

En suma y como conclusión podemos señalar que, al elucubrar algunos cuestionamientos sobre el análisis de la estructura del CISEN, solo apreciamos que amparados en la impunidad que les proporcionaba el concepto de seguridad nacional, los funcionarios del CISEN, se atrincheraron como topos en un búnker en la delegación Magdalena Contreras. Además, debido al excesivo secreto en el que manejan sus operaciones y sus actividades, NO es posible enumerar los verdaderos éxitos del CISEN en relación con la seguridad del país. Pero SI conocemos los fiascos, el abuso de poder y la impunidad con los que operan algunos funcionarios y agentes.

Dejando para aquellos que piensan el Estado como un todo necesario, la tarea de la operatividad y transparencia de instituciones que, aunque dedicadas a

---

<sup>193</sup> TORRES, Op. Cit, p. 23

la creación de inteligencia, generan un gasto público excesivo (por más de 2000 millones de pesos, gastados en operativos, instalaciones y 3000 empleados<sup>194</sup>) como para que los mexicanos, a quienes se les debe como sociedad la creación de éstas instituciones; y como ciudadanos, la transparencia en los procesos, no puedan siquiera conocer los canales de operatividad de sus instituciones y en éste sentido ni siquiera haya una rendición de cuentas efectiva.

### **3. 2005-2009: UN PERIODO DE CAMBIOS**

Cuando comenzamos la presente investigación de tesis, quisimos enfocarnos en un periodo importante sobre el tema que nos interesa trabajar, referente a la dicotomía a veces presentada, entre la seguridad pública y nacional.

Leyendo artículos, libros y revistas especializadas, nos encontramos con un espacio radicalmente distinto en los años conferidos de 2005 a 2009; donde la gestación previa de elementos sobre estos temas, comienzan a verse intensificados por cambios a favor y en contra de las instituciones y la plataforma jurídica en general.

En este sentido, los insumos antes presentados como antecedentes, también fungen como marco referencial, de lo que aquí queremos exponer. Primero, debido a que mucho de lo que aportan las estructuras en materia de seguridad, sea nacional o pública; representan los *in put's* (como señalaría David Easton<sup>195</sup>), que permean el sistema político mexicano.

---

<sup>194</sup> Torres, 36

<sup>195</sup> EASTON, David: *Esquema para el análisis político*, Ed. Amorrortu, México, 2006.

Dichos *in put's* son recibidos como elemento de interacción y configuración para nuevos comportamientos, tanto en la esfera política como en la social.

Segundo, porque su auge y/o decadencia trasminan los suelos institucionales que dan cabida o no, a los procesos democráticos que puede llegar a vivir *facticamente* el ciudadano de a pie.

En este tenor, hablar de corrupción, nepotismo, tráfico de influencias, ignorancia en los procesos gubernamentales o involuntad política; resultan para muchos un tema obvio de vinculación entre teoría y práctica; mientras que para otros representa un insulto a su moral o sus labores. Sea por la posición que pueden llegar a tener o representar en términos de éstas mismas esferas, o porque sus intereses están dentro de éstos instrumentos burocráticos, que en la actualidad han quedado rebasados por la dinámica social, de la cual, los propios ciudadanos exigen eficacia y eficiencia, por el simple hecho de ser ámbitos de la vida pública.

El resultado es que la actuación de los aparatos de seguridad contenidos de observación pública, sirven por igual para garantizar la consecución de los fines para los que fueron creados.

Tercero, porque simplemente son los instrumentos por los cuales se pone en práctica la defensa o la violación de los derechos humanos e inclusive en caso de presentarse un escenario de violación, los propios derechos orgánicos se ven comprometidos.

En este tenor, saber que estas instituciones son perfectibles no basta, sobre todo cuando existe reiteración diaria en la diferencia entre lo que dicen hacer y lo

que hacen, configurando una disyuntiva que pone en medio la vida, seguridad y garantía de civiles inocentes.

Desde luego, reconocer la diferencia entre lo que el Estado hace y lo que dice hacer puede provocar debates. Desafortunadamente éstos son desiguales. Quien justifica los procedimientos e instrumentos de los que se vale la seguridad nacional como principio válido y necesario, tiene a su favor la oscuridad que impide contar con la suficiente información empírica con respecto a las prácticas reales de los aparatos responsables de la misma. La información disponible es fragmentada, ha fluído de manera irregular y mediante canales que hasta ahora sólo permiten aproximaciones iniciales de carácter científico social.

Es decir, desde un enfoque estrictamente pragmático, el terreno en el que se posicionan los operadores de la seguridad nacional y pública en México, configuran una valoración de mayor o menor grado de coherencia con respecto a los derechos. Es decir, se acepta y asume que entre aquella y éstos hay necesariamente una relación de grado, bajo la propuesta de que la seguridad nacional puede, hasta cierto punto, respetar los derechos consagrados en la base constitucional. Esta dimensión desde luego no alcanza a vincular el discurso manifiesto, con la práctica común.

Y como lo habíamos mencionado, es claro que quienes operan los instrumentos de seguridad nacional, no pueden reconocer la invalidez constitucional de su función. Esto ratifica la distinción entre los fines manifiestos y latentes, del Estado.

En este sentido, uno de los primeros cambios del periodo, es el nacimiento de la Ley de Seguridad Nacional, la que ocurre en un contexto en donde las instituciones encargadas del ejercicio de inteligencia constreñido en los elementos

de la seguridad nacional, carecían de un andamiaje jurídico que le diera sentido, dirección y limitantes sobre sus actividades diarias para tal fin.

Y es que, la perspectiva del comportamiento de las instituciones del Estado y la ausencia de referentes jurídicos, se proyectó asimismo, en la ausencia de respuestas en cuanto a las características del proceso de toma de decisiones. Tales como establecer:

1. ¿Cómo se decide que un conflicto es de seguridad nacional?
2. ¿Quién participa en esta decisión?
3. ¿Existe una metodología previa que establezca hipótesis generales a las cuales se vincula un caso concreto?
4. ¿Qué procede una vez clasificado el conflicto como asunto de seguridad nacional?
5. ¿Quién interviene en el terreno operativo?
6. ¿Cuáles son los controles aplicados sobre este proceso decisorio y operativo?
7. Y ¿Existen mecanismos de rendición de cuentas, en la materia?

En el centro de estos cuestionamientos está la discusión sobre los controles internos y externos que deben existir, no solo en ésta, sino en cualquier esfera de actuación del Estado. Es así como nace la Ley de Seguridad Nacional, bajo la premisa de dar certeza a los procesos que conferirían a ciertas instituciones, con el afán de evitar la duplicidad de funciones y los conflictos de interés.

Bajo la lógica de una certeza, que establece por lo menos en el discurso jurídico, los mecanismos de un primer control sobre la operatividad que en última instancia trata de resguardar los intereses de la nación.

Un segundo cambio sustancial en el periodo 2005 a 2009, es sin lugar a dudas, el trato directo que se le dio, desde los mecanismos de seguridad del Estado, al tema del narcotráfico.

Frente al panorama descrito, la guerra contra el narcotráfico nacional e internacional a cargo de las autoridades civiles y castrenses parece no tener fin en el tiempo, ni restricción en el espacio del territorio mexicano. No existe un escenario de operaciones con una vanguardia y una retaguardia definidas, ni posibilidades de victoria rápida o al menos cercana.

A lo más, se aspira a mantener el control del narcotráfico por parte de las instituciones del Estado mexicano, a fin de que no rebase la capacidad de respuesta estatal para que prevalezca un favorable equilibrio de fuerzas.

Equilibrio que a mediano o largo plazo puede resultar catastrófico para la salud y la seguridad de la nación, así como la seguridad del Estado, considerando que social y territorialmente, existe una creciente y extendida drogadicción infantil y juvenil, y una obvia presencia del narcotráfico en el territorio, la sociedad y el propio Estado.

A la par del narcotráfico se puede también involucrar como otro tema, de mayor observación en el periodo 2005 a 2009, la cuestión de los altos recursos para el combate al narcotráfico y al crimen organizado. Ya que, el destino que se les da, a veces resulta incierto o procede de forma irregular.

Un ejemplo de lo anterior lo podemos localizar en la nota del periódico *El Universal*, del domingo 3 de julio, en donde aparece el artículo intitulado: “ ‘El combate antinarco enriquece a 5 empresas’ En dicho artículo se establece que cinco empresas privadas de Estados Unidos obtienen la mayor tajada en el

combate contra el narcotráfico al concentrar 57% de los 3.1 mil millones de dólares que el gobierno estadounidense destinó para la lucha antidrogas en Latinoamérica y en el caso de México, el gobierno estadounidense ha gastado 170.6 millones de dólares en contratos con esas compañías, señala un reporte del Subcomité de Seguridad Interna del senado de ese país.”<sup>196</sup> Con muchos más detalles y cifras de cabal importancia, es preciso para quien quiera conocer a profundidad el contenido del artículo, lo busque en <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/186767.html>.

La referencia a tal artículo a propósito de lo que venimos elucubrando sobre el proceso de cambios en materia de seguridad pública y nacional, abre un espacio para cuestionarnos sobre las intenciones reales de dichos cambios y el proceso jurídico que ha tenido que trabajar para favorecer ¿a quienes? ¿Por cuánto dinero y por cuánto tiempo? Es decir, en este sentido será valido cuestionarnos si es o no posible ¿pensar que ésta lucha, solo es la teatralidad de la confección del fortalecimiento a la trasnacional del narcotráfico?

Pues justamente a partir de este tema, como uno de los pocos que convergen la seguridad pública y nacional en un mismo espacio de análisis, contiene los elementos necesarios para pensar su actividad rumbo a estos años.

Un cuarto tema que puede contemplarse en los cambios establecidos en el periodo 2005 a 2009 es la creación primero del Consejo Nacional de Seguridad Nacional, el 2 febrero de 2005; luego la creación del Consejo Ciudadano de Seguridad Pública, en 2007 y finalmente la creación del Consejo Nacional de Seguridad Pública, en 2008. Con lo cual se establece una nueva metodología de trabajo que trata de dar mayor articulación y coadyuvancia interinstitucional.

---

<sup>196</sup> <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/186767.html>

Ahora bien, en nuestra investigación encontramos una serie de elementos y características de tres modelos teórico-prácticos sobre la Seguridad Nacional en America Latina y Europa que data del 2000, de la cual se establecen categorías de análisis que resumen claramente, los elementos más importantes en términos comparativos y analíticos sobre nuestro tema. De tal suerte que esta propuesta sirve para identificar a modo propio, hacia dónde se dirige nuestra seguridad con los elementos y particularidades mexicanas:

| <b>MODELOS</b>   |   |  |
|--|---|--|
| <b>BRASIL, ARGENTINA Y CHILE</b>   | <b>CENTROAMÉRICA</b>  | <b>ALEMANIA, BÉLGICA, CANADÁ, FRANCIA, ITALIA Y REINO UNIDO</b>  |
| <b>CARACTERÍSTICAS</b>   |   |  |
| <p>a) Existencia de organismos de inteligencia civiles que incluían personales civiles y militares, presididos por el segundo, generalmente en activo.</p> <p>b) Amplias facultades de coordinación y de actuación.</p> <p>c) Medios propios para obtener información y poder realizar operaciones de inteligencia.</p> <p>d) Dependencia directa de la presidencia de la Nación.</p> <p>e) Competencias virtualmente ilimitadas y sin control alguno.</p> <p>f) Objetivo principal: en el marco del conflicto Este-Oeste, combatir la influencia ideológica del bloque oriental, por ello se incorporó a estos aparatos de inteligencia el combate al terrorismo, el comunismo y en general contra la disidencia política de todo tipo.</p> | <p>a) Carencia de organismos de inteligencia civiles y la exclusiva existencia de organismos de inteligencia militares con competencia ampliada a la seguridad interior, incluyendo inteligencia política y policial.</p> <p>b) El concepto de <i>defensa</i> se constituyó en la base de su competencia, por lo cual sus funciones también abarcaron la contención del comunismo y la lucha contra el terrorismo.</p> <p>c) El concepto de <i>defensa</i>, (<i>“guerra total y permanente en todos los ámbitos del propio país, contra el enemigo ideológico”</i>) tenía por misión fundamental la prevención y lucha contra las alteraciones de orden interno y contra el comunismo; el control de la disidencia política y, posteriormente, la lucha contra el narcotráfico, el terrorismo y los conflictos sociales.</p> <p>d) Los organismos eran entidades autosuficientes y autónomas respecto del poder civil, cuando éste existía.</p> | <p>a) Creación e institución de los aspectos más importantes de los organismos de inteligencia, a través de normas de carácter público.</p> <p>b) Distinción de los fines que son competencia de los organismos de inteligencia, entre conflictos internos y externos, evitándose el otorgamiento de competencias en ambos aspectos a un único organismo.</p> <p>c) Estricta determinación de competencias en materia de inteligencia interior. Tales actividades no comprenden en ningún caso el normal proceso político, ni las actividades de los particulares como miembros de organizaciones políticas, sociales, religiosas o sindicales lícitas.</p> <p>d) Dependencia orgánica de los organismos de inteligencia interior y contrainteligencia, de los ministerios del interior o equivalentes.</p> <p>e) Existencia de coordinación al más alto nivel gubernamental.</p> <p>f) Existencia de órganos y sistemas de supervisión y control externos e internos.</p> |

\*Cuadro de elaboración propia fundamentado en los aportes de cita textual sobre Ugarte, José Manuel<sup>197</sup>

<sup>197</sup> UGARTE, José Manuel, *Legislación de Inteligencia, Legitimidad y Eficacia*, Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos y Asociación para el Estudio y Promoción de la Seguridad en Democracia, Guatemala, 2000. pp. 11 a 31.

El anterior cuadro establece los parámetros de políticas aplicadas en materia de seguridad nacional y a veces pública, que caracterizan a los modelos democráticos, autoritarios, o céntricos, con lo que por su historia y contexto han podido consolidarse en sus regiones.

En este sentido, un ejercicio importante es poder identificar qué características son aplicables al contexto mexicano, siempre teniendo en cuenta que los aspectos básicos generales que caracterizan a los aparatos de inteligencia más democráticos son:

- a) “El control: característica fundamental de las legislaciones sobre inteligencia en las democracias desarrolladas. Dicho control incluye en lugar preferente, la preservación de los derechos y garantías individuales de sus habitantes, ante la actividad de inteligencia.
- b) La especialización: supone que las distintas funciones que comprende esta actividad, no sean adjudicadas al mismo órgano u organismo.
- c) Límites al interior: establecimiento de claros y precisos límites al ejercicio de la actividad al interior del propio país. Mientras que los sistemas latinoamericanos citados no diferencian entre inteligencia exterior e interior, y no contienen límites a la segunda, en tanto se le concibe como una defensa total del gobierno y no del Estado.”<sup>198</sup>

---

<sup>198</sup> LÓPEZ Portillo Vargas, Ernesto: Hacia la Ley de Seguridad Nacional: reflexiones para un ejercicio legislativo inédito. En: <http://pdba.georgetown.edu/Security/citizenssecurity/Mexico/evaluaciones/LeySeguridadNacional.pdf>

Así, podemos distinguir cuáles han sido en términos reales los cambios en la materia, de tal suerte que el discurso sobre las acciones, no nos sorprenda frente a los hechos que caminan en dirección contraria.

Ahora bien, pasemos a indagar sobre las leyes y consejos que durante el periodo establecido para nuestro estudio se han configurado, de tal suerte que tengamos un amplio panorama de cómo es que funcionan, para que son creados y si a pesar de su corto tiempo han sido efectivos.

### **3.1 La Ley de Seguridad Nacional**

La ley de Seguridad Nacional, comprende su aprobación en el DOF del 31 de enero de 2005. Una de las noticias en la materia con las que el periodo a estudiar concreta su objetivo de observación.

Para nosotros en torno a ello, será importante precisar datos encontrados respecto a su origen y devenir para entender el fenómeno de aproximación mismo, sobre el estudio del tema. Mecánica que hemos venido implementando en la presente tesis, para aclarar lo más posible el meollo de la dicotomía esbozada.

Recordando a Ernesto López Portillo, al cual ya hemos citado con antelación y quien redacta su texto sobre "*Hacia la ley de seguridad nacional...*", hemos de señalar que "al menos desde principios de la década de los noventa, circuló de manera restringida la información de que el gobierno federal tenía ya listo un proyecto de la ley de seguridad nacional. Una década después, la transición política mexicana y el conflicto internacional referido, convergen y crean las presiones políticas y sociales suficientes para sumar los consensos necesarios que permitan, primero, introducir formalmente el tema a los primeros sitios de la agenda legislativa de todos los partidos políticos; segundo, llevarlo al debate en el

Senado y en la Cámara de Diputados, y tercero aprobar el instrumento jurídico que corresponda.”<sup>199</sup>

Su posición plantea un escenario originario para la Ley de Seguridad Nacional, por ello quisimos rescatarlo, pues las aproximaciones sobre su contexto nos dan la claridad buscada.

Y es que al parecer, durante la campaña por la Presidencia de la República, Fox prometió en varias ocasiones introducir las actividades de seguridad nacional en el Estado de derecho. En concreto, ofreció promover la promulgación de un marco normativo que regulara el Centro de Investigaciones y Seguridad Nacional (CISEN). Motivado en las irregularidades que le afectaron en su campaña (donde hemos de recordar el escándalo sobre espionaje en el que se vio envuelto).

Una vez dentro del poder ejecutivo, promovió la iniciación de diálogos y consultas formales entre el poder a su cargo y el Congreso de la Unión. En este sentido se comenta que, el primer aspecto fue estudiar las posibilidades de llevar a cabo trabajos conjuntos que derivaran en una propuesta normativa donde se recogiera el mayor consenso posible de unos y otros, así como los enfoques del sector especializado.

Según lo que hemos leído, la importancia del tema había sido ya reconocida por parte de los partidos políticos, principalmente mediante declaraciones esporádicas de algunos de sus miembros. De hecho, El Partido de la Revolución democrática presentó en la cámara baja el primero de agosto de

---

<sup>199</sup> Ídem s/p.

2001, una iniciativa de decreto que expide la Ley de Seguridad Nacional, Información y Organismos de Inteligencia<sup>200</sup>, que se sumó al debate en curso.

Por su parte, el 8 de noviembre el Partido Revolucionario Institucional presentó una iniciativa de decreto de reformas constitucionales, a efecto de conferir al Congreso la atribución de “legislar en materia de seguridad nacional” y al presidente la de “preservar la seguridad nacional”.<sup>201</sup>

Estos son los puntos nodales de su confección. Así la Ley de Seguridad Nacional fue fortaleciendo el campo de su cultivación, para en lo sucesivo ser publicada.

¿Qué es lo que ofrece ésta Ley? En su capítulo único, a la par de dar certezas sobre ciertos mecanismos de acción tanto del CISEN como de la SEDENA, la Ley establece algunos parámetros básicos sobre:

1. concepto de seguridad nacional
2. concepto de amenazas
3. concepto de consejo de seguridad nacional
4. instituciones por las cuales operará
5. concepto y límites sobre inteligencia
6. objetivos y principios
7. atribuciones y funciones

---

<sup>200</sup> BARBOSA Huerta, Luis Miguel (Diputado): *Iniciativa de decreto que expide la ley de seguridad nacional, información y organismos de inteligencia, y adiciona los artículos 39 y 90 de la ley orgánica del congreso general de los Estados Unidos Mexicanos*, Cámara de Diputados, México, 2001.

<sup>201</sup> FAYAD Meneses, Omar (Diputado): *Iniciativa de Decreto de reformas a la fracción XXVIII del artículo 73, y a la fracción VI del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, México, 2001.

Con lo cual, en esencia se establecen las bases de operatividad de la seguridad nacional en el país. En este tenor existen algunas inconformidades por lo escueta que resulta la ley, y por el remarcado posicionamiento a enfocarse en prácticas estadounidenses. Cabe destacar que, aunque fuera del periodo estudiado, en la actualidad existe una seria discusión sobre una reforma que de mayor libertad a las ejecuciones operacionales de la SEDENA, en aras de contrarrestar las actividades del crimen organizado. Lo que muchos ven riesgoso para la defensa y permanencia de los derechos humanos de civiles.

A la par se ha dado un hecho histórico en materia de derechos humanos, pues la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha aprobado por unanimidad que los soldados que cometan una violación contra los derechos de algún civil, serán juzgados en tribunales civiles por su arbitrariedad.

Hechos que, a pesar de que no corresponden al periodo estudiado, no quisimos dejar pasar por alto, por la importancia que tienen y porque pueden ser un referente más para comprender cual ha sido la línea que trazó el gobierno mexicano en materia de seguridad nacional.

### **3.2 El Consejo de Seguridad Nacional**

Según la Ley de Seguridad Nacional, se entiende por Consejo de Seguridad Nacional a “Instancias instituciones y autoridades que en función de sus atribuciones participen directa o indirectamente en la Seguridad Nacional.”<sup>202</sup>

El Consejo de Seguridad Nacional por tanto, será la instancia deliberativa cuya finalidad es establecer y articular la política en la materia. Y estará integrado por:

---

<sup>202</sup> <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSegNac.pdf>

- El Titular del Poder Ejecutivo Federal, que lo preside;
- El Secretario de Gobernación, que funge como Secretario Ejecutivo;
- El Secretario de la Defensa Nacional;
- El Secretario de Marina;
- El Secretario de Seguridad Pública;
- El Secretario de Hacienda y Crédito Público;
- El Secretario de la Función Pública;
- La Secretaria de Relaciones Exteriores;
- El Secretario de Comunicaciones y Transportes;
- El Procurador General de la República;
- El Director General del Centro de Investigación y Seguridad Nacional.

Adicionalmente, el Consejo cuenta con un Secretario Técnico nombrado por su Presidente.

Instalado a partir del miércoles 2 de febrero de 2005, de conformidad con lo que mandata el artículo 12 de la Ley de Seguridad Nacional ya antes citada, su constitución se enmarca en un contexto que para la fecha fue novedoso, en términos de corresponsabilidad entre los tres poderes de la Unión, garantizando en primera instancia la configuración de un Estado de derecho al limitar y especificar las atribuciones en la materia.

Ha tenido avances definidos como el acuerdo por el que se establece un Comité Especializado de Alto Nivel para coordinar las acciones del Poder Ejecutivo Federal que dan cumplimiento a las obligaciones internacionales del Estado mexicano en el ámbito nacional en materia de desarme, terrorismo y/o seguridad internacionales.<sup>203</sup> Del Lunes 28 de mayo de 2007.

---

<sup>203</sup> <http://www.cisen.com.mx/pdfs/acuerdos/ConsejoSegNac.pdf>

Dicho comité es un órgano auxiliar del Consejo de Seguridad Nacional que actuará como Autoridad Nacional responsable del enlace internacional y de la coordinación en el ámbito interno. Y para su cumplimiento contara con un órgano ejecutivo, el cual recaerá en el CISEN.

Así este Consejo regulado por la Ley de Seguridad Nacional, permite garantizar por una parte la eficacia y eficiencia en algunos asuntos sobre la materia, pero por otra, como señala el anteriormente citado Gerardo Rodríguez Sánchez Lara entre los retos a la seguridad nacional se encuentra “la institucionalización de la figura del Consejo de Seguridad Nacional. [Ya que] aunque el Secretario Técnico del Consejo de Seguridad Nacional es de facto el consejero de Seguridad Nacional del Presidente de la República, tanto por el nombramiento como por la autonomía presupuestaria y por sus atribuciones, resulta indispensable que esta figura quede debidamente establecida en la Ley de Administración Pública Federal con un rango similar al del Consejero Jurídico de la Presidencia. Esto le permitirá cumplir plenamente con el espíritu de la Ley de Seguridad Nacional y se instituirá una función clave de asesoría, equilibrio y apoyo en materia de coordinación de esfuerzos en el seno del Consejo de Seguridad Nacional.” Señala el autor.

Ello resulta muy importante pues como sus compromisos son de Estado, no tener contemplada su figura en la Ley de Administración Pública Federal, implica una vacuidad en su responsabilidad respecto a esta nueva función y por tanto también una vaporosidad en el ejercicio de funciones, que pueden diluirse con respecto a otros cargos públicos.

Debido a que sus sesiones no son públicas, existe muy poco material respecto a la labor y agenda que someten a discusión más puntualmente que la

que se puede suponer a partir de las definiciones establecidas en la Ley de Seguridad Nacional.

Y como es de reciente creación, no hay tampoco acceso a minutas de reuniones posteriores, limitando el ejercicio de observación sobre el propio consejo.

### **3.3 El Consejo Nacional de Seguridad Pública**

El Consejo Nacional de Seguridad Pública, fue creado en el 2008, bajo la lógica de generar redes entre todos los ámbitos de gobierno para contribuir a la disminución en materia de inseguridad pública.

Este consejo sesiona 2 veces por año. Y es definido en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública como “la instancia superior de coordinación y definición de políticas públicas”<sup>204</sup> en el Capítulo 1, Art. 10.

En éste sentido, está integrado por:

1. El presidente de la República, (quien lo preside)
2. El Secretario de Gobernación
3. El Secretario de la Defensa Nacional
4. El secretario de Marina
5. El Secretario de Seguridad pública
6. El Procurador General de la República
7. Los Gobernadores de los Estados
8. El Jefe del Gobierno del Distrito Federal
9. Y el Secretario Ejecutivo del Sistema.

---

<sup>204</sup> <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNSP.pdf>

En torno a su organización la propia legislación antes citada, señala que el Consejo podrá invitar, por naturaleza de los asuntos a tratar, a las personas, instituciones y representantes de la sociedad civil que puedan exponer conocimientos y experiencias para el cumplimiento de los objetivos de la seguridad pública. Y que dicha participación será con carácter HONORÍFICO.

Un asunto de nodal importancia es que en este sentido será invitado permanentemente al consejo, el presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Cuestión que retomaremos con posteridad.

Por su naturaleza, el consejo tiene como atribuciones:

- I. “Establecer los instrumentos y políticas públicas integrales, sistemáticas, continuas y evaluables, tendientes a cumplir los objetivos y fines de la Seguridad Pública;
- II. Emitir acuerdos y resoluciones generales, para el funcionamiento del Sistema;
- III. Establecer los lineamientos para la formulación de políticas generales en materia de Seguridad Pública;
- IV. Promover la implementación de políticas en materia de atención a víctimas del delito;
- V. Promover la efectiva coordinación de las instancias que integran el Sistema y dar seguimiento de las acciones que para tal efecto se establezcan;
- VI. Promover la homologación y desarrollo de los modelos ministerial, policial y pericial en las Instituciones de Seguridad Pública y evaluar sus avances, de conformidad con las leyes respectivas;
- VII. Vigilar que en los criterios para la distribución de recursos de los fondos de aportaciones federales para la Seguridad Pública de los Estados y

del Distrito Federal, se observen las disposiciones establecidas en la Ley de Coordinación Fiscal;

- VIII. Resolver la cancelación de la ministración de las aportaciones, a las entidades federativas o, en su caso a los municipios, por un periodo u objeto determinado, cuando incumplan lo previsto en esta Ley, los Acuerdos Generales del Consejo o los convenios celebrados previo cumplimiento de la garantía de audiencia;
- IX. Formular propuestas para los programas nacionales de Seguridad Pública, de Procuración de Justicia y de Prevención del Delito en los términos de la Ley de la materia;
- X. Evaluar el cumplimiento de los objetivos y metas de los programas de Seguridad Pública y otros relacionados;
- XI. Llevar a cabo la evaluación periódica de los programas de Seguridad Pública y otros relacionados;
- XII. Expedir políticas en materia de suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que sobre Seguridad Pública generen las Instituciones de los tres órdenes de gobierno;
- XIII. Establecer medidas para vincular al Sistema con otros nacionales, regionales o locales;
- XIV. Promover el establecimiento de unidades de consulta y participación de la comunidad en las Instituciones de Seguridad Pública;
- XV. Recomendar la remoción de los titulares de las instituciones de Seguridad Pública, previa opinión justificada del Secretario Ejecutivo, por el incumplimiento de las obligaciones establecidas en la presente Ley;
- XVI. Establecer mecanismos eficaces para que la sociedad participe en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito, así como de las instituciones de Seguridad Pública;

- XVII. Promover políticas de coordinación y colaboración con el Poder Judicial de la Federación y los órganos jurisdiccionales de las entidades federativas;
- XVIII. Y crear grupos de trabajo para el apoyo de sus funciones.”<sup>205</sup>

Puntos básicos por los cuales opera dicho Consejo. Quisiéramos agregar que, a pesar de que este Consejo se ha implementado con las mejores intenciones, a casi dos años y medio de su creación, no ha presentado resultados tangibles en cuanto a las agendas abordadas. Incluso, uno de los puntos abordados en la última reunión del pasado 30 de junio de 2011 por la Sra. Wallace, fue el señalamiento sobre la inoperancia de los acuerdos de las primeras sesiones sobre la implementación de células antisequestro en los Estados de la República, ya que dicho acuerdo no se ha hecho efectivo.

Ahora bien, uno de sus antecedentes inmediatos que queremos traer a colación por su importancia y vigencia, es el Consejo Ciudadano de Seguridad Pública, el cual fue creado en 2007, por algunos actores sociales con respaldo de empresarios y el Gobierno del Distrito Federal.

Sus objetivos fueron básicos desde un inicio, abordando temáticas como: Generar mecanismos de denuncia ciudadana en colaboración con el Gobierno del Distrito Federal. Y aplicar programas destinados a atender problemas específicos de seguridad pública y de procuración de justicia.

Sus esfuerzos son mayúsculos desde que es un organismo civil que colabora en la tarea más inestable de los gobiernos mexicanos, en torno a la inseguridad y los canales que la sociedad civil tiene para denunciar.

---

<sup>205</sup> Ídem s/p

#### **4. ¿SEGURIDAD NACIONAL VS. SEGURIDAD PÚBLICA?**

Abordar la cuestión originaria de la presente tesis es un tema fácil de plantear pero difícil de resolver. Primero porque la complejidad de la interpretación que cada gobierno le da a la ley, vuelca a la oscuridad el camino del derecho efectivo en términos de la exigibilidad de la seguridad ciudadana.

Segundo porque los derechos ya constituidos en materia de seguridad desde la carta magna, no son respetados incluso por algunos de los propios agentes encargados de su resguardo.

En este sentido, considerar que entre los temas de mayor interés para el ciudadano común (aquél que se encuentra muy lejos de los beneficios que abarrotan los discursos oficiales), es el de la falta de seguridad. Puede provocar cuestionarnos ¿Qué tipo de seguridad es la que demanda el ciudadano mexicano y cuál es el tipo de seguridad que establece su Gobierno?

Si bien, en una lógica coherente no debería haber cabida para este argumento, ya que sería por demás absurdo; en términos reales no es así. Quien observa y construye la seguridad en México, está muy alejado de los millones que no tienen privilegios. La consecuencia de la exclusión a éstos, y la falta de sensibilidad sobre las muchas aristas que son parte de la comisión de delitos, es el pago de un costo elevado de violencia civil, más de las veces organizada. Que es difícil de contener cuando está podrida la estructura que debería alejar a la sociedad de esa violencia.

En este tenor, es preciso convocar nuestro entendimiento sobre seguridad pública, para comprender el punto de partida sobre nuestros argumentos; de tal suerte que entender qué sabemos por seguridad pública, baste con leer que... es

el proceso que multifactorialmente contempla un sistema de administración de justicia, que a través de sus instituciones otorga a los ciudadanos, la garantía de un estadio social en el que estén exentos de amenazas contra su vida y bienes. Por tanto, depositados en un entorno de paz pública existe como producto de la dialéctica entre la justicia social, las instituciones y los ciudadanos, un consecuente resguardo a sus derechos humanos irrestrictos, constreñidos en la carta magna... disertación contenida en nuestro apartado sobre Seguridad Pública/ Nacional/ Hemisférica.

Y en este mismo sentido, hacer la misma referencia a nuestra conclusión sobre un concepto de seguridad, pero ahora nacional, que entendemos como... las acciones políticas, económicas, sociales y militares destinadas a proteger la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano para que este pueda proporcionar en consecución y salvaguarda de sus objetivos nacionales, la gobernabilidad democrática, la defensa exterior y la seguridad interior federal, frente a posibles y latentes amenazas, que en última instancia socaven la soberanía y los valores nacionales; los cuales están orientados al bienestar general de la sociedad, pues permiten el aprovechamiento y dominio directo de recursos y el control de áreas estratégicas, en cumplimiento a los fines del Estado constitucional... será nuestro sustento.

Ahora bien, ya con este piso retomado de nuestro apartado conceptual, entendemos el deber ser, contenido en la lógica de comprender que existen programas, planes y leyes novedosas creadas para confrontar el problema de la inseguridad. Y un ser, observado en la existencia de un alto índice de delincuencia en términos federales, como las cifras planteadas anteriormente lo demuestran.

Así, nuestra pregunta originaria se establece cuando al observar dichos conceptos observamos que por un lado, la seguridad pública tiende a defender al

ciudadano como individuo, lo dota de un derecho humano inalienable, imprescriptible, innato, absoluto y esencial por ello, el papel del Estado en principio es proteger a esa individualidad que en conjunto forma a la sociedad nacional; lógica y esencia de su existencia como Estado.

Mientras que por otro, como se establece en nuestros apartados anteriores, la seguridad nacional se contiene de un elemento determinado '*razón de Estado*' que se concibe con Nicolás Maquiavelo en su obra el Príncipe, y desarrolla un variopinto de posibles métodos para conseguir, mantener y perpetuar el poder en un Estado, incluso de forma discrecional y a veces arbitrariamente.

Justo la discrecionalidad de la aplicación de la razón de Estado, en términos fácticos para el caso mexicano, volverá en última instancia, vulnerable a la sociedad que este mismo principio presupone resguardar.

Y es aquí donde se abre la brecha que corrompe la asociación natural entre la Seguridad Pública y la Seguridad Nacional. Ya que por "razón de Estado" se puede eliminar la vida de un individuo que atenta o resulta una amenaza a la paz social. Mientras que la Seguridad Pública señala que éste individuo esta dotado de derechos humanos que lo protegen y a pesar de que fuese un delincuente o un presunto delincuente, tiene derecho a resguardar su vida, y seguir un proceso penal. Muchas de las ocasiones, incluso sin ser delincuentes, civiles quedan en medio de la arbitrariedad por una aparente "razón de Estado".

Si observamos con atención este supuesto, la dicotomía se hace mas evidente, pues por un lado la seguridad pública resguardará al individuo como un ser con derechos inalienables como la vida; mientras que la seguridad nacional a partir de la "razón de Estado", vulnerará esta seguridad individual bajo el criterio de la defensa de una Nación que no será más que una comunidad imaginada.

Sumado a lo anterior, confrontar dichos conceptos, genera más interrogantes sobre este choque. Tales como ¿Quién o quiénes definen la vulnerabilidad de la Nación? ¿Qué criterios retoman para señalar a un individuo o a un grupo como amenaza nacional? ¿Qué mecanismos existen de forma transparente para determinar las amenazas de las no amenazas? ¿En qué momento el aparato del Estado puede justificar la existencia de un Estado inseguro? ¿A caso las razones de Estado en México tienden más a la visión negativa expuesta por Maquiavelo, y el concepto es usado para garantizar a la élite política su permanencia en el poder político? ¿Qué procesos institucionales o mecanismos jurídicos tienen los ciudadanos comunes, base de la nación y origen de la seguridad pública y nacional, para ampararse en un momento en el que las “razones de Estado” no sean más que un abuso de poder? ¿Las “razones de Estado” en México son realmente “razones de Estado”?

Es en este sentido, que comprendemos que el concepto de seguridad es fundamentalmente político y analítico, pues representa los valores de los políticos y a veces de investigadores que definen el concepto teórica y prácticamente (a partir de la elección propia de sus objetivos deseables y no deseables, de los métodos que hay que utilizar y de los que hay que desechar).

Cuando este planteamiento para el Estado mexicano, se vuelve efectivo, encontramos muchas razones para exponer el vicio de origen o el abuso sobre los conceptos, que los aparatos de poder que resguardan la seguridad pública y nacional en México realizan.

En este tenor, podríamos señalar que, algunas violaciones más atroces de los derechos humanos documentadas incluso por la CNDH, han sido los abusos militares contra civiles.

Sin embargo, son muy pocos los casos en que estos abusos son sancionados, en gran parte debido a que el sistema de justicia militar ejerce regularmente jurisdicción sobre casos de abusos cometidos por militares, y las autoridades militares han demostrado ser incapaces de investigar y juzgar adecuadamente estos casos. Pues su cometido se dio en función de las razones del Estado.

En este sentido, en vez de cuestionar la jurisdicción de los tribunales militares sobre casos de violaciones de derechos humanos, la CNDH ha enviado sistemáticamente estos casos al ministerio público militar, lo cual prácticamente asegura que no haya un recurso afectivo para las víctimas y sus familiares. Un hecho realmente lamentable, pero que ejemplifica nuestra pregunta originaria.

A tal efecto *Human Rights Watch* señala que “un avance en materia de derechos humanos en México, se ha dado después de tiempo de discusión, pues en octubre de 2007, el presidente de la CNDH afirmó públicamente que de acuerdo con el derecho mexicano, los oficiales militares deberían ser juzgados por tribunales civiles sólo por los delitos que cometan cuando no estén en funciones.”<sup>206</sup>

En este tenor, apenas hace unos días (julio de 2011), la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en aras de abrir el camino a la disertación sobre la aprobación a los cambios a la Ley de Seguridad Nacional, que dan mayor margen operativo a la SEDENA, ha sentenciado que los militares que cometan actos contra civiles sean juzgados por tribunales civiles.

---

<sup>206</sup> <http://www.hrw.org/es>

Esto por tanto, es solo un ejemplo de la línea de investigación que exponemos en la presente tesis, por la gravedad de su significado, y por el clima que parece confraguarse prospectivamente.

#### **4.1 Crítica a los sistemas institucionales de seguridad en México**

Dentro de un Estado Democrático efectivo; que los ciudadanos confíen en sus instituciones es un elemento común y necesario para fortalecer los canales de representación ciudadana acorde a las dinámicas sociales efectivas.

En este sentido, cuando existen violaciones al derecho humano previamente regulado y en supuesto pactado desde el contrato social, imprime en los ciudadanos que han dejado su derecho a violentarse y defenderse al Estado, una sensación de ruptura que los obliga a actuar fuera de la Ley, pues ésta no les garantiza nada a su favor.

Constantemente los ciudadanos mexicanos se enfrentan a procesos burocráticos densos, cargados de corrupción, nepotismo e impunidad que generan desconfianza, apatía e incredulidad en las instituciones públicas.

Comprender que el sistema de justicia penal, civil y militar, que resguarda la seguridad del individuo y de la sociedad nacional, está dentro de la misma observación desde el común de la gente que resguarda, no es menor cosa.

Sobre todo, cuando ello acentúa una dinámica poblacional que tiende a la violencia magnificada y pone en crisis y en cuestión el poder, legitimidad y función del propio Estado, al grado de establecer hoy por hoy, disertaciones sobre si el Estado mexicano es o no, un Estado fallido.

Cuestión legítima cuando vemos ya como parte del paisaje una impunidad que es expansiva, progresiva y letal. Desde el 2005 a la fecha se ha registrado el mayor número de ataques a funcionarios públicos en la historia del país. Funcionarios que por simple sentido común tienen un halo de poder; son en supuesto, intocables en la práctica política. A pesar de lo cual, están siendo blanco de ataques.

Entonces, ¿qué podemos esperar los ciudadanos de a pie; si en un escenario de infortunio no tenemos más que la justicia por nuestra propia mano? Es importante reflexionarlo, sobre todo cuando el resultado es aún más catastrófico, pues ello, nos coloca en una situación de doble agravio, primero por los criminales y luego por el Estado quien castigara la desobediencia sobre la ruptura de su monopolio de violencia, a pesar de que no pudo contener la comisión del delito.

En este sentido, preguntarnos ¿por qué el sistema político mexicano y la cultura cívica de la sociedad han permitido llegar hasta este punto la descomposición de ellas mismas? Es una cuestión en consecuencia.

Sabemos que históricamente hemos sido un pueblo subordinado, primero a los conquistadores de la Corona Española, luego por los intereses de países desarrollados e incluso y más marcadamente, por los intereses de la hegemonía. En este sentido, la soberanía nacional se ha recargado en una estructura débil desde el origen, por lo tanto saberse orientado como un pueblo que defiende intereses de otra Nación disfrazados de propiedad, resulta para muchos el pan nuestro de cada día.

Luego entonces, comprender nuestro nivel de participación súbdita<sup>207</sup> (como se establece en el libro *La Cultura Cívica*, de Almond y Verba) es consecuencia de la suma de los hechos históricos.

Por ejemplo, en noviembre de 2001, tras la intervención de la CNDH, el gobierno creó una Fiscalía Especial para investigar y juzgar abusos.<sup>208</sup>

El decreto ejecutivo por medio del cual se creó esta fiscalía ordenaba específicamente a la Secretaría de la Defensa Nacional que entregara a la fiscalía cualquier información relacionada con los casos que se investigarán. Asimismo ordenaba a la Secretaría de Gobernación que entregara archivos secretos del gobierno en los cuales constatará información sobre estos abusos, para que estuvieran a disposición del Fiscal Especial, así como del público en general.

La creación de la Fiscalía Especial constituyó una iniciativa histórica para México. Abría la puerta para que, después de muchos años de negación, las autoridades mexicanas finalmente investigaran los delitos y las desapariciones ocurridas durante la guerra sucia, algo que se habían rehusado a hacer durante más de tres décadas.

No obstante durante sus años de existencia, la Fiscalía Especial obtuvo resultados muy limitados. No obtuvo ninguna condena penal. De los 532 casos

---

<sup>207</sup> ALMOND Gabriel y VERBA Sidney: *La cultura Cívica: estudio sobre la participación política democrática en cinco naciones*. Ed. FFESySA – Euramérica, Madrid, 1970.

<sup>208</sup> Orden del Presidente de la República, “acuerdo por el que se disponen diversas medidas para la procuración de justicia por delitos cometidos contra personas vinculadas con movimientos sociales y políticos del pasado, 27 de noviembre de 2001. El nombre oficial de la fiscalía es FEMOSPP

analizados por la CNDH, el fiscal especial consignó solo 16, y obtuvo órdenes de aprehensión en sólo nueve de ellos.<sup>209</sup>

El fracaso de la iniciativa era absolutamente previsible. Durante el primer año de existencia de la Fiscalía Especial, resultó evidente que no recibía el apoyo activo que necesitaba de otras instituciones del Estado. El gobierno de Fox no logró dotarla de recursos, mucho menos logró que obtuviera la credibilidad y las facultades que necesitaba para tener éxito.

El Ejército mexicano obstaculizó las investigaciones y la labor de los agentes del ministerio público, al presentar cargos ante tribunales militares contra funcionarios militares por los mismos delitos cuyo juzgamiento estaba impulsando el fiscal especial.

Así el procurador general de la república cerró la Fiscalía Especial en noviembre de 2006. El presidente Felipe Calderón llevó a cabo el cierre oficial en marzo de 2007, con la publicación de la decisión del procurador general de la república en el Diario Oficial. “Acuerdo 317/2006”.

Este hecho es solo uno de los múltiples actos que se registran a diario, sobre el abuso del derecho, sobre el abuso de la discrecionalidad y que ejemplifican a la perfección el meollo del problema que causa la ya anteriormente citada corrupción e impunidad expansiva, progresiva y letal que alimenta la inseguridad y su crecimiento descomunal.

---

<sup>209</sup> Entrevista telefónica de Human Rights Watch con Juan Carlos Sánchez Pontón, fiscal a cargo de casos sobre desapariciones forzadas de la Fiscalía Especial, Distrito Federal, 5 de octubre de 2006.

A pesar de que los hechos hablan por si mismos, existen muchas autoridades, intelectuales de Estado, y posturas individuales o mayoritarias que niegan o minimizan los hechos. Una situación que poco colabora en la erradicación de la inseguridad pues solo maquilla el mal; dejándolo pudrir lentamente.

En este sentido, me parece pertinente para cerrar este apartado terminar con una cita a George Orwell en su *Rebelión en la Granja*, obra que muestra sin duda alguna, cómo algunos intereses generales, cuando se tiene un estado privilegiado, pueden transformarse en intereses personales o de grupo, lo que quizá está pasando desde hace mucho en nuestro sistema político, y por lo cual hoy tengamos como resultado una lucha de grupos, que dejan de lado al Estado y su beneficio de origen, para concentrarse en el beneficio inmediato de posicionar a un grupo o sector. En fin, en esta obra Orwell señala que:

“... Y los cerdos aprenden a leer y escribir, y cambian el letrero de granja de Jones por el de Granja de los Animales... En la pared escriben las siete reglas que inventó el Viejo Major, y sus ‘7 mandamientos’:

1. Todo lo que camine en dos piernas es enemigo
2. Lo que tenga cuatro patas o plumas es amigo
3. Los animales no deben usar ropa
4. Ningún animal debe dormir en una cama
5. Ningún animal beberá alcohol
6. Ningún animal matará a otro animal
7. Todos los animales son iguales...

... Los animales están contentos, se sienten libres del yugo del granjero. Trabajan más porque son felices y tienen una gran cosecha.... Y los cerdos ambicionando el poder, se convierten en los líderes de los animales, controlan a todos. Empiezan a abusar de su capacidad de comprender el entorno y justificando su actuar en un

razonamiento de pluralidad, se quedan con lo mejor, se comen todas las manzanas y la leche con el pretexto de que las necesitan para pensar... Los cerdos se empiezan a comportar cada vez más como humanos. Se duermen en camas (lo cual estaba prohibido por uno de los siete mandamientos del Viejo Major)... Los cerdos manipulan los mandamientos para poder hacer lo que quieran, empiezan a cambiar las reglas en forma tramposa... Los siete mandamientos del Viejo Major ya no están en la pared, los borraron y solo queda el último, pero cambiado... los animales son iguales... pero unos son más iguales que otros...”<sup>210</sup>

Con lo cual quiero advertir que, sin propuestas, sin actos simples desde la privacidad de nuestra vida diaria y nuestros alcances, tanto profesionales como académicos, podemos convertirnos poco a poco en eso que señalamos como deleznable, siendo cómplices desde el silencio, nos convertimos en un tentáculo más del pulpo de violencia que ha atrapado ya a nuestra sociedad mexicana.

#### **4.1.1 El Fuero Militar: ¿Un obstáculo para la legalidad?**

El fuero militar es entendido por José Manuel Villalpando como “la jurisdicción o potestad autónoma y exclusiva de juzgar, por medio de los tribunales militares y conforme a las leyes del Ejército, Fuerza Aérea y la Armada, únicamente a los miembros de dichas instituciones, por las faltas o delitos que cometan en actos o hechos del servicio militar, así como la facultad de esos órganos de justicia de ejecutar las sentencias que dicten.”<sup>211</sup>

---

<sup>210</sup> ORWELL George: *Rebelión en la Granja*, Ed. Porrúa-Sepan cuántos, México, 2007, pp 57-61.

<sup>211</sup> VILLALPANDO, José Manuel: *La Justicia Militar en México*, en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/95/pr/pr4.pdf>

Su reconocimiento y acotamiento jurídico tiene motivación y fundamento en el Artículo 13 constitucional que a la letra señala “Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales. Ninguna persona o corporación puede tener fuero, ni gozar más emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos y estén fijados por la ley. Subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar; pero los tribunales militares en ningún caso y por ningún motivo, podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al ejército. Cuando en un delito o falta del orden militar estuviere complicado un paisano, conocerá del caso la autoridad civil que corresponda.”<sup>212</sup>

El fuero militar se aplica a todas aquellas personas que, por virtud de su enganche, contrato o situación constitucional, están en servicio activo en las Fuerzas Armadas Mexicanas.

Importante es destacar que, los delitos que conoce el fuero militar sólo pueden ser cometidos por militares. Estos delitos, que se realizan en contra de la disciplina militar, son descritos por el Código de Justicia Militar en su artículo 57 que señala:

- I. “Los especificados propiamente como tales por el propio Código, que se detallarán más adelante.
- II. Los del orden común o federal, cuando en su comisión haya concurrido cualquiera de las circunstancias siguientes:
  - i. Que fueren cometidos por militares en los momentos de estar en servicio, o con motivo de actos del mismo;
  - ii. Que fueren cometidos por militares en un buque de guerra o en el edificio o punto militar, y ocupando militarmente siempre que, como consecuencia, se produzca tumulto o desorden en

---

<sup>212</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Op. Cit. p. 8

- la tropa que se encuentre en el sitio donde el delito se haya cometido, o se interrumpa o perjudique el servicio militar;
- iii. Que fueren cometidos por militares en el territorio declarado en estado de sitio o en lugar sujeto a la ley marcial, conforme a las reglas del derecho de la guerra;
  - iv. Que fueren cometidos por militares frente a tropa formada o ante la Bandera;
  - v. Que el delito fuere cometido por militares en conexión con otro de aquellos a los que se refiere la fracción I.

En todos los casos anteriores, cuando en la comisión de los delitos concurren militares y civiles, solo los primeros serán juzgados por la justicia militar.”<sup>213</sup>

Los delitos mencionados en la fracción I del Artículo 57, tipificados por el Código de Justicia Militar, son los siguientes:

- I. “Delitos contra la seguridad exterior de la Nación:
  - a. Traición a la Patria
  - b. Espionaje
  - c. Delito contra el derecho de gentes
  - d. Violación de neutralidad o de inmunidad diplomática
- II. Delitos contra la seguridad interior de la Nación:
  - a. Rebelión
  - b. Sedición
- III. Delitos contra la existencia y seguridad de las Fuerzas Armadas
  - a. Falsificación
  - b. Fraude, malversación y retención de haberes

---

<sup>213</sup> Código de Justicia Militar, en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/4.pdf>

- c. Extravío, enajenación, robo y destrucción de bienes pertenecientes a las Fuerzas Armadas
  - d. Deserción e insumisión
  - e. Inutilización voluntaria para el servicio
  - f. Insultos, amenazas o violencias contra centinelas, guardias, tropa formada, salva guardias, Bandera y Fuerzas Armadas
  - g. Ultrajes y violencia contra la policía
  - h. Falsa Alarma
- IV. Delitos contra la jerarquía y la autoridad
- a. Insubordinación
  - b. Abuso de autoridad
  - c. Desobediencia
  - d. Asonada
- V. Delitos cometidos en el ejercicio de las funciones militares o con motivo de ellas:
- a. Abandono del servicio
  - b. Extralimitación y usurpación de mando o comisión
  - c. Maltrato a prisioneros, detenidos o presos heridos
  - d. Pillaje, devastación, merodeo, apropiación de botín, contrabando, saqueo y violencia contra las personas
- VI. Delitos contra el deber y decoro militares:
- a. Infracción de deberes comunes a todos los que están obligados a servir en las Fuerzas Armadas
  - b. Infracción de los deberes de centinela, vigilante, serviola, tope y timonel
  - c. Infracción de deberes especiales de marinos
  - d. Infracción de deberes especiales de aviadores
  - e. Infracción de deberes militares correspondientes a cada militar según su comisión y empleo

- f. Infracción de los deberes de prisioneros, evasión de éstos o de presos o detenidos y auxilio a unos y otros para su fuga
  - g. Delitos contra el honor militar
  - h. Duelo
- VII. Delitos cometidos en la Administración de Justicia o con motivo de ella:
- a. Delitos en la administración de justicia
  - b. Delitos con motivo de la administración de justicia.”<sup>214</sup>

Expuesta la jurisprudencia militar que funda y motiva el fuero militar nos asalta una reflexión.

El fuero militar, que señala su jurisprudencia se establece para restringir a los Tribunales Militares sobre el conocimiento de las faltas contra la disciplina militar, así como para imponer con exclusividad las penas relacionadas con delitos estrictamente del orden militar, como la deserción, la traición en guerra, etc.

En este tenor, no cualquier delito que puede definir la legislación común se convierte de facto en militar por el hecho de haber sido cometido por un miembro de las fuerzas armadas, pues esto sería tanto como admitir que el fuero militar es un privilegio. Por tanto, estaría violentando la igualdad constitucional así como al Art. 21 constitucional, que establece que las penas sólo las puede imponer el juez ordinario.

De tal manera, los delitos militares objeto de esta jurisdicción especializada, solo pueden ser aquellos que necesariamente para cometerlos puedan ser realizados por militares en ejercicio de funciones estrictamente militares, o que solo los militares los puedan cometer.

---

<sup>214</sup> Ídem.

Así los delitos que son equivalentes a los delitos comunes, definidos por los códigos penales correspondientes, deben ser juzgados por la jurisdicción ordinaria.

Ahora bien, a esta reflexión se suma la idea de Manuel González Oropeza, quien señala que “el establecimiento de delitos que ya son tipificados civilmente por el Código de Justicia Militar representa un incurrimento en vicio de inconstitucionalidad pues tipifica conductas especiales hacia los militares y los sustrae del conocimiento de los tribunales ordinarios, cuando la igualdad ante la ley, establece que deben ser juzgados como cualquier otro habitante del país, ya que no se trata de delitos que sólo los militares pueden cometer, sino que son compatibles con las conductas delictivas de la ley ordinaria.”<sup>215</sup>

En suma, no debería haber tribunales especializados para los militares cuando no los hay para los servidores con fuero constitucional, pues los diputados, senadores, secretarios de Estado, magistrados, ministros de la Suprema Corte, gobernadores y servidores públicos estatales que desarrollan funciones tan graves e importantes para el Estado, no son juzgados penalmente por tribunales especializados, sino por los mismos tribunales establecidos en la Constitución y demás leyes ordinarias.

Sumado a lo anterior, el Código de Justicia Militar presenta cuestionamientos de origen pues no distingue claramente entre faltas y delitos, regulándolos por igual en sus Títulos, por lo que las responsabilidades civiles y administrativas que se encuentran diferenciadas para los demás servidores públicos, se tratan todos como delitos para los militares y el carácter punitivo predomina. Cuestión que solo se justifica en tiempos de guerra y no de paz.

---

<sup>215</sup> GONZÁLEZ Oropeza, Manuel: *El fuero militar en México: La injusticia en las Fuerzas Armadas*, Ed. LASA, Puerto Rico, 2006, p. 187

## **4.2 Breves estudios de caso**

Para darle más certeza a nuestras conjeturas sobre la dicotomía presenta entre la seguridad pública y nacional, será pertinente allegarnos de datos que expresados en estudios de caso sean los elementos pertinentes para confirmar nuestra hipótesis. La cual, señala que la seguridad nacional y la seguridad pública se ven enfrentadas conceptualmente por un elemento integrante y altamente poderoso de la seguridad nacional; este elemento se determina como: razón de Estado.

En este tenor, los casos que vertamos en este apartado desarrollarán a partir de la descripción de hechos y observaciones, cómo la discrecionalidad de la razón de Estado parte de la seguridad nacional, puede vulnerar los derechos individuales y humanos resguardados desde el concepto de seguridad pública.

Cabe destacar que, los 10 casos que a continuación presentamos, son solo breves estudios de caso, que es importante decir, fueron obtenidos de la CNDH<sup>216</sup>, son públicos y tienen una réplica digital que puede ser consultada en la fuente citada. Son parte de la lista pública de casos de recomendación que la CNDH, ha participado para el periodo aquí estudiado (2005-2009). Y que también pueden ser revisados en el archivo de expedientes físicos de la Comisión.

En este sentido y en virtud de dar certeza a lo planteado en la presente tesis se expusieron de forma sucinta, por ello, queremos subrayar, fueron modificados en términos de grosor. Sin embargo, mantienen la esencia que el documento mismo manifiesta, (cuestión que de desearse puede confrontarse con los expedientes originales expuestos en la cita anterior), con tal de dar certidumbre sobre nuestras conjeturas.

---

<sup>216</sup> <http://www.cndh.org.mx/node/32>

Así mismo, quisiéramos manifestar que, son solo la punta del iceberg que contiene las muchas violaciones registradas. Es decir, solo escogimos 10 casos que a nuestro juicio presentan una evidencia de abuso contundente. Con lo que quede claro que hay muchos más registros similares tanto en la propia CNDH, como en el Ministerio Público Militar, y que de igual manera, quedan fuera los hechos ocurridos que no son denunciados o que no son conocidos porque existe temor a la denuncia o porque las víctimas como único testigo, fueron ultimadas y son hoy solo testigos desaparecidos en el acontecer de su propia tragedia.

## **CASO 1.**

México, D. F. A 30 de junio de 2011

Sobre el caso de la desaparición forzada de V1, V2 Y V3 en el ejido Benito Juárez, Municipio de Buenaventura, Chihuahua.

Involucrados:

Secretaría de la Defensa Nacional,  
Secretaría de Seguridad Pública,  
Gobierno del Estado de Chihuahua

Expediente establecido por la CNDH en su recomendación 43/2011

Dirigida a:

General Secretario Guillermo Galván Galván  
Secretario de la Defensa Nacional

Ing. Genaro García Luna  
Secretario de Seguridad Pública  
Lic. César Horacio Duarte Jáquez  
Gobernador del Estado de Chihuahua

## **HECHOS**

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos recibió el 4 de enero de 2010, la queja presentada por Q1 debido a los hechos ocurridos en agravio de su hermano V1 y sus primas V2 y V3, en el ejido Benito Juárez, municipio de Buenaventura,

Chihuahua, en donde señaló que el 29 de diciembre de 2009, V1 y V2, se encontraban a bordo del Vehículo 1, afuera de la casa de la suegra de V1, cuando fueron abordados por un grupo de militares quienes llevaban uniformes camuflados color caqui y armas de grueso calibre, quienes los detuvieron y se los llevaron con rumbo desconocido.

En otro lugar de la misma localidad, V3, se encontraba en el domicilio de su madre, T5, cuando, minutos después de la detención de V1 y V2, fue detenida por un grupo de militares, quienes irrumpieron por la fuerza en el domicilio, causaron destrozos, encerraron en el baño de la casa a T5, a T3 y T4, hermanos de V3, de 13 y 11 años, respectivamente, y a V3 se la llevaron, también, con rumbo desconocido.

Por lo anterior, Q1 y sus familiares siguieron al convoy que llevaba a los detenidos por una brecha que conduce a Flores Magón, Chihuahua, pero metros más adelante del poblado de Benito Juárez los perdieron de vista, por lo que comenzaron a buscarlos en los alrededores del pueblo con la esperanza de que hubieran sido liberados, sin tener éxito; ante esa situación acudieron con el comandante de la Policía Seccional en el citado ejido Benito Juárez, quien se comunicó con la Policía Ministerial de Nuevo Casas Grandes, Chihuahua, y horas más tarde arribó un grupo de elementos de esa corporación, entrevistaron a Q1 y a los familiares sobre la forma en que se llevaron a cabo los hechos y levantaron un acta, procediendo a llevarse el Vehículo 1 que se encontraba abandonado entre las calles Venustiano Carranza y Belisario Domínguez, del referido ejido, a las instalaciones de la Agencia Estatal de Averiguaciones Previas para continuar con las investigaciones.

El 30 de diciembre de 2009, al no tener noticias de los hoy agraviados, Q1 acudió a las oficinas de la Policía Ministerial de Nuevo Casas Grandes,

Chihuahua, donde se entrevistó con SP4 y le planteó la situación de preocupación por la desaparición de sus familiares; SP4 procedió a comunicarse con AR1, agente del Ministerio Público del fuero común de Buenaventura, Chihuahua, para solicitar información, respondiéndole que tenía conocimiento que V1, V2 y V3 se encontraban detenidos en el 35/o. Batallón de Infantería de Nuevo Casas Grandes, por lo que al día siguiente presentó denuncia ante dicho representante social por la detención y retención ilegal de V1, V2 y V3, por parte de elementos del Ejército Mexicano. Asimismo, manifestó que buscó a sus familiares en diferentes corporaciones policíacas de la región sin poder localizarlos.

En razón de lo anterior y dado que el paradero de V1, V2 y V3 seguía sin conocerse, el 4 de enero de 2010, se inició el expediente de queja CNDH/2/2010/108/Q y, a fin de documentar las violaciones a los derechos humanos, visitadores adjuntos realizaron diversos trabajos de campo para localizar y recopilar testimonios y documentos. Además se solicitó información a la Secretaría de la Defensa Nacional, a la Secretaría de Seguridad Pública Federal, a la Procuraduría General de la República, a la Procuraduría General de Justicia del estado de Chihuahua, a los titulares de los órganos de procuración de justicia de los 31 estados de la República Mexicana y del Distrito Federal, al titular del Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social de la Subsecretaría del Sistema Penitenciario Federal y a los titulares de las dependencias a las que corresponde organizar, coordinar y supervisar el sistema penitenciario de los 31 estados de la República Mexicana y del Distrito Federal, quienes emitieron su correspondiente respuesta, cuya valoración lógica-jurídica es objeto de análisis en el capítulo de observaciones de esta recomendación.

## **OBSERVACIONES**

Del análisis lógico-jurídico realizado al conjunto de las evidencias de que se allegó esta Comisión Nacional, se observan violaciones a los derechos humanos a la

legalidad y seguridad jurídica, a la libertad, a la integridad física y seguridad personal, al acceso a la justicia y al debido proceso, por actos consistentes en detención arbitraria y desaparición forzada en agravio de V1, V2 y V3, atribuibles a servidores públicos de la Secretaría de la Defensa Nacional y de la Policía Federal.

Según consta en diversas notas periodísticas publicadas en diarios de circulación nacional y local, el 21 de octubre de 2009, SP1, un comandante de la Policía Federal y tres agentes de inteligencia de la Policía Federal, fueron levantados en la carretera entre Villa Ahumada y el ejido Benito Juárez. Al día siguiente el automóvil en que viajaban fue localizado debajo de un puente cercano al ejido Benito Juárez y el cuerpo de SP1 fue encontrado sin vida en el municipio de San Buenaventura.

A raíz de estos acontecimientos, alrededor de tres mil elementos de la Policía Federal y del Ejército, con apoyo de agentes de la Secretaría de Seguridad Pública Estatal, se trasladaron a la zona noroeste del estado y comenzaron la búsqueda de los agentes en Villa Ahumada y el ejido Benito Juárez, extendiéndose a la zona de la sierra en el noroeste, a los municipios de Namiquipa, Gómez Farías, Nicolás Bravo, Casas Grandes, Galeana y Buenaventura.

El 31 de octubre de 2009, fueron encontrados los cadáveres de los tres agentes que acompañaban a SP1 en las inmediaciones del municipio San Buenaventura, en la zona noroeste del estado.

Ahora bien, esta contextualización de los eventos sucedidos en el municipio de Buenaventura, Chihuahua y sus zonas aledañas a finales de 2009, permitirá señalar, como se verá a continuación, a las autoridades involucradas en la

desaparición forzada de V1, V2 y V3. En efecto, la privación de la vida de SP1 y los tres agentes de la Policía Federal que lo acompañaban, el operativo que con motivo de esto se inició con un despliegue de aproximadamente tres mil elementos de seguridad pública en la zona, y la desaparición de los agraviados, son hechos que deben entenderse vinculados, ya que por una parte se esclarece la autoría del hecho violatorio y, por otra, se explica el posible motivo de la detención.

Esta Comisión Nacional solicitó al titular de la Dirección General de Derechos Humanos de la Secretaría de la Defensa Nacional que proporcionara la información inherente a los hechos materia de la queja; en respuesta, se recibió el oficio DH-III-132, de 8 de enero de 2010, al que se anexó copia simple del correo electrónico de imágenes 405, de 6 del citado mes y año, emitido por el Puesto de Mando de la Operación Conjunta Chihuahua, con sede en Chihuahua, Chihuahua, en el que dicha autoridad señaló que no se tienen antecedentes de que personal militar de esa plaza haya realizado alguna operación en relación con los presentes hechos.

Así como el diverso DH-II-1307, de 8 de febrero de 2010, al que se acompañó copia simple de los correos electrónicos de imágenes 1908 de 30 de enero de 2010 de AR3, comandante del 35/o. Batallón de Infantería, reiterando que no se tienen antecedentes de que personal perteneciente a la plaza de Nuevo Casas Grandes, Chihuahua, haya realizado alguna operación en el lugar de los hechos.

En el mismo sentido, el correo electrónico de imágenes 817 de 31 de ese mes y año, del Puesto de Mando de la Operación Conjunta Chihuahua, suscrito por AR4, responsable del 20/o. Regimiento de Caballería, por el que informa que en relación al uniforme de campaña camuflado y casco con forro, ambos tipo

desierto pixelado, son utilizadas para todas las actividades operativas y administrativas, por las unidades y dependencias ubicadas en el 1/er. Sector Militar que comprende los municipios de Juárez, Villa Ahumada, Praxedis G. Guerrero, Guadalupe Distrito Bravo y Ascensión, Chihuahua, por lo que ninguna de las mencionadas unidades utilizan uniforme color beige camuflado; así como que el municipio de Buenaventura no se encuentra dentro de dicho Sector Militar y que no se cuenta con antecedentes de que personal militar haya realizado operación en el ejido Benito Juárez del municipio de Buenaventura, ni que se hayan llevado a cabo revisiones, operativos, cateos, mucho menos detenciones de personas.

Esta Comisión advierte que en los informes rendidos por AR4 y AR3 se detectan una serie de contradicciones e inconsistencias con el resto de las evidencias, que constituyen indicios y elementos suficientes que conducen a concluir que existió la responsabilidad de la desaparición forzada de V1, V2 y V3.

## **CASO 2.**

México, D.F., a 2 de diciembre de 2010

Sobre el caso de tortura en agravio de V1, trato cruel en perjuicio de V2 y retención ilegal en agravio de V1, V2 y V3

Involucrados:  
Secretaría de la Defensa Nacional

Expediente establecido por la CNDH en su recomendación 77/2010

Dirigida a:  
General Secretario Guillermo Galván Galván  
Secretario de la Defensa Nacional

## **HECHOS**

El 27 de marzo de 2009 se recibió de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Sinaloa, la queja formulada, el 25 del citado mes y año, por Q1, en la que señaló que el 2 de marzo de 2009, aproximadamente a las 08:00 horas, elementos del Ejército Mexicano detuvieron a su hermano V1 en compañía de V2 y V3 a la altura de los poblados La Estancia y Las Mesas, en Culiacán, Sinaloa, les encontraron unas cajas de madera, un rollo de plástico, papel y unas tijeras, desconociendo V1, V2 y V3 que eran para empaquetar marihuana; que ante eso, 2 los empezaron a golpear preguntándoles dónde estaba la droga y a V1, le introdujeron por el ano una lámpara de luz.

En razón de lo anterior, esta Comisión Nacional inició el expediente de queja CNDH/2/2009/1620/Q, y a fin de documentar violaciones a derechos humanos, visitadores adjuntos y peritos de este organismo nacional realizaron diversos trabajos de campo para recopilar testimonios, así como otras documentales, se solicitó información a la Secretaría de la Defensa Nacional, a la Procuraduría General de la República y al Centro de Ejecución de las Consecuencias Jurídicas del Delito en Culiacán, Sinaloa, cuya valoración lógica jurídica es objeto de análisis en el capítulo de observaciones de esta recomendación.

## **OBSERVACIONES**

Antes de entrar al estudio de las violaciones a derechos humanos cometidas en agravio de V1, V2 y V3, que dieron origen a la presente recomendación, esta Comisión Nacional precisa que no se opone a la prevención, investigación y persecución de los delitos por parte de las autoridades; sino a que con motivo de la lucha contra la delincuencia se violen derechos humanos, por lo que hace patente la necesidad de que el Estado, a través de sus instituciones públicas, cumpla con el deber jurídico de prevenir la comisión de conductas delictivas,

investigar con los medios a su alcance los ilícitos que se cometan en el ámbito de su competencia, a fin de identificar a los responsables y lograr que se les impongan las sanciones pertinentes, así como de asegurar que ningún delito sea combatido con otro ilícito.

De igual forma, esta Comisión Nacional no se pronuncia sobre las actuaciones realizadas por el Juzgado de Distrito en el estado de Sinaloa, que instruye la Causa Penal 1 en contra de V1, V2 y V3 derivado de la Averiguación Previa 1, respecto de las cuales expresa su absoluto respeto y de las que carece de competencia para conocer, en términos de los artículos 102, apartado B, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 7, fracción II, y 8, última parte, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y 2, fracción IX, incisos a, b y c, de su reglamento interno.

Del análisis lógico jurídico realizado al conjunto de evidencias que integran el expediente de queja CNDH/2/2009/1620/Q, esta Comisión Nacional observa que servidores públicos del 94/o. Batallón de Infantería ubicado en Culiacán, Sinaloa, vulneraron en perjuicio de V1, V2 y V3 los derechos fundamentales a la legalidad, a la seguridad jurídica, a la integridad y seguridad personal, por hechos violatorios consistentes en tortura, trato cruel y/o degradante y retención ilegal, previstos en los artículos 14, párrafo segundo, 16, párrafos primero y quinto, 21, párrafos primero y noveno, y 22, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente, en atención a las siguientes consideraciones:

De acuerdo con el informe rendido por el entonces director general de Derechos Humanos de la Secretaría de la Defensa Nacional, mediante oficio DH-I-4239, de 11 de mayo de 2009, y sus anexos, aproximadamente a las 08:00 horas del 2 de marzo del 2009, al estar efectuando patrullajes sobre el camino de segundo orden que conduce al ejido La Estancia de los García, en el municipio de

Culiacán, Sinaloa, dentro de la operación “Culiacán-Navolato”, en base a la aplicación de la Directiva para el Combate Integral al Narcotráfico 2007-2012, de la S. D. N., se llevó a cabo una revisión a tres personas quienes no traían identificación alguna, y respondieron a los nombres de V1, V2 y V3.

Agregó la autoridad militar que las referidas personas, viajaban a bordo de una camioneta Grand Cherokee de color negro, con placas de circulación del estado de Sinaloa, localizando en su interior ocho cajas de madera en forma rectangular “con color y aroma” con las características propias de la marihuana; un rollo de hule adherible; una base metálica con cinta adhesiva; tres rollos de papel de estraza; dos tijeras de color rojo; hierba verde con características propias de la marihuana. (fojas 26-35).

Al respecto, resulta oportuno señalar que en el expediente de queja iniciado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos obran constancias en las que se advierte que los hechos ocurrieron de manera distinta a la señalada por AR1, AR2 y AR3, ya que el contenido del escrito de puesta a disposición suscrito por los referidos elementos de la Secretaría de la Defensa Nacional, que participaron en los hechos, resulta inconducente con las manifestaciones de los agraviados quienes, el 3 y 4 de marzo de 2009, en sentido diverso, indicaron ante el agente del Ministerio Público de la Federación, lo siguiente:

V1, V2 y V3, coincidieron en señalar que al momento de su detención se encontraban en el vehículo de V1, que les había dado aventón, y circulaban en el tramo de Las Mesas a Tabalá, en Culiacán, Sinaloa, que al transcurrir unos diez minutos en el camino, aproximadamente a las 08:00 horas del 2 de marzo de 2009, los elementos del Ejército los pararon y los revisaron, sin encontrarles nada en sus ropas, sin embargo, al revisar la camioneta localizaron las cajas de madera

y los objetos consistentes en rollo de plástico, tijeras y rollo de papel, que señaló el personal militar y cuya utilidad desconocían.

En particular, V1 refirió que los militares después de haberlos detenido los obligaron a que se quitaran la ropa, los pusieron en cuclillas, los golpearon en diferentes partes del cuerpo, les introdujeron espinas de maguey entre las uñas y después, a éste, le introdujeron una lámpara de mano por el ano, que lo amenazaban diciéndole que si no aceptaba que esas cajas eran de su propiedad lo violarían a él y a su mujer.

En este sentido, esta Comisión Nacional observa con preocupación que aún cuando la detención de V1, V2 y V3 se realizó, aproximadamente a las 08:00 horas del 2 de marzo de 2009, estos fueron llevados a inmediaciones del lugar en donde los golpearon e interrogaron, posteriormente los trasladaron a las instalaciones de la 9/a. Zona Militar en Culiacán, Sinaloa, y finalmente puestos a disposición del agente del Ministerio Público de la Federación en la citada entidad federativa, hasta las 17:20 horas, del 2 del mismo mes y año, quien inició la Averiguación Previa 1.

En efecto, en el expediente obran evidencias de que antes de ser puestos a disposición del agente del Ministerio Público de la Federación en Culiacán, Sinaloa, fueron trasladados a las instalaciones militares de la 9/a. Zona Militar, con sede en Culiacán, Sinaloa, lo cual se evidencia con los certificados médicos elaborados a las 13:20 horas del 2 de marzo de 2009, practicados a V1, V2 y V3, por el médico cirujano comandante del pelotón de sanidad, AR4, adscrito a la referida Zona.

Para esta Comisión Nacional, de acuerdo con los elementos de prueba recabados, quedó evidenciado que personal militar incurrió en actos violatorios de

derechos humanos contra V1, V2 y V3, quienes fueron detenidos aproximadamente a las 8:00 horas del 2 de marzo de 2009 y puestos a disposición de la autoridad ministerial hasta las 17:20 horas del mismo día, es decir, casi 9 (nueve) horas con 8 30 (treinta) minutos, después de su detención, cuya demora constituye una retención ilegal, lo cual se corrobora con acuerdo de inicio de la Averiguación Previa 1 dictado a las 17:30 horas de la citada fecha, por el agente del Ministerio Público de la Federación adscrito a la Mesa I de Procedimientos Penales "A", en Culiacán, Sinaloa.

De tal manera que las evidencias permiten observar que además existió dilación en la puesta a disposición de los detenidos, generando con ello una retención indebida durante la cual, incluso fueron víctimas de tortura y tratos crueles por parte de los elementos del Ejército Mexicano aprehensores, con lo cual se violaron los derechos fundamentales a la legalidad y la seguridad jurídica de V1, V2 y V3.

Lo anterior, no se ajustó a lo previsto en el artículo 16, quinto párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece que cualquier persona puede detener al indiciado en el momento en que esté cometiendo un delito o inmediatamente después de haberlo cometido, poniéndolo sin demora a disposición de la autoridad más cercana y ésta con la misma prontitud, a la del Ministerio Público.

Como ha sostenido la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Ejército, Fuerza Aérea y Armada, deben actuar con estricto apego a las garantías consagradas en los preceptos legales indicados, en cuanto a que los individuos no pueden ser molestados en su persona y derechos, sino mediante mandamiento de autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento, de lo que se desprende que tratándose de seguridad pública tienen dos limitantes: la

primera consiste en no vulnerar dichas garantías y la segunda en no rebasar las atribuciones que la ley les confiere.

### **CASO 3.**

México, D.F., a 13 de diciembre de 2010

Sobre el caso de privación de la vida en agravio de V1 en la localidad de Felipe Carrillo Puerto, Buenavista Tomatlán, Michoacán

Involucrados:

Secretaría de la Defensa Nacional

Expediente establecido por la CNDH en su recomendación 80/2010

Dirigida a:

General Secretario Guillermo Galván Galván

Secretario de la Defensa Nacional

### **HECHOS**

El 25 de noviembre de 2008 se recibieron en esta Comisión Nacional, por razón de competencia, los escritos de queja presentados por Q1 y Q2, en agravio de V1, ante la Comisión Estatal de los Derechos Humanos en Michoacán, en los que señalaron que aproximadamente a las 10:30 horas de ese día, la menor V1, de 12 años de edad, iba a bordo de una motoneta para dejar unas tortillas, con dirección a la Escuela Primaria “Alfredo V. Bonfil”, ubicada en la localidad de Felipe Carrillo Puerto, municipio de Buenavista Tomatlán, Michoacán, cuando se encontró con unos militares que perseguían a bordo de sus vehículos a una persona que corría por la calle, quienes realizaron disparos y uno de los proyectiles de arma de fuego se impactó en la cabeza de V1 quien cayó inconsciente.

Agregaron que T1 y T2, habitantes de esa comunidad, llevaron a V1 con T3, médico de la localidad, quien sugirió que fuera trasladada a la ciudad de

Apatzingán, Michoacán, por lo que condujeron a la menor a la clínica “Santa María de Guadalupe”, en ese municipio, donde les indicaron que la llevarían a la ciudad de Uruapan, ya que su estado de salud era delicado.

Además, el 26 de noviembre de 2008 se recibió en esta Comisión Nacional, por razón de competencia, el escrito de queja presentado por Q3 el día 25 de ese mes y año en la Comisión Estatal de los Derechos Humanos en Michoacán, en perjuicio de V1, en el que ratificó los hechos descritos por Q1 y Q2, y agregó que en la clínica “Santa María de Guadalupe” le tomaron una radiografía a V1 y le informaron que tenía un impacto de bala que le penetró en la nuca.

El 10 de marzo de 2009, V1 fue internada en el Hospital Infantil Eva Sámano de López Mateos de Morelia, Michoacán, por complicaciones derivadas de las lesiones ocasionadas y, falleció en ese nosocomio el 12 de marzo de 2009.

En razón de lo anterior, esta Comisión Nacional inició el expediente de queja CNDH/2/2008/5690/Q y, a fin de documentar las violaciones a derechos humanos, visitantes adjuntos y peritos de este organismo nacional realizaron diversos trabajos de campo para localizar y recopilar información, testimonios y documentos.

## **OBSERVACIONES**

En primer lugar, esta institución nacional observa con preocupación que la Secretaría de la Defensa Nacional se negó a aceptar las medidas cautelares solicitadas el 4 de diciembre de 2008 por este organismo protector de derechos humanos, consistentes en otorgar asistencia médica de urgencia a V1 en un hospital especializado de esa Secretaría, así como en implementar acciones para sufragar los gastos médicos realizados por los familiares de la agraviada con motivo de la atención médica que hasta entonces había recibido. Lo anterior, bajo

el argumento de que no existía convicción de que personal de dicha dependencia hubiera vulnerado los derechos fundamentales de las quejas ni de la menor V1. Sobre el particular, cabe señalar que de conformidad con los artículos 40 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 116, 117 y 118 de su reglamento interno, esta institución nacional cuenta con facultades para requerir la adopción de medidas precautorias cuando la violación reclamada sea considerada grave y sin necesidad de que estén comprobados los hechos u omisiones atribuidos a la autoridad presuntamente responsable.

En expediente número CNDH/2/2008/5690/Q, esta Comisión Nacional observó violaciones a los derechos humanos a la vida, a la integridad y seguridad personal, a la legalidad y seguridad jurídica, en agravio de V1, por actos consistentes en privación de la vida y uso arbitrario de la fuerza pública, atribuibles a servidores públicos del 6/o Regimiento Mecanizado pertenecientes a la Comandancia de la 43/a Zona Militar en Apatzingán, Michoacán, de la Secretaría de la Defensa Nacional.

En ese orden de ideas, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos cuenta con evidencias suficientes que permiten observar que V1 falleció debido a las lesiones que le causaron los elementos del Ejército Mexicano que dispararon sus armas de fuego en la comunidad de Carrillo Puerto, quienes con su conducta vulneraron los artículos 14, párrafo segundo, y 16, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 6.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 4.1 y 5.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 3 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y I de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, que consagran los derechos a la vida, a la seguridad y a la integridad personal.

Además, vulneraron en perjuicio de V1 los artículos 4, párrafo sexto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 6 y 16.2 de la Convención sobre los Derechos del Niño y 15 de la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, que reconocen el derecho a la vida e integridad física de los niños y las niñas, y establecen la obligación del estado de garantizar en la máxima medida su supervivencia y desarrollo.

La privación de la vida de V1 también implica un uso arbitrario de la fuerza pública, ya que los elementos del Ejército Mexicano dispararon sus armas de fuego en la vía pública de la localidad de Felipe Carrillo Puerto, sin observar los principios de legalidad, congruencia, oportunidad y proporcionalidad, considerados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación al establecer en el Dictamen que valora la investigación constitucional realizada por la comisión designada en el expediente 3/2006, para investigar violaciones graves de garantías individuales, el cual prevé que: a) el uso de la fuerza y la autoridad que la emplea deben encontrar su fundamento en la norma, b) el uso de la fuerza debe ser necesario dadas las circunstancias del caso y los fines a alcanzar, c) el objetivo deseado debe ser lícito, es decir, que se busque preservar un bien jurídico de alto valor que se encuentre en grave e inminente peligro, d) no debe existir otro mecanismo más efectivo para neutralizar al agresor, y de ser posible, que se agoten previamente otras alternativas, y e) debe utilizarse el medio que menos perjudique a la persona.

En el presente caso, los servidores públicos de la Secretaría de la Defensa Nacional no aportaron elementos de prueba que acreditaran que durante la persecución para detener a unos presuntos delincuentes en esa localidad, el personal militar haya sido agredido con armas de fuego, que haya utilizado medios menos lesivos que realizar disparos en la vía pública, ni que ellos u otras personas estuvieran en peligro, sino que haciendo un uso arbitrario de la fuerza pública

absolutamente innecesario, causaron lesiones mortales a la menor V1 y pusieron en peligro a los habitantes de Felipe Carrillo Puerto.

En ese orden de ideas, es claro que la conducta de los militares que participaron en los hechos fue injustificada y desproporcionada, lo que constituye una transgresión a los artículos 1, 2, 3 y 6 del Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, y los numerales 4 y 9 de los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, que establecen, en términos generales, que la fuerza pública sólo se deberán utilizar cuando sea estrictamente necesario y en la medida en que lo requiera el desempeño de sus tareas.

#### **Caso 4.**

México, D.F., a 30 de noviembre de 2010

#### Sobre el caso de privación de la vida en agravio de V1, en Cuernavaca Morelos

Involucrados:

Secretaría de Marina

Expediente establecido por la CNDH en su recomendación 72/2010

Dirigida a:

Almirante Mariano Francisco Saynez Mendoza

Secretario de Marina

#### **HECHOS**

Estos ocurrieron en la colonia Del Empleado, en la ciudad de Cuernavaca, Morelos, aproximadamente a las 22:00 horas del 16 de diciembre de 2009, en el momento en que V1 circulaba a bordo de su camioneta y Q1 escuchó detonaciones de arma de fuego, por lo que salió a la calle y se percató que el vehículo de V1 estaba estacionado y con impactos de bala; agregó que elementos

de la Secretaría de Marina le impidieron acercarse a la camioneta y le informaron que V1 había fallecido y que posiblemente le dispararon porque lo confundieron con un sicario.

Por lo anterior, el 22 de diciembre de 2009, Q1 presentó formal queja ante la Comisión de Derechos Humanos del estado de Morelos, la cual fue recibida el 23 de diciembre de 2009 en esta Comisión Nacional, donde se inició el expediente de queja CNDH/2/2010/107/Q y se solicitaron informes a la Secretaría de Marina, la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), la Procuraduría General de la República (PGR), y a la Procuraduría General de Justicia del estado de Morelos.

### **OBSERVACIONES**

Del análisis lógico jurídico practicado a las evidencias que integran el expediente de queja CNDH/2/2010/107/Q, esta Comisión Nacional observa que servidores públicos de la Secretaría de Marina vulneraron en agravio de V1 los derechos humanos a la legalidad y seguridad jurídica y a la vida, así como a la integridad personal y trato digno de Q1, y a la propiedad de los vecinos de la calle 5 de Mayo, colonia Del Empleado, en Cuernavaca, Morelos, que resultaron afectados en sus inmuebles y vehículos, por actos consistentes en el uso arbitrario de la fuerza pública y privación de la vida, en atención a las siguientes consideraciones:

Q1 manifestó en su escrito de queja que aproximadamente a las 22:00 horas del 16 de diciembre de 2009, V1 circulaba a bordo de su camioneta, cuando se escucharon detonaciones de arma de fuego producidas por elementos de la Secretaría de Marina, quienes privaron de la vida al agraviado en las inmediaciones de la calle 5 de Mayo, esquina con Estanislao Rojas, colonia Del Empleado, en Cuernavaca, Morelos.

Ahora bien, en los informes del jefe de la Unidad Jurídica de la Secretaría de Marina, enviados a la CNDH mediante oficios 0566/10 y 1453/10, de 22 de enero y de 1 de marzo de 2010, respectivamente, esa autoridad negó los hechos e indicó que el 16 de diciembre de 2009 se realizó un operativo para localizar e identificar a presuntos delincuentes considerados como altamente peligrosos, quienes iniciaron un ataque con armas de fuego y granadas contra servidores públicos de esa Secretaría, por lo que éstos repelieron la agresión violenta en legítima defensa.

Además, en el primer oficio, la Secretaría de Marina señaló que “en caso de que hayan causado alguna lesión o la pérdida de alguna vida, no se puede decir que existan violaciones a derechos humanos, pues su proceder deriva de un acto lícito, ya que no estaba en su conciencia causar daño alguno a un tercero”.

Sin embargo, la CNDH cuenta con testimonios, peritajes, comunicados de prensa y otras diligencias que desvirtúan la negativa de la autoridad respecto a su participación y responsabilidad en la privación de la vida de V1

En primer lugar se hará referencia a los testimonios rendidos ante personal de este organismo nacional por Q1, T1, T2, T3.

Q1, manifestó ante un visitador adjunto de la CNDH que entre las 20:30 y 21:00 horas del 16 de diciembre de 2009 escuchó varias detonaciones de arma de fuego cerca de su domicilio, por lo que se preocupó por V1, quien 10 minutos antes había salido a bordo de su camioneta.

Salió a la calle de 5 de Mayo, colonia Del Empleado, en Cuernavaca, Morelos, y observó que la camioneta en que viajaba V1 tenía orificios por impactos de proyectil de arma de fuego en el parabrisas, llantas, puertas y en otras partes de la carrocería, además, estaba estacionada en un carril, sin que se apreciaran

huellas de frenado abrupto en el pavimento que hicieran suponer que se haya detenido de manera violenta.

Se percató que del lado del copiloto escurría líquido hemático, por lo que trató de acercarse a la unidad, pero dos elementos de la Secretaría de Marina le impidieron el paso. Entonces preguntó si la persona que se encontraba en el interior del vehículo coincidía con la vestimenta y características de V1, a lo que respondieron “que sí, era él, que lo habían confundido con un sicario, por lo que en razón de ello, lo mataron”.

A las 21:00 horas del 17 de diciembre de 2009 le entregaron el cuerpo de V1 en la Procuraduría General de Justicia del estado de Morelos, donde se percató de su cabeza estaba destrozada y que el brazo izquierdo “no tenía carne, sólo se veían los huesos”.

T1 señaló el 23 de diciembre de 2009 ante personal de esta Comisión Nacional que cerca de las 21:30 y 22:00 horas del 16 de diciembre de 2009, arribó a la calle 5 de Mayo, colonia Del Empleado, en Cuernavaca, Morelos, donde se entrevistó con un elemento de la Secretaría de Marina y le pidió autorización para acercarse a la camioneta, pues era la que manejaba V1 y en el interior se apreciaba una persona muerta, pero no se lo permitió.

Estuvo en ese sitio alrededor de cuatro horas y en todo momento, el vehículo en el que viajaba V1 estuvo resguardado por elementos de la Secretaría de Marina. Finalmente, señaló que en el lugar donde falleció V1 no hubo ningún enfrentamiento, ya que este sucedió dentro de un fraccionamiento ubicado a quinientos metros de la calle 5 de Mayo.

Mediante oficio DGDH/936/2010, de 15 de abril de 2010, la directora general de Derechos Humanos de la Procuraduría General de Justicia del estado de Morelos remitió diversas documentales relacionadas con la Carpeta de Investigación 1, entre las que se encuentra el dictamen médico legal de necropsia, elaborado el 17 de diciembre de 2009 por un perito médico de esa Procuraduría, en el que constan las 13 heridas producidas por disparo de arma de fuego que presentaba el cadáver de V1, así como dos fragmentos balísticos localizados en tórax y cara posterior del muslo izquierdo, por lo que se concluyó que su fallecimiento fue causado por un traumatismo craneoencefálico producido por proyectiles de arma de fuego.

El 17 de diciembre de 2009, la Coordinación de Servicios Periciales de esa Procuraduría emitió un dictamen en materia de balística forense comparativa e identificativa, en el que analizó los restos de siete personas, entre ellos V1, y concluyó que los dos casquillos encontrados en el cuerpo de V1 eran de calibres .223 y .762, los cuales son disparados por armas de fuego del tipo fusil.

Sobre el particular, cabe señalar que en los comunicados de prensa 325/2009 y 326/2009, publicados el 16 y 17 de diciembre de 2009, respectivamente, la Secretaría de Marina reconoció que durante el operativo fueron abatidas seis personas, a las que la Coordinación de Servicios Periciales de la Procuraduría General de Justicia del estado de Morelos incluyó en el dictamen de balística forense y les extrajeron diversos casquillos calibre .223, es decir, idénticos a los encontrados en el cuerpo de V1, por lo que la CNDH observa que fue el mismo armamento que utilizaron los elementos de la Secretaría de Marina en las calles de 5 de Mayo y Estanislao Rojas, colonia Del Empleado, en Cuernavaca, Morelos, el que originó la muerte de V1 y los daños materiales ocasionados tanto en los inmuebles de esas calles como en la camioneta en que viajaba el agraviado.

Al respecto, el jefe de la Unidad Jurídica de la Secretaría de Marina informó que si personal de esa Secretaría causó alguna lesión o la pérdida de alguna vida ajena a las acciones en las que repelieron la agresión, no se puede decir que haya violaciones a derechos humanos, pues su proceder deriva de un acto lícito.

Sin embargo, esta Comisión Nacional observa que con dicha afirmación, la Secretaría de Marina pretende relacionar los hechos en que perdió la vida V1 con los suscitados en el fraccionamiento Altitude, Vistahermosa, localizado en la colonia Lomas de la Selva, en Cuernavaca, Morelos, sin que exista una correlación entre ambos sucesos, ya que si bien es cierto en el citado conjunto residencial se suscitó un enfrentamiento entre un grupo delictivo y elementos de la Secretaría de Marina, también lo es que éste es ajeno al hecho que motiva la presente investigación, pues como se advierte de las declaraciones rendidas ante personal de este organismo protector de derechos humanos, ninguno de los testigos menciona que en la citada dirección haya sucedido un enfrentamiento y mucho menos que V1 haya accionado algún arma de fuego o que haya agredido a los servidores públicos de esa Secretaría.

En ese sentido, debe destacarse que dentro de las investigaciones realizadas por la Procuraduría General de Justicia del estado de Morelos, se determinó que V1 resultó positivo en el estudio de rodizonato de sodio, sin embargo, esto no resulta contundente para acreditar que V1 haya disparado contra elementos de la Marina, pues de esa actuación la Secretaría de Marina no remitió ninguna prueba.

Por el contrario, en la opinión técnica en materia criminalística emitida por un perito de esta Comisión Nacional respecto de la efectividad de ese estudio, se determinó que de acuerdo a las características de las lesiones que presentaba V1, así como a los resultados de la prueba Walker elaborada por dicha Procuraduría,

existe un alto grado de posibilidad que las manos se macularan con residuos producidos por la deflagración de la pólvora y, por tanto, resultara positivo en radionato de sodio, debido a la realización de maniobras instintivas de defensa al momento de ser amenazado y lesionado por proyectiles de arma de fuego.

En este tenor, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que el empleo arbitrario de la fuerza pública constituye una violación al derecho a la legalidad y a la seguridad jurídica, previsto en los artículos 14, párrafo segundo y 16, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; además, la actuación de los servidores públicos de la Secretaría de Marina fue contraria a los principios internacionales que establecen el Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley y los numerales 4 y 9 de los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, que en términos generales prevén que el uso de la fuerza se justificará, excepcionalmente, cuando sea estrictamente necesaria, en la medida en que razonablemente lo requieran las circunstancias para efectuar la detención de presuntos delincuentes.

Para esta Comisión Nacional, los elementos de la Secretaría de Marina que participaron en los hechos descritos transgredieron además los artículos 7 y 8, fracciones VI, XVIII, XIX y XXIV de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, 2 y 3 de la Ley de Disciplina para el Personal de la Armada de México, 2, fracción II de la Ley Orgánica de la Armada de México, así como la Directiva 003/09, toda vez que omitieron sujetar su actuación a los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo, obediencia, justicia, ética y honor que su cargo requiere, lo que deberá ser investigado por la Inspección y Contraloría General de Marina.

Asimismo, vulneraron los derechos humanos a la seguridad e integridad personal previstos en los artículos 6.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 5.1, 5.2 y 7.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que en términos generales señalan que todas las personas tienen derecho a que se respete su integridad personal.

## **CASO 5.**

México, D.F. a 28 de septiembre de 2010

Sobre el caso de detención arbitraria, retención ilegal, incomunicación y tortura de V1, V2 y V3

Involucrados:  
Secretaría de Seguridad Pública

Expediente establecido por la CNDH en su recomendación 49/2010

Dirigida a:  
Ing. Genaro García Luna  
Secretario de Seguridad Pública.

## **HECHOS**

El 8 de octubre de 2008, esta Comisión Nacional recibió, por razón de competencia, los escritos de queja presentados por Q1, V1, V2 y V3, ante la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Durango, el 29 de septiembre de 2008, en los que señalaron que a las 01:30 horas del 19 de septiembre de 2008, elementos del Ejército Mexicano y de la Policía Federal Preventiva (PFP) ingresaron al domicilio de Q1 y V1, ubicado en el Ejido San Jacinto, municipio de Ciudad Lerdo, Durango, y encerraron a Q1 en un cuarto con sus hijos. A V1 lo sacaron a golpes de su recámara y lo introdujeron a una bodega donde lo aventaron al suelo, pisaron su cuerpo, piernas y tobillos, y le colocaron una bolsa de plástico en la cabeza, mientras le preguntaban dónde tenía las armas.

Alrededor de las 04:00 horas del mismo día lo llevaron a la casa de V2, en la población de Santa Anita, municipio de Ciudad Lerdo, quien también fue golpeado en la espalda, costillas y en los pies y fue sacado de su hogar con violencia; cerca de las 05:00 horas acudieron al domicilio de V3, en la comunidad El Refugio, en el mismo municipio, y lo sacaron de su vivienda a golpes. A los 3 los llevaron a unas instalaciones militares en Ciudad Lerdo, donde los amarraron, les pusieron chile “piquín” en la boca y una bolsa de plástico en la cabeza, continuaron con los golpes en todo el cuerpo, y les apuntaban con rifles, mientras les preguntaban por armas y los amenazaban de muerte. A las 21:00 horas los condujeron al Campo Militar 5 de Mayo, lugar en el que continuaron los malos tratos y las amenazas. Finalmente, los pusieron a disposición del agente del Ministerio Público de la Federación, por delitos contra la salud.

Agregaron que el 20 de septiembre de 2008, mientras Q1 investigaba el paradero de V1, elementos del Ejército Mexicano se introdujeron nuevamente a su domicilio y al de V2 y sustrajeron objetos de valor, herramientas de trabajo y dinero.

En virtud de lo anterior, esta Comisión Nacional inició el expediente de queja CNDH/2/2008/5026/Q, y a fin de documentar violaciones a derechos humanos, visitadores adjuntos y peritos de este organismo nacional realizaron diversos trabajos de campo para localizar y recopilar testimonios y documentos, y se solicitó información a la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) a la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) y, en colaboración, a la Procuraduría General de la República (PGR), cuya valoración lógica jurídica es objeto de análisis en el capítulo de observaciones de esta recomendación.

## **OBSERVACIONES**

Del análisis lógico jurídico efectuado al conjunto de evidencias que integran el expediente de queja CNDH/2008/5026/Q, esta Comisión Nacional observa que servidores públicos del 72/o. Batallón de Infantería ubicado en el poblado 5 de Mayo, Durango, de la Secretaría de la Defensa Nacional y elementos de las Fuerzas Federales de Apoyo de la entonces Policía Federal Preventiva de la Secretaría de Seguridad Pública, vulneraron en perjuicio de V1, V2 y V3 los derechos fundamentales a la legalidad, a la seguridad jurídica, a la integridad y seguridad personal, previstos en los artículos 14, párrafo segundo; 16, párrafos primero y quinto; 21, párrafos primero y noveno, y 22, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente, por actos consistentes en detención arbitraria, retención ilegal, incomunicación, tortura y dilación en la su presentación ante la autoridad ministerial, en atención a las siguientes consideraciones:

De acuerdo con lo informado por la SEDENA, mediante oficio DH-I-7770, de 4 de noviembre de 2008, aproximadamente a las 05:00 horas del 19 de septiembre de 2008, elementos del Ejército Mexicano del 72/o. Batallón de Infantería ubicado en el poblado 5 de Mayo, Durango, se encontraban en aplicación de la “Directiva para el Combate Integral al Narcotráfico 2007-2012” y la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, y detuvieron en flagrancia a V1, V2 y V3, en una carretera del poblado de San Jacinto, Municipio de Ciudad Lerdo, Durango, ya que al revisar la camioneta y el vehículo en los que se transportaban, localizaron armamento, municiones y droga, por lo que se les puso a disposición del agente del Ministerio Público de la Federación, quien inició la AP1.

De igual manera, mediante oficio SPUDH/DGDH/DGAPDH/5487/08, de 14 de noviembre de 2008, y los anexos que lo acompañan, la SSP informó que la

detención de V1, V2 y V3, así como el aseguramiento de los vehículos mencionados, fueron realizados por elementos del Ejército Mexicano.

Al respecto, resulta oportuno señalar que en el expediente de queja iniciado por la CNDH obran constancias en las que se advierte que los hechos ocurrieron de manera distinta a la señalada por AR1, AR2 y AR3, elementos del 72/o. Batallón de Infantería del Ejército Mexicano, así como por AR4 y AR5, servidores públicos de la entonces Policía Federal Preventiva.

En primer lugar, se cuenta con las manifestaciones referidas en los escritos de queja y en las declaraciones rendidas ante este organismo nacional y la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Durango, en las que Q1 y V1 señalaron que servidores públicos de la SEDENA y de la PFP, ingresaron a su domicilio a las 01:30 horas del 19 de septiembre de 2008 y sacaron a golpes a V1, lo llevaron a una bodega donde lo tiraron al suelo, le pisaban las piernas y tobillos y le colocaban una bolsa de plástico en la cabeza, mientras le preguntaban dónde tenía las armas.

Por su parte, V2 y V3 señalaron que ese día, aproximadamente a las 04:00 horas y 05:00 horas, respectivamente, fueron sacados de sus viviendas por elementos del Ejército Mexicano que se encontraban al mando de AR7 y de la PFP.

V1, V2 y V3 agregaron que, después de su detención, fueron llevados a las instalaciones que ocupa el personal militar en la Academia de Policía Municipal de Ciudad Lerdo, donde fueron sometidos a tratos crueles físicos y psicológicos, con el fin de obtener información relacionada con diversos hechos delictivos, ya que sus aprehensores les echaron chile “piquín” en la boca, los golpearon en la cabeza, costillas, pecho, estómago, testículos, rodillas y tobillos, mientras les

preguntaban por armas y droga, así como para quién trabajaban. Posteriormente los trasladaron al Campo Militar 5 de Mayo, donde continuaron los malos tratos y tortura.

A las 07:00 horas del 20 de septiembre de 2008, los pusieron a disposición del agente del Ministerio Público de la Federación en Durango, Durango. Finalmente, Q1, V1 y V2 refirieron que el 20 de septiembre de 2008, elementos del Ejército Mexicano se introdujeron nuevamente a su domicilio.

En segundo lugar, se tienen los testimonios de T1, T2, T3, T4, T5, T6, T7, T8, T9, T10, T11 y T12, quienes señalaron que el 19 de septiembre de 2008 presenciaron la detención de V1, por elementos del Ejército Mexicano y de la Policía Federal Preventiva, así como que lo maltrataron al sacarlo de su domicilio y subirlo a los vehículos militares y de la PFP.

Asimismo, en el expediente constan las testimoniales rendidas el 12 de febrero de 2009 por Q1, T1, T13, T14, T15, T27, T28, T29, T30, T31, T32, T33 y T34, ante el Juez Cuarto de Distrito en la Laguna con residencia en Torreón, Coahuila, en la CP1, en las que se manifestaron que aproximadamente entre las 01:00 horas del 19 de septiembre de 2008, se percataron de que elementos del Ejército Mexicano y de la otrora Policía Federal Preventiva ingresaron al domicilio de V1, lo sacaron de ahí y lo subieron por medio de golpes a los vehículos militares y de la PFP, sin encontrar ni sustraer de las viviendas armamentos, municiones o drogas.

De igual manera, el 16 de febrero de 2009, T16, T17, T18 y T19, declararon ante el referido juzgado que son vecinos de V2 y observaron que alrededor de las 04:00 horas del 19 de septiembre de 2009, personal de la SEDENA y de la PFP lo sacaron de su domicilio y mediante golpes los subieron a sus vehículos.

Además, el 25 de febrero de 2009, T20, T21, T22, T23, refirieron ante esa autoridad que aproximadamente a las 05:00 horas del 19 de septiembre de 2008, fueron testigos de que V3 fue sacado de su domicilio con violencia por elementos del Ejército Mexicano y de la PFP, sin que éstos encontraran objetos de delito en el interior de su vivienda.

En el presente caso, tenemos que las oficinas de la PGR en las que se puso a los agraviados a disposición de la autoridad ministerial se encuentran en la ciudad de Durango, Durango, municipio distinto al de ciudad Lerdo, en que ocurrió la detención; sin embargo, no obran constancias en el expediente sobre alguna circunstancia en el traslado, medida de seguridad o disponibilidad de medios para éste que justifiquen el transcurso de 25 horas y 30 minutos para trasladar a los agraviados a un municipio aledaño a aquel en que ocurrieron los hechos; además, no existen constancias sobre dificultades de acceso o tránsito en las vías de comunicación entre ambos sitios. Por el contrario, en el expediente obran evidencias de que antes de ser puestos a disposición del agente del Ministerio Público de la Federación en Durango, Durango, fueron llevados a las instalaciones militares del 72/o. Batallón de Infantería en el poblado de 5 de Mayo, Durango.

En consecuencia, no existe justificación alguna que explique la retención de V1, V2 y V3, por más de 25 horas.

Por otro lado, la retención de V1, V2 y V3, por un lapso superior al que resultaba racionalmente necesario para su traslado, genera una presunción fundada de incomunicación y afectación psíquica, máxime cuando la autoridad responsable en ningún momento aportó evidencias que demostraran que los agraviados pudieron establecer comunicación con alguna persona.

Corroboran la incomunicación los testimonios de T1, T2, T3, T4, T5, T6, T7, T10, T11, T15, T27, T28, T29, T30, T31, T32, T33 y T34, quienes señalaron que el 20 de septiembre de 2008 abordaron un camión de pasajeros para buscar a los agraviados, sin que en las oficinas de la PGR en Gómez Palacio, Durango y Torreón, Coahuila, en la Academia de Policía de Ciudad Lerdo, en las instalaciones de las Fuerzas Federales de Apoyo de la PFP, en la comunidad de San Miguel, Matamoros, Coahuila, les proporcionaran información sobre su paradero o les comunicaran los motivos por los que aún no eran puestos a disposición de la autoridad ministerial correspondiente.

En ese orden de ideas, resulta claro que con dichas conductas, los servidores públicos de la SEDENA y de la entonces PFP vulneraron los artículos 16, quinto párrafo, 20, apartado A, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente; 9.1 y 9.3, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 7.1, 7.2, 7.3, 7.4 y 7.5, de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos; 3, 9 y 12, de la Declaración Universal de Derechos Humanos; I y XXV, de la Declaración Americana de los Derechos del Hombre, y 11, 15, 18 y 19, del Conjunto de Principios para la Protección de Todas las Personas Sometidas a Cualquier Forma de Detención o Prisión, que en términos generales prohíben las detenciones y retenciones arbitrarias, así como que las personas detenidas sean sometidas a cualquier forma de incomunicación.

Por otra parte, esta Comisión Nacional advierte que el personal de la SEDENA y de la entonces PFP que participó en la detención de V1, V2 y V3, hizo uso ilegítimo de la fuerza pública.

Esta Comisión Nacional considera oportuno advertir que a las violaciones a derechos humanos cometidas por elementos de la SEDENA, debe agregarse la transgresión al principio de legalidad, toda vez que su actuación y, por tanto, los

abusos cometidos, ocurrieron en un operativo en que la autoridad militar iba al mando, y no la autoridad civil.

En virtud de que el sistema de protección no jurisdiccional de derechos humanos constituye una de las vías previstas en el sistema jurídico mexicano para lograr la reparación del daño derivado de la responsabilidad en que incurrieron los servidores públicos del Estado, esta Comisión Nacional, con fundamento en los artículos 113, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 14, de la Convención contra la Tortura y otros tratos o penas crueles inhumanos o degradantes; 9, de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura; 44, párrafo segundo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como 1 y 2 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, considera procedente solicitar a esas dependencias que giren instrucciones para que se otorgue a V1, V2 y V3, la reparación del daño e indemnización que corresponda conforme a derecho, toda vez que a la fecha de elaboración de esta recomendación no se advierte reparación alguna por los daños causados por los servidores públicos de la SEDENA y de la entonces PFP que vulneraron sus derechos humanos.

#### **CASO 6:**

México, D.F., a 27 de junio de 2011

Sobre el caso de privación de la vida en agravio de V1 y tratos crueles en agravio del niño V2

Involucrados:

Secretaría de la Defensa Nacional

Expediente establecido por la CNDH en su recomendación 38/2011

Dirigida a:

General Secretario Guillermo Galván Galván

## **HECHOS**

El 15 de febrero de 2010 se recibieron en esta Comisión Nacional los escritos de queja presentados por Q1 y V2, en los que señalaron que el 12 de febrero de 2010, aproximadamente a las 20:00 horas, V1 y V2, de 18 y 16 años de edad, respectivamente, caminaban a la altura de la gasolinera que se encuentra en la calle El Calvario, en la comunidad de Tlacotepec, municipio General Heliodoro Castillo, Guerrero, cuando se detuvo un vehículo militar y descendieron de él varios elementos del Ejército Mexicano quienes les apuntaron con sus armas, y golpearon en todo el cuerpo; posteriormente los subieron al vehículo y los trasladaron a la cancha de futbol que se encuentra a un kilómetro de la gasolinera, en el paraje conocido como La Antena, donde continuaron agrediendo físicamente, lo que ocasionó que V1 perdiera la vida a consecuencia de las lesiones.

Al retirarse los militares del lugar, V2 cargó a V1 para trasladarlo al Hospital Comunitario de Tlacotepec para que recibiera atención médica, logró avanzar aproximadamente 15 metros hasta que V1 se desvaneció. V2 continuó caminando con dirección a Tlacotepec para solicitar auxilio, cuando se encontró en la carretera a su mamá, quién lo subió a la camioneta que conducía y lo trasladó, primero a su casa, y luego al Hospital Comunitario de Tlacotepec, donde fue atendido por sus lesiones y a las 03:00 horas del 13 de febrero de 2010, fue dado de alta.

Con motivo de los hechos violatorios a derechos humanos denunciados, el 15 de febrero de 2010 se inició el expediente de queja CNDH/2/2010/811/Q; a fin de documentar violaciones a derechos humanos, visitantes adjuntos y peritos de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos realizaron diversos trabajos de

campo para localizar y recopilar testimonios y documentos. Además, se solicitó información a la Secretaría de la Defensa Nacional y a la Procuraduría General de Justicia del estado de Guerrero, cuya valoración lógica jurídica es objeto de análisis en el capítulo de observaciones de esta recomendación.

## **OBSERVACIONES**

Se debe tener en consideración que si bien en el expediente consta el escrito de 17 de diciembre de 2010 firmado por T1, madre de V2, mediante el cual solicita la conclusión de la queja en que se actúa, esta Comisión Nacional advierte que las violaciones a derechos humanos que fueron motivo de la denuncia son graves, motivo por lo que se siguió conociendo e investigando los hechos.

De un análisis lógico-jurídico de las evidencias que integran el expediente de queja CNDH/2/2010/811/Q, esta Comisión Nacional observó que AR1, AR2, AR3, AR4, AR5, AR6, AR7, AR8, AR9, AR10 y AR11, elementos de la Secretaría de la Defensa Nacional, vulneraron en perjuicio de V1 y V2 el derecho a la vida y a la integridad y seguridad personal, y a la legalidad y seguridad jurídica, por hechos consistentes en privación de la vida en agravio de V1 y tratos crueles en agravio de V2.

De acuerdo con lo informado por el comandante del cuartel general de la 35/a. Zona Militar, en Chilpancingo, Guerrero, mediante correo electrónico de imágenes, número 5251, remitido a esta Comisión Nacional el 24 de febrero de 2010, por el director general de Derechos Humanos de la Secretaría de la Defensa Nacional, el 12 de febrero de 2010, alrededor de las 19:30 horas, personal del puesto de control fijo Xochipala, al mando de un oficial y 10 elementos de tropa del 50/o. Batallón de Infantería, regresaban a dicho puesto procedentes de la comunidad conocida como Las Vinatas, donde destruyeron unos plantíos de amapola, cuando, al pasar por el poblado de Tlacotepec, el oficial al mando

ordenó que se detuvieran para revisar una camioneta que se encontraba estacionada y, en el momento que el personal militar descendía de sus vehículos, un coche que circulaba en sentido contrario detuvo su marcha de forma sospechosa. Al dirigirse a dicho automóvil, sus ocupantes arrancaron en reversa con intención de darse a la fuga, pero el conductor perdió el control y colisionó contra la cuneta, la banqueta y el tronco de un árbol de pino donde finalmente se detuvo.

Precisó, además, que en dicha colisión se destrozó el neumático trasero derecho del vehículo, de cuyo interior descendió una persona del sexo masculino que iba en el lugar destinado para el copiloto, quien se echó a correr, a pesar de que se le marcó el alto, y se introdujo a una casa localizada a escasos metros de donde se produjo el accidente automovilístico, por lo que dicha persona fue detenida dentro del mencionado domicilio.

De igual forma, agregó que los demás militares simultáneamente detuvieron al conductor del auto, quien manifestó que intentó darse a la fuga por miedo a que les quitaran el coche, ya que es de los llamados “chocolates”.

Finalmente, precisó que el oficial al mando ordenó que abordaran los vehículos militares y trasladaran a los detenidos a la cancha de futbol, ubicada en el lugar conocido como La Antena, lugar donde los liberaron. Posteriormente, procedieron a incorporarse al puesto de control fijo Xochipala, a donde arribaron aproximadamente a las 23:30 horas, momento en que el comandante del servicio dio parte sobre los resultados de la destrucción de plantíos de enervantes, y no así sobre el incidente que se registró horas antes en la salida del poblado de Tlacotepec.

Por otro lado, en la Averiguación Previa 2 constan las declaraciones ministeriales del soldado de infantería AR2, del cabo de sanidad AR3, del soldado de primera de infantería AR4, del cabo de infantería AR5, del sargento segundo de infantería AR6, del sargento segundo conductor AR7, del soldado de infantería AR8, del cabo de infantería AR9, del soldado de transmisiones AR10 y del soldado de infantería AR11, rendidas el 16 de febrero, 1 y 12 de marzo de 2010, las cuales son contestes en señalar que el 12 de febrero de 2010 detuvieron a V1 y V2 en las afueras de la comunidad de Tlacotepec, Guerrero, porque eran sospechosos de tener en su poder un vehículo robado, pero no causaron la muerte de V1, ni las lesiones de V2, y que en su opinión, V1 “probablemente se ahogó”, ya que se encontraba ebrio al momento que lo trasladaron al campo de fútbol ubicado en el lugar conocido como La Antena, donde los liberaron.

Esta Comisión Nacional observa que el informe y las declaraciones ministeriales rendidas por las autoridades de la Secretaría de la Defensa Nacional, resultan discordantes con lo expuesto por Q1 y V2 en sus escritos de queja presentados el 13 de febrero de 2010 ante la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del estado de Guerrero, así como con las declaraciones de T1, T2, T3 y T4, testigos presenciales de los hechos, rendidas ante la misma Comisión Estatal, en 13 de febrero de 2010.

En las declaraciones formuladas por V2 ante el agente del Ministerio Público responsable de la integración de la Averiguación Previa 1 y la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del estado de Guerrero, de 13 y 16 de febrero de 2010, respectivamente, manifestó que en ese lugar desnudaron a V1 y amenazaron con privarlo de la vida y violarlo, mientras que a él lo continuaron golpeando y después de unos minutos lo aventaron encima de V1, quien se encontraba tirado en el suelo; en ese momento un militar le indicó que se llevara a V1 porque moriría en pocos minutos y le advirtió que si denunciaba lo sucedido, él

también moriría junto con su familia. V2 agregó que los elementos militares que los agredieron parecían estar en estado de ebriedad y que los amenazaban con seguir golpeándolos y matarlos si no les daban \$50,000 (cincuenta mil pesos 00/100) para seguir tomando.

Ahora bien, en primer término, de lo manifestado por Q1, V2, T1, T2, T3, T4 y T5, así como de la información proporcionada por la autoridad involucrada se acredita que, en un primer momento, elementos militares detuvieron a V1 y V2 y posteriormente los trasladaron al lugar conocido como La Antena.

En efecto, esta carga probatoria en casos de violaciones a derechos humanos ocurridas durante el periodo de detención o custodia por parte de autoridades estatales, ha sido reconocida por la Corte Europea de Derechos Humanos, quien, en el caso Aksoy c. Turquía, fallo de 18 de diciembre de 1996, sostuvo que cuando alguien es detenido y goza de buena salud y se constata que está herido al momento de su liberación, compete al Estado suministrar una explicación plausible sobre el origen de las heridas, obligación que se impone tanto más cuando un individuo muere, cosa que en la especie aconteció.

Aunado a esto, no pasa desapercibido para esta Comisión Nacional que las declaraciones rendidas por las autoridades contienen inconsistencias.

En efecto, AR1, teniente de infantería del 50/o. Batallón de Infantería en Chilpancingo, Guerrero de la Secretaría de la Defensa Nacional no aportó evidencia alguna con la que se acredite el robo del vehículo al que hacen referencia en su informe y en sus declaraciones, y, por el contrario, la evidencia revela que la realidad fue muy diferente.

En el expediente de queja consta el dictamen pericial de tránsito terrestre, de 25 de febrero de 2010, en el que un perito de la Dirección General de los Servicios Periciales de la Procuraduría General de Justicia del estado de Guerrero, al examinar el vehículo al que hacían referencia las autoridades ministeriales concluyó que los daños que presentó en su parte lateral posterior derecha, como en el filo del rin del mismo lado, se localizaron impregnaciones de polvo de roca o mampostería, más nunca se hallaron segmentos de concreto con el que se construyen las cunetas y guarniciones, mucho menos de corteza de árbol de pino, con el que supuestamente colisionó dicho vehículo, como se argumentó en el correo electrónico de imágenes, número 5251, de 16 de febrero de 2010 y en lo declarado el 16 de febrero, 1 y 12 de marzo de 2010, por AR1, AR2, AR3, AR4, AR5, AR6, AR7, AR8, AR9, AR10 y AR11.

Por otra parte, la muerte de V1 y las lesiones y maltratos en agravio de V2, son correspondientes a las declaraciones rendidas por V2, T2, T3 y T4, como se desprende de las siguientes evidencias:

En efecto, de la fe de lesiones y certificado médico, de 13 y 14 de febrero de 2010, practicado a V2 y a V1 post-mortem, por un visitador adjunto y un perito médico de la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del estado de Guerrero, se certificó que V2 presentó lesiones en el codo izquierdo que interesó tejidos blandos hasta el periostio; en el brazo derecho numerosas excoriaciones en su cara externa; sobre el codo derecho una herida que dañó tegumentos externos hasta los tendinosos; incontables erosiones por debajo de la cresta iliaca izquierda; en la pierna derecha parte superior 3 hematomas y varias excoriaciones; en el primer dedo del pie derecho una herida ungueal y en la espalda 3 zonas de erosión de color rojizo, como lo acreditan 15 fotografías que dan cuenta de dichas lesiones.

Por su parte V1, presentó fractura craneana que abarca huesos de la bóveda craneana y occipital, edema y derrame sanguíneo subdérmico, fractura de tabique nasal, doble fractura de ambos maxilares superior e inferior, erosiones y laceraciones epidérmicas a todo lo largo y ancho de la espalda hasta las regiones glúteas y en las extremidades superiores e inferiores, así como en la parte interna de ambos muslos, pies y piernas, heridas causadas por golpes con puntapiés, arrastre con o contra un objeto contundente y que por necesidad fueron mortales.

Lo anterior se robustece con el dictamen en materia de criminalística de campo y fotografía forense, emitido el 16 de febrero de 2010, por un perito en la materia adscrito a la Dirección General de Servicios Periciales, de la Procuraduría General de Justicia del estado de Guerrero, en el que se concluyó que el lugar denominado como La Antena de Tlacotepec, Guerrero, es donde perdió la vida V1. Asimismo, el dictamen de exhumación y necropsia, suscrito el 17 de febrero de 2010, por un perito médico forense adscrito al Servicio Médico Forense de dicha Procuraduría, concluyó que V1 falleció por traumatismo craneoencefálico severo.

En el mismo sentido, consta en el expediente copia del dictamen en materia de criminalística de campo y fotografía forense, de 17 de febrero de 2010, emitido por un perito en dicha materia de la citada Dirección de Servicios Periciales en el que se concluyó que las excoriaciones que presentaba el cadáver de V1, son producidas por arrastramiento sobre superficie rugosa y que las fracturas del cráneo de V1, se producen por un mecanismo de contusión con o contra de un objeto contundente y que la causa de muerte de V1 fue por traumatismo craneoencefálico severo.

Por otra parte, el certificado de integridad física de V2, de fecha 16 de febrero de 2010, en el que un médico forense de la Dirección General de Servicios

Periciales de la Procuraduría General de Justicia del estado de Guerrero, concluyó que las lesiones que presentó V2, son de las producidas por contusión, presión y fricción.

Corroborar el testimonio de V2 la nota informativa y las notas de evolución suscritas por T6, médico general del citado nosocomio, quien afirmó que V2 ingresó al servicio de urgencias de ese nosocomio a las 22:30 horas del 12 de febrero de 2010 y presentó múltiples hematomas, heridas y laceraciones en todo el cuerpo, provocados con las manos, los pies y mediante arrastramiento.

En tanto que de la opinión médica del 6 de mayo de 2010, emitida por peritos médicos de esta Comisión Nacional, se concluye que las lesiones que presentaron V1 y V2, fueron producidas por traumatismos directos como lo son puñetazos y patadas, y por un mecanismo de contusión con o contra de un objeto contundente como una pared, suelo o escalones, así como por maniobras de arrastramiento, presión o fricción contra el suelo en un claro abuso de fuerza innecesaria de tipo intencional provocadas por terceras personas, lesiones que le causaron la muerte a V1.

Con las evidencias recabadas, consistentes en actas circunstanciadas, testimoniales, informes, material fotográfico y dictámenes periciales en diversas vertientes de la criminalística contenidas en el presente expediente, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos observa que la muerte de V1 fue consecuencia de un traumatismo craneoencefálico severo producida por los elementos del 50/o. Batallón de Infantería en Chilpancingo, Guerrero de la Secretaría de la Defensa Nacional; quienes vulneraron los derechos a la vida, a la integridad y seguridad personal, y a la legalidad y seguridad jurídica, previstos en los artículos 1, 14, párrafo segundo, y 16, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 2, 3 y 6, del Código de Conducta

para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, y los numerales 4 y 9, de los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, así como 6.1 y 9.1, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y 1.1, 4.1, 5.1 y 7.1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que establecen, en términos generales, que la fuerza pública sólo deberá utilizarse cuando sea estrictamente necesario y en la medida en que lo requiera el desempeño de sus tareas.

Además, el personal militar involucrado en los hechos en cita omitió cumplir con lo dispuesto en los artículos 1, 1 bis, 2 y 3 de la Ley de Disciplina del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, en los que se dispone que, en el desempeño de sus funciones, el personal militar deberá ajustar su conducta a la obediencia, el honor, la justicia y la moral, así como al fiel y exacto cumplimiento que prescriben las leyes y reglamentos militares, con respeto a los principios de legalidad, eficacia y profesionalismo que prevé la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Más aún, con su proceder, los referidos elementos militares, al detener a V1 y V2, también infringieron lo previsto en la fracción I, del artículo 8, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en que se establece que todo servidor público debe cumplir con el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia del servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión.

En el mismo sentido se contravinieron las disposiciones contenidas en los artículos 1, 2, 3 y 5, del Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, en que se señala, en términos generales, que éstos cumplirán en todo momento con los deberes que les impone la ley, sirviendo a su

comunidad y protegiendo a todas las personas contra actos ilegales, además de asegurar la plena protección de las personas bajo su custodia; asimismo, que el uso de la fuerza se justificará, excepcionalmente, cuando sea estrictamente necesaria, en la medida en que razonablemente lo requieran las circunstancias para efectuar la detención de presuntos delincuentes.

En el presente caso, se comprueba que, efectivamente, el ejercicio de la fuerza de los elementos militares fue arbitrario, ya que los golpes y los maltratos que infligieron en contra de V1 y V2 no encuentran base alguna en el ordenamiento jurídico ni persiguen ningún fin lícito que fundamente su actuación.

#### **CASO 7.**

México, D. F., a 12 de agosto de 2010

Sobre el caso de la privación de la vida de Javier Francisco Arredondo Verdugo y Jorge Antonio Mercado Alonso, Estudiantes del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Campus Monterrey.

Involucrados:

Secretaría de la Defensa Nacional  
Procuraduría General de la República  
Gobierno del Estado de Nuevo León.

Expediente establecido por la CNDH en su recomendación 45/2010

Dirigido a:

General Secretario Guillermo Galván Galván  
Secretario de la Defensa Nacional

Licenciado Arturo Chávez Chávez  
Procurador General de la República

Licenciado Rodrigo Medina De la Cruz  
Gobernador del Estado de Nuevo León

## **HECHOS**

Los días 21 y 22 de marzo de 2010 se publicaron notas periodísticas en diversos medios informativos nacionales y del estado de Nuevo León, en los que se difundió que el 19 de marzo de 2010, fallecieron Javier Francisco Arredondo Verdugo y Jorge Antonio Mercado Alonso en las instalaciones del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Campus Monterrey, durante un enfrentamiento entre elementos del Ejército Mexicano y presuntos miembros de la delincuencia organizada.

En virtud de lo anterior, con fundamento en los artículos 6, fracción II, inciso a), de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y 89, de su reglamento interno, este organismo protector de derechos humanos inició de oficio el expediente de queja CNDH/2/2010/1508/Q y, a fin de investigar presuntas violaciones a derechos humanos, en términos de lo dispuesto por el artículo 39 de la Ley que la rige, se agotó una investigación para recopilar información y documentación. Asimismo, se solicitaron informes a la Secretaría de la Defensa Nacional; a la Procuraduría General de la República, a la Procuraduría General de Justicia del estado de Nuevo León, así como al secretario de Seguridad Pública de Nuevo León, al presidente municipal de Monterrey y al rector del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, cuya valoración lógica jurídica es objeto de análisis en el capítulo de observaciones de esta recomendación.

## **OBSERVACIONES**

Esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera necesario hacer patente que durante la investigación del caso materia de esta recomendación existieron obstáculos y falta de colaboración por parte de la Procuraduría General de Justicia del estado de Nuevo León, de la Procuraduría General de la República y de la Procuraduría General de Justicia Militar las que, respectivamente,

impidieron total o parcialmente el acceso a las actuaciones de las averiguaciones previas 15/2010-I-1, AP/PGR/NL/ESC-III/628/D/2010, AP/PGR/DGCAP/DF/027/2010 y 7ZM/28/2010 iniciadas con motivo de los hechos sucedidos el 19 de marzo de 2010, en Monterrey, Nuevo León, indagatorias que deben contener fotografías del lugar de los hechos, peritajes en criminalística y en diversas disciplinas, reconstrucción de hechos y otros elementos que hubieran servido para constatar la observancia a los preceptos del orden jurídico nacional e internacional que amparan la protección a los derechos humanos o, en su caso, documentar su violación.

Del análisis lógico jurídico realizado al conjunto de evidencias que integran el expediente CNDH/2/2010/1508/Q, se advierte que en el caso se actualizan violaciones a los derechos humanos a la legalidad y la seguridad jurídica, a la integridad y seguridad personal, al trato digno, a la información, al acceso a la justicia y al honor por actos consistentes en el uso arbitrario de la fuerza pública, tratos crueles e inhumanos, alteración de la escena de los hechos e imputaciones indebidas, así como ejercicio indebido de la función pública, cometidos en agravio de Javier Francisco Arredondo Verdugo, Jorge Antonio Mercado Alonso y sus familiares, de la comunidad del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey y de la sociedad mexicana.

En este orden de ideas, el análisis de las evidencias que se allegó esta Comisión Nacional permite observar que el 19 de marzo de 2010, en las inmediaciones del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Nuevo León, Campus Monterrey, sucedió un enfrentamiento entre elementos de la Secretaría de la Defensa Nacional y presuntos integrantes de la delincuencia organizada, en el cual perdieron la vida los alumnos Javier Francisco Arredondo Verdugo y Jorge Antonio Mercado Alonso, por lo que esta Comisión Nacional inició de oficio el expediente de queja CNDH/2/2010/1508/Q.

Dentro de las evidencias que se allegó esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos se encuentra el correo electrónico de imágenes número 8739, de 5 de abril de 2010, girado por AR13, anexo al informe de Secretaría de la Defensa Nacional rendido mediante oficio DH-V-3394, de 7 de abril de 2010, en el que refiriere que:

“Aproximadamente a las 24:00 horas del 19 de marzo de 2010, AR2, comandante de la unidad móvil “Néctar Urbano 4”, integrada por AR3, AR4, AR5, AR6, AR7, AR8, AR14, AR15, AR16, AR17, AR18, AR19, AR20, AR21, AR22, AR23, AR24, AR25 y AR26, refirió que al ir circulando con el personal bajo su mando sobre la avenida Constitución, en el municipio de Monterrey, Nuevo León, fueron rebasados por una camioneta Marca GMC, tipo Yukón/Suburban 4WD, modelo 2007, que comenzó a zigzaguear, incorporándose hacia la avenida Morones Prieto, circunstancia que motivó a seguir a dicho vehículo, solicitándole mediante el cambio de luces detuviera su marcha, imprimiendo mayor velocidad”

Así mismo, manifestó que “en ese momento se inició la persecución del vehículo a lo largo de la avenida Morones Prieto; posteriormente, al incorporarse a la avenida Eugenio Garza Sada, los ocupantes de dicho vehículo dispararon a los elementos del Ejército Mexicano con armas de fuego de grueso calibre, quienes repelieron la agresión”.

“Uno de los ocupantes de la camioneta levantó una parte del toldo, de forma circular, la cual al parecer se encontraba blindada y fue utilizada como escudo. La agresión continuó hasta el cruce con la avenida Luis Elizondo, lugar en que tanto los agresores como algunos vehículos militares detuvieron su marcha, debido a que quedaron inutilizados”

Posteriormente “el personal militar quedó parapetado a una distancia de aproximadamente 70 metros del lugar en que quedó la camioneta de los agresores; asimismo, arribaron al lugar diversos vehículos en apoyo a dichas personas, en el puente ubicado sobre la avenida Garza Sada entronque con Luis Elizondo, así como una camioneta blanca que circulaba sobre la avenida Luis Elizondo, por debajo del referido puente, cuyos ocupantes comenzaron a disparar en contra de los elementos del Ejército Mexicano por un lapso de entre 40 y 45 minutos aproximadamente”.

En ese momento arribó al lugar una patrulla tipo Pick Up, con las características de la policía estatal, la cual traía encendida la torreta, circulando sobre Garza Sada dirección Monterrey, por debajo del puente que libra la avenida Luis Elizondo, donde detuvo su marcha para permitir que subieran dos de los ocupantes de la camioneta Yukón que inicialmente agredió al personal militar, alejándose con rumbo desconocido.

Los elementos militares sostienen que “...de dicha camioneta Yukón, descendieron dos personas más, que ahora se saben respondían a los nombres de Javier Francisco Arredondo Verdugo y Jorge Antonio Mercado Alonso, quienes comenzaron a correr hacia la entrada del Tecnológico de Monterrey, ubicado en la confluencia de las avenidas Garza Sada con Luis Elizondo, lugar en el que cayeron abatidos resultado del enfrentamiento referido.”

Una vez que terminó el enfrentamiento, se llevó a cabo la inspección del vehículo marca Yukón, color gris, dentro del cual se encontraron entre otras cosas lo siguiente, “un fusil automático, calibre .308, de la Marca Century Arms, modelo Cetme Sporter, matrícula borrada; una carabina, calibre .223-5-56 mm, marca Bushmaster, modelo XM15-E2S, matrícula L262834...”

De igual manera, esta Comisión Nacional se allegó del comunicado de prensa emitido por la Comandancia de la 7/a. Zona Militar, fechado el 19 de marzo de 2010 en General Escobedo, Nuevo León, denominado "PERSONAL MILITAR REPELE AGRESIÓN EN EL MUNICIPIO DE MONTERREY, N. L.", así como las primeras declaraciones de servidores públicos de la Procuraduría General de Justicia del estado de Nuevo León, cuyo titular, refirió a T1, "te aseguro al 100% que no eran alumnos", como consta en acta circunstanciada de 23 de marzo de 2010, sin embargo, horas después, las personas fallecidas fueron identificadas por sus familiares y se confirmó que se trataba de dos estudiantes del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Javier Francisco Arredondo Verdugo y Jorge Antonio Mercado Alonso.

Ahora bien, las evidencias obtenidas por esta Comisión Nacional, permiten observar que la versión a que se ha hecho referencia, en la que se afirma que Javier Francisco Arredondo Verdugo y Jorge Antonio Mercado Alonso, se bajaron de la camioneta Yukón en la que agredieron inicialmente a los elementos militares, resulta inconducente, por lo que esta Comisión Nacional observa con preocupación que el contenido del informe de la autoridad responsable no es apegado a la verdad y que existió, además, una indebida preservación de los indicios y recolección de los mismos. Una pieza esencial para la determinación de lo que en realidad sucedió el día 19 de marzo de 2010 consiste en el análisis del video, obtenido de la cámara de seguridad fija ubicada en la caseta de ingreso a la institución educativa en las esquinas de las avenidas Eugenio Garza Sada y Luis Elizondo.

En efecto, el análisis de las evidencias permite observar que Javier Francisco Arredondo Verdugo y Jorge Antonio Mercado Alonso no eran miembros de la delincuencia organizada, como se sostiene en el informe de Secretaría de la Defensa Nacional, sino estudiantes del Instituto Tecnológico y de Estudios

Superiores de Monterrey, del Doctorado en Ciencias de la Ingeniería y de la Maestría en Ciencias con especialidad en Sistemas de Manufactura, respectivamente; ambos eran estudiantes ejemplares y acostumbraban estudiar hasta altas horas de la noche en su institución educativa, según lo referido en el testimonio de T13, quien los conocía desde hace tres años y también T7 manifestó que “el día de los hechos Javier Francisco Arredondo Verdugo y Jorge Antonio Mercado Alonso habían estado estudiando en el campus, quien los vio a las 22:30 del jueves 18 de marzo.”

De igual manera, del análisis del video obtenido de la cámara de seguridad localizada en la caseta de ingreso al Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, por las avenidas Eugenio Garza Sada y Luis Elizondo, se desprende que Javier Francisco Arredondo Verdugo y Jorge Antonio Mercado Alonso salían caminando de dicha Institución a las 00:49:56 del 19 de marzo.

Asimismo, en el fotograma del video tomado a las 00:55:29, aparece Jorge Antonio Mercado Alonso, volteando hacia atrás; a las 00:55:31 se le ve corriendo con rumbo al Centro de Estudios; a las 00:55:32 voltea hacia atrás y, posteriormente, entre las 00:55:34 y las 00:55:39, regresa a la entrada del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, y a las 00:55:41, última escena donde aparece con vida, se advierte con toda claridad que no portaba ningún arma.

Al respecto, la Comisión Nacional observa que en los fotogramas correspondientes a los minutos 00:58:32 y 00:58:52, puede advertirse un objeto que sigue una trayectoria de arriba abajo y que es probablemente coincidente con la circunstancia que se ha señalado, lo que debe ser investigado por la autoridad ministerial correspondiente.

La situación descrita resulta particularmente preocupante, pues conforme al dictamen médico forense de la Coordinación de Servicios Periciales existió "...un periodo agónico de las víctimas (de segundos a minutos), lo cual tiene relevancia, en el sentido de que con un alto grado de probabilidad que después de haber recibido los disparos, fueron lesionados en la cara".

Esta Comisión Nacional también observa una alteración de la escena de los hechos en tanto que fue modificada la posición de los cuerpos de Javier Francisco Arredondo Verdugo y Jorge Antonio Mercado Alonso, también se les depositaron armas y se destrozó la cámara de seguridad perimetral.

Ahora bien, llama la atención que en el correo electrónico de imágenes anexo al informe de la autoridad responsable, AR13, comandante de la 7/a. Zona Militar en Nuevo León, refirió que una vez terminado el enfrentamiento contra miembros de la delincuencia organizada se llevó a cabo la inspección del vehículo marca Yukón color gris, dentro del cual se encontró lo siguiente: "...1 Un fusil automático, calibre .308, de la Marca Century Arms, modelo Cetme Sporter, matrícula borrada; así como 1 una carabina, calibre .223-5-56 mm, marca Bushmaster, modelo XM15-E2S, matrícula L262834."

En este orden de ideas, del informe rendido por el comandante de la 7/a. Zona Militar se desprende que las dos armas encontradas dentro de la camioneta, cuando se realizó su revisión por los elementos militares, son las mismas que aparecieron en los brazos de ambos estudiantes al momento de la fe ministerial de inspección cadavérica, aun cuando con el mencionado video ha quedado demostrado que no viajaban en la camioneta, iban saliendo del campus y no portaban armas, lo que permite advertir que estas fueron colocadas con el propósito de alterar la escena de los hechos.

De igual forma, se observa que aun cuando los elementos del Ejército Mexicano que conforman la unidad móvil “Néctar Urbano 4” ya tenían asegurado el campus, según lo apreciado en el video, apagaron las luces a las 01:30:13 horas y en el video referido se observa que también destruyeron a las 02:06:21 la cámara de seguridad perimetral que se encontraba en la caseta de vigilancia.

También, resulta irregular que el personal de la Procuraduría General de Justicia del estado de Nuevo León, que realizó el acta de fe ministerial e inspección cadavérica de 19 de marzo de 2010, a la que personal de esta Comisión tuvo acceso al consultar la averiguación previa AP/PGR/NL/ESC-III/628/D/2010, iniciada por el agente del Ministerio Público de la Federación Investigador Número Tres, según consta en actas circunstanciadas de 23, 24 y 25 de marzo de 2010 (Evidencia F), haya entregado los indicios balísticos que se encontraban en la escena de los hechos al personal militar. En efecto, en dicha acta consta que “...en dicho lugar y dispersos sobre la carpeta asfáltica se observaron diversos casquillos percutidos de diferentes marcas y calibres... Recolectándose dichos indicios en general y remitiéndose en el lugar al personal militar de la SEDENA a cargo de AR2.”

Conforme al artículo 21 constitucional, la conducción de la investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público, por lo que no existe ninguna justificación para que las evidencias hayan sido entregadas al personal militar pues en el momento a que se hace referencia, no existía otra autoridad ministerial además de la Procuraduría General de Justicia del estado de Nuevo León, quien tenía a cargo la investigación y debió recolectar todas las evidencias existentes en el lugar.

Las irregularidades detectadas implican un incumplimiento de la función pública en la procuración de justicia, lo que actualiza una violación a los derechos

a la legalidad, seguridad jurídica y debida procuración de justicia, en agravio de V1, V2, V3 y V4 en su calidad de víctimas u ofendidos de un delito, contenidos en los artículos 14, párrafo segundo; 16, párrafo primero; 17, párrafo segundo, y 20, Apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 4.1. de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como 1 y 3 de la Declaración Sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y Abuso del Poder, que prevén el derecho de las víctimas y ofendidos al acceso a los mecanismos de justicia.

En consecuencia, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos observa que los elementos del Ejército Mexicano que participaron en los hechos descritos hicieron uso arbitrario de la fuerza pública en perjuicio de Javier Francisco Arredondo Verdugo y Jorge Antonio Mercado Alonso.

## **CASO 8.**

México D.F., a 16 de junio de 2010

Sobre el caso de los hechos ocurridos en agravio de los menores Martín Almanza Salazar, Brayán Almanza Salazar y otros en el Estado de Tamaulipas.

Involucrados:

Secretaría de la Defensa Nacional  
Procuraduría General de la República

Expediente establecido por la CNDH en su recomendación 36/2010

Dirigido a:

General Secretario Guillermo Galván Galván  
Secretario de la Defensa Nacional

Licenciado Arturo Chávez Chávez  
Procurador General de la República

## **HECHOS**

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos tuvo conocimiento, a través de las notas periodísticas publicadas el 5 de abril de 2010, en diversos diarios de circulación nacional, así como en los medios informativos locales del estado de Tamaulipas, que en la tarde del sábado 3 de abril de 2010, en Ciudad Mier, Tamaulipas, 13 personas, quienes viajaban en una camioneta, fueron agredidas con disparos de armas de fuego y granadas de fragmentación a la altura del kilómetro 117 de la carretera de Nuevo Laredo a Reynosa, en el tramo Ciudad Mier- Nueva Ciudad Guerrero, Tamaulipas, con motivo de lo cual perdieron la vida los menores Martín y Brayan Almanza Salazar, de 9 y 5 años de edad, y V1, V2, V3, V6 y V9 resultaron heridos.

En virtud de lo anterior, este organismo protector de derechos humanos inició de oficio el expediente de queja CNDH/2/2010/1836/Q y, a fin de investigar las violaciones a derechos humanos, visitadores adjuntos y peritos de esta Comisión realizaron diversos trabajos para recopilar información y documentación. Asimismo, se solicitaron informes a la Secretaría de la Defensa Nacional, a la Procuraduría General de la República y a la Procuraduría General de Justicia del estado de Tamaulipas, cuya valoración lógica jurídica es objeto de análisis en el capítulo de observaciones de esta recomendación.

Por otro lado, se obtuvo evidencia de que con posterioridad a los hechos, efectivos militares realizaron acciones para intimidar a los sobrevivientes, razón por la cual, el 9 de abril de 2010, se solicitó a la Secretaría de la Defensa Nacional como medida cautelar salvaguardar su vida e integridad física y que se realizaran las acciones idóneas a fin de que elementos del Ejército Mexicano se abstuvieran de realizar cualquier acto en contra de los agraviados y de los testigos de los hechos.

Posteriormente, el 30 de abril de 2010, este organismo nacional tuvo conocimiento que DDH1, temía por su vida, derivado del apoyo brindado a las víctimas, por lo que, esta Comisión Nacional solicitó a la Secretaría de la Defensa Nacional la adopción de medidas cautelares para salvaguardar su vida, así como la de los integrantes del Comité que representa y de sus familias.

## **OBSERVACIONES**

Del análisis lógico jurídico practicado a las evidencias que integran el expediente de queja CNDH/2/2010/1836/Q, esta Comisión Nacional observó violaciones a los derechos humanos a la vida, a la integridad y seguridad personal, al trato digno, al acceso a la justicia, a la legalidad y a la seguridad jurídica, y al derecho de los menores a que se proteja su integridad, por actos consistentes en privación de la vida, atentados a la integridad y seguridad personal, uso arbitrario de la fuerza pública, tratos crueles, inhumanos o degradantes, omisión de auxilio, alteración de la escena de los hechos, incumplimiento de alguna de las formalidades para la emisión de la orden de cateo, y ejercicio indebido de la función pública, en agravio de Martín y Brayan Almanza Salazar, V1, V2, V3, V4, V5, V6, V7, V8, V9, V10 y V1 atribuibles a servidores públicos de la Secretaría de la Defensa Nacional.

De las evidencias que se allegó esta Comisión Nacional se desprende que el sábado 3 de abril de 2010, en Ciudad Mier, Tamaulipas, fueron agredidas con disparos y granadas de fragmentación 13 personas que viajaban en una camioneta, entre los kilómetros 117 y 116 de la carretera de Nuevo Laredo a Reynosa, en el tramo Ciudad Mier-Nueva Ciudad Guerrero, Tamaulipas, con motivo de lo cual murieron los niños Martín y Brayan Almanza Salazar, de 9 y 5 años de edad, y resultaron heridos V1, V2, V3, V6 y V9.

Al respecto, en el correo electrónico de imágenes número 13018, de 5 mayo de 2010, emitido por AR3, que aparece como anexo al informe de

Secretaría de la Defensa Nacional rendido mediante oficio DH-V-5030 ante esta Comisión Nacional, se manifestó lo siguiente:

1. Aproximadamente a las 19:30 horas, personal militar perteneciente al 3/er R.B.R. integrante de la B.O. MVL "URBANA B" al efectuar reconocimiento a inmediaciones de Ciudad Mier, Tamaulipas, recibió una denuncia respecto a que había ocurrido un enfrentamiento entre grupos armados y que se encontraban vehículos con impactos de armas de fuego sobre la carretera Reynosa-Nuevo Laredo, Tamaulipas, en el tramo Ciudad Mier-Nueva Ciudad Guerrero, Tamaulipas.

2. El comandante de B.O. MVL procedió a trasladarse y entre los kilómetros 108 y 109 de dicha carretera, observaron 6 camionetas abandonadas con impactos de proyectiles de armas de fuego de diversos calibres, situación por la que se aseguró el área en tanto arribaba la autoridad correspondiente para dar fe, permaneciendo en el lugar parte del personal militar.

3. El personal militar restante, bajo el mando del propio comandante, continuó el reconocimiento terrestre y, a la altura del kilómetro 117, circulando en dirección oeste, se encontraron de frente con un convoy de 7 camionetas, cuyos tripulantes al detectar la presencia militar agredieron con armas de fuego a las tropas, quienes repelieron la agresión.

4. Durante el enfrentamiento, algunos de los presuntos delincuentes se dieron a la fuga en dos vehículos con dirección a Ciudad Mier y, en otros dos vehículos, hacia Nueva Ciudad Guerrero, Tamaulipas.

5. Al término de la agresión se efectuó la revisión del lugar de los hechos, ubicándose tres vehículos, en el orden que se citan, localizando en su interior:

a) Un agresor muerto (sin identificar) de sexo masculino, con vestimenta tipo militar, en una camioneta color azul; b) Una persona del sexo masculino con heridas en las piernas, en una camioneta tipo tahoe color negro, quien se identificó como V6, indicando que venía procedente de Nuevo Laredo, con destino a Matamoros, Tamaulipas, y que lo acompañaba su familia; localizándose también en el interior del vehículo, en la parte posterior, el cuerpo sin vida del menor MARTÍN ALMANZA SALAZAR, quien falleció en estos hechos y c) Un agresor muerto (sin identificar) de sexo masculino, con vestimenta tipo militar, en un vehículo color rojo.

6. Durante la citada revisión, siendo las 21:33 horas, arribó un civil a bordo de un vehículo, quien informó que en las inmediaciones del “Rancho el Coronel”, a su cuidado, ubicado en el kilómetro 116, aproximadamente a 500 metros del lugar de la agresión, se encontraba un grupo de personas heridas que requerían ser trasladadas a una instalación sanitaria.

7. Al verificar la información, se encontró a 11 personas, de las cuales 6 necesitaban atención médica, quienes fueron trasladadas por el personal militar al centro médico asistencial de Miguel Alemán, Tamaulipas, en donde al llegar se percataron que el menor BRAYAN ALMANZA SALAZAR ya había fallecido.

8. Durante el trayecto se localizó a un civil esposado, quien manifestó haber sido secuestrado por el grupo armado, y fue trasladado para que recibiera atención médica.

9. Posteriormente y debido a la petición de las familias, fueron trasladados a las 0:00 horas del 4 de abril hacia el Hospital General de Nuevo Laredo, a bordo de una ambulancia de protección civil, integrando un convoy de escolta con 2 jefes, 1

oficial y 31 elementos de tropa, arribando al citado nosocomio alrededor de las 02:00 horas de ese mismo día.

10. Cabe señalar que personal militar participó coadyuvando a la asistencia médica e, incluso, tuvo que conducir la ambulancia de protección civil debido a que el chofer de la misma se negó a hacerlo, por el temor de sufrir alguna agresión.

11. Como resultado de este evento se aseguraron 9 camionetas y diversas armas.

12. El personal perteneciente al Ejército Mexicano repelió una agresión, actuando en legítima defensa ante el grave riesgo de su vida.

La versión emitida en el informe de mérito resulta incompatible con el resultado que arrojan las evidencias obtenidas por esta Comisión Nacional en el caso que nos ocupa, aun cuando de acuerdo con el informe rendido por la Secretaría de la Defensa Nacional, los sucesos en los que perdieron la vida los menores Brayan y Martín Almanza Salazar y resultaron heridas siete personas más, tuvieron como origen “un enfrentamiento entre elementos militares, quienes iban con dirección a Nuevo Laredo, y varias camionetas donde viajaban presuntos miembros de la delincuencia organizada, con dirección a Ciudad Mier, a la altura del kilómetro 117, en el tramo Ciudad Mier–Nueva Ciudad Guerrero, Tamaulipas, de la carretera Nuevo Laredo–Reynosa.”

Esta Comisión Nacional observa con preocupación que el estudio de las evidencias lleva a concluir que el contenido del informe de la autoridad responsable no tiene sustento ni apego a las evidencias que logró allegarse esta Comisión Nacional y que existió, además, un indebido levantamiento de indicios y de preservación de evidencias.

En efecto, una pieza esencial para la determinación de lo que en realidad sucedió el 3 de abril de 2010, son las declaraciones V1 de 30 años, V2 de 28 años, V7 de 16 años, V6 de 20 años, V8 de 11 años y V9 de 16 años, víctimas que sobrevivieron el suceso y que han sido contestes en sus declaraciones sobre el desarrollo de los hechos. En el mismo tenor, los testimonios de otras personas que participaron en los momentos posteriores coinciden con la narrativa de las víctimas, por lo que son determinantes para confirmar su versión.

En la opinión técnica del médico legal, elaborada por la Coordinación de Servicios Periciales de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se concluye que “la causa del fallecimiento del hoy occiso Brayan Almanza Salazar es por muerte violenta y es el resultado de heridas producidas por arma de fuego penetrantes de cráneo, tórax y abdomen.”

Por lo que se refiere a la causa del fallecimiento del hoy occiso Martín Almanza Salazar la Coordinación de Servicios Periciales indicó que fue “...por muerte violenta y es el resultado de heridas producidas por esquirlas de arma de fuego con ruptura de sacro y últimas vértebras lumbares penetrante de abdomen, causa totalmente de origen violento.” Asimismo, se indica que “...los hallazgos de la necropsia, por el grupo de médicos que intervino, establecen la causa de muerte, pero se omiten puntos importantes para el esclarecimiento de los hechos donde perdió la vida el menor Martín Almanza Salazar.”

Además, en el caso de Brayan Almanza Salazar existe el testimonio de V2, quien señala que el proyectil de arma de fuego que la lesionó a la altura media de la zona intercostal, por la parte lateral, teniendo como orificio de salida el abdomen medio, fue el mismo que causó la muerte de Brayan Almanza Salazar, pues “sintió inmediatamente como su cuerpo se aflojó”.

Aunado a la privación de la vida de los menores Martín y Brayan Almanza Salazar, debe sumarse el grave riesgo en que se colocó la vida de V1, V2, V3, V4, V5, V6, V7, V8, V9, V10 y V11, lo que constituye un atentado al derecho a la vida previsto en los artículos 14, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 6.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 4.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, por parte de los elementos adscritos al Tercer Regimiento Blindado de Reconocimiento que estuvieron involucrados en los hechos de la presente recomendación.

Para esta Comisión Nacional no pasa inadvertido que los elementos del Ejército Mexicano incurrieron, además, en violación al derecho de los menores a que se proteja su integridad, la cual se define como la acción u omisión que implica desprotección o que atentan contra la integridad del menor y produce como consecuencia cualquier daño físico o mental en éste, y fue realizada por servidores públicos que tienen la obligación de brindarle protección.

## **CASO 9.**

México D.F., a 11 de julio de 2008

### Sobre el caso del Sr. José Fausto Gálvez Munguía

Involucrados:  
Secretaría de la Defensa Nacional

Expediente establecido por la CNDH en su recomendación 29/2008.

Dirigido a:  
General Secretario Guillermo Galván Galván  
Secretario de la Defensa Nacional

## **HECHOS**

El 7 de junio de 2007, siendo las 19:30 horas, aproximadamente, el señor José Fausto Gálvez Munguía se encontraba con otras personas en las faldas del cerro de “La Lesna”, ubicado en la frontera con Estados Unidos de América, cuando dos vehículos del Ejército Mexicano llegaron con personal que gritaba ser de la 40/a. Zona Militar y los encañonaron preguntando que quién era su jefe y en dónde se encontraba la marihuana y que si no “los iban a madrear y que, inclusive los iban a matar”; mientras que ellos les explicaron a los elementos militares que la razón por la cual estaban en ese lugar era porque “estaban esperando a un pollero que los pasaría a la ciudad de Phoenix, lo que motivó que uno de los soldados le diera una patada en las costillas y le gritara mientes cabrón estás esperando droga para pasarla, dime quién es tu pinche patrón y dónde está o te madreo”; que fue entonces que otro de los militares lo agarró de los cabellos y ordenó a uno que le decían cabo Martínez, “súbelo al carro a este cabrón y ahí va a cantar”; que en ese momento, los elementos militares, dispararon sus armas a un lado de sus cabezas de las personas que lo acompañaban; que a él le trataron de sacar información, pero que, por ignorarla, no pudo contestar sus preguntas, motivo por el cual el un militar, de nombre SP1, le propinó un puñetazo en la boca; que lo bajaron de la camioneta, le vendaron los ojos, lo arrastraron por el suelo, y fue cuando le metieron a la boca un tubo y lo obligaron a beber un líquido con sabor a alcohol con el propósito de ahogarlo y que, por la cantidad, estuvo vomitando, le metieron en las uñas de las manos y pies unos pedazos de madera, los cuales movían para hacerlo sufrir, hasta que le sacaron las uñas; asimismo, a pesar de que sangraba por la nariz y estaba golpeado los elementos militares lo abandonaron inconsciente, y que despertó entre las 11 y 12 de la noche moribundo, y fue auxiliado por una persona que lo llevó al hospital.

Con motivo de los hechos narrados, y con el fin de contar con un diagnóstico completo, claro y documentado de las presuntas violaciones a los

derechos humanos cometidas en perjuicio del agraviado, se solicitaron los informes correspondientes a la entonces Dirección General de Justicia Militar de la Secretaría de la Defensa Nacional, a la Procuraduría General de la República y a la Procuraduría General de Justicia del estado de Sonora, los cuales fueron proporcionados en su momento, junto con las documentales que consideraron pertinentes, dentro de las que se anexaron evidencias fotográficas de las lesiones que presentó el señor José Fausto Gálvez Munguía y testimoniales de las personas que lo acompañaban; asimismo, personal de la Coordinación de Servicios Periciales de esta Comisión Nacional realizó entrevistas y la revisión médica correspondiente al agraviado, a fin de emitir la opinión técnico científica correspondiente.

## **OBSERVACIONES**

Del análisis lógico jurídico realizado al conjunto de evidencias que integran el expediente de queja número 2007/3154/2/Q, esta Comisión Nacional advierte violaciones a los derechos humanos del señor José Gálvez Munguía, relativas al derecho a la integridad y seguridad personal, tortura, detención arbitraria, así como un ejercicio indebido de la función pública, en atención a las siguientes consideraciones:

Como antecedentes de que el personal del Ejército Mexicano se encuentra relacionado con los hechos de queja en circunstancias de modo, tiempo y lugar, se advierte de las constancias que obran en el expediente referido que el teniente coronel de infantería, comandante de la 17/a. Compañía en Sonoyta, Sonora, reconoció que dio orden al SP1 de acudir, el 7 de junio de 2007, a realizar diversas actividades a la zona de Banori; respecto del nombre de dicho SP1, aceptó que él portaba su nombre en su camisola, la cual dice SP1 y que pertenecía al personal militar.

Además, según un plano proporcionado por personal de la Secretaría de la Defensa Nacional, la zona de Banori se encuentra cerca del área que el quejoso señala como en la que sucedieron los hechos que refiere en su queja, por lo que el personal militar se sitúa en circunstancias de ubicación, temporalidad y de su intervención con relación a la actuación de los elementos militares que violentaron los derechos humanos del señor José Fausto Gálvez Munguía.

Asimismo, también se cuenta con el escrito de fecha 7 de junio de 2007, por medio del cual el SP1 recibió instrucciones de acudir al área del ejido El Banori para impartir pláticas de concientización y supervisar las actividades que realiza el personal integrante de la Base de Operaciones “De la Cruz”, que se encuentra en el área antes citada, y llevar a cabo reconocimientos radiales dentro del subsector de responsabilidad hasta llegar a dos kilómetros antes de la línea fronteriza, lo que se acredita con el informe que remitió la Dirección General de Justicia Militar de la Secretaría de la Defensa Nacional; por lo tanto, dicho mando y su tropa se encontraban dentro de la zona en que se dieron los hechos denunciados por el quejoso.

El quejoso manifestó que conoció a SP1, porque así lo llamaban sus acompañantes, y que a las 20:00 horas, aproximadamente, del 7 de junio de 2007, conocía el nombre completo y su cargo por haberlo escuchado durante los hechos que atentaron contra su integridad personal.

Así, el 7 de junio de 2007, siendo las 19:30 horas, aproximadamente, el señor José Fausto Gálvez Munguía que se encontraba con otras personas en las faldas del cerro de “La Lesna”, ubicado en la frontera con Estados Unidos de América, fue increpado por dos vehículos del Ejército Mexicano llegaron con personal que gritaba ser de la 40/a. Zona Militar, quienes los encañonaron preguntando que quién era su jefe y en dónde se encontraba la marihuana, deviniendo los hechos anteriormente narrados.

Esta Comisión Nacional concluye que se violentaron los derechos de legalidad y seguridad jurídica del señor José Fausto Gálvez Munguía, por algunos elementos del Ejército Mexicano, ya que fue detenido arbitrariamente sin haberlo encontrado en flagrancia en la comisión de algún probable delito; asimismo, se advierte el exceso en que incurrieron en la retención del agraviado, que fue objeto de tortura y, después de ello, lo abandonaron inconsciente. Con lo anterior también se vulneró lo dispuesto en los artículos 14, segundo párrafo, y 16, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los cuales se establece que nadie puede ser privado de sus derechos ni molestado en su persona, familia, domicilio, sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento, así como, en su caso, mediante juicio de tribunales previamente establecidos.

Asimismo, se incumplieron los artículos 1 bis y 2 de la Ley de Disciplina del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, los cuales señalan que el militar debe respetar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y observar buen comportamiento, para que el pueblo deposite su confianza en el Ejército y Fuerza Aérea y los considere como la salvaguarda de sus derechos.

Respecto de estos hechos, el personal de la Secretaría de la Defensa Nacional negó su participación en los mismos, ya que argumentó que el citado SP1 y su personal nunca estuvieron en las inmediaciones del cerro "La Lesna"; sin embargo, el 29 de enero de 2008, al darle a conocer tal información al agraviado, en términos de lo establecido en el artículo 107 del Reglamento Interno de esta Comisión Nacional para que manifestara lo que a su derecho conviniera, expresó que sin temor a equivocarse puede reconocer el rostro de sus agresores, lo que motivó que esta institución requiriera el álbum fotográfico de los elementos militares que se encontraban destacamentados en dicha zona, pero esta petición fue negada por lo que en términos del artículo 38, último párrafo, de la Ley de este

organismo nacional se tienen por ciertos los hechos materia de esta recomendación.

En tal razón, se advierte que los elementos militares involucrados ejercieron indebidamente el cargo que tenían conferido como integrantes del Ejército Mexicano, no respetaron la integridad física y la seguridad personal del agraviado, pues sus acciones vulneraron los derechos del señor José Fausto Gálvez Munguía, circunstancia que también violentó los artículos 14, párrafo segundo, y 16, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 2o., 6o., 7, 9.1 y 10.1, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 5.1, 7.1 y 7.5 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; además, hicieron un uso excesivo de la fuerza, en contravención a lo dispuesto por los artículos 5o. de la Declaración Universal de Derechos Humanos; 1o., 2o., 3o. y 5o. del Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, de la Organización de las Naciones Unidas, que establece el deber a cargo de estos funcionarios de “usar la fuerza sólo cuando sea estrictamente necesario y en la medida que lo requiera para el desempeño de sus tareas”; así como los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, que en sus artículos 5o., 6o. y 8o. establecen que no se debe tolerar ningún acto de tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, ni invocar la orden de un superior o circunstancias especiales; se debe asegurar la protección de la salud de las personas bajo su custodia y proporcionar atención médica cuando se precise e impedir toda violación a lo establecido en el código; asimismo, se infringieron los artículos 1o., 3o. y 11 de la Ley Federal para Prevenir la Tortura, ya que se ocasionó dolor y sufrimiento para obtener información.

De igual manera, la actuación de los servidores públicos militares en el presente caso constituye un incumplimiento del servicio que les fue encomendado,

y transgrede el contenido de los artículos 7o. y 8o., fracciones I y XXIV, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, preceptos que obligan a conducirse conforme a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben de observar los servidores públicos en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y la responsabilidad administrativa en la que incurren al no cumplir con máxima diligencia el servicio encomendado; así como 22, fracciones, I, IV, y X, de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Cabe precisar que la autoridad está obligada a respetar esas directrices en el servicio público federal, en razón de lo dispuesto en los artículos 108, 109 y 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 7o. y 8o., fracciones I, V, VI, y XXIV de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Finalmente, es preocupante para esta Comisión Nacional el advertir que por los presentes hechos aún no se inicia procedimiento administrativo de investigación ni pronunciamiento respecto de la responsabilidad penal en que pudieron haber incurrido los elementos militares que participaron en los hechos materia de esta recomendación, por lo que en ese sentido resulta necesario iniciar una investigación por parte de la Unidad de Inspección y Contraloría General del Ejército y Fuerza Aérea Mexicana, en contra de los militares adscritos al Campo Militar No. 45-D de la plaza de Sonoyta, Sonora, al mando de SP1, que se vieron involucrados en la detención y retención del señor José Fausto Gálvez Munguía.

## **CASO 10.**

México D.F., a 21 de septiembre de 2007

Sobre los hechos de violencia ocurridos el día 7 de mayo de 2007, en la ciudad de Apatzingán, en el Estado de Michoacán

Involucrados:

Secretaría de la Defensa Nacional

Expediente establecido por la CNDH en su recomendación 39/2007.

Dirigido a:

General Secretario Guillermo Galván Galván

Secretario de la Defensa Nacional

## **HECHOS**

El 7 de mayo de 2007, esta Comisión Nacional, en virtud de la información periodística recabada del monitoreo de medios de comunicación, el día de la fecha, en la que se señalan hechos presuntamente violatorios de derechos humanos, toda vez que siendo aproximadamente las 10:30 horas, en las calles de la colonia Miguel Hidalgo, cerca de la clínica del IMSS, en el municipio de Apatzingán, Michoacán, elementos del Ejército Mexicano, utilizando una bazuca, privaron de la vida a cuatro presuntos narcotraficantes, quienes respondían a los nombres de Claudia Alejandra Cortes Reyes, Juan Carlos Valencia Rendón, Rogelio López Guizar y Jesús Galindo Cruz. Además, se señaló que con motivo del impacto producido por la referida arma de fuego se incendiaron al menos dos vehículos y una cuatrimoto que se encontraba en el inmueble. Por lo antes señalado y con fundamento en lo dispuesto en los artículos 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 3o., primer párrafo; 4o.; 6o., fracciones II y VII, y 15, fracciones I y III, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y 89 de su Reglamento Interno, se radicó de oficio la queja correspondiente a la que se asignó el número de expediente 2007/1944/2/Q.

En la misma fecha, inmediatamente después del citado enfrentamiento, personal militar detuvo a los señores Bernardo Arroyo López, Raúl Zepeda Cárdenas, Alejandro Juvenal Guzmán Suastegui, Gustavo Orozco Villegas, Isaías Suastegui Ponce, Miguel Valerio Durán, Teresa Valencia González y al menor MCR, quienes se encontraban en las inmediaciones del lugar donde ocurrieron los hechos, y los retuvieron en las instalaciones del cuartel militar durante más de 15 horas, lugar en donde los interrogaron bajo procedimientos de tortura, tratos crueles, inhumanos y/o degradantes para, posteriormente, ponerlos a disposición del agente del Ministerio Público de la Federación, quien inició la averiguación previa AP/PGR/MICH/A/130/2007, y paralelamente a éstos hechos, otro comando de militares se introdujo, sin orden judicial, a diversos domicilios en las colonias aledañas, causando daños materiales y sustrayendo objetos tales como celulares, cámaras fotográficas, alhajas, dinero en efectivo, por sólo mencionar algunos, los cuales no fueron puestos a disposición de ninguna autoridad.

## **OBSERVACIONES**

Del análisis lógico-jurídico realizado al conjunto de evidencias que integran el expediente de queja número 2007/1944/2/Q, esta Comisión Nacional precisa que de la investigación efectuada se lograron recabar diversas evidencias de las que se advierten violaciones a los derechos humanos relativas al derecho a la integridad y seguridad personal, a la legalidad y seguridad jurídica; a la libertad personal y al derecho de los menores a que se proteja su integridad, y que elementos militares incurrieron en detención arbitraria, tortura, trato cruel y/o degradante, e incomunicación, en agravio de los señores Bernardo Arroyo López, Raúl Zepeda Cárdenas, Alejandro Juvenal Guzmán Suastegui, Gustavo Orozco Villegas, Isaías Suastegui Ponce, Miguel Valerio Durán, Teresa Valencia González y del menor MCR.

Asimismo, en agravio de las señoras Claudia Sánchez Pineda, María Guadalupe Alemán Maravilla, Lorena Vázquez Sánchez y Julia Valencia Serrato y de los señores Margarito Toledo Cervantes, Juan Gabriel Palomares Farias, Mario Espino Sánchez, Gilberto Ochoa Serpas, Lenin de Jesús Quiroz Lozano y Juan Sandoval Padrón, quienes fueron víctimas de atentados a la propiedad (allanamientos, daños en sus viviendas y robo de objetos), por parte de los elementos del Ejército Mexicano, quienes violentaron con dichas conductas, los derechos que están establecidos en los artículos 14, segundo párrafo, 16, párrafos primero, cuarto y octavo, 20, apartado B, fracción IV y 22, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Lo anterior, en atención a las siguientes consideraciones:

#### A. Uso excesivo de la fuerza pública

Los antecedentes del caso que dieron origen a la queja radicada de oficio en esta Comisión Nacional sobre los hechos suscitados el 7 de mayo de 2007, en la ciudad de Apatzingán, en el estado de Michoacán, en donde elementos del Ejército Mexicano, tal como se advierte del oficio 013293, de 14 de mayo de 2007, suscrito por el General de Brigada D.E.M. Jefe del Estado Mayor, Luis Alberto Brito Vázquez, el personal de la Base de Operaciones Mixtas de “Tierra Caliente” fue objeto de una agresión real, inminente y con riesgo de perder la vida, a manos de los moradores del domicilio ubicado en la calle Fray Melchor de Talamantes, en la colonia Miguel Hidalgo, de Apatzingán, Michoacán, quienes portaban armas de fuego y granadas, y lesionaron, en un primer momento, a cuatro elementos militares, y cuatro civiles perdieron la vida; indicó que no se empleó ninguna bazuca en contra de sus agresores, y que el motivo de la presencia militar en esa entidad era para cumplir con las misiones que le han sido encomendadas conforme a la normatividad vigente.

Asimismo, el 8 de mayo de 2007, en la diligencia ministerial de ratificación de denuncia, el capitán segundo de infantería Everaldo Cludualdo Vega, manifestó que al pasar el convoy de la Base de Operaciones Mixtas de “Tierra Caliente”, conformado por siete vehículos, con aproximadamente 60 elementos a su mando, por la calle Fray Melchor de Talamantes, escuchó detonaciones, procediendo a cubrirse y detener la marcha de los vehículos en que se transportaban, identificando el domicilio del cual provenían los disparos de arma de fuego, por lo que los elementos del Ejército Mexicano desencadenaron fuego a discreción en respuesta a los disparos, durando el intercambio aproximadamente una hora con 20 minutos, tiempo en que, en reiteradas ocasiones, ordenó alto al fuego e invitó a sus agresores a rendirse, obteniendo como respuesta ráfagas de disparos de arma de fuego, “hasta que escuchó la explosión de una granada en dicha vivienda, y observó que ésta empezaba a incendiarse”.

#### B. Violación al derecho a la integridad física

Las personas detenidas fueron puestas a disposición de la autoridad ministerial, situación que transgrede los derechos fundamentales relativos a la legalidad y seguridad jurídica, previstos en los artículos 14, segundo párrafo, y 16, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los numerales 4 y 20 de los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, adoptados por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas el 7 de septiembre de 1990, toda vez que servidores públicos del Ejército Mexicano ejercieron indebidamente el cargo que les fue conferido, al hacer un uso ilegítimo de la fuerza.

#### C. Detención arbitraria

Asimismo, de las evidencias que se allegó esta Comisión Nacional se destaca la violación relativa a la detención arbitraria ocurrida a las 11:45 horas, del

día 7 de mayo de 2007, de los señores Bernardo Arroyo López, Raúl Zepeda Cárdenas, Alejandro Juvenal Guzmán Suastegui, Gustavo Orozco Villegas, Isaías Suastegui Ponce, Miguel Valerio Durán, Teresa Valencia González y del menor MCR, quienes se encontraban en las inmediaciones del lugar donde se suscitó el enfrentamiento referido, quienes fueron trasladados aproximadamente a las 14:00 horas, de ese mismo día, a las instalaciones militares donde se les sometió a interrogatorio y permanecieron aseguradas en dichas instalaciones hasta las 5:00 horas del día 8 del citado mes y año, hora en que se les puso finalmente a disposición de la representación social de la Federación, y con ello se violentó el marco legal establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en su artículo 14, segundo párrafo, señala que nadie podrá ser privado de la libertad, o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos; en el presente caso, esta disposición no fue observada, ya que sin motivo ni fundamento legal alguno se les privó de su libertad personal, impidiéndoles continuar con las actividades que realizaban ese día, y obligándolos a permanecer en el cuartel militar de la 43/a. Zona Militar, por espacio de más de 15 horas, sin que se les pusiera con la prontitud debida a disposición de ninguna autoridad y se estableciera la causa de la detención; lo anterior, en relación con el artículo 9.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que establece que todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales, y que nadie podrá ser sometido a detención o prisión arbitraria, ni privado de su libertad, salvo por las causas fijadas por ley y con arreglo al procedimiento establecido en ésta.

#### D. Trato cruel y/o degradante

En el análisis de las evidencias del caso, tienen un papel importante las notas periodísticas publicadas en los diversos medios de comunicación, pues son hechos públicos y notorios que al estar en completa relación con las evidencias que esta Comisión Nacional se allegó como resultado de sus investigaciones, no

requieren en sí mismos de comprobación, como lo reconocen tanto la jurisprudencia nacional como la internacional en materia de derechos humanos, en cuanto que constituyen declaraciones públicas; más aún, cuando pueden ser corroboradas con testimonios y documentos que les atribuyen los hechos referidos a elementos del Ejército Mexicano.

#### E. Incomunicación

Con las diligencias practicadas por personal de esta Comisión Nacional los días 8, 9, 10 y 11 de mayo de 2007 en la ciudad de Apatzingán, en el estado de Michoacán, con las múltiples declaraciones de las personas agraviadas, así como con los testimonios de algunos familiares de éstas, se corroboró la incomunicación de que fueron objeto las personas detenidas en el cuartel militar, en virtud de que no se les permitió realizar comunicación personal o telefónica alguna, así como tampoco se les proporcionó información a sus familiares o amigos respecto de la situación física, de salud y jurídica que guardaban.

#### F. Violación del derecho de los menores a que se les proteja su integridad

Para esta Comisión Nacional no pasa desapercibido que los elementos del Ejército Mexicano incurrieron, además, en violación del derecho de los menores a que se proteja su integridad, la cual se define como la acción u omisión que implica desprotección o que atentan contra la integridad del menor y produce como consecuencia cualquier daño físico o mental en éste, realizada por servidores públicos que tienen la obligación de brindarle protección, con lo cual se violentaron los derechos fundamentales consagrados en el artículo 4o., sexto párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 24.1, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 5.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 3.1, 6.1 y 6.2 de la Convención sobre los Derechos del Niño, con relación al principio 9 de la Declaración de los Derechos de los Niños, aprobada el 20 de noviembre de 1959, por la Asamblea General de

las Naciones Unidas, que señala que el niño debe ser protegido contra toda forma de abandono, crueldad y explotación, supuestos legales que no fueron observados en el presente caso, durante la detención y por todo el tiempo en que permaneció el menor MCR en las instalaciones del cuartel militar de la 43/a. Zona Militar, sometido a un interrogatorio y bajo las condiciones analizadas en este capítulo de observaciones, lo cual evidencia la falta de protección oportuna para el citado menor.

#### G. Atentados a la propiedad (allanamientos, daños y robos)

Como se ha precisado, de acuerdo con las evidencias con que cuenta esta Comisión Nacional, es factible establecer que durante los acontecimientos del 7 de mayo de 2007, elementos del Ejército Mexicano llevaron a cabo prácticas de allanamiento a diversos domicilios de las personas agraviadas, situación que se desprende no sólo de las manifestaciones vertidas por éstas, sino a través de las distintas publicaciones de los medios de comunicación locales y de difusión nacional, así como de las actas circunstanciadas de 9 de mayo de 2007, que personal de esta Comisión Nacional elaboró, derivadas de la inspección ocular practicada a los inmuebles allanados, de las cuales se tomó la evidencia fotográfica correspondiente.

Esta Comisión Nacional considera que la Secretaría de la Defensa Nacional tiene el deber de iniciar, sin dilación y con debida diligencia, una investigación seria, imparcial y efectiva, tendente a establecer plenamente las responsabilidades por las irregularidades en el ejercicio de sus funciones, cometidas por el personal de esa Secretaría encargado de otorgar o brindar o dar atención a las solicitudes de información giradas por esta Comisión Nacional para la debida integración del expediente del caso que nos ocupa, ya que su omisión no contribuye a las investigaciones que se realizan para esclarecer la verdad jurídica de los hechos.

## **5. LA PROPUESTA: OMBUDSMAN**

Para comenzar nuestro último capítulo sobre la dicotomía presentada entre los conceptos de seguridad nacional y pública, quisiéramos aportar una propuesta que quizá no es novedosa en el ramo, en términos generales. Sin embargo creemos que hacerla es pertinente en tanto que, a nuestro juicio, garantiza tácticamente progresos necesarios en materia de derechos humanos y seguridad pública frente a las discrecionalidades de la seguridad nacional a partir de sus razones de Estado.

Esta propuesta es la figura del Ombudsman, la cual con particularidades novedosas, como sería el efecto de que éste fuese especializado en el rubro de la seguridad y sus conflictos de origen como el que exhibimos en la presente tesis; pueda responder pronta y expeditamente a las necesidades de la sociedad mexicana, a partir de ser colocado apropiadamente en los consejos de poder sobre seguridad, determinando la viabilidad de los caminos que recorrería el gobierno.

Ya que éste último, a través de sus planes nacionales, ejecuta actualmente la acción en materia de seguridad, sin un control realmente fáctico sobre la vigilancia de la fundamentación y aplicabilidad dentro de la sociedad. Por lo cual, que exista un Ombudsman especializado en la materia, puede garantizar un mínimo de respeto fáctico sobre los derechos consagrados ya, en nuestra carta magna, sobre todo en el clima de violencia en aumento, que se registra en el cotidiano mexicano.

Recordando que, los derechos constitucionales como lo documentamos en el apartado de los breves estudios de caso, han sido violentados reiteradamente por quienes en supuesto, son designados para resguardar el orden y la paz

pública, entre otros muchos factores y elementos de comisión de delitos. Son en suma, el motivo esencial de la presente investigación.

Ahora bien, también creemos que para que México pueda realizar avances significativos en la protección de los derechos humanos, no basta la figura del Ombudsman, si bien, es una propuesta seria, también es fundamental promover una colaboración activa entre los distintos actores que pueden contribuir a un proceso de seguridad real.

Es decir, además de un Ombudsman, existen otros actores con los cuales, puede abrirse camino la realidad que necesita nuestro país en la materia, dichos actores los encontramos tanto en la sociedad civil organizada como en ONG's, comisiones estatales a favor de los derechos humanos, organizaciones internacionales; así como en la difusión de la versión de las víctimas como forma de resarcir un daño y prevenir futuros en las mismas condiciones.

En este sentido se ha ido avanzando, pues hay casos específicos que NO han quitado el dedo del renglón, haciendo la parte de seguimiento en los procesos hoy vigentes, como lo es el caso de la Sra. Wallace, Alejandro Martí o Javier Sicilia, por nombrar solo algunos. Siendo éstos, completamente autónomos del gobierno en turno, y manteniendo una efectiva rendición de cuentas, a la par de señalar situaciones poco claras o insuficientes.

Así pues, una vez vertida sencillamente nuestra propuesta, quisiéramos presentar en nuestro siguiente apartado, una referencia sobre el Ombudsman, de tal suerte que se entienda qué es lo que estamos conjeturando como propuesta en esta tesis.

## 5.1 ¿Qué es un Ombudsman?

Según Héctor Fix-Zamudio el Ombudsman se concibe como “uno o varios funcionarios designados por el Órgano Parlamentario, por el Ejecutivo o por ambos. Que, con el auxilio del personal técnico, poseen la función esencial de recibir e investigar las reclamaciones de los gobernados, ante las acciones realizadas por las autoridades administrativas, no sólo por infracciones legales sino también por injusticia, irrazonabilidad o retraso manifiesto en la resolución; y como resultado de esta investigación pueden proponer, sin efectos obligatorios, las soluciones que estimen más adecuadas para evitar o subsanar las citadas violaciones. Esta labor se comunica periódicamente a través de informes públicos, generalmente anuales, a los más altos Órganos del Gobierno, al Órgano Legislativo o a ambos, con la facultad de sugerir las medidas legales y reglamentarias que consideren necesarias para mejorar los servicios públicos respectivos.”<sup>217</sup>

De lo anterior se puede desprender como nodal, que es un mecanismo complementario para la adecuada relación entre gobernantes y gobernados (que en el caso de la argumentación de la presente tesis, resulta justamente lo que queremos traer a colación, como perfecta resolución entre el conflicto de origen), cuya finalidad es siempre la salvaguarda de los derechos fundamentales del hombre.

Otra cuestión de nodal importancia es entender el significado de que el Ombudsman no es un tribunal con poder ejecutorio, sino que la eficacia de su actuación reside, por lo menos en el discurso oficial que le otorgó su limitante, en la fuerza moral que tiene ante la opinión pública. En este tenor podríamos suponer

---

<sup>217</sup> FIX-ZAMUDIO, Héctor: *La protección procesal de los derechos humanos ante las jurisdiccionales nacionales*, Ed. Civitas y UNAM, México, 1982, p. 37

que su fuerza prescinde de elementos coactivos; por lo cual sería más bien propositiva y de recomendación constituyéndose en última instancia como un llamado de autoridad moral.

Aunque en comparación, existen otras naciones en donde el defensor del pueblo (equiparable al Ombudsman) si tiene capacidad para presentar acciones o recursos ante la Corte Suprema o Tribunal Constitucional, con lo que su peso es más contundente.

Así a nuestro entender, el Ombudsman será pues, el órgano encargado de recibir e investigar las quejas de los particulares contra la deficiente actuación o abusos de la autoridad. Su servicio generalmente es gratuito y sencillo; pues se constituye como un sistema de control de calidad de la administración pública fáctica.

Por lo cual, su papel es intervenir para lograr un arreglo amistoso entre las autoridades y el quejoso, de ser posible. De no lograrlo, formula una recomendación no obligatoria para la autoridad, pero con la fuerza y respaldo de la moral social, que si bien es una fuerza con la que se debe construir legítimamente una nación, inclusive por el apoyo mismo que puede llegar a generar en la opinión pública (ya que sus informes son dados a conocer generalmente a través de medios masivos de comunicación), a nuestro juicio y a pesar de que sea ésta una característica inherente al cargo del Ombudsman, no es suficiente para los procesos y niveles de abuso que nuestro país registra, en sus cifras oficiales.

Por ello ahondar en sus facultades, características y limitantes será necesario pues así comprenderemos la razón por la cual, su papel a veces es brillante y a veces queda limitado.

En esta línea discursiva podemos señalar que, sus características generales, según Sonia Venegas son:

1. "Tiene un rango constitucional.
2. Cuenta con poder de investigación.
3. Su representante debe ser un hombre apolítico y apartidista.
4. Su actividad debe ser independiente de toda presión, tanto de los tres poderes del Estado, como de organismos no gubernamentales.
5. Es autónomo, por tanto independiente de cualquier órgano y financiamiento.
6. Es imparcial.
7. Es una figura a la cual los ciudadanos tienen fácil acceso, sin necesidad de representación alguna.
8. Sus servicios son gratuitos.
9. Es competente de conocer asuntos de la administración pública y también de justicia civil y militar.
10. Formula recomendaciones no obligatorias para la autoridad.
11. Elabora informes anuales y extraordinarios exponiendo el resultado de su gestión, los cuales son dirigidos al Poder Legislativo y a la opinión pública.
12. Coexiste en conjunto con organizaciones no gubernamentales en defensa de los derechos humanos.
13. Tiene un perfil institucional."<sup>218</sup>

Ahora bien, para el caso particularmente mexicano, será también necesario rescatar algunos datos historiográficos del mismo, con la finalidad de generar conjeturas más sólidas sobre el discurso programado.

---

<sup>218</sup> VENEGAS, Sonia: *Origen y devenir del Ombudsman, ¿una institución encomiable?* Ed. UNAM, México, 1988, p. 29

Así, podemos señalar que según Magdalena Aguilar Cueva “la figura del Ombudsman comenzó en 1847 cuando estuvo vigente en el estado de San Luis Potosí la Ley de Procuraduría de Pobres, impulsada por Ponciano Arriaga. Si bien la figura como tal no era aún designada; a través de dicha procuraduría se estableció la competencia por la cual defendían a los que menos tenían de cualquier agravio o tratamiento abusivo por parte de las autoridades públicas.”<sup>219</sup>

Posteriormente, ya con el gobernador de “Nuevo León, Pedro G. Zorrilla, se creó el 3 de enero de 1979 la Dirección para la Defensa de Derechos Humanos”<sup>220</sup> con la idea de proteger los derechos humanos consagrados constitucionalmente.

Y por último, después de la creación de defensorías y comisiones locales o de carácter particular, “se instala al fin la Comisión de Derechos Humanos el 5 de junio de 1990”<sup>221</sup>, lo que significó la adopción como tal del Ombudsman en el país.

En este sentido cabe citar a Rodolfo Lara Ponte quien señala que “En principio la Comisión Nacional fue instaurada por y dentro del Poder Ejecutivo. Se adscribió a la Secretaría de Gobernación en concordancia con la Ley Orgánica de la Administración Pública, que marcaba como función de esa dependencia encargarse de dicho rubro. Esta adscripción administrativa de la Comisión la hizo blanco de críticas, las cuales iban dirigidas, precisamente, a su ubicación dentro de una dependencia del Poder Ejecutivo, donde supuestamente no cumpliría cabalmente su cometido de vigilancia y protección de los derechos humanos.”<sup>222</sup>

---

<sup>219</sup> AGUILAR Cueva, Magdalena: *Manual de Capacitación en Derechos Humanos*, Ed. CNDH, México, 1993, p. 97

<sup>220</sup> Ídem. p. 98

<sup>221</sup> Ídem. p. 99

<sup>222</sup> LARA Ponte, Rodolfo: *Los derechos humanos en el constitucionalismo mexicano*, Ed. Cámara de Diputados – UNAM, México, 1993. p. 465

Por lo que, en la actualidad, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, quedó fuera de la Secretaría de Gobernación y autónoma en términos administrativos y financieros con lo cual, el cometido se ha ido puliendo al pasar de los años.

Ahora bien, con los datos historiográficos y con las características generales del Ombudsman en México, podemos estar claros en dos cuestiones:

- Primero, que es una figura reciente, por tanto esta en un proceso de construcción equiparable a la Democracia del propio país.
- Segundo, sus atribuciones son buenas, sin embargo perfectibles en tanto que pueden proyectarse a la suma de más características que le otorguen un poder más sólido frente a la defensa de los derechos ciudadanos.

Finalmente y para complementar, quisiéramos destacar que la implementación del Ombudsman por otras naciones fuera de la que lo vio nacer, tampoco es tan antigua. Por lo que, en este sentido existen algunos datos que pueden ser de utilidad en un escenario de comparación internacional y de observación del desarrollo del fenómeno de garantía a los derechos humanos internacionalmente, pues según Luis Ernesto Salomón Delgado otros países que establecieron su Ombudsman en los años siguientes fueron:

- a) 1968, Isla de Mauricio
- b) 1971, Australia y Suecia
- c) 1973, Francia
- d) 1974, Alemania
- e) 1975, Italia
- f) 1976, Portugal

- g) 1977, Austria
- h) 1978, España
- i) 1979 y 1982 Holanda con carácter nacional.

En el mismo tenor, los países que establecieron figuras con funciones de Ombudsman fueron:

- a) 1972, Fidji
- b) 1973, Zambia
- c) 1975, Nigeria y Papúa Nueva Guinea
- d) 1976, Trinidad y Tobago
- e) 1978, Jamaica, Santa Lucía y Dominica
- f) 1979 Filipinas
- g) 1980, Ghana
- h) 1981, Sri Lanka<sup>223</sup>

\*\*Igual es destacado mencionar que los Estados Unidos de Norteamérica, establecieron gradualmente un Ombudsman en diferentes Estados, con la figura de Ombudsman parlamentario, Ombudsman ejecutivo y otros especializados entre los años 1967 y 1982.

## **5.2 Ombudsman como garantía entre la Seguridad Nacional y la Seguridad Pública. ¿Dónde colocarlo y que atribuciones debe tener?**

Lo primero que debemos considerar para responder a la temática planteada en el presente apartado es cuestionarnos ¿Por qué consideramos al Ombudsman como la garantía principal entre la Seguridad Nacional y la Seguridad Pública?

---

<sup>223</sup> SALOMÓN Delgado, Luis Ernesto: *El Ombudsman*, Ed. Universidad de Guadalajara, México, 1992, p. 202

La respuesta a esto, nos parece enfocada:

- ✓ Primero a que éste representa un mecanismo complementario para la adecuada relación entre gobernantes y gobernados;
- ✓ Segundo, porque su presencia y actuación aseguran la garantía del principio de legalidad y;
- ✓ Tercero, porque garantiza el reclamo irrestricto de la proporcionalidad y razonabilidad en el uso de la fuerza física del Estado a través de sus armas.

Y es que *el principio de legalidad*, es una arista del desempeño de los representantes del resguardo de los Derechos Humanos, que es señalado en el derecho administrativo mexicano como aquél, por el cual, los funcionarios públicos sólo pueden hacer aquello que la ley autoriza expresamente, así sobrepasarlo, constituye un abuso de autoridad y es causal de sanciones administrativas reales.

En este sentido, el principio de legalidad se deriva de convocar los artículos 14 y 16, como principios fundamentales del resguardo al derecho de los ciudadanos. En donde se contempla no ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandato escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal de procedimiento.<sup>224</sup>

De acuerdo con las declaraciones generales y oficiales de los tribunales en México, éste principio legal debe aplicarse sin restricciones en defensa de todos los actos de gobierno que tiene por objeto afectar al individuo en forma negativa.

---

<sup>224</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Op. Cit. p. 12

A este tenor, su principal relevancia práctica, radica en que otorga a las personas el derecho a conocer en detalle todas las circunstancias que conducen a una decisión del gobierno, de modo que tengan la oportunidad de objetar sus fundamentos y de defenderse en forma adecuada.

Recordando en breve paréntesis la línea argumentativa de la presente tesis que reitera enfáticamente la violación a este principio a partir de la discrecionalidad de las razones de Estado, y la exposición de casos que demuestran dicha violación, es donde justo éste principio de legalidad responde a través del Ombudsman, a las múltiples fallas, tratando de darle una solución efectiva desde sus funciones reales.

En supuesto y sumado al principio de legalidad, ya se contempla dentro de las atribuciones de los funcionarios de los Derechos Humanos, la supervisión de las investigaciones penales, el seguimiento a las recomendaciones rechazadas, los informes especiales y las recomendaciones generales. Decimos en supuesto, porque no todos los responsables de la vigía a los derechos humanos, aplican dichas atribuciones al cotidiano de su ejercicio como observadores y reguladores del resguardo sobre éstos derechos. Ya que, por un interés político, por desconocimiento o por temor no han hecho efectivas estas atribuciones al máximo posible.

En este sentido nuestro Ombudsman debe tener claras sus funciones más elementales y socialmente más tácticas, pues entre ellas tiene las herramientas sustanciales para darse juego en el escenario de la defensa al respeto irrestricto de los derechos humanos contenidos también en la lógica de la seguridad pública.

Entre dichas funciones recordemos, está la libertad de redactar su propio reglamento interno, la facultad de solicitar al Congreso modifique su mandato

legal, así como promover las reformas necesarias para evitar futuros abusos, formular objeciones a las leyes nacionales que contradicen los estándares internacionales de derechos humanos, apoyar iniciativas de otros órganos de Estado (incluidos los directamente relacionados con el poder ejecutivo y legislativo).

Sobre todo porque dichas funciones a nuestra visión serían o son, las más efectivas en términos político-administrativos, para proteger a las personas de actos arbitrarios por parte del gobierno.

Ahora bien, en cuanto a la proporcionalidad entendemos que es un elemento necesario para analizar la razonabilidad en el uso de la fuerza pública por parte de los cuerpos policíacos.

Desde ésta perspectiva, la verificación de la proporcionalidad, como parte del análisis de su razonabilidad, se distiende en diversas vertientes: por un lado, exige que la acción ya sea individual o plural, sea investigada y resguardada por cuestiones tales como su peligrosidad, las características de su comportamiento y la resistencia u oposición que presente; por otro, implica un deber de guardar conformidad, no sólo con el objetivo por ejecutar, sino con aquellos otros que, en aras del respeto a los derechos de las personas, deben cuidarse en ese tipo de acciones, como son: la prevención de otros o mayores brotes de ilegalidad, fuerza o violencia.

Asimismo, “la proporcionalidad en el uso de la fuerza pública también está referida a la elección del medio y modo utilizados para llevarla a cabo, lo que implica que debe utilizarse en la medida en que se cause el menor daño posible,

tanto a los sujetos objeto de la acción, como a la comunidad en general y, bajo ese parámetro, lo demás será un exceso.”<sup>225</sup>

Este límite de la razonabilidad del uso de la fuerza pública también encuentra sustento en “el artículo 11, inciso b), de los Principios Básicos Sobre el Empleo de la Fuerza y de armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, que dispone que las normas y reglamentaciones sobre el empleo de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley deben contener directrices que aseguren que las armas de fuego se utilicen solamente en circunstancias apropiadas y de manera que se disminuya el riesgo de daños innecesarios.”<sup>226</sup>

Cuestiones que jurídicamente están respaldadas por “los artículos 1, 2, y 3 del Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, así como en los artículos 4 y 9 de los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, que regulan la actividad de las autoridades encargadas de velar por el cumplimiento de las leyes.”<sup>227</sup>

Y también por la tesis aislada “P. LVII/2010, aplicable por analogía a los integrantes del ejército, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, enero de 2011, que en su página 63, señala en cuanto a seguridad pública que: ...la razonabilidad en el uso de la fuerza por parte de los cuerpos policíacos exige la verificación de su proporcionalidad.”<sup>228</sup>

---

<sup>225</sup> SÖDERMAN, Jacob: *El Ombudsman y el Poder Judicial. El Ombudsman judicial. Perspectivas internacionales*, Ed. CNDH, México, 1993, p. 160.

<sup>226</sup> CARPIZO, Jorge: *Derechos Humanos y Ombudsman*, Ed. UNAM-CNDH, México, 1993, p. 24.

<sup>227</sup> Ídem. p. 25

<sup>228</sup> <http://www.cndh.org.mx/node/32>

Con lo anterior resolvemos la cuestión de explicar por qué el Ombudsman es una garantía entre la Seguridad Pública y Nacional.

Ahora bien, en cuanto a dónde colocarlo y qué atribuciones debe tener, debemos tener en cuenta los siguientes puntos, en términos de contexto, atribuciones y funciones:

1. Debe continuar siendo un Ombudsman parlamentario, es decir, ser designado por el órgano legislativo competente, que para el caso de México es una comisión especial del Senado de la República, el cual debe ser votado en términos de mayoría calificada, es decir, de dos tercios del senado. Lo cual se implementó a partir de 1999, pues anteriormente era designado por el Ejecutivo Federal.
2. Su duración debería ser de 5 años, con lo que no coincida con la duración del órgano que lo nombra, ni con la de los órganos con los cuales trabajara a la par, para garantizar su independencia.
3. Debería evitarse la reelección para el caso del Ombudsman especializado en seguridad nacional y pública, impidiendo la formación de conflictos de interés.
4. En el caso de este Ombudsman especializado en seguridad nacional y pública, su desempeño debería de gozar de prerrogativas tales como:
  - Fuero constitucional
  - Privilegios a nivel de legislador
  - Inviolabilidad en sus resoluciones
  - Responsabilidad penal

- No tener otro cargo o actividad pública o privada remunerada, salvo la docencia universitaria.
- No tener bajo ningún concepto actividad político-partidista. Y tampoco postularse a ningún cargo de elección popular, ni aún cuando dejara el cargo justificadamente.
- No tener, bajo ningún concepto, parentesco de consanguinidad y afinidad en determinados grados con funcionarios públicos dentro de su encomienda, ni entre aquellos que lo designen.

5. También en el caso del Ombudsman especializado en seguridad nacional y pública, su remoción debe efectuarse:

- Por el mismo órgano que lo nombró
- Mediante procedimiento de desafuero y juicio político
- Por incumplimiento manifiesto de obligaciones que le atribuye la constitución.
- Por participar en actividades políticas partidistas o por que el proceso de desafuero y juicio político que tengan la intención de condenarlo en sentencia firme por delito doloso.

6. Su función manifiesta será:

- La defensa y protección de los derechos e intereses de los ciudadanos mexicanos y extranjeros en términos de seguridad nacional y pública.
- La formulación de propuestas para la adopción de nuevas medidas regulatorias en un conflicto.
- La solicitud de suspensión o destitución en su caso de servidores públicos o funcionarios que violen derechos humanos. Con la plena capacidad de solicitar a autoridad competente el desafuero de funcionario público civil o militar cuando éste considere que sus actos han violado derecho de tercero.
- La sugerencia para la adopción de correctivos y medidas a todos los órganos.

- El ordenamiento del cese de una violación a los derechos humanos y su restitución.
- La diagnosticación de carácter general de políticas públicas aplicadas en la materia.

7. Su objetivo será garantizar los derechos humanos, observar los procesos políticos en la materia de seguridad nacional y pública que puedan vulnerar los derechos humanos, en caso tal que pueda incluso presentar acciones o recursos ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, asimismo, supervisar la administración pública en el ramo y conocer de violaciones a los derechos ya ejecutadas, con el fin de actuar como conciliador o en su caso recurrir a la presentación de acciones o recursos ante la SCJN.

8. Los actos que controlará son:

- Abusos
- Arbitrariedades
- Defectos
- Discriminaciones
- Errores de derecho
- Ilegalidades
- Irregularidades
- Negligencias
- Omisiones
- Efectos perjudiciales
- Y efectos no acordes con la finalidad de leyes o normas establecidas en la materia de seguridad nacional o pública.

9. Los recursos en contra de las resoluciones del propio Ombudsman procederían en primera instancia ante él mismo

como recurso de reconsideración, y posteriormente ante petición expresa al Congreso de la Unión.

10. El plazo de queja contra éste Ombudsman especializado en materia de seguridad pública y nacional, será hasta de un año posterior a la resolución del conflicto.
11. Rendirá cuentas ante el Congreso de la Unión, presentando un informe de actividades y avances en torno a su desempeño en el ramo de la seguridad pública y nacional.

Ahora bien, en dónde colocarlo, la respuesta sería como miembro activo en el Consejo Nacional de Seguridad Nacional y como miembro activo en el Consejo Nacional de Seguridad Pública.

Cabe destacar que en éste último Consejo, el Ombudsman es invitado permanente, sin embargo creemos firmemente que su participación debería cambiar a miembro a partir de generarse el carácter de Ombudsman especializado, con los parámetros anteriormente señalados y con la autonomía que su papel de por sí ya manifiesta.

Ya que colocada la figura en éstos consejos puede garantizarse que los procesos y estrategias ejecutorias no tengan un doble sentido que por la característica de obediencia a los mandos, las policías o militares ejecuten arbitrariedades solicitadas cúpularmente.

En suma, con las anteriores disertaciones-propuesta hemos concluido el apartado final sobre el Ombudsman como garantía entre la Seguridad Pública y Nacional.

## **CONCLUSIONES**

El tema de la seguridad, tanto nacional como pública es de alto interés para la Ciencia Política. Ya que siendo parte fundamental del Estado se configura como elemento partícipe del quehacer político de una Nación.

Así, ésta tesis trata de observar las actitudes de los políticos, hombres de Estado y los ciudadanos bajo premisas estrictamente científicas, teniendo como cuerpo de estudio el propio *poder* que se ejerce en un colectivo humano.

Con un análisis estructurado en un espacio temporal, basado en la comprensión del devenir de categorías de análisis como la guerra, la paz, la negociación, la concertación y todos aquellos espacios cognoscitivos y reales, donde existe el potencial o efectivo encuentro de dos actores o grupos sociales, que tienen propósitos manifiestos o potenciales, de adaptar sus intereses a los intereses del otro en un contexto de seguridad e inseguridad, es donde vertemos nuestra observación.

En este tenor y como producto de nuestra tesis, concluimos que:

En la praxis debería entenderse como Seguridad Nacional a las acciones políticas, económicas, sociales y militares destinadas a proteger la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano para que este pueda proporcionar en consecución y salvaguarda de sus objetivos nacionales, la gobernabilidad democrática, la defensa exterior y la seguridad interior federal, frente a posibles y latentes amenazas, que en última instancia socaven la soberanía y los valores nacionales; los cuales están orientados al bienestar general de la sociedad, pues permiten el aprovechamiento y dominio directo de recursos y el control de áreas estratégicas, en cumplimiento a los fines del Estado constitucional.

Asimismo entendemos que la seguridad pública debe entenderse como un proceso que multifactorialmente contempla un sistema de administración de justicia, que a través de sus instituciones otorga a los ciudadanos, la garantía de un *estado* social en el que estén exentos de amenazas contra su vida y bienes. Por tanto, depositados en un entorno de paz pública existe como producto de la dialéctica entre la justicia social, las instituciones y los ciudadanos un consecuente resguardo a sus derechos humanos irrestrictos, constreñidos en la carta magna.

De estas aportaciones conceptuales se deriva también como conclusión, el reconocimiento de un Sistema Político Mexicano en el que sus estructuras actuales sobre seguridad, han sido vulneradas por el crimen organizado. Que necesitan reestructuración profunda y amplia comunicación entre sectores. En este tenor, el profesionalismo, la responsabilidad jurídica y la voluntad política jugarán un papel determinante en la tarea de construcción de eficacia, eficiencia y legitimidad de las mismas. Puesto que en términos de opinión pública poca es su credibilidad.

Reconociendo asimismo la existencia de impunidad, corrupción y simulación como temas que han sido obstáculo para el desarrollo del país, es como proponemos el comienzo de la resolución del problema en el que nuestra Nación se encuentra.

Ya que, observando cuál son sus mayores y más profundos problemas es como entenderemos por qué nuestro Sistema Político ha derivado en un ejercicio discrecional del poder, desde sus instituciones de gobierno y autoridades, quienes han generado desconfianza social, aún hoy vigente. Base general de ésta tesis.

Concluimos también que, la impunidad, la corrupción y la violación de los derechos humanos son prácticas lesivas que no sólo merman el Estado de

Derecho, sino que han impedido que la legalidad sea un verdadero instrumento para que nuestro país avance en materia de equidad social, justicia, seguridad, progreso económico y por tanto desarrollo nacional.

Por ello estamos seguros como científicos sociales que la cohesión en los esfuerzos y persistencia en las acciones para revertir tendencias nocivas, así como la articulación de las medidas y reformas necesarias para garantizar la plena probidad en el ejercicio del poder y el apego a la legalidad en los ciudadanos, son la base de una forma transparente de construir tanto las instituciones como las políticas públicas que se generaran para el desarrollo social.

En este sentido proponer la creación de un *Ombudsman especializado*, aporta sobremanera en la consolidación de un eje nodal de articulación sobre el deber ser jurídico, pues su existencia amparara ante el abuso, a nuestra sociedad mexicana, en temas de seguridad. Con lo que se abona al combate a la impunidad, la corrupción y la simulación tanto en términos de prevención como en términos de sanción.

Ya que solo así se proporcionan elementos de entendimiento y transparencia sobre el uso de la fuerza, sobre la persecución del delito y sobre la impartición de justicia. Los cuales son necesarios para brindar mejores elementos para hacer más eficiente la labor del servidor público encargado y al mismo tiempo, introducir factores de equilibrio entre los poderes de la Unión.

Concluimos también que el FUERO militar; observado comúnmente por los militares como un instrumento de poder frente a la guerra y en tiempos de paz, interpretado por los civiles como la base que ha gestado la vulnerabilidad de los derechos humanos y civiles de nuestros connacionales, debería replantearse.

Primero porque resulta para algunos estudiosos del derecho penal y militar un acto que viola la constitucionalidad en términos de igualdad ante la ley. Asimismo, viola la idea de división de poderes, pues a partir de ésta se otorga al Poder Judicial y sus Tribunales el mandato exclusivo de sentenciar y juzgar actos que violan la ley.

Segundo, porque el Código Penal Militar debe asumir al fuero bajo la premisa de que el juicio a militares será exclusivamente sobre actos que sólo puedan cometer militares. Por tanto aquellos actos que los militares cometen y ya son tipificados ordinariamente no pueden ser juzgados por Tribunales Especiales pues de facto proporcionan la inconstitucionalidad de su haber.

Tercero porque bajo la premisa de igualdad ante la ley, no existen tribunales especializados para los servidores con fuero constitucional, pues los diputados, senadores, secretarios de Estado, magistrados, ministros de la Suprema Corte, gobernadores y servidores públicos estatales que desarrollan funciones tan graves e importantes para el Estado, no son juzgados penalmente por tribunales especializados, sino por los mismos tribunales establecidos en la Constitución y demás leyes ordinarias. Con lo cual se entienda que, los Tribunales Ordinarios tienen capacidad para comprender, analizar, dictaminar y sentenciar actos militares.

Cuarto porque no es claro el Código de Justicia Militar al no distinguir entre faltas y delitos, regulando por igual en sus Títulos a ambos. Lo que deviene en la observancia de que las responsabilidades civiles y administrativas que se encuentran diferenciadas para los demás servidores públicos, se tratan todos como delitos para los militares y el carácter punitivo predomina. Cuestión que solo se justifica en tiempos de guerra y no de paz.

Ahora bien, otra conclusión que agregaremos se establece en el entendimiento sobre las responsabilidades administrativas y civiles las cuales creemos según sentencia de la SCJN del 26 de mayo de 2010, es plausible que los jueces ordinarios en caso necesario y justificable participen del proceso penal cuando haya civiles afectados en sus derechos por un militar.

Y por último concluimos que para lograr un ambiente de paz y concordia, el Estado, el Gobierno y la Nación en conjunto deben esforzarse por direccionar sus esfuerzos hacia prevención social, y la prevención de delitos antes que en la represión. Pues la comisión de delitos, con causales diversas en su mayoría están ligadas a responsabilidades incumplidas por el propio Estado. Por lo que es indispensable asumir el papel que a cada quien le corresponde en la dinámica social así como en los esfuerzos de recomposición del tejido social mexicano.

Con lo cual, quede clara nuestra intención de contribuir a partir de la presente tesis, en una observación puntal, conciente y profunda sobre el uso de la discrecionalidad. La que debe entenderse como un mecanismo de construcción nacional y no como una herramienta a favor de actos ilegales o actos promotores de violación de derechos humanos.

## **BIBLIOGRAFÍA**

1. AGUAYO, Sergio: *Chiapas: Las amenazas a la seguridad nacional*, Ed. Centro Latinoamericano de Estudios Estratégicos A. C., México, 1987
2. AGUAYO, Sergio: *En busca de la seguridad perdida: aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*. S. XXI. México. 1990.
3. AGUILAR Cueva, Magdalena: *Manual de Capacitación en Derechos Humanos*, Ed. CNDH, México, 1993
4. ALMOND Gabriel y VERBA Sidney: *La cultura Cívica: estudio sobre la participación política democrática en cinco naciones*. Ed. FFESySA – Euramérica, Madrid, 1970.
5. ANDERSON, Benedict: *Comunidades imaginadas. Reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo*, Ed. FCE, México, 1993
6. ARISTÓTELES: *La Política*, Libro IV, Caps, IV a XII, Ed. FCE, México, 1994.
7. ARON, Raymond: *Paz y Guerra entre las Naciones*, Ed. Alianza universidad, Madrid, 1985
8. ARTEAGA Basurto, Carlos: *La política social en la transición*, Ed. Plaza y Valdez, México, 2001
9. AZIZ Nassif Alberto: *El Estado mexicano: globalización, poderes y seguridad nacional*. CIESAS. México. 2005.
10. BARBOSA Huerta, Luis Miguel (Diputado): *Iniciativa de decreto que expide la ley de seguridad nacional, información y organismos de inteligencia, y adiciona los artículos 39 y 90 de la ley orgánica del congreso general de los Estados Unidos Mexicanos*, Cámara de Diputados, México, 2001.
11. BELTRÁN Guerra G., Luis: *La procuraduría general de la república: el principio de legalidad administrativa*, México, 1989
12. BENÍTEZ Manaut, Raúl, RODRÍGUEZ Sumano Abelardo y RODRÍGUEZ Luna, Armando: *Atlas de Seguridad y la Defensa de México 2009*, Ed. CASEDE, México, 2009

13. BERMUDEZ, Lilia: *El debate sobre la seguridad hemisférica*, ponencia presenta en el seminario internacional "El debate subregional sobre Seguridad Hemisférica", Ed. CISAN/UNAM/Wilson Center, México, 2003
14. BODINO Juan: *Los seis libros de la república*, Libro I, párrafo II, Ed. Cartier-Universidad de Lausanne, 2008. Versión digitalizada.
15. BOEREE, George: *Teorías de la personalidad, de Abraham Maslow*, Tr. GAUTIER, Rafael. España, 2003.
16. BRASDEFER Hernández, Gloria: *Sistema Nacional de Seguridad Pública: Avances y Perspectivas*.
17. CALVO Roberto: *La doctrina Militar de la Seguridad Nacional*. Universidad Católica Andrés Bello. Venezuela. 1979.
18. CANTARINO, E.: *De la razón de Estado a la razón de estado del individuo. Tratados político-morales de Baltasar Gracián*, Ed. Servicio de Publicaciones de la UVEG, Valencia, 1996.
19. CARBONELL Miguel, OROZCO Wistano Luis, VÁZQUEZ, Rodolfo: *Estado de derecho, concepto, fundamentos y democratización en América Latina*, Ed. Siglo XXI, México, 2002.
20. CARDONA, Diego, et al: *Encrucijadas de la seguridad en Europa y las Américas*, Ed. Universidad del Rosario, Colombia, 2004
21. CARPIZO, Jorge: *Derechos Humanos y Ombudsman*, Ed. UNAM-CNDH, México, 1993
22. CARPIZO, Jorge: *Estudios constitucionales*, Ed. Porrúa-UNAM, México, 1999
23. CASTRO, Juventino: *El ministerio público en México: funciones y disfunciones*, Ed. Porrúa, México, 1983
24. CISEN: *CISEN 20 años de historia: testimonios febrero de 2009*, Ed. CISEN, México, 2009
25. Colección Varia Jurídica: *Introducción al derecho militar mexicano*, Ed. Escuela Libre de Derecho y Fondo para la Difusión del Derecho, México, 1991

26. COLEGIO DE DEFENSA NACIONAL: *Compendio de lecturas requeridas de la materia seguridad nacional. Primera parte*, México, 1995
27. COLÍN Sánchez, Guillermo: *Función social del Ministerio Público en México: ponencia presentada en representación del Instituto Científico y Literario del Estado de México en el congreso de Sociología Criminal, celebrado en la ciudad de Monterrey Nuevo León, en septiembre de 1952*, Ed. Taller editorial Jus, México, 1952
28. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Ed. FCE. México. 2010
29. DE LA CUEVA, Mario: *La idea del Estado Moderno*, FCE-UNAM. México. 1996
30. DE MESQUITA Neto, Paulo y CARRIÓN Fernando: *Ensayos sobre seguridad ciudadana*, Ed. FLACSO-Sede Ecuador, Ecuador, 2008
31. DERBEZ Bautista, Luis Ernesto: *La perspectiva mexicana frente a la seguridad multidimensional*, Ed. UNAM, México, 2006
32. Diccionario de la lengua española: *Definición de Seguridad*, Consultado el 7 de mayo de 2011.
33. EASTON, David: *Esquema para el análisis político*, Ed. Amorrortu, México, 2006.
34. ECO Umberto: *Tratado de semiótica general*, Ed. Nueva Imagen. México, 1980
35. FAYAD Meneses, Omar (Diputado): *Iniciativa de Decreto de reformas a la fracción XXVIII del artículo 73, y a la fracción VI del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, México, 2001.
36. FIX-ZAMUDIO, Héctor: *La protección procesal de los derechos humanos ante las jurisdiccionales nacionales*, Ed. Civitas y UNAM, México, 1982
37. GARCÍA Luna, Genaro: *¿Por qué 1,661 corporaciones de policía no bastan?* Ed. sn, México, 2005
38. GARCÍA Ramírez Sergio: *La sociedad mexicana frente al tercer milenio*. Vol. 2. UNAM, México, 1999.

39. GARCÍA Ramírez, Sergio: *En torno a la seguridad pública. Desarrollo penal y evolución del delito*, en PEÑALOZA, Pedro José y GARZA Salinas, Mario A. (coords.), Los desafíos de la seguridad pública en México, Universidad Iberoamericana, UNAM, PGR, México, 2002
40. GARCÍA Vega, CLEMENTE Gerardo y VEGA G. Ricardo: *Seguridad Nacional: concepto, organización y Método*. SEDENA. México. 2002
41. GARDUÑO Guillermo: *Epistemología y semántica de la seguridad nacional*, En: ROSAS Ma. Cristina: Seguridad hemisférica e inseguridad global: entre la cooperación interamericana y la guerra preventiva. Ed. UNAM, 2004
42. GELLNER; Ernest: *Naciones y nacionalismos*, Ed. Alianza, Argentina, 1994
43. GONZALEZ Ruiz Samuel, LOPEZ Portillo Ernesto, YAÑEZ Arturo: *Seguridad pública en México: problemas, perspectivas y propuestas*. UNAM. México. 1994.
44. GRAL. FIERRO Villalobos, Roberto: *Ésta es mi vida*, Ed. Talleres gráficos de la Nación, México, 1964
45. HELLER, Herman: *Las ideas políticas contemporáneas*, Editorial Labor, 1930
46. HERNÁNDEZ Bastar, Martín: *El contexto actual de la seguridad nacional en México. Una propuesta de agenda institucional*, Ed. INAP, México, 2001
47. HERRENDORF, Daniel: *El Poder de Policía en el Estado Democrático*, Ed. INACIPE, México, 1991
48. HERRERA-LASSO, Luis y GONZÁLEZ Guadalupe: *balance y perspectivas en el uso del concepto de la seguridad nacional en el caso de México*, En: AGUAYO, Sergio: En busca de la seguridad perdida, Ed. S. XXI, México, 1990
49. HOBBS, Thomas: *Leviatán*. FCE. México. 2006
50. HOBBS, Eric: *Naciones y nacionalismo desde 1780*, Ed. Crítica-Grijalbo Mondadori, Barcelona, 1998
51. HOUDAÏGUI, Richid: *Las dimensiones internacionales del Estrecho de Gibraltar*, Ed. Dykinson, Madrid, 2006

52. HUMAN Rights Watch: *La Comisión Nacional de Derechos Humanos en México*, Ed. Human Rights Watch, Vol. 20, México, 2008
53. JELLINEK, Jorge: *Teoría General del Estado*, FCE, México, 2000
54. JIMÉNEZ Díaz, Ma. José: *Seguridad ciudadana y derecho penal*, Ed. Dykinson, Madrid, 2006
55. KELSEN Hans y CALSAMIGLIA Albert: *¿Qué es justicia?* Ed. Ariel, 2008.
56. LARA Ponte, Rodolfo: *Los derechos humanos en el constitucionalismo mexicano*, Ed. Cámara de Diputados – UNAM, México, 1993.
57. LEY DE SEGURIDAD NACIONAL, DOF, México, 2005
58. LIPPMAN, Walter: *U. S. Foreign Policy: Shield the Republic*, Ed. Little, Boston, 1943
59. LÓPEZ Portillo Vargas, Ernesto: *Hacia la Ley de Seguridad Nacional: reflexiones para un ejercicio legislativo inédito*.
60. MANCINI, Pasquale S.: *La nación como fundamento del derecho de la gente*, Ed. Torino, Italia, 2000
61. MAQUIAVELO, Nicolás: *El príncipe*. Ed. Austral. México. 1973.
62. MORGENTHAU, Hans Joachim: *Política entre las naciones: la lucha por el poder y la paz*, Grupo Editor Latinoamericano, Chicago, 1986.
63. NOCERA, Raffaele: *Chile y la guerra*, Ed. Lom, Chile, 2006
64. ORWELL George: *Rebelión en la Granja*, Ed. Porrúa-Sepán cuántos, México, 2007
65. PAREJO Alfonso Luciano, ROBERTO Dromi José: *Seguridad pública y derecho administrativo*. Ciudad Argentina. Argentina. 2001.
66. PAVARINI Massimo, PÉREZ Carrillo Agustín, TENORIO Tagle Fernando: *Seguridad pública: tres puntos de vista convergentes*. Vol. 2. Ed. Coyoacán. México. 2006.
67. PEÑALOZA Pedro José: *Seguridad pública: voces diversas en un enfoque multidisciplinario*. Ed. Porrúa. México. 2006.

68. PIÑEYRO José Luis: *Seguridad Nacional en México. ¿Realidad o proyecto?* Ediciones Pomares. Barcelona. 2006.
69. *PLAN GLOBAL DE DESARROLLO 1980-1982*. Ed. Talleres gráficos de la Nación, México, 1980
70. *PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1983-1988*. Ed. Poder Ejecutivo Federal, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1983
71. *PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1983-1988*. Ed. Poder Ejecutivo Federal, México, 2007
72. *PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1989-1994*. Ed. Mercado de Valores, México, Junio 1, 1989
73. *PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995-2000*. Ed. Poder Ejecutivo Federal, México, 1995
74. *PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2001-2006*, Ed. Poder Ejecutivo Federal, México, 1995
75. QUERO, Felipe: *Introducción a la teoría de la seguridad nacional*, Ed. Ejército, Madrid, 1989
76. RAMOS García José María: *Relaciones México-Estados Unidos. Seguridad nacional e impactos en la frontera norte*. UABC. México. 2005.
77. RAMOS García, José María: *Inseguridad pública en México: una propuesta de gestión de política estratégica en gobiernos locales*, Ed. UABC, México, 2006
78. RAMOS López, Juan: *La creación de la Secretaría de Seguridad Pública*. En Revista de Administración Pública, No. 106, septiembre-diciembre, INAP, México, 2002
79. REYES, Bernardo: *El Ejército Mexicano: monografía histórica escrita en 1899 para la obra México su evolución social*, Ed. Colegio de México, México, 1984
80. RICO, José M y CHINCHILLA, Laura: *Seguridad ciudadana en América Latina: hacia una política integral*. Ed. S. XXI, México, 2002

81. RIVAS Nieto Pedro: *Doctrina de seguridad Nacional y regímenes militares en Iberoamérica*. Editorial Club Universitario. Alicante España. 2001.
82. ROSAS María Cristina: *Seguridad hemisférica e inseguridad global: entre la cooperación interamericana y la guerra preventiva*, Ed. UNAM, México, 2004
83. ROSSETTE Ramírez Elías: *Seguridad Pública en México. Revisiones conceptuales*. Tesis para obtener el grado de licenciado en Administración Pública, UNAM-FCPyS, México, 1997
84. ROUSSEAU, Juan Jacobo: *El contrato social*, Tr. Consuelo Bergés, 7° Edición, Buenos Aires, Ed. Aguilar, 1965
85. SALAS Larrazábal, SCHWARTZ Pedro et al: *La defensa nacional*, Ed. Unión Editorial, México, 1981
86. SALOMÓN Delgado, Luis Ernesto: *El Ombudsman*, Ed. Universidad de Guadalajara, México, 1992
87. SANDOVAL Palacios, Juan Manuel y BETANCOURT Posada, Alberto: *La hegemonía estadounidense después de la guerra en Irak*, Ed. Plaza y Valdés, México, 2005
88. SETTALA, Ludovico: *La razón de Estado*, Ed. FCE, México, 1988
89. SÖDERMAN, Jacob: *El Ombudsman y el Poder Judicial. El Ombudsman judicial. Perspectivas internacionales*, Ed. CNDH, México, 1993
90. SOSA, Eduardo Ramón: *Defensa nacional: períodos y reformas de las Fuerzas Armadas*, Ed. S. N., México, 2004
91. SOSAMONTES, Juan Ramón: *La seguridad pública: una política de Estado y una responsabilidad social*, Ed. UNAM, México, 2001
92. STALIN: *La cuestión nacional y colonial frente al marxismo*, Ed. Problemas, México, 1941
93. TERESA de Mier, Servando: *Historia de la Revolución de la Nueva España, antiguamente Anahuac, o verdadero origen y causas de ella con la relación de sus progresos hasta el presente año de 1813*, t. II, Imprenta de la Cámara de Diputados, México, 1922

94. TORRES, Jorge: CISEN: Auge y decadencia del espionaje mexicano, Ed. Random House Mondadori, México, 2009
95. TRUYOL y Serra, Antonio y BARBÉ, Esther: *Escritos sobre política internacional, Colección Clásicos del Pensamiento*, Vol. 68, Ed. Tecnos S. A., Madrid, España, 1990
96. UGARTE, José Manuel, *Legislación de Inteligencia, Legitimidad y Eficacia*, Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos y Asociación para el Estudio y Promoción de la Seguridad en Democracia, Guatemala, 2000.
97. VEGA Galina, Gerardo: *Seguridad Nacional, concepto, organización y método*, Biblioteca Daniel Cosío Villegas, México, 1988
98. VENEGAS, Sonia: *Origen y devenir del Ombudsman, ¿una institución encomiable?* Ed. UNAM, México, 1988
99. Vicealmirante SANTOS Caamal Mario: *La esencia de la seguridad nacional*, Ed. CESNAV, México, 1995
100. ZEPEDA Lecuona, Guillermo: *Ineficiencia al servicio de la impunidad: las organizaciones de procuración de justicia en México*. En J. Bailey y J. Chabat, comps. Crimen transnacional y seguridad pública: desafíos para México y EUA, México, 2003

### **MASOGRAFÍA:**

1. <http://www.tuobra.unam.mx/publicadas/020211124628.html#fnB10>
2. [http://es.wikipedia.org/wiki/Realismo\\_en\\_pol%C3%ADtica\\_internacional](http://es.wikipedia.org/wiki/Realismo_en_pol%C3%ADtica_internacional)
3. <http://escholarship.org/uc/item/39n4r9nf#page-1>
4. <http://pdba.georgetown.edu/Security/citizenssecurity/Mexico/evaluaciones/Le ySeguridadNacional.pdf>
5. <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/eje1/certezajuridica.html>
6. <http://seguridadenperspectiva.blogspot.com/2010/05/mexico-sistema-de-indices-e-indicadores.html>

7. <http://seguridadenperspectiva.blogspot.com/2010/05/mexico-sistema-de-indices-e-indicadores.html>
8. <http://vlex.com.mx/vid/reglamento-policia-federal-preventiva-27909748>
9. [http://www.3ersector.org.mx/index2.php?option=com\\_content&do\\_pdf=1&id=5258](http://www.3ersector.org.mx/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=5258)
10. <http://www.cisen.com.mx/pdfs/acuerdos/ConsejoSegNac.pdf>
11. <http://www.cisen.gob.mx/>
12. <http://www.cisen.gob.mx/>
13. <http://www.cisen.gob.mx/>
14. <http://www.cisen.gob.mx/>
15. <http://www.cisen.gob.mx/>
16. <http://www.cndh.org.mx/node/32>
17. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153.pdf>
18. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNSP.pdf>
19. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSegNac.pdf>
20. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSegNac.pdf>
21. <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/186767.html>
22. [http://www.fundacionpreciado.org.mx/biencomun/bc168/G\\_Rodriguez.pdf](http://www.fundacionpreciado.org.mx/biencomun/bc168/G_Rodriguez.pdf)
23. [http://www.hacienda.gob.mx/.../programa\\_sectorial\\_procuraciondejusticia\\_pgr.pdf](http://www.hacienda.gob.mx/.../programa_sectorial_procuraciondejusticia_pgr.pdf)
24. <http://www.hrw.org/es>
25. [http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/DESPE/DESPE-ConcursoIncorporacion/ConcursoIncorporacion2010/CocursoIncorporacion2010-docs/ley\\_procuraduria\\_general.pdf](http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/DESPE/DESPE-ConcursoIncorporacion/ConcursoIncorporacion2010/CocursoIncorporacion2010-docs/ley_procuraduria_general.pdf)

26. <http://www.jornada.unam.mx/2001/07/20/010n1pol.html>
27. <http://www.mexicoevalua.org>
28. [http://www.mexicoevalua.org/descargables/5e1a0a\\_sistema\\_de\\_indices-e-indicadores\\_en\\_seguridad\\_publica\\_completo\\_impresion\\_nov19.pdf](http://www.mexicoevalua.org/descargables/5e1a0a_sistema_de_indices-e-indicadores_en_seguridad_publica_completo_impresion_nov19.pdf)
29. [http://www.mexicoevalua.org/files/documento\\_completo.pdf](http://www.mexicoevalua.org/files/documento_completo.pdf)
30. [http://www.oas.org/dsp/documentos/politicas\\_publicas/mexico\\_estrategia.pdf](http://www.oas.org/dsp/documentos/politicas_publicas/mexico_estrategia.pdf)
31. [http://www.occm.uam.mx/archivos/16/file/Seguridad\\_publica.pdf](http://www.occm.uam.mx/archivos/16/file/Seguridad_publica.pdf)
32. <http://www.ordenjuridico.gob.mx/> donde aparece actualizada
33. <http://www.pgr.gob.mx/>
34. [http://www.pgr.gob.mx/que%20es%20pgr/Documentos/conmemoracion/esp\\_roger.htm](http://www.pgr.gob.mx/que%20es%20pgr/Documentos/conmemoracion/esp_roger.htm)
35. <http://www.pgr.gob.mx/temas%20relevantes/Acuerdo%20Nacional%20por%20la%20Seguridad,%20la%20Justicia%20y%20la%20Legalidad/ssp.asp>
36. <http://www.poderjudicial.es/eversuite/GetRecords?Template=cgpi/cgpi/principal.htm>
37. <http://www.portaltransparencia.gob.mx/pot/estructura/showOrganigrama.do?method=showOrganigrama&idDependencia=00017>
38. <http://www.sedena.gob.mx/>
39. <http://www.sedena.gob.mx/>
40. <http://www.sedena.gob.mx/>, paráfrasis
41. <http://www.seguridadpublicacide.org.mx/cms/>
42. <http://www.seguridadpublicaenmexico.org.mx/snsp.htm>
43. <http://www.ssp.df.gob.mx/.../LEYDESEGURIDADPUBLICADELDISTRITOFEDERAL.pdf>

44. <http://www.ssp.df.gob.mx/Portal/Normatividad/LeyOrganicadelaSSP/>
45. <http://www.ssp.gob.mx/portalWebApp/appmanager/portal/desk>
46. <http://www.statecasefiles.justia.com/.../ley-organica-de-la-procuraduria-general-de-justicia-del-distrito-federal.pdf>
47. JUÁREZ, Benito: *Manifiesto de 1858*, en: [www3.diputados.gob.mx/.../1858 Manifiesto Benito Juárez.pdf](http://www3.diputados.gob.mx/.../1858%20Manifiesto%20Benito%20Ju%C3%A1rez.pdf)
48. MARTÍNEZ Serrano, Alejandro: *¿Qué es la seguridad nacional?* En: <http://www.tuobra.unam.mx/publicadas/020211124628.html>
49. MORELOS y Pavón, José María: *Sentimientos de la Nación*, INEHRM, en: [www.inehrm.gob.mx/pdf/sentimientos.pdf](http://www.inehrm.gob.mx/pdf/sentimientos.pdf)
50. ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS: *Anteproyecto preeliminar de esquema para la declaración política. Punto IV*, En <http://www.oas.org/legal/introsp.htm>
51. [www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/LGSNSP.doc](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/LGSNSP.doc)
52. [www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOPGR.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOPGR.pdf)
53. [www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LPF.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LPF.pdf)
54. [www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg\\_LOPGR.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LOPGR.pdf)
55. [www.dplf.org/uploads/1190844258.pdf](http://www.dplf.org/uploads/1190844258.pdf)
56. [www.filantropia.itam.mx/enafi/enafi.html](http://www.filantropia.itam.mx/enafi/enafi.html)
57. [www.icesi.org](http://www.icesi.org)
58. [www.iidh.ed.cr/multic/WebServices/Files.ashx?fileID=6437](http://www.iidh.ed.cr/multic/WebServices/Files.ashx?fileID=6437)
59. [www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org)
60. [www.paot.org.mx/centro/reglamentos/df/.../veladoresaux.pdf](http://www.paot.org.mx/centro/reglamentos/df/.../veladoresaux.pdf)
61. [www.sedena.gob.mx/pdf/reglamentos/rqltmo\\_pol\\_jud\\_mil.pdf](http://www.sedena.gob.mx/pdf/reglamentos/rqltmo_pol_jud_mil.pdf)
62. [www.ssp.gob.mx/portalWebApp/ShowBinary?nodeId=/](http://www.ssp.gob.mx/portalWebApp/ShowBinary?nodeId=/)

## **HEMEROGRAFÍA**

1. ASAMBLEA General de Naciones Unidas: *Declaración de Viena sobre la delincuencia y la justicia: frente a los retos del siglo XXI*, 4 de Diciembre de 2000
2. BÁRCENA Coqui, Martha: *El sistema de seguridad colectiva de la ONU*, En: Revista Mexicana de Política Exterior, No. 65, Ed. Instituto Matías Romero, SRE, México, 2002
3. CENTRO DE ESTUDIOS NAVALES: *Revista del Centro de Estudios Superiores Navales*, Ed. CESNAV, No. 6. Verano, México, 2000
4. DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, 17 de junio de 2009.
5. DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, 26 de abril de 2000.
6. DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, 30 de noviembre de 2007.
7. DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, 4 de enero de 1999. (Abrogada DOF 01-06-2009)
8. DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN. 11 de diciembre de 1995. (Ley abrogada DOF 02-01-2009).
9. DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN. Revisar publicaciones del 2 de enero de 2009 y 31 de enero de 2005
10. DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN. Sábado 31 de Diciembre de 1994.
11. DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, 29 de noviembre de 2006
12. DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, Programa Nacional de Seguridad Pública 2001-2006, México, 14 de enero de 2003
13. DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, *Gabinete de Seguridad Nacional*, 9 de abril de 2003
14. DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, *Ley de Seguridad Nacional*, México, 2005
15. DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, México, 2006

16.M. MORENO, Manuel: *La seguridad nacional desde la perspectiva de la constitución*, En: Cuadernos de investigación, No. 7, Ed. UNAM-ENEP Acatlán, México, 1987

17.VIERA-GALLO: *Seguridad hemisférica*, En: MÜLLER Díaz, Luis: El problema Jurídico del Estado de Seguridad Nacional. Revista de la facultad de derecho, UNAM, T. XXX, No. 115, enero-abril, 1980

### **OTRAS REFERENCIAS:**

Orden del Presidente de la República, “acuerdo por el que se disponen diversas medidas para la procuración de justicia por delitos cometidos contra personas vinculadas con movimientos sociales y políticos del pasado, 27 de noviembre de 2001. El nombre oficial de la fiscalía es FEMOSPP

Entrevista telefónica de Human Rigths Watch con Juan Carlos Sánchez Pontón, fiscal a cargo de casos sobre desapariciones forzadas de la Fiscalía Especial, Distrito Federal, 5 de octubre de 2006.