

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES (4)
LICENCIATURA EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA (303)**

**La Política Criminal en México durante el sexenio
2006-2012**

TESINA

PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

**LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS
Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

Autor:

JOSÉ LUIS RIVERA ESPINOZA

Asesor:

DR. JAVIER ULISES OLIVA POSADA



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.

Capitulado

Introducción

1. Premisa de investigación
2. Justificación del tema
3. Método de investigación

Capítulo I Política Criminal y discurso político en México

1. Concepto de política criminal
 - 1.1 El ámbito político como discurso en la política criminal
 - 1.2 El Plan Nacional de Desarrollo como discurso político en el ámbito de seguridad social
 - 1.2.1 El PND y la seguridad fronteriza
 - 1.2.2 El PND y los derechos humanos
 - 1.2.3 El PND y participación ciudadana para la prevención del delito
 - 1.3 Ley de Seguridad Nacional del 2005
 - 1.4 Ley Federal contra la Delincuencia Organizada

Capítulo II La administración pública y la seguridad pública en la Política Criminal en México

1. Últimas reformas en materia de seguridad y justicia
2. La seguridad pública desde la Administración Pública Federal
 - 2.1 El presupuesto de egresos y la seguridad como la parte administrativa de la política criminal en México
3. La Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública
 - 3.1 Seguridad pública y participación ciudadana
4. La seguridad pública en relación con la seguridad nacional y sus atribuciones

Capítulo III

El sustento jurídico constitucional en la Política Criminal en México

1. Consideraciones y debates en torno a una política criminal en un Estado de Derecho

2. La reforma constitucional en materia de seguridad y justicia del 2008
 - 2.1 Oralidad y juicios orales
 - 2.2 Mediación e inmediatez
 - 2.3 Procesos orales e interculturalidad

3. Inconvenientes de la reforma

Conclusión

1. Crítica hemerográfica de la Política Criminal en México durante el sexenio 2006-2012

Referencias

Bibliografía, Mesografía y Hemerografía

INTRODUCCIÓN

Premisa de investigación

La premisa de esta investigación consiste en proporcionar de manera descriptiva los conceptos que le conciernen a la política criminal y más específicamente, cómo se formuló la estrategia con base en ellos durante el periodo 2006-2012 en México; pues si bien es cierto que este concepto ha venido siendo usado desde 1992 en Europa como lo veremos en el primer capítulo, también es un hecho que en nuestro país los conceptos como seguridad pública, seguridad nacional, sistema penal; así como leyes y documentos, unos vinculatorios como la Ley de Seguridad Nacional y otros con carácter meramente discursivo como lo es el Plan Nacional de Desarrollo han ido diferenciándose unos de otros según la necesidad que desarrolló en este sentido el país. De esto, también es condición de la presente investigación el responder a lo largo del documento a la pregunta: ¿Qué instituciones e instrumentos son los que se utilizan para combatir a la delincuencia organizada y cuales solo sirven de apoyo?

No obstante, una cuestión sería atractiva aclarar es que el concepto de *seguridad* como tal, no puede existir al menos en una investigación politológica si no se agrega un calificativo que dé sustento político y jurídico a la expresión que se pretenda difundir. Es decir, lo que se pretende aclarar aquí es que la Política Criminal es un concepto que abarca otros conceptos tal vez de menor jerarquía, pero que todos ellos conforman la citada Política Criminal. Pudiésemos advertir que si nos pronunciamos por aclarar lo que le concierne a la Seguridad Pública, en primera instancia tendríamos que acudir a una revisión de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, y a la vez tener en cuenta que son la Policía Federal, las policías estatales y las municipales, así como sus respectivas burocracias, las instituciones que nos pueden aclarar a qué y a quiénes les compete la aplicación de la Seguridad Pública.

En contraste, la Seguridad Nacional es otro concepto si bien con otras facultades e instituciones, también una parte sustancial que conforma la Política Criminal en cualquier Estado. Viéndolo así, las instituciones responsables serían la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), es decir, las Fuerzas Armadas con sus comandancias

regionales a lo largo del país, así como estrategia trazada por el presidente de la nación con respeto a su criterio acerca del fenómeno criminal, teniendo en claro también cuestiones de seguridad exterior, siendo él Comandante supremo de las Fuerzas Armadas.

Hoy por hoy, la política criminal pudiese ser el instrumento más valioso para fundar la revisión crítica de nuestras leyes y nuestras instituciones, partiendo de la dogmática penal para entenderla como concepto, encontrando los defectos y las formas de corregirse, pero este instrumento ha sido escasamente abordado y casi nunca utilizado. La presencia del Estado ante los menores infractores y la delincuencia juvenil requiere una respuesta político-criminológica inmediata que concilie los intereses de estos sujetos y su posición ante la sociedad.¹

En última instancia es inevitable la sujeción de cualquier estrategia o política sin un sustento jurídico, sin una legislación en la materia. Otro concepto que integra la Política Criminal por supuesto, es el de sistema penal. El Sistema Penal por supuesto que tipifica y pone bases para la sanción de delitos al nivel que sean y es la legislación la que también brinda las leyes como la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, Ley de Víctimas, Ley de Narcomenudeo, etc.

Ahora, ya habiendo puesto sobre la mesa tres conceptos insoslayables para la concepción de Política Criminal; es preciso un ejemplo para dilucidar más claramente el propósito de esta investigación; el cual se limita a describir las instituciones, los actores, el sustento jurídico sobre el que actúan para elaborar una política criminal.

Podemos encontrar un claro ejemplo de cómo existe la diversidad de conceptos dentro de un concepto más grande, que en sí es la estrategia integral en cualquier rubro. Tomemos el caso de la Política Económica. Si bien se puede entender sus alcances haciendo un comparativo entre los sistemas económicos que dominan y entre los que no, podríamos improvisar un poco con respeto a cómo se maneja la Política Económica

¹ Sergio Rosas Romero. *“Delito, delincuente y delincuencia. Política criminal preventiva en la Ciudad de México”*, Universidad Nacional Autónoma de México. México, 2001.

en un determinado país y momento. Sin embargo, lo que no cambian son los conceptos que integran a la Política Económica. Sería inútil aplicar una estrategia integral económica (Política Económica) sin tener en cuenta los conceptos microeconomía, macroeconomía, presupuesto gubernamental, libre mercado, el gasto social, etc. Es decir, la integración de esos conceptos, su entendimiento y la necesidad de recrear la estrategia, integran una Política Económica.

Como lo veremos en el primer capítulo, la definición de Política Criminal elaborada por el Instituto Internacional sobre Política Criminal (IRCP), fundado por la Universidad de Gante, en Bélgica; nos dice que conceptos como drogas, trata de personas, delitos de cuello blanco y hasta la corrupción, integran lo que pretende erradicar la Política Criminal; sin embargo en este documento me abocaré a definir algunas facultades y repercusiones de instituciones y conceptos que abarcan a los conceptos en este párrafo citados, siendo los conceptos de Seguridad Pública, Seguridad Nacional y Sistema Penal a los que les dedicaré los tres siguientes apartados, tomando en cuenta la estrategia que los integró para la formulación de la Política Criminal del sexenio 2006-2012.

De esta manera, a cada concepto le corresponden ciertas instituciones para su desarrollo, sin embargo los encargados de la Política Criminal en 2006-2012, a partir de lo hasta aquí aclarado fueron:

a) Seguridad Pública: Secretaría de la Seguridad Pública Federal que la integran la Policía Federal, la Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana, Subsecretaría del Sistema Penitenciario Federal, la Unidad de Información y Análisis; así como otras subsecretarías y organismos desconcentrados, sin dejar de lado por su puesto la responsabilidad en materia de seguridad pública que tienen las policías estatales, los presidentes municipales y sus respectivas policías municipales.

b) Seguridad Nacional: La Secretaría de la Defensa Nacional que integran las Fuerzas Armadas y Marina de nuestro país. El Plan Nacional de Desarrollo donde el Comandante supremo de las Fuerzas Armadas traza su estrategia y metas a seguir

durante la administración en todo tipo de rubros, siendo este PND 2007-2012 uno de los más amplios en materia de seguridad, como se ve en el *Eje 1. Estado de Derecho y Seguridad* como lo muestra el documento.² Secretaría de Relaciones Exteriores que propondría estrategias de seguridad exterior, tomando en cuenta las relaciones de poder entre nuestro país y el exterior.

c) Sistema Penal y Legislación: Las leyes abocadas a dar sustento a las acciones emprendidas por las instituciones y las decisiones de actores a los que les corresponde el funcionamiento de estos tipos de seguridad, así como para prevenir y reprimir el fenómeno criminal. Ley de Seguridad Nacional, Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada, Ley General de Víctimas, Ley de Narcomenudeo, así como los códigos penales federales y locales.

Cabe mencionar que la legislación en materia de seguridad y los conceptos de profesionalización y certeza jurídica que se proponen en el PND 2007-2012, son cuestiones que se trataron en la reforma constitucional en materia de seguridad del 2008.

Justificación del tema

Es también un hecho que si bien las cuestiones aquí tratadas en sí mismas, concepciones políticas y estratégicas, así como sus consideraciones legales; es insoslayable lo implícito que es el fenómeno sociológico y cómo incide en estructuras de gobierno, tal como sucede en el *penitenciarismo* y *post-penitenciarismo*; pues si bien es el sistema penal el encargado de regir los lineamientos la manera en que operan los Centros de Readaptación Social, también es un hecho que al ser la estrategia contra el crimen una Política Criminal integral, los perfiles de estos criminales o ex criminales reclusos, necesitan de una perspectiva criminológica, al ser este un tema también de

“la Psicología criminal; al orientarse a la búsqueda de las causas motivadoras de la determinación criminal, la Antropología criminal al estudiar al delincuente en cuanto

² Eje1. Estado de Derecho y Seguridad, Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, en <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/eje1.html>

*especie cultural, en sus rasgos y evolución; y la Sociología criminal entre otras, que se ocupa del hecho delictivo en su dimensión colectiva.”*³

Ahora, la integración de estos fenómenos debe ser casi quirúrgica en su tratamiento, pues de entrada son solamente algunos de los mandatarios, funcionarios y actores externos a nuestro gobierno los que han utilizado el concepto *política integral* y menos aún los que coinciden en qué factores atender primero. Me parece coherente que el presidente Calderón haya firmado un Acuerdo Presidencial para la creación de un fondo de 12 millones de pesos para infraestructura penitenciaria y de justicia penal en los estados⁴, pues es precisamente en las entidades federativas donde con más frecuencia hemos visto este fenómeno antisocial, donde se da la lucha contra el crimen y también donde más reclusos han sido liberados con alguna intención de reforzar sus filas. Enseguida veremos como al ser un acuerdo vinculatorio y haber quedado documentado en el Consejo Nacional de Seguridad, a las pocas horas, el Secretario de Seguridad Pública, Genaro García Luna; coincide en que

*“el sistema penitenciario forma parte de la estrategia en seguridad, la cual debe de ser una política de estado por encima de intereses político-partidistas y más aún de intereses individuales”*⁵

Hay muchos ámbitos dispersos en nuestra política criminal, sin embargo reconozco que al menos en algunos ámbitos se comienza a modificar el funcionamiento de ciertas instituciones. Me refiero en específico a los penales, donde desde la Comisión de Justicia de la Cámara de Diputados comienza a avanzar el dictamen para la creación

³ Carlos Blanco Lozano. *“Tratado de Política criminal”*. Bosh. Barcelona, 2007

⁴ Jorge Ramos y Alberto Morales, “Calderón crea un fondo de 12mmdp para penales”, en *El Universal Nación*, Miércoles 29 de febrero 2012

⁵ Marcos Muedano, “En Nayarit, nuevos penales federales”, en *El Universal Nación*, Miércoles 29 de febrero 2012

de una Ley Federal de Ejecución de Sanciones, por medio de la cual se clasifique y se separe a los presos según su peligrosidad, ello con la intención de evitar que los reclusos que se encuentren allí por delitos menores convivan con reclusos ex integrantes de la delincuencia organizada. También se pretende que con esta ley se regulen las sanciones y sean más favorables cuando así lo ameriten el comportamiento del recluso y la no gravedad del ilícito.⁶ Si esta ley no podría incidir directamente en la reinserción total del individuo en la sociedad, creo que sí podría mejorar un tratamiento post-penitenciario que a la larga sí lleva a la anhelada reinserción social.

El método de investigación

Si al estructurar esta investigación no se recurrieron a diversos métodos de investigación es el resultado que por convicción del que redacta, fuera esta de carácter descriptivo y para divulgación del concepto Política Criminal en sí. Sin embargo, con la intención de hacer un poco más completa la intención de hacer entender el concepto de Política Criminal como un concepto de estrategia integral de un Estado en particular; sería conveniente que si en el caso de hacer más extensa esta investigación, se requirieran artilugios de investigación, me parece que tanto para su comparación con la política en el mismo rubro para la administración de Enrique Peña Nieto, así como para la comparación de la Política Criminal con otro tipo de políticas de Estado; puede resultar buena sugerencia el método de Teoría de juegos y modelación de decisiones políticas.

La parte fundamental que puede sobresalir en un análisis de Política Criminal y en cualquier otro tipo de política pública que haya tenido el impacto político y mediático y con tantas consideraciones y reconsideraciones legales como en la administración de Felipe Calderón Hinojosa; pareciera que puede formularse una metodología a partir de la *“Teoría de juegos no cooperativos”*, en la que uno de sus promotores, Rasmusen; propone analizar la secuencia temporal de las acciones de los individuos y actores que

⁶ Redacción Notimez, “Avanza dictamen para redefinir penas en cárceles”, en *El Universal Nación*, Miércoles 29 de febrero 2012

participan en una determinada política pública y qué nivel de incertidumbre o falta de información tiene uno con respecto al otro.⁷

De lo anterior, me viene a la mente las condiciones en que el entonces Presidente Felipe Calderón invocaba a un Mando Único Policial, cuando al mismo tiempo los gobernadores de muchos estados, así como presidentes municipales; en su mayoría estarían en desacuerdo con la iniciativa, aún cuando no sabemos si por falta de información por alguna de las dos partes, o si no están en igualdad de condiciones para aprobar o desaprobado dicha iniciativa. Tal es el caso, que la revisión del proceso legislativo en cuanto a la Ley de Seguridad Nacional y las facultades de la SEDENA en cuestiones que para muchos eran de carácter *seguridad pública*, se volvió piedra angular de los últimos meses de su administración, así como los procesos de negociación en los tratados internacionales y cabildeo; pues vimos como desde la venta de armas desde los EE.UU a México, se insistió al país vecino la revisión de su legislación en materia de venta de armas, así como en otras cuestiones.

Para Morrow y su interpretación de la teoría de los juegos en las decisiones políticas⁸, conceptos como la negociación en tratados internacionales, así como la revisión de la legislación interna, así como el cabildeo de la externa, son ejes de su interpretación del modelo.

⁷ Rasmusen, Eric. *Juegos e información*. México, FCE, 1996. Pt.1.

⁸ Morrow, James D. *Game Theory for Political Scientists*. New Jersey, Princeton University Press, 1994

I

Política Criminal y discurso político en México

1. Concepto de política criminal/Antecedentes históricos

Se entiende por política criminal el estudio del conjunto de medidas empleadas por los órganos de gobierno, para hacer frente a la criminalidad que afecta a un Estado, con la intención de encontrar soluciones pertinentes en la disminución de los niveles de delincuencia, respetando el Estado de Derecho. También ha sido comprendida como la operatividad que exige (entre otras decisiones dentro de la política) establecer cuáles son las conductas delictivas que habrán de perseguirse hasta ser llevadas al juicio.⁹ Sin una ponderación selectiva de esas conductas, y ante la cada vez más aguda limitación de recursos, el sistema se tornaría decididamente atentatorio contra una política criminal creíble, con miras a desalentar la impunidad de los poderosos.

Esta definición formulada en 1992 por el Instituto Internacional sobre Política Criminal (IRCP), fundado por la Universidad de Gante, en Bélgica; incluye la consideración de cuestiones como la Justicia exterior e interior, el derecho penal nacional, internacional y comparado. Además en profundidad, fenómenos como las drogas, el crimen organizado, la corrupción y el tráfico de seres humanos, el secuestro, así como la explotación sexual de menores, son estudiados para la integración de una Política Criminal en sí. Una acepción errada de una política criminal/criminológica, sería un conjunto de políticas públicas de la seguridad de los bienes materiales de sus habitantes, toda vez que su contribución principal se presenta en el campo del combate a la criminalidad y a la delincuencia convencional u organizada.

No obstante, no siempre los conceptos que abarcan toda política criminal, ya sea el de seguridad pública, seguridad nacional y/o el sistema penal; no han estado coordinados y por el contrario, habían estado difusos en otras épocas; pues pareciera que uno de los inconvenientes a la hora de aplicar una Política Criminal, ha sido en gran medida la falta de voluntad política, trayendo como una de sus consecuencias, la incongruencia y falta de coordinación entre las instancias que les compete afrontar al

⁹ Según definición del Instituto de Investigación Internacional sobre Política Criminal (en adelante, IIRCP, por sus siglas en inglés). Para mayor información acerca de esta institución, véase su página Web: <http://www.ircp.org/uk/index.asp>

crimen. Esta falta de coordinación e inexactitud constitucional de las competencias las hemos venido sufriendo desde 1714. En esta fecha se crea el Ministerio de Gracia y Justicia por Felipe V gracias al decreto del 2 de abril de ese año. En este órgano se fijaron las remuneraciones de los ministros y las tropas, lo que es la milicia en sí. Su injerencia se extendió a la regulación del comercio interno y del fisco.¹⁰ Se puede pensar que las competencias son totalmente divergentes unas de otras, pues la obviedad exigiría que las competencias hacendarias estuviesen aparte de las que administran la justicia.

En un marco descriptivo de cómo surge una idea de un órgano o eje donde se administre el fenómeno criminal, creo necesaria una enumeración y definición tanto de antecedentes de estrategia contra el crimen y su evolución. A partir de la creación de ese Ministerio, México cuenta con el primer antecedente que se puede encontrar en el siglo XIX, con lo que se propagó la idea de que los órganos administrativos o gubernativos tendrían que proporcionar las condiciones mínimas para que el ser humano fuese más productivo, cuidando su salud, sus relaciones sociales, culturales, económicas; siendo el Estado el que plantee los cimientos para la participación en la vida pública y colectiva.

Más adelante, en 1821, se creó la Secretaría de Estado y del Despacho Universal de Justicia y Negocios Eclesiásticos, afirmando nuevamente la dispersión en las competencias para cada ámbito, pero una solución a esto se vió en el año 1836 con la creación de la Secretaría de Relaciones Exteriores e interiores en dos y la Suprema Corte de Justicia, el cuidado y vigilancia de la impartición y administración de justicia. Lo que una vez propuso Lucas Alamán en cuanto retomar el principio de administración de justicia paralelo al eclesiástico, no procedió. Cuando se expidieron las Bases de Organización Política de la República Mexicana en 1843, se reconoció de alguna manera La Guerra y La Marina como secretarías apartadas de los asuntos eclesiásticos, pero no de los de la policía; cuestión que es determinante en una

¹⁰ Omar Guerrero. *“La Secretaría de Justicia y el Estado de Derecho en México”*. UNAM. México, 1996

sociedad mexicana que hasta el día de hoy está necesitada de una coordinación, más allá de una improvisación entre policías/s, SEDENA, PGR, etc. Aquí se interpreta la posibilidad de una coordinación entre estas instituciones, aún cuando sus atribuciones legales siempre han ido por separado y la coordinación entre aquellas pareciera haber resultado en mera cooperación. Un antecedente de esto viene desde las Bases de organización política de 1843: 1. Relaciones exteriores, Gobernación y Policía, 2. Justicia, Negocios Eclesiásticos, Instrucción e Industria, 3. Hacienda, 4. Guerra y Marina¹¹

Por antecedentes de Política Criminal como el anterior y el siguiente, podríamos analizar la posibilidad que desde ese entonces hasta ahora el proceso que lleva a la contemplación e impulso de una política a nivel nacional contra el crimen, su prevención y tratamiento del delincuente, no es tomada como tal conceptualmente, se hace más claro con las últimas reformas del 2008 en materia judicial, pero aún la separación entre Seguridad Pública y Seguridad Nacional, tal como la parte política y jurídica debiesen de coordinarse y llevar a cabo lo que muchos autores como Sergio Rosas, Mireille Delmas, René González de la Vega y demás; llaman, Política Criminal/Criminológica.

La causa y la consecuencia de una política criminal es inevitablemente material para el estudio de la sociedad; pues la realidad criminal de una sociedad no es nueva ni característica de una época, de un país o de un régimen determinado. La humanidad se retrata en ella, y hasta vergonzosamente para unos y otros, en los ambientes más dispares, con los disfraces más diversos; pero en todos los casos con un denominador común:¹² el factor víctima/victimario. Es inevitable que El hogar, la escuela, la calle, el mundo rural, la cárcel y la iglesia, revelen las tensiones acumuladas de una sociedad en crisis, proveyendo ámbitos y experiencias que acentúan las contradicciones y

¹¹ Secretaría de la Presidencia de México. *Bases para la Organización Política de la República Mexicana*, junio 13 de 1843, *México a través de los informes presidenciales de la administración Pública*, en Sergio Rosas Romero. *“Delito, delincuente y delincuencia. Política criminal preventiva en la Ciudad de México”*, Universidad Nacional Autónoma de México. México, 2001.

¹² Ezequiel Moltó. *“La dialéctica de la violencia”* Diario *El País*. 21 de febrero. Valencia, 2005

enfrentamientos sociales. Y ya sea como abuso infantil, violencia doméstica, o un magnicidio a nivel nacional; la Política Criminal, o la ausencia de esta; se nos presenta en diversos fenómenos criminológicos como causa y efecto de la parte crítica de una sociedad.

Por desgracia, tanto el derecho penal como las leyes promulgadas en materia de seguridad pública, seguridad nacional, delincuencia organizada y los servidores públicos encargados de formar y aplicar estas leyes han sido rebasados en México por los altos niveles de criminalidad; posiblemente por falta de actitud y aptitud, por debilitamiento de las instituciones, falta de vocación, o por intereses mezquinos de quienes detentan el poder. Lo cierto es que el *Garantismo*, explicado desde el derecho penal como un modelo de estricta legalidad,¹³ pudiese resultar en discurso vano y letra muerta en la legislación mexicana, debido a que “[...] las ‘garantías individuales’ han resultado una utopía principalmente para las clases homogéneamente más desvalidas que habitan en los Estados Unidos Mexicanos.”¹⁴

No es tarea primaria de este documento el estudio profundo sobre los elementos constitutivos del delito y del delincuente, sino el papel que estos elementos han jugado (como conceptos) en el entendimiento de una *estrategia integral de Estado* contra el crimen; o bien, de una política criminal (concentrada en las siguientes líneas de investigación: drogas, crimen organizado, corrupción, tráfico de seres humanos y explotación infantil).¹⁵

Existe una abrumadora diversidad de conceptos, figuras, procedimientos y políticas en la materia, que están dispersas no sólo en los cuerpos jurídicos sino en los órganos que las llevan a cabo, originándose así un caos que se traduce en la difuminación de atribuciones, de las cuales están investidos los órganos a los que les

¹³ Luigi Ferrajoli, *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*, Madrid, Trotta, 2009.

¹⁴ Gelacio Laguna Barrera. “Política criminal con argumentación doctrinal en México” ,en <http://www.monografias.com/trabajos82/politica-criminal-agumentacion-doctrinal/politica-criminal-agumentacion-doctrinal2.shtml>

¹⁵ Estas mismas son las que se trabajan en el IIRCP, *op. cit.*

conciene la seguridad pública, nacional y la administración de justicia; véase la Procuraduría General de la República, la Policía Federal, las policías estatales y municipales, así como la Secretaría de Defensa Nacional, las Fuerzas Armadas y Marina.

Es preciso acotar esta investigación a unos cuantos conceptos, que a mi parecer son los más destacados dentro de la opinión pública; ya sea cuando se habla sobre seguridad nacional, seguridad pública o las reformas al sistema penal. A fin de lograr tanto la cabal comprensión de la política criminal; me limito al plano descriptivo, citando alguno que otro ejemplo de la parte política, administrativa y jurídica, que son las aristas con que se miden los conceptos de seguridad arriba citados y el sistema penal mexicano. Estas aristas fungirán como hilo conductor de mi investigación.

1.1 *El ámbito político como discurso en la política criminal*

Al ser la Ciencia Política el “estudio de las relaciones de autoridad, individuos y los grupos, de la jerarquía de poderes que se establece en el interior de todas las comunidades numerosas y complejas”,¹⁶ abarca, como a uno de sus campos de conocimiento, el estudio de la política criminal. En este marco, la perspectiva política permite, además, el análisis de elementos subyacentes a la temática que nos ocupa, a saber: organismos gubernamentales, grupos delictivos, cárteles y delitos en particular.

En efecto, desde el momento en que debatimos las perspectivas del acto delictivo, tenemos que percatarnos de que quien lo comete es, por sí mismo un agente al margen del Estado de derecho, un delincuente, por ende; un individuo antisocial, y que al delinquir, altera el orden público. Esta conducta se genera en entornos donde la política criminal es insuficiente, laxa o, de plano, inexistente. Tómese como ejemplo el caso de niños y adolescentes en ciudades arrasadas por la violencia criminal como Matamoros, Tamps., o Ciudad Juárez, Chih. Lourdes Almada —encargada de la Mesa de la Infancia del Programa Todos Somos Juárez, Rescatemos la Ciudad—, al dar a conocer la brutalidad con la que los niños en esta frontera crecen, afirma que la lamentable

¹⁶ Aron Raymond. “*Democracia y Totalitarismo*”, Ed. Seix Barral, 1968. Introducción

calidad de vida que tienen no les genera más expectativa que una especie de “sed de venganza” a raíz de la violencia: “En las terapias de duelo que hemos aplicado en escuelas, descubrimos que los niños viven con una sed de venganza y, en unos meses, algunos de ellos puedan ser quienes ejerzan la violencia”.¹⁷ Esta situación, se debe no sólo al hecho de haber perdido a alguno de sus padres en hechos vinculados con el crimen organizado (para después reproducir ellos mismos la espiral imparable del frenesí criminal), sino también a la falta de políticas públicas efectivas.

A la relevancia del seguimiento del desarrollo de estos perfiles psicológicos de niños que dadas las condiciones sociales donde se han desenvuelto, ya son potencialmente; futuros criminales. Esto, según el estudio de Lourdes Almada arriba descrito, se suma el conocimiento oficial por parte de la opinión pública acerca este problema de temprana conducta antisocial en base al mismo estudio; pues si bien este problema no es propio de todo el territorio nacional, al menos el estudio descrito saca a la opinión pública la realidad en algunos estados de la república, véase Chihuahua según el multicitado estudio.

Con el apoyo de este tipo de investigaciones, pretendo descalificar aquellas especulaciones u opiniones acerca del tema criminal en México que solamente logran obnubilar la temática en vez de esclarecerla. Uno de tantos reportajes de nota roja de la prensa mexicana puede servir de ejemplo a la afirmación anterior: “Tres delincuentes que obligaban a menores de edad a prostituirse, y que fueron detenidos por elementos de la Agencia Federal de Investigaciones (AFI), fueron enviados a la cárcel, luego que un juez federal les dictara auto de formal prisión”. Fechada el 16 de enero de 2011, la nota prueba el desconocimiento del tema criminal por buena parte de los medios de comunicación que no entienden las atribuciones de los actores e instancias que participan de esta estrategia, pues equivoca de manera garrafal el nombre de la corporación policíaca, pues a partir del 1° de junio de 2010 la AFI desaparece dando paso a la actual Policía Ministerial dependiente de la Procuraduría General de la

¹⁷ “Niños de Ciudad Juárez sufren de estrés por la violencia”, en *El Economista*, México, 21 de enero de 2011, en <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2011/01/20/ninos-ciudad-juarez-sufren-estres-violencia>

República (PGR).¹⁸ Este error de análisis es grave pues si un periodista, cuya labor es informar de la manera más precisa al ciudadano común de los acontecimientos, falla con tal inconsciencia en transmitir correctamente una noticia, ¿cómo podemos esperar que los individuos estén al tanto de las competencias federales, estatales o municipales de las instancias que combaten el crimen? Multiplíquese la gravedad por varias veces más si el entorno en donde se (des)informa no es ciudadano sino rural; en aquél donde las autoridades han hecho uno con los grupos criminales; en estados donde el crimen paga mejores salarios que el gobierno y la iniciativa privada¹⁹ o en estratos donde el desempleo golpea tan ferozmente como el crimen.²⁰ La manipulación informativa más la falta de oportunidades pueden incidir en algunas conductas antisociales, como lo son las criminales.

De aquí que el análisis de la buena o mala aplicación de la política criminal en México se hace también perentorio no solamente para el ámbito de lo estrictamente judicial, sino también para el político y el social pues tras todo acto criminal cabe también cuestionarse el tipo de sociedad, los niveles de cultura o los índices de desarrollo que permiten, alientan o son cómplices del delito.

Las otrora pandillas de barrio, por ejemplo, han devenido en bandas criminales en búsqueda de la enorme utilidad económica que el crimen organizado deja pues los valores del mercado han penetrado su *modus operandi*. El asesinato, la extorsión y la venta de droga son ahora su nueva dinámica. La violencia de la pandilla tradicional se

¹⁸ Vid. Manuel Carballo, "Obligaban a menores de edad a prostituirse; ya están en prisión", en *El Sol de México*, México, domingo 16 de enero de 2011.

¹⁹ Se calcula que entre 25 y 35 mil menores trabajan para el crimen organizado. Vid. Arturo Gómez Salgado, "Los niños sicarios del crimen organizado", en *Milenio Semanal*, México, jueves 28 de abril de 2011.

²⁰ Resulta una obviedad que la creación de empleos estrictamente formales reduzca el índice de individuos que, a falta de un empleo, se adhieren a las filas del crimen; por ello es que Felipe Calderón ha reconocido que "la infraestructura carretera moderna, no sólo crea empleos, sino que también nos ayuda indirectamente para otros problemas que tenemos que resolver como es el tema de la inseguridad, porque para combatir la delincuencia se necesita una estrategia integral". Vid. Silvia Ayala, "Infraestructura también ayuda a combatir la delincuencia", en *Milenio Semanal*, México, Lunes 27 de febrero de 2012.

convirtió en sistemática y calculadora. Ahora se encuentra al servicio de la delincuencia organizada.²¹

Amén del impostergable análisis de la política criminal, otros dos, abocados a la Reforma Judicial y a la Administración de Justicia, se hacen también necesarios en el marco de esta investigación ya que, mientras no se traduzca en un comportamiento efectivo, la letra de la ley quedará exangüe. Tómese como paradigma la legislación sobre los juicios orales producto de la reforma judicial del 2008 que aún no ha conocido aplicación concreta, mucho menos definitoria.

Para este análisis, también me parece importante estudiar los procesos penitenciarios así como las penas propuestas por el Estado dirigidas hacia ciertas conductas criminales y no impuestas hacia algunas otras. No obstante haberse aumentado las penas a fin de disuadir la conducta criminal, los índices de delincuencia política, terrorismo, delitos de cuello blanco y hasta la participación criminal de empresas transnacionales se han incrementado. ¿Por qué? Algunos acontecimientos como lo son las condiciones sociales en muchas ciudades en provincia, así como la inconsistencia en la temporalidad en que las leyes abocadas a la prevención/represión de crimen, y la incongruencia entre las necesidades de hoy en día y la última fecha en que se promulgaron esas leyes.

Por otro lado, y en el tenor de enfocar las acciones hacia la prevención y disminución del delito, tenemos que analizar también el papel de la seguridad nacional (entendida como la condición en la que un país está relativamente a salvo de ataques, ya sean internos —golpe de Estado, infiltración criminal en el gobierno, utilización de medios violentos para no cumplir con la ley— o externos —invasión militar o actos de destrucción masiva),²² ya que ésta tiene que habérselas también, al parejo de la

²¹ Daniel Cunjama López, “De la pandilla a la pandilla criminal”, en *Inter Criminis. Revista de Ciencias Penales*, núm. 21, cuarta época, mayo-junio de 2011.

²² Sergio Aguayo Quezada y Bruce Michael Baguey (comps.), *En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*, prólogo de Lorenzo Meyer, México, Siglo Veintiuno Editores, 2002.

seguridad pública, con el mantenimiento de la paz social mediante acciones de prevención y represión de ciertos delitos y faltas administrativas, cometidos principalmente en los ámbitos de los sistemas de prevención e impartición de justicia y en los cuerpos de represión del Estado (policías y Fuerzas Armadas).²³

Por todas estas consideraciones, la política criminal debe ser considerada tópicamente sumamente especializado y altamente delicado cuyo estudio solamente puede ser abordado desde una perspectiva multidisciplinaria (de lo político a lo social; de lo jurídico a lo administrativo; de lo legal a lo penal; de lo local a lo nacional) y cuya realización tiene que ser resultado de decisiones claras, concretas y bien informadas que involucren tanto al ámbito gubernamental-estatal como al social-civil.

Para lograr tanto lo uno (enfoque plural) como lo otro (políticas prácticas), la academia, como foro de discusión *par excellence*, podría incidir positivamente en el diseño de una sólida política criminal. Si bien en las escuelas y facultades de Derecho abordan esta misma temática, se hace de manera sectorial, fundamentalmente desde el punto de vista jurídico, cuando de lo que se trata es de integrar en un solo cuerpo de estudio y análisis el fenómeno completo: seguridad pública, seguridad nacional y sistema penal; el verlos por separado, como tradicionalmente se ha hecho, ha impedido tener un impacto mayor en la prevención del delito y en la disuasión de los delincuentes. Asimismo, el terreno de lo público tendría su parte en llevar a cabo el

Por otro lado, La Ley de Seguridad Nacional —publicada en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)* el lunes 31 de enero de 2005—, define, en su artículo tercero, el concepto como “[...] 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. (El documento puede ser consultado *in toto* en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSegNac.pdf>

²³ Samuel González Ruíz, Ernesto López Portillo y José Antonio Yáñez, *Seguridad pública en México*, México, UNAM, 1994.

protocolo para una política criminológica mexicana que surgiera de los centros de investigación.

No es algo incongruente en sí mismo el hecho de que sociedad civil y gobierno sigan manteniendo ideas diferentes acerca de lo que significa política criminal —y, más aún, de cómo operarla—, pero al no dejar claro por parte de las autoridades, qué es este concepto en sí y de qué manera se aplicará para satisfacer la necesidad de seguridad del ciudadano, entonces se seguiría padeciendo no sólo merma tras merma en la impartición de justicia, sino una total desvinculación entre una criminalidad que golpea inmisericorde a la sociedad y el actuar de agencias y agentes públicos cuya teórica misión es acotarla, cuando no exterminarla.²⁴

De lo que se trata aquí, pues, es de quitarle las comillas al concepto *política criminal* y entenderlo como la integración de los rubros descritos anteriormente con la finalidad de que el andamiaje *políticas de combate a la criminalidad* no sólo sea efectivo (que exista) sino eficiente por igual (que funcione).

1.2 El Plan Nacional de Desarrollo como discurso político en el ámbito de seguridad social

Pecaríamos de injustos si no reconociéramos que México ha hecho enormes esfuerzos por construir políticas públicas de seguridad y combate a la criminalidad. Véanse como ejemplos el Programa Nacional de Seguridad Pública de la Secretaría de Seguridad Pública, la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura y, en general, las leyes del sistema de seguridad pública (Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública; Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República; Ley de Defensoría de Oficio; Ley de Responsabilidad de los Servidores Públicos; Ley de Protección de Datos Personales; Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública; Ley Federal contra la Delincuencia Organizada; Ley de Extinción de Dominio;

²⁴ Gissel Yucra Enríquez, “*El proceso de criminalización*”, Lima, Universidad Privada de Tacna, 2008

Ley de los Derechos de los Niños y las Niñas y Adolescentes; Ley que Sienta las Bases del Sistema Nacional de Seguridad Pública; Ley de Ejecución de Sanciones Penales, Ley de Normas Mínimas de Readaptación Social, etcétera).

No obstante, es pertinente cuestionar qué tanto las modificaciones a los códigos penales o las nuevas leyes promulgadas han fortalecido la estrategia contra la criminalidad, o bien, coadyuvado a debilitarla por la lentitud burocrática en aplicarlas, la obligatoriedad de los *careos*, las facilidades que se brindan a la delincuencia, la débil organización del *post-penitenciarismo*,²⁵ la deficiente defensoría de oficio, los expedientes periciales mal integrados, el brote de cotos de poder a raíz de mecanismos privados de seguridad, etcétera.

En el complejo escenario mexicano, oscilante entre el cumplimiento de la ley o su evasión, resalta el Plan Nacional de Desarrollo (PND) que, por mandato constitucional,²⁶ todo gobierno federal debe diseñar al principio de su mandato.

He aquí otro antecedente de lo arriba aludido. Los Planes Nacionales de Desarrollo a lo largo de la historia contemporánea de México han pretendido tener en cuenta las cuestiones penales, de justicia y policía, así como el fenómeno de seguridad nacional que en seguida tataré en el documento. No obstante, el Plan Nacional de Desarrollo de 1982-1989²⁷, así como el 2007 pueden sugerir o tener la intención de que

²⁵ El *post-penitenciarismo* es un conjunto de políticas dirigidas al recluso para su necesaria reinserción social. Véase al respecto María Alejandra Añez Castillo *et al.*, "Asistencia laboral penitenciaria y post-penitenciaria: una propuesta a la reintegración social del recluso", en *Capítulo Criminológico*, vol. 36, núm. 4, 2008.

²⁶ Así lo estipula el artículo 6° constitucional: "Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal", en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en *DOF*, México, lunes 5 de febrero de 1917. Documento disponible en línea, en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>

²⁷ Centro de Investigaciones Jurídicas. UNAM. *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1989*, en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/gac/cont/34/trb/trb2.pdf>, y http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/lri/nobile_g_m/capitulo2.pdf

el Poder Ejecutivo Federal se pronuncie por la creación de más órganos de policía; el antecedente en contra de una Política criminal integral es que a pesar de ese incremento en elementos policiacos, siguió sin contemplarse el instrumento que le proporcionara mayor eficacia en las labores de procuración de justicia penal; es decir, los Planes Nacionales de Desarrollo han pasado como documentos meramente políticos sin vínculo a ningún tipo de sanción hacia el Ejecutivo Federal en caso de no lograr o llevar a cabo las medidas para conciliar no sólo en un Plan Nacional de Desarrollo o una Reforma penal, sino en la integración y asimilación entre seguridad pública y nacional, así como cuestiones penitenciarias y penales.

Me referí arriba a una descoordinación entre la seguridad pública y la seguridad nacional, por lo que siguiendo las palabras de Sergio Rosas propongo que ni en documentos oficiales ni dentro de la opinión pública; la seguridad nacional, la seguridad interior y la seguridad pública dejan de ser puntos determinantes; pero los programas del Ejecutivo Federal en su gobierno, no se distinguen en la praxis institucional; siendo por lo general el concepto de la Seguridad Nacional el que se utiliza para justificar la intervención de las fuerzas armadas en la lucha contra el narcotráfico que se lleva a cabo en toda la República.²⁸ Contemplar una lógica en la que se usa el discurso político en el PND por ejemplo, o en la aprobación de una reforma puede resultar un reto para esta investigación.

Ahora bien, el PND 2007-2012, correspondiente a la administración de Felipe Calderón, contempla como primer eje de trabajo —Estado de Derecho y Seguridad— el aliento y la consolidación del imperio de la ley, sin el cual, ninguna política de seguridad pública podría funcionar:

El progreso de toda nación se funda en la justicia efectiva que brinda el Estado de derecho. El desarrollo humano precisa del respeto irrestricto de la ley, porque es mediante su aplicación que las personas pueden acceder a mejores

²⁸ Sergio Rosas Romero. *“Delito, delincuente y delincuencia. Política criminal preventiva en la Ciudad de México”*, Universidad Nacional Autónoma de México. México, 2001.

oportunidades de vida, participar libre y responsablemente de la democracia y disfrutar de una vida y un patrimonio seguros. Ningún Estado democrático puede lograrse sin la plena vigencia de la legalidad.²⁹

Desprendida del Estado de derecho, la seguridad ciudadana es dada como consecuencia:

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

La sociedad quiere un México en el que haya leyes modernas, suficientes, claras y sencillas que normen de manera efectiva todos los ámbitos de la vida nacional, quieren que la ley se cumpla y se haga cumplir. En suma, la sociedad exige un Estado democrático de derecho, con una sólida cultura de la legalidad, con certeza jurídica y seguridad para todos [...]

[...] En este primer eje de política pública, el Plan Nacional de Desarrollo establece objetivos y estrategias para garantizar la plena vigencia del Estado de Derecho, lo que es necesario para proteger cabalmente la integridad y los derechos de las personas, así como para propiciar un clima de orden y paz para el desarrollo integral de México.³⁰

Al revisar los subtemas de este eje abordados en el PND, podemos encontrar los rubros que destinados a fortalecer el Estado de derecho: 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. Si bien la inclusión de todos ellos es más que atinada (pues todo Estado debe contemplarlos como base fundamental de su política pública), sin embargo se olvidaron otros que, sorprendentemente, están ausentes, como el lavado de dinero (aun cuando tenemos legislación al respecto).

²⁹ Presidencia de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012* (en adelante, PND), "Eje 1, Estado de Derecho y Seguridad", en <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/eje1.html>

³⁰ *Ibid.*

En seguida del primer eje, los dos siguientes —Economía Competitiva y Generadora de Empleos e Igualdad de Oportunidades— resultan también torales para la consecución del bienestar y la seguridad social.

En relación específica a nuestra temática, el PND contempla, en el rubro 1.11, “Seguridad pública” y “Prevención del delito”, las estrategias y medidas encaminadas a reducir el riesgo que implican, para las personas y la sociedad, las conductas delictivas. Así, para la seguridad pública y la prevención del delito, el PND cita en su Estrategia 16.2 que:

Se establecerán mecanismos de coordinación con la sociedad civil para rescatar los espacios públicos y garantizar que sean espacios para los ciudadanos.

Se redoblarán esfuerzos para la detección anticipada de grupos proclives al delito y se llevarán a cabo programas educativos y medidas de prevención entre la población. Todo ello se hará para inhibir la formación de pandillas que se dediquen a delinquir y a invadir los espacios públicos.

Los espacios públicos deben ser para los ciudadanos y no para los delincuentes. Los criminales deben ser aprehendidos y consignados para que haya tranquilidad en los hogares, las calles, las plazas, en las escuelas, en los centros de trabajo y en donde viven las familias. De esta manera, se fomenta también la convivencia comunitaria, que ayuda a crear redes y generar capital social.³¹

La crítica que puedo hacer a las líneas citadas es referente a la relevancia que pueda o no tener lo asentado en ese documento. Cuando se asiente que habrá coordinación entre el gobierno y la sociedad civil para garantizar los espacios ciudadanos, no especifica la manera en que esto podría hacerse realidad; y mucho menos nos indica si tiene carácter vinculatorio al momento de que esto no se cumpla. Me pregunto qué sucede cuando al final de la administración de Felipe Calderón Hinojosa, no se hayan rescatado los espacios públicos o bien, no haya sido vistosa la coordinación gobierno/sociedad civil.

³¹ PND, *op. cit.*, Eje 1.11, “Prevención del delito”.

Por otro lado, me llama la atención el contenido tan ambicioso que resalta en la citada estrategia, al asegurar que se redoblarán esfuerzos y que al aprender a los criminales, no sólo se rescatarán las calles o escuelas, sino que se generará capital social. En primera instancia, no sabemos a qué se refiere el documento con el concepto “capital social”, y en segundo plano, me parece que no tendríamos un criterio para establecer si se redoblaron los esfuerzos o no, en materia de prevención del delito. Creo que los diarios nacionales son de alguna manera el patrón con que se mide la opinión popular acerca de temas como la inseguridad y muchos otros, sin embargo también existen movimientos sociales como el denominado *YoSoy#132* que a mi parecer expresarían su descontento con un supuesto redoblamiento de esfuerzos por parte del gobierno. Así, el PND no nos brinda las herramientas para conocer los resultados, ya fueran positivos o negativos, de acuerdo a lo establecido en el documento.

En cuanto a prevenir el delito, creo que los organismos gubernamentales tendrán la tarea de asignar elevada prioridad a los planes y programas dedicados a los jóvenes y hacerlos más eficientes; suministrando suficientes fondos y recursos para prestar servicios eficaces, proporcionar las instalaciones y el personal para brindar servicios adecuados de atención médica, salud mental, nutrición, vivienda y cualesquiera otros necesarios —*en particular los referentes a la prevención y tratamiento del uso indebido de drogas y alcohol*— pues creo que al estar parte de la sociedad inmersa en estos vicios, son los jóvenes mismos los que a veces impiden que esos recursos redunden realmente en beneficio de ellos.

Por su lado, los programas de prevención de la delincuencia debiesen planificarse y ejecutarse sobre la base de conclusiones fiables que sean resultados de una investigación científica; lo que requiere más que de abogados; de criminólogos, sociólogos, criminalistas y expertos en políticas públicas; para que así periódicamente, sean supervisados, evaluados y readaptados en consonancia con esas estrategias que expone el PND. Creo también que se debiese difundir entre la comunidad profesional y el público en general información científica acerca del tipo de comportamiento o de

situación que pueda resultar en la victimización de los jóvenes, en daños y malos tratos físicos y psicológicos contra ellos o en su explotación, lo cual no sé en qué promedio, pero sería un buen paso para prevenir algunos delitos, aunque tal vez no sean del todo relativos al crimen organizado, pero sí tal vez delitos de cuello blanco o delitos menores.

1.2.1 El PND y la seguridad fronteriza

Una situación como la que se vive en la frontera sur requiere especial atención, ya que el menor desarrollo económico en esa región crea situaciones proclives a la comisión de actos ilícitos, resultado también de una seguridad social en ocasiones casi nula en regiones con tan bajo presupuesto a nivel municipal, como se da en el estado de Chiapas, por ejemplo. El discurso del Plan Nacional de Desarrollo insinúa que se buscará que esa zona sea un ejemplo de cumplimiento de la ley: “La situación en la frontera sur requiere especial atención, ya que el menor desarrollo económico en esa región crea situaciones proclives a la comisión de actos ilícitos. Se buscará que esta zona sea un ejemplo de cumplimiento de la ley, al tiempo que se respeten íntegramente los derechos humanos de todos.”³²

Creo que la problemática de las fronteras en materia de seguridad requiere de la acción coordinada de los diferentes cuerpos policíacos que operan en la zona, para tener una cobertura más amplia de vigilancia y mayor capacidad de respuesta, y eliminar duplicidades. De lo anterior resulta que:

[...] se planea “Integrar unidades mixtas de policía compuestas por la Policía Federal Preventiva y las policías fronterizas y estatales, para que, con el apoyo de las Fuerzas Armadas, garanticen la seguridad de los mexicanos y de todos los habitantes de la región fronteriza”.³³ Además, “Las estrategias de seguridad fronteriza se deben enfocar a la protección de los migrantes y de la población de estas zonas, que está expuesta a grupos de contrabandistas y traficantes de personas y de drogas”.³⁴

³² PND, *op. cit.*, Eje 1.9, “Seguridad fronteriza”.

³³ *Ibid.*, Objetivo 14, Estrategia 14.1.

³⁴ *Idem.*

Ahora bien, “Con los países vecinos del norte y del sur se trabajará conjuntamente para afinar mecanismos de intercambio de información que permitan controlar adecuadamente el tránsito de personas entre un país y otro, para proteger los derechos de los migrantes y, al mismo tiempo, para cerrar el paso a la delincuencia y el terrorismo internacionales”.³⁵ La cuestión aquí, como en muchos otros rubros que afectan la seguridad social y por ende, la implementación de una Política Criminal acorde a la realidad social vigente.

1.2.2 El PND y los derechos humanos

“Actualizar el marco normativo para responder a las demandas y necesidades de una sociedad cada vez más preocupada por el respeto a los derechos fundamentales de los individuos”³⁶ es la primera estrategia del PND con respecto a los derechos humanos.

Es menester atender a la proclividad que hay en este discurso a que las actualizaciones a las que se refiere este rubro del PND puedan quedar no sólo olvidadas sino incomprendidas; puesto que el documento habla de actualizar el marco normativo, cuestión que es tal vez necesaria en varias aristas, sin embargo en cuestión de derechos humanos no especifica qué tipo de derecho es menester actualizar, diluyendo el objetivo con conceptos tales como “derechos fundamentales de los individuos”. Al leer el PND; el que escribe se pregunta: Como cuáles?.

Es decir, si bien la impresión que da el actualizar los derechos de los ciudadanos, es la impresión de un acto justo, la realidad es que el documento no es específico al respecto. Posiblemente, las actualizaciones que sí me quedan claras son las correspondientes a los elementos de las instituciones de seguridad pública, procuración de justicia y defensa nacional; pues con la reforma constitucional en materia de seguridad del 2008, son los individuos adjuntos a estas instituciones los que quedan

³⁵ *Ibid.*, Objetivo 14, Estrategia 14.2.

³⁶ *Ibid.*, Eje 1.7, “Derechos humanos”, Objetivo 12, Estrategia 12.1.

más protegidos al subir sus salarios y sus derechos dentro de esas instituciones, sin embargo los derechos de estos individuos no son en sí, los derechos humanos como sociedad civil. Insisto en esto, pues el PND cita que:

Se debe asegurar el respeto a los derechos humanos en toda la Administración Pública Federal [APF], a través de acciones preventivas de capacitación y concientización de los servidores públicos, así como del establecimiento de medidas punitivas en contra de quienes incurran en prácticas violatorias a los derechos humanos, por ejemplo, la discriminación en la prestación de servicios públicos.³⁷

A mi juicio el establecer un programa en la Administración Pública Federal para fortalecer el respeto a los derechos humanos, no es en sí fortalecer los derechos humanos de una sociedad, sino proteger y fortalecer los derechos de aquellos que trabajan para las instituciones que deben proteger esos derechos humanos.

Esta última cuestión que no ha sido atendida de fondo, como tampoco lo ha sido el programa en la APF para fortalecer los derechos humanos ni aún menos las controversias suscitadas entre el gobierno federal y la Comisión Nacional de Derechos Humanos en relación a la cantidad de recomendaciones hechas, así como su supuesta autonomía con respecto a la clase política en su toma de decisiones.

Asimismo, cabría exigir muchas explicaciones sobre la promesa explicitada en el documento: “Se identificarán las violaciones recurrentes a los derechos humanos por parte de los servidores públicos, así como a las autoridades menos sensibles a las recomendaciones, con el fin de priorizar las acciones de las dependencias en este sentido.”³⁸ En las líneas anteriores queda un poco más claro el fortalecimiento a los derechos humanos, sin embargo el seguimiento de estas estrategias y las denuncias por su incumplimiento, deberían ser piedra angular para un criterio de calificación de este supuesto fortalecimiento en materia de derechos humanos.

³⁷ *Ibid.*, Estrategia 12.2.

³⁸ *Idem.*

Vuelvo a insistir a la falta de claridad en la estrategia de derechos humanos, pues la reforma del 2008, efectivamente sube sueldos y protege derechos de los individuos de instituciones específicas, como la PGR, SEDENA o PF, sin embargo como lo veremos a continuación, la única estrategia para proteger los derechos de grupos vulnerables como niños huérfanos o ancianos, queda en “Modificar el enfoque”, y me vuelvo a preguntar: Cuál enfoque? El PND cita:

Priorizar la atención de grupos vulnerables para prevenir la violación de sus derechos humanos [y]

Modificar el enfoque de las políticas públicas para la defensa de los derechos humanos, superando la visión que pretende únicamente restituir el goce de los mismos, para privilegiar un enfoque preventivo de la violación de estos derechos. Esta nueva orientación resulta particularmente importante en el caso de miembros de grupos vulnerables como son los niños, los adultos mayores, los discapacitados, los enfermos y cualquier otro grupo social que, por sus características, se encuentre expuesto a la violación de sus derechos humanos.

³⁹

Sin embargo, y con relación a la puesta en marcha de una política criminal integral, no figuran en el documento el grupo más vulnerado por el delito: las víctimas, cuestión que no deja de llamar la atención.

Por otro lado, es posible que algo rescatable de estas estrategias incompletas, pues carecen de carácter vinculatorio, sea el enfoque social, pues al menos las propuestas sí están plasmadas en el documento, tales como:

Promover campañas para difundir el alcance de los derechos humanos, de manera que todos los ciudadanos los conozcan y exijan su respeto.

Realizar campañas informativas que den a conocer los derechos fundamentales y prevengan a la población acerca de los actos que constituyen una violación a los mismos, así como los mecanismos y órganos existentes para su denuncia y sanción.

Estas campañas harán hincapié en la no discriminación, el respeto y la aceptación de la diversidad, así como la tolerancia y la pluralidad.⁴⁰

³⁹ *Ibid.*, Estrategia 12.3.

⁴⁰ *Ibid.*, Estrategia 12.4.

Nuevamente, la crítica es el identificar de manera realista, cuáles campañas de difusión, cuáles campañas informativas y cuáles campañas por la no discriminación han sido o son criterio para medir el fortalecimiento de los derechos humanos?

1.2.3 El PND y la participación ciudadana para la prevención del delito

El PND advierte que “El principio del combate al delito es la detección temprana de la criminalidad por parte de la sociedad.”⁴¹ Según el Plan, “Se impulsará la participación ciudadana como el fundamento para consolidar una verdadera cultura de legalidad que impacte positivamente en la prevención del delito.”⁴²

Sin embargo, las divergencias entre lo discursivo y las acciones legales que el Estado lleva a cabo para la formación de su política criminal no siempre convergen. Se recuerda, por ejemplo, la inconformidad de Luis de la Barreda Solórzano, director general del Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad (ICESI), de trasladar la responsabilidad de llevar a cabo la Encuesta Nacional sobre Inseguridad al Instituto Nacional de Geografía Estadística e Informática (INEGI)⁴³. Ante ello, Federico Reyes Heróles, presidente de la fundación “Este País” y de “Transparencia Mexicana”, afirmó que la exclusión del ICESI implica terminar deliberadamente con el contrapeso que representa la sociedad civil en la medición del fenómeno criminal. Este tipo de participación ciudadana es casi nula si lo que se exagera es más bien la política discursiva de acciones conjuntas contra el desarrollo del crimen organizado.

A pesar de los esfuerzos desplegados, pues la injerencia social en la elaboración de políticas encaminadas a combatir la delincuencia organizada es insuficiente.

También es un poco vago lo que se dice en el PND con respecto a la participación ciudadana, pues las estrategias que se plantean son a mi juicio, meramente ideales y no compatibles con una realidad próxima o si quiera, posible. Podemos ver que la estrategia 18.1 nos indica:

⁴¹ *Ibid.*, Eje 1.13, “Participación ciudadana”.

⁴² *Idem.*

⁴³ *Vid. DOF*, México, miércoles, 16 de junio de 2010.

Entre los instrumentos primordiales que tiene la ciudadanía para contribuir en el combate a la delincuencia están el rechazo social a la ilegalidad y, de manera más directa, la presentación de denuncias. Los esfuerzos realizados para proteger los derechos de las víctimas y hacer más eficiente la procuración e impartición de justicia, deben verse capitalizados en un incremento significativo en el número de denuncias presentadas. Se promoverá la cultura de la denuncia y la corresponsabilidad el compromiso ciudadano con las instituciones.⁴⁴

Sinceramente, las estrategias trazadas en el PND son en efecto, y para seguimiento de este capítulo, meramente político/discursivas? Bueno, pues al analizar el párrafo arriba se dice que la ciudadanía debe contribuir al rechazo a la ilegalidad, lo cual me parece no sólo lógico sin burdo, pues no me parece que esa sea una estrategia tal cual y mucho menos una estrategia gubernamental, pues al poner cierta responsabilidad en la sociedad civil en cuanto a la ilegalidad se refiere, deja de ser una estrategia gubernamental y se torna en un posible informe o acuerdo en el que ya sabemos de antemano que para asegurar un Estado de Derecho firme, el rechazo a la ilegalidad es lo primero.

También podemos ver que se enuncia la tan anhelada cultura de la legalidad con la promoción de la denuncia ciudadana. El documento asiente que se promoverá dicha cultura. Bien, no dice cómo. Y también me parecería no sólo insuficiente sino mediocre aceptar como promoción de este tipo de cultura, los promocionales de radio y televisión por parte del gobierno federal en los que se invita a denunciar de manera anónima. Mi crítica reside en que estas medidas no son ni lejanamente suficientes como para considerársele una verdadera promoción de la “cultura de la denuncia”. Seguramente yo no sé cual sean las medidas para promover este tipo de cultura de manera efectiva, pero sé que promulgar el PND donde dice que se promoverá, no es suficiente.

De manera paralela, se promoverá la cultura de la denuncia, de manera que los esfuerzos realizados para proteger los derechos de las víctimas y hacer más eficiente la procuración e impartición de justicia, tengan como respuesta de los

⁴⁴ *Ibid.*, Estrategia 18.1.

ciudadanos, un incremento significativo en el número de denuncias presentadas.⁴⁵

Algunos párrafos como el anterior, me parecen un juego de retórica en donde se acomodan las mismas palabras de diferente manera, pues si ya habíamos analizado el porqué me parece insuficiente la estrategia 18.1 del rubro en participación ciudadana, relativo a la denuncia ciudadana, me parece aún más innecesario que se haya escrito una estrategia 18.2 son exactamente los mismos objetivos.

La estrategia 18.2 arriba citada dice que *“de manera paralela se promoverá la cultura de la denuncia”*. Si la estrategia 18.1 habla de la cultura de la denuncia y la estrategia 18.2 dice que **de manera paralela**, etc....; entonces: *De manera paralela a la cultura de la denuncia ciudadana se promoverá la cultura de la denuncia ciudadana?*

Me parece un juego retórico en donde según la misma estrategia el único criterio para medir el éxito de la participación ciudadana es el incremento o no, del número de denuncias realizadas por la ciudadanía. Paralelo a ello, si la sociedad no confía y no se siente segura de hacer una denuncia por creer que el gobierno vía policía, no protegerá a aquellos individuos que la hagan al sentir que recibirán represalias, entonces cómo se medirá la participación ciudadana, según el criterio de la estrategia 18.2? O peor aún, si no se incrementa de manera significativa el número de denuncias ciudadanas, dicha estrategia del PND estaría fracasando? Es por ello, que insisto en que el PND al no tener carácter vinculatorio y no ser específico al jugar con la retórica en sus apartados, es meramente discursivo y se presta al juego de conceptos políticos más que al llevar a cabo sus estrategias.

A mi juicio la participación ciudadana queda muy rezagada en todos los rubros de seguridad, ya sea pública o nacional, pues como veremos en un capítulo más adelante, en la Ley General del Sistema de Seguridad Pública también se hace mención de la participación ciudadana para coordinarse con los gobiernos locales en aras de la seguridad pública; y a mi parecer esa estrategia también tiene muchas

⁴⁵ *Ibid.*, Estrategia 18.2

lagunas, cuestión que analizaré más adelante. Ahora, existe una estrategia 18.3 dentro del PND relativa a la participación ciudadana, la cual pretende medir el éxito de las instituciones encargadas de brindar seguridad a la sociedad civil, la cual se cita que:

Se evaluará la actuación y el desempeño de la autoridad policial, con base en indicadores capaces de generar condiciones de credibilidad y confianza en la sociedad civil, de manera que los ciudadanos tengan parámetros claros para calificar los resultados obtenidos y señalar las áreas donde no sean satisfactorios.⁴⁶

Cuando la estrategia 18.3 nos dice que se evaluará el desempeño de la autoridad en base a indicadores, es de suponer que esos indicadores son meramente de índole gubernamental, pues sería iluso creer que la sociedad civil lo midiera y el gobierno actuara conforme a esas mediciones. Sin embargo, también está el problema que al citar en dicha estrategia que con ello se pretende generar confianza en la sociedad civil, la sociedad tampoco confía en su gobierno y con ello no tendrían los parámetros claros que la estrategia pretende generar.

Dicha estrategia también dice que en base a esos parámetros la sociedad tendría con qué calificar los resultados y en base a ellos, dictar si son o no, satisfactorios. Mi particular punto de vista es que sea o no satisfactoria la realidad, la sociedad nunca calificará como satisfactorios los resultados de la autoridad policiaca en México. Espero estar equivocado, pero sí me parece que la estrategia 18.3 no es coherente al pretender que con mediciones gubernamentales, la sociedad califique como satisfactorios a los resultados obtenidos. No es que me parezca ingenuo el criterio de medición, más bien me parece que al no tener carácter vinculatorio el PND, se puede enunciar la estrategia que sea, sin importar cuales sean sus probabilidades de éxito o de implementación real.

⁴⁶ *Ibid.*, Estrategia 18.3

Ahora bien, hasta aquí hemos analizado lo que respecta al PND y su papel en la esfera política dentro de la política criminal del sexenio 2006-2012. Pero aún cuando no tiene un carácter vinculatorio, el PND sí es un reflejo en nuestra política interior en materia de seguridad. No obstante, la política exterior en materia de seguridad la podemos ver reflejada en la Ley de Seguridad Nacional del 2005, y la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada. A mi juicio, la de seguridad nacional tiene más connotaciones con la parte discursiva que la federal contra la delincuencia organizada. A continuación un breve análisis de estas dos leyes, que juegan un papel tan político que una de ellas se promulgó en el año 2005 y su actualización sigue en discusión en el Congreso y la otra se promulgó desde 1996.

1.3 Ley de Seguridad Nacional de 2005

Según la definición de Aguayo Quezada, la “Seguridad Nacional es una condición en la que un país está relativamente a salvo de ataques, ya sean internos (golpes de estado, infiltración u otros medios violentos) o externos (invasiones militares o actos de destrucción masiva)”.⁴⁷ Acorde a esta definición podríamos concluir que el aseguramiento de este tipo de seguridad corresponde al ejército, pues es su competencia el resguardar a la nación de este tipo de actos, además de las infiltraciones que en las instituciones más importantes de justicia, policía y administración del país se suscitan.

Una de las críticas que le podría hacer a la política en Seguridad Nacional es en cuanto lo que dicta el Capítulo III en su artículo 57 de la Ley de Seguridad Nacional aprobada en el año 2005.⁴⁸ Este artículo contempla una Comisión Bicameral en la que

⁴⁷ S. Aguayo Quezada, *op. cit.*

⁴⁸ Ley de Seguridad Nacional, *op. Cit, art. 57* La Comisión Bicameral tendrá las siguientes atribuciones:

- I. Solicitar informes concretos al Centro, cuando se discuta una ley o se estudie un asunto concerniente a su ramo o actividades;
- II. Conocer el proyecto anual de la Agenda Nacional de Riesgos y emitir opinión al respecto;
- III. Conocer el informe a que hace referencia el artículo 58 de esta Ley;
- IV. Conocer los reportes de actividades que envíe el Director General del Centro al Secretario Ejecutivo;
- V. Conocer los informes generales de cumplimiento de las directrices que dé por escrito el Secretario Ejecutivo al Director General del Centro;

una de sus funciones es la solicitud de informes concretos al Centro de Investigación en Seguridad Nacional dependiente de la Secretaría de Gobernación. No sólo pedir el informe, sino conocer el proyecto anual de la Agenda Nacional de Riesgos y emitir una opinión al respecto. El artículo 58 refiere que dicho centro debe de emitir el informe citado, por lo que la comisión bicameral debe conocerlo y enviar al consejo cualquier recomendación que considere apropiada.⁴⁹

Por otro lado esta Ley también dispone que se deberá promover la participación de los municipios en las políticas, acciones y programas.⁵⁰ El estado de la cuestión aquí es si el discurso y los exhortos a los gobiernos locales y municipales por el jefe del Ejecutivo federal han sido suficientes para cumplir con lo dispuesto en esta Ley. O viéndolo desde otra perspectiva, ¿son necesarios estos exhortos, una vez que la Ley ya existe y por tanto es el deber cumplirla? El hecho de que no se esté promoviendo esta participación, es un indicio de que los gobiernos locales y municipales están violentando esta ley de carácter federal?

La idea de integrar una política criminal es precisamente la concordancia entre las leyes federales en ámbitos de seguridad y crimen, con las acciones de los gobernantes locales y municipales.

-
- VI.** Conocer de los Acuerdos de Cooperación que establezca el Centro y las Acciones que realicen en cumplimiento de esos Acuerdos;
 - VII.** Requerir al Centro y a las instancias correspondientes los resultados de las revisiones, auditorías y procedimientos que se practiquen a dicha institución;
 - VIII.** Enviar al Consejo cualquier recomendación que considere apropiada, y
 - IX.** Las demás que le otorgue otras disposiciones legales.

⁴⁹ Ley de Seguridad Nacional, *op. cit.* art. 58: *En los meses en que inicien los periodos ordinarios de sesiones del Congreso, el Secretario Técnico del Consejo deberá rendir a la Comisión Bicameral un informe general de las actividades desarrolladas en el semestre inmediato anterior. La Comisión Bicameral podrá citar al Secretario Técnico para que explique el contenido del informe.*

⁵⁰ Ley de Seguridad Nacional, *op. cit.* art. 66: *Los gobiernos de las entidades federativas, en el ejercicio de las atribuciones que les correspondan por virtud de lo previsto en el presente Título, en ningún caso estarán facultados para causar actos de molestia o de cualquier naturaleza que afecten la esfera jurídica de los particulares.*

1.4 Ley Federal contra la Delincuencia Organizada

En marzo de 1996, al existir la convicción del gobierno mexicano de que, frente a la delincuencia tradicional o común, ha aparecido o desarrollado otro tipo de delincuencia más organizada y violenta; que cuenta con mejores técnicas y métodos y con mayores posibilidades de acceso a información privilegiada más avanzados. No obstante, en lo anterior y como manifestamos en este capítulo, a raíz del crecimiento del crimen organizado en el país, que deja ya ser un problema de carácter local o nacional y se convierte en uno de índole internacional con mayor eficacia que los propios órganos estatales encargados de enfrentarla, en virtud de que los medios de transporte, y transferencia de fondos y valores han a su internacionalización cada vez mayor, es por ello que el Ejecutivo Federal envió al congresos de la Unión la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada, iniciativa que contiene y establece una serie de estrategias político criminales, sobre todo de carácter procesal para actuar en contra de la delincuencia organizada, entre esas medidas procesales se encuentran: a) la intervenciones a los medios de comunicación privada, lo que motivo reformas al artículo 16 para establecer su base correspondiente; b) el aumento del plazo de arraigo; c) el aseguramiento y decomiso de bienes respecto de los cuales un miembro de la delincuencia organizada se ostente como dueño y no pueda acreditar la legítima procedencia de los mismos que igualmente determino la reforma del artículo 22 Constitucional; d) la protección a testigos, jueces y fiscales que tienen intervención en casos relacionados con la delincuencia organizada; e) la reserva de identidad de testigos; f) La remisión total o parcial de la pena, es decir ciertos beneficios, para los colaboradores de la justicia.

La pieza fundamental para llevar a cabo esta disposiciones legales son las propias instituciones con las que cuenta el Estado para este fin; y es así que en esta parte del trabajo veremos cuáles son las instituciones responsables de aplicar y combatir a la delincuencia o crimen organizado.

Al profundizar en un modelo de Política Criminal como política de Estado, la respuesta tiene que ver, más allá de la incompetencia de las autoridades, con el aumento desmedido de las penas, los arrestos, las detenciones indiscriminadas y al azar, las injustas restricciones impuestas a garantías procesales, como ocurre con la libertad bajo caución y el empleo abusivo del arraigo. De ahí la necesidad de voluntad política, pues la aplicación de la política criminal tal como la pretendo describir, debe de ser totalmente independiente del partido que controle el Ejecutivo y de los cambios que ocurran en la Administración Pública.

Por esto, la criminalidad no debiese ser tomada como “asunto sexenal, calderonista ó panista”, al menos no es para lo que se estructura una Política Criminal. Lo ha sido, porque si fuese una política constantemente abordada en las reformas (más allá de tan sólo debates e iniciativas no afrontadas, como la Reforma del Estado por citar otra política desatendida); la criminalidad debe de atenderse permanentemente tal como se hace con la política ambiental, la económica, sanitaria, educativa, etc.

La multiplicidad y la descoordinación entre todas estas policías estatales y municipales, así como su subordinación a cualquier cantidad de caciques y jefes policiacos inmiscuidos con el narcotráfico. Por supuesto que cuando se han intentado establecer convenios entre estados, de Policía Judicial a Policía Judicial; la CNDH llega a aguar la oportunidad de convenir, pues resulta anticonstitucional. La premisa: no se logra integrar una política criminal.

A continuación mencionamos las instituciones encargadas de combatir al crimen organizado son: 1) La Unidad Especializada en Delincuencia Organizada (UEDO), es el área estratégica de la Procuraduría General de la República que tiene el compromiso de consolidar la aplicación de las herramientas contenidas en la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada (LFDO) (armar un índice de siglas), cuya actividad desarrollada por los agentes del Ministerio Público de la Federación y sus auxiliares, se concentra en la investigación de la delincuencia organizada, así como de la persecución y procesamiento de los miembros de ésta; 2) la Fiscalía Especializada para la Atención

de Delitos contra la Salud, 3) la Subprocuraduría Jurídica y de Asuntos Internacionales, 4) la Unidad Especializada contra el Lavado de Dinero, 5) la Dirección General de Planeación y Operación de la Policía Judicial Federal, 6) el Centro de Planeación para el Control de Drogas, 7) la Dirección General de Amparo, 8) la Dirección General de Protección a los Derechos Humanos, y 9) la Oficina Central Nacional INTERPOL-México, entre otras—, órganos que auxilian a la eficiencia del Ministerio Público de la Federación y de sus auxiliares, en la investigación y combate de la delincuencia organizada. Este esfuerzo conjunto y ordenado se complementa con la colaboración de las secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores, Defensa Nacional, Marina, y de Hacienda y Crédito Público, entre otras. Asimismo, se ha reforzado el trabajo que se desarrolla en conjunto con las Procuradurías Generales de Justicia de las 31 entidades federativas y las Procuradurías Generales de Justicia del Distrito Federal y de Justicia Militar.

II

**La administración pública y la seguridad pública en la
Política Criminal en México**

1. Últimas reformas en materia de seguridad

Con las reformas del 2008 en materia de seguridad y justicia que será analizada en el apartado jurídico de esta investigación cabrá preguntarse cuánto tiempo tomará en la práctica, pasar en su totalidad al nuevo sistema judicial. De entrada, los dos sistemas podrán estar vigentes por un periodo máximo de ocho años; algo que noto algo fuera de lugar, considerando que la urgencia de aprobar esta reforma se debió principalmente al problema de inseguridad e injusticia extrema del momento. De este modo, la reforma parece que se tendrá que ir dando poco a poco y muy ordenadamente en todo el país; un orden que no parece estar cerca de cumplirse.

A partir de estas reformas, se fijaron seis meses para expedir una Ley del Sistema Nacional de Seguridad Pública, misma que sí fue publicada en el año 2009; sin embargo dicha la Ley habla de profesionalización de policías en todo el país. Es este un problema que no se soluciona con la expedición de más leyes, pues son más de 2,000 policías, entre municipales estatales y la Federal a las que habría que profesionalizar. Al momento de elaborar una Política Criminal, la cual es en sí una estrategia, no concibo de qué manera se puede articular cualquier tipo de estrategia si de antemano sabemos que al menos en el caso de la profesionalización de policías, nos llevará muchos años, dejando en tela de juicio el concepto de “Ley” para la Seguridad Pública.

Otra cuestión es que en esta reforma, en el debate que se dio en el Congreso, se fijaron tres largos años para la reforma de las cárceles en todo el país. En estos momentos no escuchamos nada referente a temas penitenciarios en los debates políticos. Insisto en que una Política Criminal es una estrategia, y como toda estrategia ya se sabe cómo actuar ante un fenómeno. Si se fijan tres años para lo antes mencionado y ya han pasado cuatro desde que se aprobó la reforma constitucional, y aún no vemos llegar el tema penitenciario; cómo es que se pretende hacer funcionar este sistema. Pareciera que en tiempos en los que la Política Criminal es lo que más importa para este país, lo más mediático han sido las elecciones presidenciales del 2012.

Pasando de un viejo a un nuevo sistema de seguridad y justicia se estableció en el 2008 que se destinarían recursos para capacitar a todos los operadores del sistema de seguridad y justicia penal, así como para construir y adaptar las instalaciones necesarias para los juicios orales.⁵¹ Bien, en Chihuahua hay juicios orales, pero en la capital del país no, ni en Michoacán ni en el Estado de México por citar algunas entidades. De igual forma, la Policía Federal es la única institución de seguridad pública que ha sido ampliamente capacitada; ¿Qué hay de los municipios más precarios en cuanto seguridad se refiere?

Ahora bien, si es cierto que lo dicho hasta aquí sobre la reforma del 2008 incide en la acción gubernamental a partir de la Administración Pública Federal⁵², tampoco pretendo alargar ese análisis en este apartado, pues aquí se tratarán cuestiones que si bien están reguladas jurídicamente, aquí se abordarán cuestiones más prácticas, datos duros como el papel de la Criminología en mi objeto de estudio, así como la educación superior en esta materia, los datos que brinda el Presupuesto de Egresos del 2008 y 2012, así como la participación ciudadana vista desde la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y algunas observaciones sobre la Ley de la Policía Federal, pues siendo este apartado de índole administrativo, la instancia gubernamental encargada de resguardarla, es principalmente la Policía Federal.

Mencionaré primeramente la cuestión educativa en materia de política criminal. Es decir, las perspectivas de algunos planes de estudio en materia de derecho penal o criminología, como arriba ya mencioné. Una cuestión que considero muy importante es el que se haya establecido actualizar los programas de estudios de derecho penal. Si bien lo ideal desde mi perspectiva es que se impartan carreras como la Criminología y Criminalística en lugar de dejarlas a un nivel de posgrado; considerando que una

⁵¹ Honorable Congreso de la Unión. Guía de consulta. *En qué consiste la reforma? Texto constitucional comparado, antes y después de la reforma.* México, 2008.

⁵² En adelante APF

maestría en Política Criminal tan solo podríamos cursarla en la Universidad Nacional Autónoma de México y en el Instituto Nacional de Ciencias Penales; la realidad es que a lo máximo que aspira esta reforma es en actualizar los programas de estudios en derecho penal. Así, la cuestión del crimen sigue siendo delegada a abogados penalistas. Hoy en día, la única institución en la capital de país que imparte la carrera como tal, la Licenciatura en Criminalística, es el Instituto de Estudios Libres Universitarios.

2. La Administración Pública Federal desde la Seguridad Pública

Hasta aquí solo fue analizada de manera descriptiva la reforma constitucional en materia penal, pues si bien el ámbito penal es de índole jurídica, también marca las pautas para que la administración pública lleve a cabo las políticas públicas necesarias para encauzar la parte administrativa de la política criminal; y no es tema de esta investigación indagar en los códigos penales, sino tan solo brindar un marco descriptivo de lo que conforma una política criminal, por lo que las partes mas relevantes de dicha reforma se tratarán en el siguiente apartado.

Hasta aquí hemos revisado lo que plasma el PND y las leyes de seguridad nacional, así como la federal contra la delincuencia organizada. Aquello ha conformado la parte política de mi objeto de estudio, pues si bien las leyes pudiesen ser revisadas en el apartado jurídico de esta investigación, también es un hecho que dada la incompatibilidad en las fechas de promulgación de ellas, me hace analizar si son leyes acordes a la actualidad o bien, como en el PND, son letra no vigente. Menciono lo anterior, pues una de esas leyes se promulga en el 2005, con un debate pendiente aún en el Congreso para su actualización; y otra de ellas promulgada en 1996; aún cuando la situación de violencia en este país no estaba el nivel que ahora nos lleva a analizar algunos estados federativos como “estados fallidos”.

En este apartado revisaré de manera meramente descriptiva algunos procedimientos legales que inciden directamente en la acción gubernamental en el

combate al crimen. Veremos aquí algunos apartados de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, algunos datos que llaman mi atención en el Presupuesto de Egresos de la Federación del 2008; y algunos otros datos del mismo documento para el ejercicio fiscal del 2012. Asimismo, haré un breve análisis por algunos artículos de la Ley de la Policía Federal, pues también es el producto de un debate acerca de la creación de una policía con mando único, lo cual hasta el momento no ha sido motivo para reformar esa ley en comento.

Dicho lo anterior; insisto que aunque la Ley de Seguridad Nacional, la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada o la Ley contra el narcomenudeo; por citar algunas, son obviamente de índole jurídica, éstas no pierden el tinte político; pues es la seguridad nacional la vertiente junto con los discursos políticos acerca de ella con lo que se conforma una estrategia política contra la criminalidad, politizando el tema. Por ello, he limitado la explicación del fenómeno jurídico en la integración de una Política Criminal, a partir de la reforma constitucional en materia penal, aprobada en el año 2008, dejando de lado la dogmática penal pues un análisis profundo de los procedimientos penales quedan fuera de mi objeto de estudio. Algo que sí considero de relevancia administrativa para conformar de manera integral una política criminal, son por ejemplo, los Presupuestos de Egresos de la Federación, pues en los apartados referentes a las instancias que les compete la prevención y represión del crimen, podemos notar la importancia que se le asigna o no, a una estrategia denominada política criminal.

2.1 El Presupuesto de Egresos y la seguridad como parte administrativa de la política criminal en México

Un ejemplo en el ámbito administrativo que nos deja ver las lagunas para articular una política criminal en México, lo vemos en el Presupuesto de Egresos del

2008 desde el cual fueron destinados \$ 19,711,622,600 para la seguridad pública.⁵³ Aunque estratosférica, la suma es engañosa; es más, el presupuesto mencionado deviene más bien en obstáculo para la articulación de toda política criminal, pues dicese estar designado a la seguridad, pero sin explicitar de qué clase: pública, nacional, política, etcétera.

Por otro lado, algo que inevitablemente incide en la seguridad o bien, en la prevención y represión del delito es lo que en materia judicial se refiera; y por lo tanto lo que se haya destinado a ese rubro, y para qué. Es decir, si bien al Poder Judicial se destinaron 29,963,249,983 para el 2008; no hay manera de saber desde la interpretación del documento de egresos para el ejercicio fiscal si ese gasto irá a las tan comentadas salas de juicios orales. Tampoco acerca de una necesaria Red Nacional de Órdenes de Aprehensión que ya había propuesto el jurista René González de la Vega en su texto sobre Política Criminológica Mexicana en la que cita:

[...] el apoyo técnico recíproco entre procuradurías de justicia, el intercambio de información criminalística y de estadística criminal, así como de archivos de identificación; es dable pensar en un Sistema Nacional de Ordenes de Aprehensión, tal como se ha propuesto en la Conferencia Nacional de Procuradores de Justicia de México.

Ahora bien, en su proyecto de Presupuesto de Egresos para 2012, el gobierno federal privilegia el gasto en seguridad pública y el combate al crimen organizado, a la vez que reduce partidas para los estados. Así, en el gasto que propone para seguridad, se sugiere que el asignado a la PGR pase de 12 mil 417 millones a 15 mil 385 millones de pesos, 23.9 por ciento más, con el fin de reforzar las tareas para investigar y perseguir los delitos relativos a la delincuencia organizada y el orden federal. Gobernación pasa de 16 mil 919 millones a 23 mil 537 millones, un 39 por ciento más. En cuanto a la SSP, que este año contó con 36 mil 761 millones, en 2012 tendrá 40 mil

⁵³ Presupuesto de la Federación para el ejercicio fiscal 2008, en http://www.profeco.gob.mx/juridico/Documentos/CGA/L-ECG-DS-600/PEF_2008.pdf. Anexo 1, B. Ramos administrativos, Seguridad Pública.

536 millones, un 10 por ciento adicional. En tanto, la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena) aumentará su gasto 7.4 por ciento mientras que la de la Marina lo hará un 4.1.⁵⁴

De igual manera, el monto propuesto en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2012 en las funciones de seguridad nacional; asuntos de orden público y de seguridad interior; y justicia es de 147 mil 270.5 millones de pesos. Este monto es superior en un 10.7 por ciento respecto al aprobado en 2011, lo que permitirá consolidar los avances logrados durante la presente administración".⁵⁵

En contraste, para el 2012, Hacienda sugiere entregar a los gobiernos locales un billón 41 mil millones de pesos, lo que representa una reducción de 0.4 por ciento en términos reales con relación al presupuesto aprobado para 2011.⁵⁶ La caída será visible en el caso de las participaciones a los estados debido a la desaparición de la tenencia federal.

Hacienda estimó que habría una reducción de alrededor de 7 mil 300 millones de pesos respecto a lo estimado para 2011 y que la compensación de estos ingresos dependerá de las decisiones que tomen las entidades respecto a la aplicación de un impuesto local equiparable a la tenencia.

El paquete económico, que fue entregado por el antes titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Ernesto Cordero, previó una desaceleración en el crecimiento. En 2010, éste fue de 5.4 por ciento; y para el año **2011** se prevé que sea

⁵⁴ Redacción e-consulta. "En 2012 aumentarán recursos a seguridad y estados perderán fondos", en e-consulta con referencia obligada http://www.e-consulta.com/index.php?option=com_k2&view=item&id=16731:en-2012-aumentar%C3%A1n-recursos-a-seguridad-y-estados-perder%C3%A1n-fondos&Itemid=332, Nación. Viernes 9 de septiembre de 2011.

⁵⁵ Ibid

⁵⁶ Ibid

sólo de 4 por ciento y la estimación para el próximo año es de 3.5.⁵⁷ Sin embargo, en el gasto corriente habrá un aumento de 7.5 por ciento con relación a lo aprobado hace un año y serán los organismos autónomos, como el IFE o el Poder Judicial, los que tengan los mayores incrementos.

Dicho lo anterior, cabe hacerse la misma pregunta que bien se pudo haber hecho para el Presupuesto de Egresos del 2008: ¿por qué no se especifica si se destina algo a salas para juicios orales, ni se plantea algún tipo de Red Nacional de Ordenes de Aprehensión o se especifican los montos que van para seguridad local, seguridad pública o nacional? Se entiende que la APF cuenta con sus partidas presupuestarias que a su vez reparte el gasto en diversas tareas, sin embargo a la luz de la opinión pública, la falta de especificación no ayuda para que el mexicano no relacionado con estos temas, comprenda que la administración del gasto en materia de seguridad es sólo una parte que integra una política criminal.

3. Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública

Al revisar la Ley General del Sistema de Seguridad Pública, pude encontrar algunos rasgos de encauzamiento social en cuanto a participación para elaborar dichas estrategias; sin embargo, pareciera que no solamente son insuficientes sino que, por lo enunciado en la citada Ley, parece que la presencia de representantes de la sociedad civil es contemplada solamente para no dejar fuera a la opinión pública. En el Capítulo VIII, “De los Consejos Locales e Instancias Regionales de Coordinación”, art. 34 de la citada Ley dice que, al menos en los que respecta al Distrito Federal, “[...] los consejos ‘invitarán’ a cada sesión al menos a dos representantes de la sociedad civil, de conformidad con los temas a tratar”. También dice que la participación de estos representantes es de “carácter honorífico”.⁵⁸

⁵⁷ Ibid

⁵⁸ *Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, en DOF, México, viernes 2 de enero de 2009. Documento disponible en línea, en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNSP.pdf>

Para prevenir el delito no cabe duda de que el Estado es el principal actor en la realización de las estrategias correspondientes y que, en un sistema democrático y representativo, la participación ciudadana es indispensable. El problema en el caso mexicano es justamente la poca atención, interés o voluntad política de los representantes del Consejo de Seguridad Pública para con el sentir y las opiniones de la sociedad civil; asimismo, habría que acusar a ésta de falta de interés por temas como el que nos ocupa. Tanto unos como la otra han tenido cortedad de miras en cuanto al diseño de efectivas políticas públicas de seguridad. Inclusive en el ámbito de la academia, tradicionalmente más receptivo, el tema de la seguridad es tratado muy por encima, ‘politiqueando’ con lo evidente y dejando fuera de la bibliografía a estudiar, libros sobre política criminal o criminología.

La falta de interés por la gran parte de la gente en hacer un cambio e integrarse al sector de seguridad ya no podría estar limitado a que la Ley citada enuncie la palabra “invitar” a la sociedad en vez de “exhortar” por ejemplo o que la presencia de los representantes sociales sea meramente honorífica; pues es un hecho que según lo que dicta el art. 5° de la Ley,⁵⁹ existe un servicio profesional de carrera ministerial, otro policial y academias institucionales de formación en seguridad pública. También nos dicta que hay un *programa rector*, el cual maneja a la profesionalización como carta primordial. No obstante, el interés de la sociedad por vincularse con ese ámbito es muy bajo; pero lo que resulta lo contrario es la exigencia de la sociedad misma en que estos servicios de seguridad sean efectivos y eficientes.

Para no dejar de lado otra prueba de lo afirmado, la incapacidad operativa de todos los cuerpos policiacos —federales, estatales y municipales— y de las instituciones de seguridad pública orilló a las Fuerzas Armadas a ocuparse de tareas ajenas a su perfil. Si bien las instituciones de seguridad pública están en proceso de profesionalización, el tránsito es desesperadamente lento. ¿Qué hacer?

⁵⁹ *Ibid*, Título Primero, art. 5, pp. 2, 3.

Según Mora Velázquez, “[...] la política pública se orienta a comprender y operacionalizar la maquinaria conformada por actores gubernamentales, las políticas sociales y extrainstitucionales”.⁶⁰ Si aunado a esto entendemos que, según González Ruíz, la seguridad pública es el mantenimiento de la paz pública mediante acciones de prevención y represión de ciertos delitos y faltas administrativas, principalmente a través de los sistemas de procuración e impartición de justicia, así como de los cuerpos de policías preventivos,⁶¹ podemos acertar que es un ámbito que concierne en mucho a la administración pública.

Cito aquí a la administración pública puesto que los arts. 21 y 115 constitucionales⁶² nos orientan en cuanto a que las funciones de la seguridad pública van en competencia federal, de entidades federativas y municipales. De ahí el problema administrativo que significa la multiplicidad y dispersión de más de 2,000 policías preventivas. La descoordinación es la premisa cuando se trata, por ejemplo, de persecuciones en áreas conurbadas de un estado o en las fronteras conurbadas interestatales. La no aceptación de la creación de una Policía Nacional por parte de ‘luchadores sociales’ (activos y pasivos) y algunos gobernantes (o clase política influyente), coadyuva a la perpetuación del caos en la materia. En el trillado ámbito de competencias policiacas, las municipales no están equipadas, aunque sí coludidas con el crimen organizado; las estatales tratan con las cúspides de la estructura piramidal del crimen organizado y las federales normalmente hacen lo que les conviene en el momento. La responsabilidad para brindar seguridad pasa de un lado a otro.

⁶⁰ Juan Carlos León y Ramírez y Salvador Mora Velázquez, *Ciudadanía, democracia y políticas públicas*. México, UNAM, 2006.

⁶¹ González Ruíz, Samuel, López Portillo Ernesto y Yáñez José Antonio. *Seguridad Pública en México*. UNAM, México. 1994.

⁶² Art 21: La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial...
Art. 115: Los estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su organización política y administrativa, el municipio libre... en *“Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”*, décima edición, Mc Graw Hill, 2006. Pp. 18, 107

La profesionalización de la seguridad pública podría ser abordada con el “programa rector” de profesionalización de las instituciones de seguridad pública, como lo establece la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública ya explicado arriba; sin embargo, las cuestiones de radiocomunicación por ejemplo, son mecanismos aún precarios en la mayor parte de las policías locales.

Si bien la seguridad pública está siendo profesionalizada en el ámbito federal primordialmente, las policías locales aún no se encuentran, sin embargo, a la altura de lo que la sociedad necesita. También hay mucho que hacer con las policías locales en el ámbito de la política salarial de los elementos por reclutar, pues los salarios están muy por debajo de las exigencias del servicio, lo cual genera proclividad de asociarse al crimen o delinquir en aras de obtener mayores beneficios económicos. Nuevamente, me refiero a la profesionalización de la policía Federal, en la que los salarios son relativamente buenos para aquellos que cuentan con estudios profesionales algunos alcanzando hasta los \$15.000 al mes con licenciatura terminada.⁶³

Por último, la seguridad pública influye en demasía para la planeación de una política criminal, pues sus mecanismos administrativos son, a la vez, operativos; la profesionalización también debe de ir hacia la administración y elaboración de nuevas técnicas contra el crimen. Otro ejemplo es el de los servicios periciales; éstos *dependen de la alta calidad de los peritos, la modernidad y eficiencia de laboratorios e instalaciones de medicina forense*⁶⁴, así como la transparencia aunada a estos procesos criminalísticos. Actualmente no hay legislación para que existan peritos, detectives o personal criminalístico que operen fuera del sistema judicial o de instituciones policiacas. Aún cuando el Ministerio Público es el que lidera estos procesos, no puede influir en el trabajo de estas investigaciones técnico-científicas. Sigue sin haber, pues, una instancia dedicada a estas cuestiones criminológicas, pues

⁶³ En entrevista personal con Lic. Patricia Escobar Chino, Director de área de Recursos Humanos en la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Policía Federal, 6 de enero de 2010.

⁶⁴ René González de la Vega, *Política Criminológica Mexicana*, México, Porrúa, 2000. p.141

si bien el Ministerio Público y la Policía cuentan con estos profesionales de este tipo, la atención que se brinda al delito pareciera ser siempre política u oficialmente jurídica. Me parecería necesario crear por ejemplo, una instancia a descubrir los motivaciones del crimen y las formas de brindar ayuda a las víctimas, conformada por expertos en criminología, sociología, políticas públicas, etc. Profesionales autónomos y no abogados adjuntos al Ministerio Público o las policías locales. Parece que esa fue una razón para crear por citar ejemplos, el IFE o la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

3.1 Seguridad Pública y participación ciudadana

Así como la participación ciudadana se aborda en el PND y sus motivaciones son la denuncia ciudadana, en el aspecto administrativo, la Ley General del Sistema de Seguridad Pública, también establece un tipo de participación ciudadana que si bien no veo que sea de manera individual y autónoma; pues siempre es en conjunción de un Centro Nacional de Prevención del delito, al menos sí está regulada por una ley federal. Sin embargo, aún cuando es normatividad oficial en materia de seguridad pública, mi percepción es que no contribuye a establecer pautas que ayuden a integrar una estrategia de estado como debe estar conformada toda política criminal, pues a mi juicio lo estipulado por esta ley en muchas ocasiones a lo largo del documento, está disperso o no se especifican cuestiones relevantes, como a continuación se analiza. Vemos que en su Título VIII, que concierne a participación ciudadana, en su artículo 131 la ley estipula que:

Para mejorar el servicio de Seguridad Pública, las instancias de coordinación que prevé esta Ley promoverán la participación de la comunidad a través de las siguientes acciones:

- I. Participar en la evaluación de las políticas y de las instituciones de seguridad pública.
- II. Opinar sobre políticas en materia de Seguridad Pública;
- III. Sugerir medidas específicas y acciones concretas para esta función;
- IV. Realizar labores de seguimiento;
- V. Proponer reconocimientos por méritos o estímulos para los Integrantes de las Instituciones;
- VI. Realizar denuncias o quejas sobre irregularidades, y

VII. Auxiliar a las autoridades competentes en el ejercicio de sus tareas y participar en las actividades que no sean confidenciales o pongan en riesgo el buen desempeño en la función de Seguridad Pública.⁶⁵

Reiterando lo anteriormente dicho por mí, no es cuestión de hacer un análisis en dogmática jurídica, sino señalar los puntos en que esta ley u otros documentos relativos al tema de la seguridad, puedan estar confusos para la generalidad de la población y que con ello, se entorpezca el entendimiento por parte de los individuos, de todas las aristas que conforman una política criminal. Para este caso, en el que abordo la participación ciudadana, me llama la atención que este artículo señale que las instancias de seguridad pública que señala esa ley, se coordinarán con la sociedad para que esta participe en la evaluación de las políticas en seguridad pública. En primera instancia, no se especifica de qué manera un ciudadano individual, no adherido a ningún partido político ni que sea parte de alguna institución de seguridad, podrá incidir en la calificación de acciones gubernamentales.

Otra cuestión que me parece no queda clara es la obviedad que refleja el hecho de realizar denuncias o quejas sobre irregularidades. Me parece que no es en sí una participación ciudadana, sino que es un derecho que tiene el ciudadano a quejarse en caso de notar irregularidades en la acción gubernamental de brindar seguridad. En la parte que se menciona el auxiliar a las autoridades competentes en sus tareas, no se menciona en qué tareas sí puede participar, pues se menciona que en caso de ser tareas confidenciales no podrá hacerlo. Me pregunto si no todas las tareas que lleva a cabo una policía son confidenciales para la institución en sí.

Más adelante en su artículo 132, la ley vuelve a hacer alusión a la participación ciudadana, pues:

El Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana promoverá que las Instituciones de Seguridad Pública cuenten con una entidad

⁶⁵ *Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, Título VII, artículo 131, en *DOF*, México, viernes 2 de enero de 2009. Documento disponible en línea, en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNSP.pdf>

de consulta y participación de la comunidad, para alcanzar los propósitos del artículo anterior. La participación ciudadana en materia de evaluación de políticas y de instituciones, se sujetará a los indicadores previamente establecidos con la autoridad sobre los siguientes temas:

- I. El desempeño de sus integrantes;
- II. El servicio prestado, y
- III. El impacto de las políticas públicas en prevención del delito.

Los resultados de los estudios deberán ser entregados a las Instituciones de Seguridad Pública, así como a los Consejos del Sistema, según corresponda. Estos estudios servirán para la formulación de políticas públicas en la materia.⁶⁶

Aquí se asegura que las instituciones de seguridad pública promoverán una entidad de consulta y participación en la que los ciudadanos podamos calificar el desempeño de sus integrantes. Si por “entidad” se entiende el departamento que recibe las denuncias anónimas, hasta ahí queda satisfecho lo estipulado en la ley. Sin embargo, en artículo citado no nos dice qué entidad es esa y mucho menos nos ha dicho hasta ahora; pues es una ley expedida en 1996, si la ciudadanía ha aprobado o no el desempeño de sus integrantes. Creo que si la razón por la que la reforma constitucional en seguridad del 2008 pretende profesionalizar a las policías por la mala evaluación por parte de la sociedad, el periodo que se tardó en hacerlo fue más de 16 años!.

La ley tampoco es específica o clara en la manera en que se realizaron los estudios sobre evaluaciones de políticas públicas en materia de seguridad. Es decir, si el artículo citado dice los resultados de esos estudios deberán ser entregados a las instituciones de seguridad, de antemano se está aceptando que los estudios los realiza la sociedad civil. Ahora, a manera de juicio personal, es que en caso de que esos estudios se hayan hecho y se hayan entregado a las instituciones por parte de la sociedad, no creo en que hayan sido aprobados por esta. Ahora bien, cuándo se dio a conocer en la opinión pública, ya sea en los diarios o en comunicados oficiales, la realización, entrega y evaluación de estas políticas en materia de seguridad?

⁶⁶ Ibid, *artículo 132*

Relativo a lo arriba aludido, cito el artículo 133 de la misma ley, en que se asegura que :

El Centro Nacional de Información deberá proporcionar la información necesaria y conducente para el desarrollo de las actividades en materia de participación ciudadana. No se podrá proporcionar la información que ponga en riesgo la seguridad pública o personal.⁶⁷

Bien, la información sobre un Centro Nacional de Información a mi parecer no es conocida por la sociedad civil. Así, ¿Qué es ese centro? ¿En qué momento proporcionó la información necesaria para poder participar, como el artículo lo estipula? y me pone a pensar si la razón por la que no nos ha brindado dicha información, sea porque es información que pone en riesgo a la seguridad pública, según también se cita en el artículo.

Ahora bien, cabría preguntarse si realmente la participación ciudadana es de facto y no sólo una obligación que la ley pretenda eludir con artimañas legales en la redacción de estas leyes. Vuelvo a citar dicha ley en su Título primero, referente a las disposiciones generales, en su artículo 9, el cual dice:

Las Conferencias Nacionales, los consejos locales y demás instancias del Sistema, observarán lo dispuesto en las resoluciones y acuerdos generales que emita el Consejo Nacional. En caso de contradicción entre las resoluciones y acuerdos generales adoptados por las conferencias, el Consejo Nacional determinará la que deba prevalecer.⁶⁸

Me interesa lo relevante a los consejos locales, pues de ahí parte la participación ciudadana en materia de seguridad pública, como ya se hizo mención en el primer capítulo de esta investigación. El citado artículo nos dice que estos consejos sólo pueden observar lo dispuesto por un Consejo Nacional que en sí, no es ciudadano y lo conforman funcionarios de gobierno, además de que cuando hayan contradicciones en

⁶⁷ Ibid, *Artículo 133*

⁶⁸ Ibid, *Título primero, artículo 9*

las resoluciones; que de entrada una resolución solo la emite el Consejo Nacional, el mismo Consejo Nacional determinará lo que deba prevalecer. Lo anterior significa en pocas palabras que los consejos locales de índole ciudadana, están sólo para ver y opinar. Me parece que en caso de que así no sea, y en caso de que realmente participen, la redacción de esa ley tan lejana a nuestros días, no es clara o en el peor de los casos, la participación ciudadana en materia de seguridad pública, simplemente es una utopía.

Se ha hecho mención de lo que respecta a la seguridad pública hasta ahora, pues es la labor de las policías, una tarea de la APF. Sin embargo, ha habido un largo debate por la injerencia de la Secretaría de Defensa en las cuestiones de combate al narcotráfico y demás. Al suponer que no hay nada fuera de lo lícito en el actuar de la milicia en este combate, entonces cabría preguntarse en qué cuestiones la policía federal colabora con otras instancias, pues la Ley de la Policía Federal ya estipula que esta policía puede colaborar con otras dependencias,⁶⁹ sin embargo no encuentro en la citada ley algo que se refiera a la participación del ejército con la policía federal.

Referente a la colaboración PF-SEDENA, creo que hay una disparidad en las atribuciones de lo que estipula tanto la ley de la PF como la Ley de Seguridad Nacional competente al ejército, pues es la Secretaría de Defensa Nacional. lo digo porque en si Capítulo XI, artículo 48 dice:

En concordancia con los artículos 16 y 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada, Ley de Seguridad Nacional, Código Federal de Procedimientos Penales y este ordenamiento, exclusivamente las autoridades civiles a que hacen referencia estas leyes, podrán solicitar la intervención de comunicaciones. En el caso de la Policía Federal, la autorización judicial podrá otorgarse únicamente a solicitud del Comisionado General, cuando se constate la existencia de indicios suficientes que acrediten que se está organizando la comisión de los delitos señalados en el artículo 51 de esta Ley.

⁶⁹ Ley de la Policía Federal, *Capítulo IX, Del auxilio a la Policía Federal y de los Servicios Técnicos Especializados*, expedida en el Diario Oficial de la Federación el 1 de junio del 2009, en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LPF.pdf>

En caso de que durante la investigación preventiva se advierta que alguno de los actos preparatorios sea punible en sí mismo, se dará vista de inmediato al Ministerio Público.⁷⁰

Esta ley por lo citado en el artículo anterior, está sujeta no sólo a la Constitución sino a la Ley de Seguridad Nacional, entre otra normatividad. Sin embargo, al analizar la Ley de Seguridad Nacional, no hay apartado que mencione la cooperación con la policía federal. No sé si ello se deba a la intemporalidad entre una ley y otra; la de policía federal en 2009 la de seguridad pública en 1996 y la de seguridad nacional en 2005. Sin embargo, aún cuando se hiciera referencia a esta cooperación, no es posible que exista una referencia a ello tan claro, pues entonces no habría cabida al debate que ha existido de unos años para acá, sobre la injerencia de la SEDENA en actividades que le corresponden o no, a la Secretaría de Seguridad Pública Federal y a la Procuraduría General de la República, vía su Policía Ministerial, antes Agencia Federal de Investigaciones.

Creo que hasta aquí el análisis de estas dos leyes. En conclusión me sigue pareciendo que la causa de tantas lagunas es la incongruencia entre las fechas de expedición. Hemos dicho que hasta nuestros días sigue habiendo un debate por actualizar nuestra última ley de seguridad nacional expedida en 2005, sobre todo si tomamos en cuenta que la última reforma constitucional en materia de seguridad, se expidió en 2008, como ya aclaré al inicio de este capítulo.

En párrafos aquí explicados hemos revisado brevemente la divergencia o dispersión que existe entre las atribuciones de instancias gubernamentales, tales como las policías locales, la federal y el presupuesto asignado en esta materia. Esta dispersión de las atribuciones puede que se deba o no a la carencia de una estructura orgánica especializada, única y autónoma que le permita dirigir y aplicar eficazmente una Política Criminológica en México, tal como lo cita Sergio Rosas en su texto *“Delito,*

⁷⁰ Ibid, *Capítulo XI, artículo 48*

delincuente y delincuencia".⁷¹ Para este autor es muy importante el análisis del costo social y económico en la falta de planeación, así como el aprovechamiento de los recursos jurídicos, administrativos y hasta humanos; lo que facilita que la delincuencia convencional u organizada rebase la capacidad de respuesta por parte del Estado.

También ha sido tarea de esta investigación encontrar indicios de leyes que conformen de manera integral las facultades de las instituciones que les compete el factor criminal, lo que sale a la luz en la opinión pública y el conocimiento ó desconocimiento de los conceptos en materia de seguridad que conforman de manera integral, una política criminal. Asimismo hemos tocado el tema de la incongruencia y falta de claridad en cuanto a la diferenciación entre los órganos de gobierno en materia de seguridad, que puede ser en sí el indicador de que la estrategia nacional contra el crimen, véase política criminal, no se logre aplicar como tal.

Ahora bien, si es que la visión general en la sociedad puede ser que el derecho penal y los servidores públicos encargados de formarlo, aplicarlo y ejecutarlo, parecen haber sido rebasados por los altos niveles de criminalidad; posiblemente por falta de actitud y aptitud, por debilitamiento de las instituciones, falta de vocación, o bien por la intemporalidad entre las leyes, como ya se mencionó; nos queda desear que nuestra Carta Magna conciba de manera fáctica el *garantismo*, entendido como la formación de las normas jurídicas penales, las cuales necesariamente deben cumplir con el procedimiento legislativo ordinario, para adquirir la calidad de validez que ello le otorga; y de acuerdo a lo que tenemos como leyes dispersas, al menos que las disposiciones penales sean útiles y pertinentes para la población a la cual van destinadas, es decir que no sean letra muerta, sino que sean positivas y operantes.⁷²

⁷¹ Sergio Rosas Romero. *Delito, delincuente y delincuencia. Política criminal preventiva en la Ciudad de México*, Universidad Nacional Autónoma de México. México, 2001.

⁷² Luigi, Ferrajoli. *Derecho y Razón: Teoría del garantismo penal* Ed. Madrid, Trotta, 1995. P. 362

4. La seguridad pública en relación con la seguridad nacional y sus atribuciones

Aún cuando exista una dispersión en atribuciones entre lo que le compete a la seguridad pública (policías locales y la federal) y seguridad nacional (SEDENA), es un hecho que la seguridad nacional en México, si es que se pretende equipararla en tiempos directamente con la seguridad pública y con ello, con una política criminal; debe mantener sus acciones alejadas de las formas totalitarias de impartir seguridad a una nación; véase las quejas y recomendaciones que ha hecho a lo largo de la administración *calderonista* la CNDH; pues según el escritor Sharp Gene se puede evidenciar si se utiliza la seguridad nacional como una respuesta militar a problemas no militares, debate aún inconcluso en México, ya que se cuestiona mucho la manera de definir a la seguridad nacional que hay que decirlo; resulta exclusiva de cada país y es totalitaria cuando se le atribuye muchos significados, y se ha llegado a argumentar que la seguridad de Estado no es sinónimo de seguridad nacional.⁷³

Podría suponer que ésta última característica de la seguridad nacional con tintes totalitarios; en el caso mexicano se le podría comparar con el fenómeno que resulta de no estar cerca de un golpe de estado por parte del crimen organizado y con ello tener que sacar al ejército a la calle y llamarlo un asunto de seguridad nacional. Son cuestiones que a mi parecer tendrían que quedar claras, para así poder asentir que el concepto literal de política criminal en México puede estar siendo tomado y usado como tal, una conjunción entre la seguridad nacional y sus consecuencias políticas, la seguridad pública y sus consecuencias administrativas y un sistema judicial acorde con estas leyes, que integran en su totalidad una política criminal, objeto de estudio de la investigación aquí realizada.

También es preciso distinguir más conceptos entre sí, tal como lo que muchos podrían tomar como seguridad nacional, siendo en realidad seguridad interior, a decir de Torres de Cabanellas. Nos dice que:

⁷³ Gene Sharp. En torno a la definición de seguridad, en Sergio Aguayo Quezada "*En busca de la seguridad perdida*". Ed. Siglo XXI. México, 1990

[...] los valores primarios de la sociedad, sus instituciones y del estado son los bienes que tutela la seguridad interior, pero vistos en un contexto integral de su propia existencia y desarrollo, ya que son tutelados por un concepto más amplio y difuso por tener una connotación meramente política, véase la seguridad nacional.⁷⁴

Aquí, desde lo que entendimos por seguridad nacional, si me queda claro de lo que se diferencia de la seguridad pública, que es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos y comprende la prevención especial y general de los delitos.⁷⁵ Para la Criminología⁷⁶ la seguridad es; concretamente, la prevención de las conductas antisociales y en cuanto a la Victimología,⁷⁷ se entiende como la certeza de carencia de una victimización. Son disciplinas que estando ligadas a la política criminal, no significa que sean la política criminal en sí, tal como no lo es la seguridad nacional ni la pública. Aunque por otra parte, lo que intentamos es identificar si están más dispersos que coordinados los actores y fenómenos que componen estos conceptos, para ver si se cuenta en México con una política criminal integral o no.

Claro está que algo de lo que tienen en común estos actores de las instancias de gobierno contra el crimen, es la seguridad como un conjunto de condiciones materiales, jurídicas e institucionales que permiten a la colectividad tener confianza de su persona, su patrimonio y otros bienes jurídicos tutelados que serán vigilados y definidos por los órganos de estado.⁷⁸ Abrazando este concepto tan abundante en sus acepciones, considero que la política de seguridad pública debe contemplar los sistemas de control

⁷⁴ Torres de Cabanellas. *“Diccionario militar”*. Ed. Heliasta, Buenos Aires, 1988

⁷⁵ Secretaría General, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. *“Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública”* <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNSP.pdf>

⁷⁶ Ernst Seeling. *“Tratado de la Criminología”*. Instituto de Estudios Políticos. Barcelona, 1958. 513 pp.

⁷⁷ Ibid

⁷⁸ Samuel González Ruíz. *“Seguridad Pública en México. Problemas, perspectivas y propuestas”*. UNAM, México, 1994

penal y no los meramente policiacos; para determinados autores, ambos términos son de idéntico contenido y en México se tratan indistintamente a la política criminológica con la seguridad pública en sentido amplio, y esta a su vez, se confunde con seguridad nacional.⁷⁹

⁷⁹ Sergio Rosas Romero. *“Delito, delincuente y delincuencia. Política criminal preventiva en la Ciudad de México”*, UNAM, 2001.

III

El sustento jurídico constitucional en la Política Criminal en México

1. Consideraciones y debates en torno a una política criminal en un Estado de Derecho

Si bien uno de los problemas que se afrontan en esta investigación es la proliferación de disciplinas, conceptos, tipos de seguridad y actores dentro del concepto política criminal, también resulta evidente que cada autor define este concepto según la formación profesional que haya recibido, lo que haya aprendido a través de la experiencia o por lo que un cargo le imponga publicar. En esta tesitura, Carlo Blanco afirma que la Política Criminal es una ciencia de la que se deriva el arte de explorar, buscar y hallar soluciones legales que vengan a mejorar la eficacia y justicia del ordenamiento penal propio de cada sociedad y momento histórico.⁸⁰

A mi parecer, Blanco tiene una concepción muy legalista de lo que es en sí una política criminal, comenzando porque la considera una derivación del derecho penal; lo cual trae consigo diversas cuestiones. Una es que no todos los autores consideran al derecho y en caso específico, al derecho penal como una ciencia; y si aparte de eso la política criminal es una derivación, aún menos ésta podría considerarse una ciencia, siendo que el tema de esta investigación se intenta ver desde un punto de vista científico. Por ejemplo, aún cuando la posición dominante incluye a la política criminal dentro de las ciencias penales; autores como Bricola piensan que la política criminal no es cuestión de la Penología sino de las Ciencias Políticas.⁸¹

Aún cuando Blanco enarbola en su *Tratado de Política Criminal* todas las disciplinas y aspectos que a una política criminal le concierne, no comparto el plano en que ubica tanto al derecho penal como a la política criminal. No considero ni que el Derecho de ningún tipo sea una ciencia, ni que la política criminal sea su derivación, pues aunque en todo lo concerniente a lo político es necesario un aspecto jurídico;

⁸⁰ *Ibid*, p.72

⁸¹ Bricola. "Política criminal y derecho penal". RIPD, 1978. p.105

puede resultar que lo jurídico sea una parte de la política criminal y no como lo ve Blanco, cuando asegura que el objeto de la política criminal es la mejora y optimización del derecho penal vigente, en orden a la consecución de fórmulas legislativas más justas y eficaces en esta rama del Derecho.⁸²

A este respecto, es conveniente aludir a aquellos autores que han negado de alguna manera el carácter científico de las disciplinas que estudian el Derecho y que de hecho, según Blanco han venido a poner en duda la propia existencia del Derecho mismo. Se puede ver en Hernández Marín por ejemplo, que califica al Derecho como una pseudociencia, al no poder encajarla en ninguno de los dos géneros propiamente científicos, esto es, ni en las ciencias factuales ni en las formales o abstractas.⁸³ Y no es un caso aislado el de Marín, vemos esta actitud frente a la científicidad del Derecho en Von Kirchmann, cuando califica a todo ordenamiento legal de efímero, caduco y cambiante y concluye al afirmar que “tres palabras rectificadoras del legislador convierten bibliotecas enteras en basura”.⁸⁴ Para ser consistentes en esta hipótesis, Bueno Arús afirma que la ciencia del Derecho penal nunca será tal ciencia, porque siempre estará dominada por el relativismo y el subjetivismo que conducen al voluntarismo.⁸⁵

Aún cuando sabemos que una ley es cuando una teoría se cumple inevitablemente, y siendo que las leyes jurídicas no siempre se cumplen o suceden; Kirchmann arremete contra el Derecho pero siendo de formación jurídica, Carlos Blanco considera en su Tratado de política criminal que el negar a la jurisprudencia su carácter científico por la caducidad de su objeto es tanto como negarle el carácter científico también a otras disciplinas como la historia. Sería invalidar de un plumazo la validez

⁸² Carlos Blanco Lozano. *“Tratado de Política criminal”*. Bosh. Barcelona, 2007

⁸³ Rafael Hernández Marín. *“Teoría general del derecho y de la ciencia jurídica”*. 1989

⁸⁴ Julius Herman Von Kirchmann. *“La jurisprudencia no es ciencia”*. Centro de Estudios Constitucionales. Barceona, 1989

⁸⁵ Bueno Arús. *“La ciencia del derecho penal: un modelo de inseguridad jurídica”*. 2003

práctica de todas las ciencias sociales, lo cual resulta inaceptable.⁸⁶ Esto es algo que yo no comparto, pues pareciera que con la finalidad de proteger la autenticidad del derecho penal en cuanto a ciencia, pretende llevar lo que se le critica al derecho penal a todas las ciencias sociales, algo que es en sí, inaceptable también.

Una acepción distinta en política criminal la trine Pável Ramírez al expresar que ésta es la realización de un derecho penal que permita cumplir con los objetivos y fines de ésta.⁸⁷ La principal diferencia entre Pável y Blanco es la importancia que le da el segundo al derecho penal sobre la política criminal, considerándola un derivado y atribuyéndole más el carácter científico a esa rama del derecho que a una estrategia nacional. Por su lado, Pável piensa que es el derecho penal el que debe derivar de la política criminal pues es esta la que pone las necesidades ante un fenómeno criminal a nivel federal, para que de esta manera la legislación en materia penal sea paralela a dichas necesidades.

En este sentido, Pável dice que nuestra política criminal debe ser determinada por varios factores, cuestión en la que coincido totalmente. Estos factores, aparte de la creación de un derecho penal coincidente a la realidad, es el avance en la prevención general, cuestión que a mi parecer es la parte de penitenciarismo que le compete a la política criminal. Otro factor que le atribuye para su eficacia es el bajo índice de delincuencia conseguido en un determinado tiempo; y la relación entre las instancias de gobierno que les competa este asunto y los programas de información ciudadana para la prevención del delito. De esta manera, el reflejo de una buena aplicación de la política criminal es para Pável el reflejo que veamos en el adecuamiento de mejores centros de readaptación en la que se basa la reinserción del individuo en la sociedad.

Un fenómeno que puede causar mucha polémica para el entendimiento de una política criminal, misma que engloba cuestiones tan diversas que van desde la

⁸⁶ Carlos Blanco Lozano. *“Tratado de Política criminal”*. Bosh. Barcelona, 2007

⁸⁷ Pável Ramírez Mendoza. *“Análisis y crítica del sistema penal en México, tendiente a una verdadera alternatividad de las penas a través de una política criminal eficaz”*. Universidad Don Vasco. Michoacán, 2009.

especialización criminalística, el penitenciarismo y la legislación en materia penal; pero a su vez con un común denominador que es el factor criminal; resulta ser el minimalismo penal⁸⁸ con el que Pável también coincide. Es decir, la teoría minimalista del derecho penal pretende disminuir el exceso legislativo que el estado ha producido, legislando en lo menor posible y de la mejor manera;⁸⁹ cuestión que si se aplicara probablemente tendríamos leyes más acordes a nuestro tiempo y a nuestra realidad criminal. Puede resultar muy polémica esta afirmación y más aún cuando las tareas criminológicas y criminalísticas de las que en materia educativa tanto carece este país, son realizadas en el común de los casos, por abogados penalistas y no por los profesionales en el tema.

Es innegable e inevitable que no solo el derecho penal sino el Derecho en sí, esté ligado a todo lo concerniente a la política criminal en cualquier país; pues al estar en un Estado de Derecho, las políticas en toda cuestión son reguladas por la legislación en este caso y la parte jurídica es parte de ella pero también es su sustento, al menos en cuanto al ámbito penal se refiere. Siguiendo esta lógica, Mirna María Hernández nos da la pauta para definir a la política criminal nuevamente, desde una acepción jurídica, no obstante que ésta definición me parece que contempla más factores aún que una definición cerrada como la de Carlos Blanco en donde la política criminal es prácticamente para él o algunos más, el derecho penal y sus códigos de procedimiento, cuestión en la que discrepo pues si bien estos códigos van de la mano con la concepción del sistema penal y la administración de justicia, no compete a estrategias policiales ni de seguridad nacional por ejemplo.

Mirna M. Hernández nos dice que la política criminal pretende alcanzar sus fines por medio de la participación del poder político estatal, que tienden a la prevención del

⁸⁸ “se contempla un derecho fragmentario, un derecho penal de -última ratio-, y una regulación penal solo a ataques graves”... Elias Neuman. “Mediación y conciliación” Ediciones Palma, 1997.

⁸⁹ Pável Ramírez Mendoza. “Análisis y crítica del sistema penal en México, tendiente a una verdadera alternatividad de las penas a través de una política criminal eficaz”. Universidad Don Vasco. Michoacán, 2009.

delito, a la legislación sobre éste e impartición de justicia penal, así como la ejecución de penas y medidas de seguridad.⁹⁰ Me gusta la idea en la definición de Mirna donde hace alusión a las medidas de seguridad. Es preciso entender que las medidas de seguridad, que por lo común al no ser especificadas, corresponden al ámbito de seguridad pública, sí son determinantes en una política criminal. Me atrae la idea de Mirna donde define la política criminal como algo distinto a la mera legislación penal, si bien habla de justicia penal; también nos dice que la política criminal intenta precaver y afrontar las tendencias delictivas disgregantes de la sociedad, juzgar y sancionar con justicia, así mismo rehabilitar a la sociedad que delinca.⁹¹ Esta definición demuestra que la política criminal es un concepto superior que abarba al sistema penal mismo, por tanto son las reformas integrales en materia de seguridad interior, exterior, el gasto en seguridad pública, el sistema penal y demás lo que la conforman.

Hasta aquí ya entendemos que es el Estado de derecho el encargado de intervenir en los procesos sociales en general, así como en los conflictos en particular. Ahora, cuando así lo hace, el Estado ejercita su potestad de legislar sobre lo que es lícito o ilícito.

Una característica fundamental de la política criminal en el Estado de derecho es la recuperación del individuo, la reincorporación del delincuente al consenso social. Sin embargo, en muchas ocasiones, la parte jurídica se queda corta, por ejemplo, al no destinar presupuesto a la Subsecretaría del Sistema Penitenciario para la creación de nuevos centros de reclusión y despresurizar a aquellos que ya están atestados.

El Estado define un proceso como criminal a través de las normas jurídicas, de ahí que una de las lagunas que al aspecto jurídico de la política criminal respecta, reside en que las normas, los ordenamientos legales y los códigos penales; se refieren

⁹⁰ Mirna María Hernández Muñoz. "Políticas criminales y el discurso neoliberal hacia los juicios orales". UNAM. México, 2011

⁹¹ *Ibid.*.p.81

precisamente a procesos meramente penales, a medidas penitenciarias o punitivas; sin embargo, son los organismos auxiliares y operativos los que califican o descalifican las acciones políticas contra la criminalidad. Son los criminólogos, los psiquiatras, la policía, el ejército, y los trabajadores sociales los que podrían en un momento dado legitimar estas acciones frente a la sociedad, no los abogados, no los funcionarios, pues al ser ese su ámbito lo defenderán aún cuando las leyes tengan lagunas o los servidores públicos sean descalificados por la sociedad civil.

Me parece que las inconsistencias que surgen entre la ley escrita y las normas se encuentran en innumerables casos, tal como sucede cuando los acuerdos entre policías judiciales de los estados podrían agilizar el proceso de detención de los prófugos, pero en innumerables casos sucede que la CNDH recomienda a las procuradurías no hacerlo pues es anticonstitucional. Veo que la parte jurídica en este caso obstruye el proceso de agilización para la detención de criminales, aportando algo positivo al funcionamiento de nuestra política criminal.

De esta manera, me gustaría que los servidores públicos encargados de crear nuestra política criminal tuvieran las siguientes consideraciones antes de promulgar leyes inconexas unas con otras:

- Analizar la cantidad de facultades que, dentro del sistema judicial a nivel Ministerio Público Federal, se tiene.
- Avanzar hacia un sistema penitenciario más humano y profesional (con criminólogos-detectives especializados).
- Alternar decisiones en otros mandos, pues los integrantes que conforman el Consejo de Seguridad Nacional son los titulares de las dependencias con mayor grado de infiltración en sus funcionarios por parte de la delincuencia organizada.
- Llevar la integración de estas nociones hasta una posible Ley de Política Criminal, acorde a la realidad criminológica del país.

- Revisar qué ha aportado el encuadramiento legal de la contrainteligencia dictada en el art. 32 de la Ley de Seguridad Nacional,⁹² pues resulta curioso constatar que las instancias a las que se refiere la ley, son Gobernación, Sedena, Seguridad Pública Federal y PGR, las instancias más corruptas y más proclives a realizar contrainteligencia.

De lo anterior, pareciera que entre más conceptos jurídicos y administrativos aporto a este análisis politológico, más se diluye el sentido de una política criminal, pues las incongruencias como las recomendaciones a policías judiciales arriba explicadas o el eterno debate del ejército en las calles; hacen menos entendible lo que significa en sí una política criminal.

Entonces, desde el momento en que el derecho penal es un instrumento de configuración política y social, es necesario que también se tenga en cuenta en su elaboración sistemática los fines y funciones que se pretende conseguir con él. Partiendo de esta afirmación, es necesario que toda construcción moderna de un derecho penal establezca los principios político-criminales, de tal suerte que éstos den la pauta para una administración de justicia uniforme y justa.

La anterior afirmación nos lleva a también a establecer que existe una relación íntima tripartita entre el derecho penal, la política criminal y la dogmática jurídico penal; por lo tanto, para construir un modelo de seguridad pública y de justicia penal que atienda la inmensa demanda en nuestro país de seguridad y justicia, se debe estudiar, analizar y entender la teoría del delito; de lo contrario, no lograremos comprender la política criminal y seguiremos copiando modelos de otros países aplicándolos en México siendo éstos ajenos a nuestra idiosincrasia político-jurídica.

Sin embargo, en este capítulo me enfoco en el aspecto descriptivo del manejo jurídico de importantes reformas enfocadas no solamente a la administración de justicia,

⁹² Que, a la letra, dice: “Para los efectos de esta Ley se entiende por contrainteligencia a las medidas de protección de las instancias en contra de actos lesivos, así como las acciones orientadas a disuadir o contrarrestar su comisión”, en Ley de Seguridad Nacional, *op. cit.*

sino a la prevención del delito, cuestión que nos incumbe por completo al abordar una Política Criminal en nuestro país. Ahora, cabría preguntarse si es del todo coherente la oralidad en un sistema que practica como una constante la corrupción. Es esta reforma un beneficio más directo para los elementos de seguridad pública y nacional, o en efecto modifica para bien el manejo de las garantías individuales de los ciudadanos? He aquí un breviarío de lo que se consideró en la última reforma constitucional en materia de seguridad y justicia.

2. La reforma constitucional en materia de seguridad y justicia del 2008

Primeramente, la Justicia en México ha iniciado un arduo camino tras la aprobación en el Congreso de la Unión esta reforma en materia constitucional penal. El proyecto de Decreto por el que se reforman los artículos 16, 17, 18, 19, 20, 21 y 22; las fracciones XXI y XXIII del artículo 73; la fracción VII del artículo 115 y la fracción XIII del apartado B del artículo 123, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fue publicado en el sitio electrónico del Senado de la República con fecha 6 de marzo de 2008, en la cual fue aprobado por las Cámaras del Alto Representante de la Voluntad popular y remitido para su aprobación en las Legislaturas de los Estados. Asimismo, ha sido ya sancionada por el C. Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, de manera reciente y agregada ya al texto de la Carta Magna en el sitio electrónico de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

Ahora, los artículos sujetos a proceso de reforma constitucional son aquellos cuyos contenidos son la columna vertebral del sistema de protección jurídica y seguridad pública del Estado Mexicano, por lo que su análisis pormenorizado y cuidadoso es de la mayor importancia toda vez que la modificación de las garantías constitucionales en materia penal implica la construcción de una nueva cultura jurídica basada en la multiplicidad de medios para su aplicación, la generación de la adquisición de nuevas habilidades para la negociación jurídica y el enorme reto de capacitar a través de estrategias innovadoras a abogados, agentes de autoridad, ministerios

públicos y expertos con pleno respeto de su individualidad, libre albedrío y procedencia cultural.

Habida cuenta de la amplitud del tema, elegí las vertientes de la oralidad (juicios orales) y la mediación, pues esas actualizaciones han sido las más comentadas en cuanto a la reforma del 2008 que aquí se revisa; por lo que si bien las reformas del 2008 no son el objeto de estudio de la investigación, el sistema judicial en cualquier nación es parte de toda política criminal y marca lo que se refiere a nuestro derecho penal. Estas dos vertientes son vistas como las estrategias claves para la resolución de conflictos entre las personas, a efectos de prevenir la llegada a instancias judiciales. La alarmante sobrepoblación penitenciaria de nuestro país es uno de los elementos torales que fundaron la reforma constitucional en materia penal. Asimismo, la elevada impunidad y la inseguridad pública que en general aquejan a la colectividad, han puesto de relieve la necesidad de implementar nuevas soluciones para la satisfacción de la necesidad de Justicia, la cual es un derecho humano apremiante y una verdadera emergencia de seguridad nacional en el contexto histórico actual.

2.1 Oralidad: juicios orales

La Justicia Penal de acuerdo a su estructuración actual tiene varios momentos importantes. No obstante, la crisis que vive actualmente nos orilla a buscar soluciones alternas para su despresurización: En este sentido, "...el descrédito y la deficiencia de las instituciones obliga a plantear la urgente necesidad de eliminar el sistema de justicia escrito e impersonal, y modernizarlo a través de procesos públicos transparentes, breves, que reduzcan al mínimo la corrupción e incrementen la calidad de la justicia, pero sobre todo que privilegien los principios de presunción de inocencia, inmediatez y publicidad...⁹³.

En otra tesitura, Arilla Bas nos dice que hay dos sistemas de expresión: escrito y oral.

⁹³ Lilia Mónica López Benitez. *Los Juicios Orales y el Libro Blanco*. Revista del Instituto de la Judicatura Federal. México. 2007.

[...] las ventajas y desventajas de ambos han sido y son objeto de encendida controversia. Los partidarios del sistema escrito arguyen, por una parte, que la palabra escrita constituye un medio de expresión más estable y, por ende, más fidedigno, que la hablada, y por otra, que el juez resuelve el negocio no al calor del debate, sino en la paz del gabinete. Sin embargo, los autores modernos, se deciden francamente por el sistema oral [...]⁹⁴

En este sentido, y de acuerdo al dicho de nuestro autor se destaca que aunque el sistema penal mexicano era mixto, nos cita que los principios que inspiran al sistema oral, son la inmediatez, en cuanto es obligatoria la presencia del Juez en las audiencias. Asimismo, se encuentra también como elemento destacado la vinculación entre los sujetos de la relación procesal, puesto que estos se conocen directamente, no a través de promociones y recursos y el de concentración de los actos procesales, es decir, la práctica de varias diligencias en un solo acto, para dotar de unidad al proceso. En la actual tesitura del diverso 20 Constitucional⁹⁵ y de acuerdo a los planteamientos de diversos promotores de la Reforma Constitucional en materia penal, se emplearán medios electrónicos para respaldar la construcción del proceso penal oral, lo cual puede ser hartamente riesgoso, dada la alta capacidad de manipulación que pueden sufrir los dispositivos electrónicos de almacenamiento y transmisión de información en la actual era de la alta tecnología al alcance de las masas.

Lo cuestionable según mi entendimiento de la reforma, es que pareciera resultar absurdo creer que por disposición constitucional todos los agentes del ministerio público del fuero común y federal, deberán contar con un dispositivo *Blackberry* para la solicitud de órdenes de detención, cateo, privación de la libertad, allanamiento o cualesquiera otra que implique riesgos para la privación de la vida y la seguridad jurídica del gobernado. Y sin embargo, en demasiados foros y seminarios celebrados este año en nuestro país se ha hecho un preocupante énfasis en una ciega fe en la tecnología

⁹⁴ Fernando Arilla Bas. El procedimiento Penal en México. 22ª. Edición. Porrúa. México, 2003.

⁹⁵ Miguel Carbonell, Leyes y códigos de México. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Porrúa, México 2012. Artículo 20: El proceso penal será acusatorio y oral. Se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación.

celular y satelital como la fórmula o la piedra filosofal que solucionará la problemática creciente de la impunidad e ineficacia del orden penal.⁹⁶

2.2 La mediación

Insisto en que tanto la oralidad como la mediación son tal vez para algunos juristas , lo más relevante de esta reforma; sin embargo tan solo explicaré la mediación, tal como lo hice con la oralidad, de manera descriptiva y no iré más allá con la pretensión de indagar en dogmática jurídica y mucho menos en la revisión de códigos penales. Quiero hacer énfasis en que estas descripciones tan solo se mencionan por el hecho de que la reforma constitucional del 2008 es la parte de la política criminal que conforme para este periodo, nuestro sistema penal, encargado de formar bases para prevenir y reprimir al criminal

La oralidad y su instrumentación encuentra sus reglas básicas en el nuevo artículo 20 Constitucional, que se reproduce a continuación a la letra puesto que refleja de manera puntual la adopción de los principios que fundamentarán el nuevo proceso penal mexicano a partir del siglo XXI.

Ahora bien, la ventaja es que este nuevo artículo 20 Constitucional tiene principios definidos y por primera vez en la historia del Derecho Procesal Penal Mexicano, el proceso tiene un objeto de ser y de existir: en esta nueva disposición existe un reconocimiento de la presunción de inocencia, el cual se encuentra ya presente en el inconsciente del mexicano y este es base de toda la defensa al imputado; ya no inculpado . La oralidad a la vez, de acuerdo a los especialistas que ya han aplicado su metodología en Nuevo León⁹⁷, permite y obliga a los litigantes a seguir capacitándose y actualizándose en temas cada vez más novedosos, adquirir nuevas competencias, puesto que las defensas en los juicios orales se basarán en

⁹⁶ Notas del Seminario sobre la Reforma Constitucional en materia Penal convocado y celebrado por el Instituto Nacional de Ciencias Penales, México, D. F. Sede hotel Royal Pedregal. 9 a 11 de abril de 2008.

⁹⁷ Sitio: http://www.juiciooral.com.mx/Entrevista_Juez_FMSM.htm. consultado el 16 de junio de 2008.

argumentaciones especializadas, no en el criterio de un jurado, como se estila en el sistema de Administración de Justicia de los Estados Unidos de Norteamérica.

Una de las circunstancias más apremiantes de este proceso de construcción de la cultura jurídico-judicial del siglo XXI, es precisamente el relacionado con la esfera de las relaciones humanas en el proceso penal como un factor determinante para la generación de acuerdos y convenios tendientes a lograr la satisfacción de todos, así como la búsqueda de una solución conjunta que permita dirimir las controversias en el menor tiempo posible, lo cual necesariamente nos remonta a los planteamientos de Antonio de Berinstain Ipiña, brillante criminólogo del país Vasco, en España.

El conocimiento de la naturaleza humana se presenta en esta tesitura, como un principio; y el ejercicio de la función jurisdiccional y litigiosa carecerá de éxito y contundencia. Por ende, este producto también abordará lo relativo a la comunicación como base de la mediación y la oralidad.

2.3 Procesos orales e interculturalidad

Las diferencias conceptuales y estructurales del tejido social urbano y rural son las que definen y construyen la interculturalidad. Este es un elemento clave para la edificación de una fortaleza jurídica que permita sustentar la instauración del sistema de justicia del siglo XXI. Si el legislador local - que es sobre quien el Legislador Federal declinó la responsabilidad de crear las normas secundarias y colmar los vacíos que dejó la legislación Constitucional - no establece normas claras para la plena observancia del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre los Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de 1989⁹⁸, entre otras tantas normas y regulaciones, condicionando la aplicación de los usos y costumbres a los derechos humanos y la plena asimilación de las Convenciones y Tratados Internacionales a la cultura jurídica local, entre otras tantas normas internacionales plenamente vigentes tal

⁹⁸ Mauricio Camacho Quiroz. *Procuración de Justicia y cultura indígena*. Revista Iter Criminis. Revista de Ciencias Penales. Tercera época. Número 9. Enero-Febrero 2007.

y como lo es la Convención de los Derechos del Niño; a través de la práctica y el conocimiento jurídico especializado, nos veremos frente a una muy difícil aplicación de los procedimientos orales e incluso la mediación.

De hecho, considero altamente preocupante la situación vinculada con los grandes vacíos que dejó la Reforma Constitucional en materia penal en materia de protección de garantías constitucionales y el exceso de figuras de jueces para conocer de los cambios de la situación jurídica del gobernado.

En esta tesitura, es menester recordar la importancia de la supremacía de la Unión en lo atinente a la aplicación del artículo 133 Constitucional⁹⁹, tal y como el más Alto Tribunal de nuestro país ha establecido a través de criterios jurisprudenciales.

Lo antes expuesto nos conduce a la segunda forma de interculturalidad: la propia de los ámbitos rural y urbano; lo delictivo de lo lícito; lo parasocial de lo antisocial. Hay distinciones en los diversos lenguajes y en el uso de la palabra, como instrumento de comunicación y transformación del entorno¹⁰⁰. La comprensión de estos conceptos será clave para la reforma del sistema de justicia penal, que de forma directamente proporcional transformará la visión del castigo, el cual es reflejo del derecho punitivo vigente en la comunidad.

Es por ello que debemos reflexionar con suma inteligencia en la conciencia de legalidad y la interculturalidad como bases de la generación de un lenguaje común para todos en la búsqueda del bien jurídico ideal de la Justicia. Los entornos que en la aplicación de procesos de capacitación, actualización, formación del abogado y el agente de autoridad en nuestro país son diversos, y este es un reto que la mediación y la oralidad deberán considerar; México es extraordinariamente rico en diversidad cultural, por lo que sus características son diametralmente opuestas de este a oeste y de norte a sur. De hecho, pensar en centralizar físicamente la construcción de identidad

⁹⁹ Supremacía constitucional y Ley suprema de la Unión. Interpretación del artículo 133 constitucional.

¹⁰⁰ Michel Foucault. *La hermenéutica del sujeto. Curso en Collège de France*. Sección Obras de Sociología. 2ª edición en español. Editorial Fondo de Cultura Económica. México, 2002.

profesional del Ministerio Público Federal y del Fuero Común en las grandes ciudades, es un riesgo muy elevado, dada la violencia que ahora despliega el fenómeno delictivo, la cual ha evolucionado hacia la selección de blancos específicos.

Como mencioné en la introducción de esta investigación, la Política Criminal implica la integración de factores diversos para la prevención y confrontación del delito, así como la administración de justicia, etc. Pero también existen factores tanto sociales como culturales que definitivamente influyen en la comprensión y el manejo jurídico de esta interculturalidad. Pienso que claramente una opción para facilitar el proceso penal que contempla esta interculturalidad, la educación abierta y a distancia debe ser una alternativa cada vez más implementada por las universidades del país; una alternativa que pienso debe ser sujeta a estudio para acreditar su capacidad para difundir de forma moderna los contenidos, la ideología y la estructuración de un lenguaje que construya al sistema penal del siglo XXI. Ahora bien, lo ideal es la combinación del acercamiento al elemento humano con la interacción tecnológica a través de medios idóneos y una adecuada planeación curricular que facilite el entendimiento de estas reformas.

A la vez, es indispensable transformar la mentalidad de las escuelas, facultades, y las academias de Derecho, Ciencias Penales, los Institutos de Investigación y los Centros de Investigación, así como las Barras, Colegios y Asociaciones de Litigantes: es necesario promover la concepción de mantener la mente abierta frente al cambio; esto, debido a que no es posible seguir sosteniendo la idoneidad de los métodos memorísticos, carentes de practicidad en el entorno laboral, así como el egoísmo de parte de algunos profesores litigantes para no compartir sus secretos hacia el alumnado. Se debe trascender la enseñanza jurídica en las aulas de la mera práctica discursiva y punitiva, alejada de la dinámica que permita la interiorización de procesos de toma de decisiones y reflexión de los alumnos para la resolución de problemas. A la vez, como abogados en docencia, debemos alentar la conciencia en nuestros alumnos que es indispensable trascender el esquema clásico del litigante que a través de recursos procesales vacuos buscan alargar los procesos para así obtener provechos pecuniarios desproporcionados a costa del cliente.

Un nuevo sistema de Justicia basado en el proceso penal acusatorio, de corte oral, con preferencia en la mediación, debe a su vez hacernos conscientes a los profesores, alumnos, docentes y practicantes de la Criminalística, el Derecho, la Ciencia Política, la Criminología y hasta de Ciencias Forenses; de la necesidad de cultivar el adecuado uso del lenguaje, la lectura de los clásicos de la retórica y el estudio profundo de las bases de la argumentación jurídica.

Lo anterior significa que los docentes tendrían que retomar el estudio autodidacta o las aulas de especialización para así procurar transmitir nuevos conocimientos en torno a la dinámica de los procesos penales de este siglo, mismos que esta reforma pretende impartir.

Otro aspecto esencial es la transformación del estilo de confección de materiales didácticos jurídicos, así como textos sobre la criminalidad o la supuesta “guerra contra el narco”. Debemos superar los tratados llenos de citas engorrosas, de pies de páginas extraordinariamente grandes y a veces, más interesantes que los textos que los citan como referencia para diseñar métodos para transmitir el conocimiento de forma pausada, gradual y amena, pero basada en fuentes jurídicas que reúnan las características de pertinencia, congruencia, idoneidad, científicidad, claridad en la exposición, ortografía, calidad en la exposición e impecable sintaxis.

A la vez, tal vez sería muy bueno que hubiera más abogados escritores y literatos en nuestro país; sin duda alguna, sus productos contribuirían a hacer más amena la construcción del conocimiento en el aula y fuera de ella; pues si bien el profesional del crimen; teóricamente es el criminólogo, es bien sabido que en nuestro país son los abogados penalistas los más cercanos a este tema, y por lo mismo de su formación jurídica, pudiesen dejar de lado otros factores que de facto pueden ayudarnos a entender mejor la interculturalidad; como lo son los fenómenos sociales, culturales, niveles de vida, el ingreso per cápita, etc.

3. Inconvenientes de la reforma

Siguiendo lo aludido por Paulino Lorea, distinguido penalista; sí parecen haber muchos otros puntos negros en esta reforma, que indudablemente impiden el flujo de una estrategia bien articulada; léase Política Criminal en el sentido al que me referí en la introducción de esta investigación. De momento en este capítulo nos enfocamos en esta reforma en materia penal y por ende, resulta un factor jurídico. El arraigo por ejemplo. A este concepto se le quitaron los cateos o allanamientos, pero es que el arraigo en sí es tan solo una libertad restringida. Así, el arraigo es una especie de libertad que queda en el limbo, pues el sujeto va a estar de cuarenta a ochenta días sin que sepa su situación jurídica, en espera de una averiguación, y cuando finalmente se cumple el plazo, viene el “usted disculpe”, aunque siendo positivos de alguna manera se avanzó pues los arraigos se hacen en centros casi carcelarios de detención especial para las autoridades y ahora se determina que sea domiciliaria, no estamos muy de acuerdo con eso...¹⁰¹

Al consultar lo citado por Lorea, me convence que los ocho años que dieron de gracia los legisladores para que la reforma pueda aplicarse en los 32 estados de la República, es un exceso. Para mí lo es, para el experto penalista son tres años lo que nos debería de tomar en pasar de un sistema a otro. También es difícil que las escuelas de Derecho, que son las que llevan estos temas por lo común, ya deben de comenzar a emprender su cambio en los programas de estudio, porque con la reforma aprobada, los egresados tendrán que contar con habilidades de oratoria.

Finalmente, quiero expresar que el aspecto jurídico a mi parecer, se queda corto; pues si de entrada el tema de la Política Criminal en este país no se ve como una política integral, será aún menos operativa con fallas que los mismos penalistas identifican. Tal es el caso de la creación de la figura de un juez de control que deberá tener todo el proceso penal bajo su tutela, pero siendo limitado por el mismo texto constitucional, pues según la Carta Magna es *solamente el Ministerio Público quien*

¹⁰¹ Alfredo G. Ledesma. *En la reforma judicial, luces y sombras: Paulino Lorea*. INACIPE. México, 2009

*tiene el “sartén por el mango”.*¹⁰² Asimismo, está la falla en no haber tomado en cuenta para esta reforma el juicio de amparo, porque según Lorea de todas maneras van a existir muchos amparos, lo cual quitará celeridad al proceso, cuando lo que se pretende con esta reforma es la agilidad de los procesos con la inmediatez de los juicios orales.

¹⁰² *Ibid*

Conclusión

Crítica hemerográfica en materia de Política Criminal en México durante el sexenio 2006- 2012

En este apartado se pretende hilar una serie de acontecimientos o citas enunciadas por funcionarios públicos, candidatos presidenciales y hasta el entonces presidente de la república; interpretadas por aproximaciones periodísticas y al final del día, dictan lo que en la opinión pública se debatió durante el sexenio 2006-2012. La hemerografía aquí citada es por obvias razones, dirigida al fenómeno criminal en nuestro país. Algunas de ellas parecen acertadas y otras parecieran alejadas de la realidad en cuanto a la necesidad de impartir ciertas políticas en ese ámbito. Ya se dijo aquí que la integración de nuestra anhelada política criminal debiese al menos conciliar las competencias que hay en seguridad pública, seguridad nacional y el sistema penal mexicano; no obstante si las querellas que prevengan y reprendan el fenómeno criminal no son a nivel federal, poco se podría hablar en este documento de una política criminal en sí.

Podría quedar en tela de juicio por ejemplo, lo acontecido en la última reunión de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) de ese sexenio, referente a que los gobiernos de todas las entidades federativas deberían enlistar a más tardar el 15 de agosto de 2012 una serie de propuestas para incentivar el empleo entre los jóvenes y el trato a las adicciones, ello con la intención de incluir estas propuestas para el Presupuesto de Egresos de la Federación 2012.¹⁰³ Me parece que en ese tenor, la conferencia fue llevada a cabo en buenos términos en cuanto a una política criminal se refiere, pues no solo los gobiernos de las 32 entidades federativas acordaron hacer ese listado, sino que también asistieron el secretario ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, los procuradores estatales y representantes de las secretarías de Hacienda y de Trabajo, así como de la Procuraduría General de la República. Como vemos, el tenor de esta conferencia es meramente federal, por lo que sería un grave error no llevar a cabo lo conferido en esa reunión, por lo que me parece que el no tener efectos vinculatorios en caso de no enlistar dichas propuestas me parece absurdo e irresponsable; y es que si bien la opinión pública ya tiene otra prueba de que estos

¹⁰³ Redacción Notimex, "Segob y Conago dialogan contra el crimen", en *El Universal Nación*, Lunes 25 de Julio de 2011

temas sí se abordan, también es un hecho que lo acordado muchas veces, como sucede con el PND; no es precisamente lo que se implementa.

Siguiendo la directiva del fenómeno criminal en el ámbito federal, también pueden verse inconsistencias entre lo propuesto, lo dicho y lo realizado en cuanto a una nueva Ley de Seguridad Nacional, pues la última que se aprobó fue ya atrás en el 2005. Mi postura principal en cuanto a esta ley es la falta de claridad en el caso en que los funcionarios incurran en actos de conRAINTeligencia, sin embargo, para el secretario de Gobernación, José Francisco Blake Mora; y con ello los comentarios que dicta la opinión pública se vuelven hacia la regulación de la participación del Ejército en la lucha contra el narcotráfico.¹⁰⁴

Si bien es un tema en el que muchos discrepamos, preciso es voltear la mirada hacia las leyes vigentes, pues la participación del ejército es bien fundamentada por la Ley de Seguridad Nacional vigente, pues ya no es cuestión de establecer un orden público, ya que eso es tarea de las instancias de seguridad pública, sino que al estar las funciones del estado siendo sustituidas por el narco¹⁰⁵, como lo es la recaudación de impuestos (renta de suelo) véase caso Tamaulipas, se cae en una obvia ingobernabilidad y con ello, en un problema de seguridad nacional, no público, con lo que a mi parecer el ejército sí debe estar en las calles hoy en día. No obstante, las discrepancias que tiene el individuo en este país referente al tema, son aún más dispersas cuando no hay una educación en ese ámbito y por lo tanto, no se entiende el combate al crimen como algo que debiese de estar actualizándose como toda política de estado, la política criminal. Los asistentes a esta reunión fueron entre otros, Isabel Wallace y Javier Sicilia, que si bien pueden autoproclamarse luchadores sociales, lo que no son es expertos en el

¹⁰⁴ Elena Michel, "Blake recibe a ONG para discutir tema de inseguridad", en *El Universal Nación*, Martes 16 de agosto 2011

¹⁰⁵ Durante una sesión privada de los 31 jefes de Estado y de gobierno que participan en la Cumbre de las Américas, en Cartagena de Indias, Colombia, el presidente Felipe Calderón aseguró que el narcotráfico ya ha entrado a "reemplazar", en determinados sitios, "las funciones del Estado", como la recaudación de impuestos. Silvia Arellano, "Sustituye ya el narcotráfico las funciones del Estado: Calderón", en *Milenio Política*, Domingo 15 de abril 2012

tema, véase un ama de casa y un poeta. El título de la nota periodística es en sí “*Blake recibe a ONG para discutir tema de inseguridad*”,¹⁰⁶ y puesto que la libertad de expresión es una realidad, tanto Wallace como Sicilia tienen todo el derecho de aportar a esta causa, no obstante para discutir un tema como este, más allá del secretario de gobernación y de una asociación civil, se necesitan expertos en el tema, una de las tantas razones por las que la política criminal en este país no es concebida como tal en muchos casos. La inquietud reside en que la discusión no incluye a criminólogos, penalistas ni científicos sociales.

Retomando el tema de lo aportado por la CONAGO, ya mencionamos que en este 2012 acordaron enlistar propuestas para su inclusión en el Presupuesto de Egresos de este año, pero la hemerografía nos da una prueba de que más de un año atrás; en agosto de 2011; es la misma CONAGO la que acordó redoblar esfuerzos para el combate y prevención en los delitos de secuestro, trata de personas, extorsión, robos de vehículos, robos en carreteras y transporte de armas.¹⁰⁷ Hoy en día, a más de un año de esa conferencia, al menos a la luz de todos, puesto que nos concierne, no ha sido ni iniciativa de ley ni mucho más, una nueva Ley contra el secuestro, ni tenemos pruebas fehacientes de esfuerzos redoblados en estos temas, los retenes criminales en carreteras en ciudades como Lázaro Cárdenas y Matamoros siguen a la orden del día. No es cuestión de incentivar un discurso “izquierdoso” en el cual se critique todas y cada una de las propuestas o acciones del gobierno en el tema. Sin embargo, para la concepción de una política criminal integral, la CONAGO por citar un ejemplo, debiese en principio tocar el tema del secuestro, la Ley de Seguridad Nacional y hasta los delitos de cuello blanco en un conjunto, pues es el común denominador de toda política criminal, todo aquello que englobe el fenómeno delictivo. Lo que en la citada conferencia se trató fueron delitos de alto impacto, sin embargo y en mismo tenor, la política criminal debe ser integral y no dispersa en sus objetivos.

¹⁰⁶ *Ibid*

¹⁰⁷ Sara Pantoja, “Conago acuerda atacar delitos de alto impacto”, en El Universal Nación, Martes 16 de agosto de 2011

La integridad de una política criminal podría verse o es en sí, la estrategia impulsada por el gobierno federal contra el fenómeno criminal; sin embargo no es una postura propia sino una realidad, según las palabras enunciadas por el Secretario de la Defensa Nacional en la ceremonia por el 99 Aniversario de la Marcha de La Lealtad, que encabezó el presidente Felipe Calderón, comentando que la criminalidad en el país evolucionó sigilosamente durante décadas. Primero, como pandillas, operando con un bajo perfil, controladas por las policías locales, y por ello reconoció que la seguridad interior del país se encuentra “seriamente amenazada”, al tiempo que aceptó “errores” durante la lucha contra el crimen organizado.¹⁰⁸ Siendo así y reconocido por un secretario de estado, puede que los errores en la estrategia por ese funcionario reconocidos, no sean los que yo tengo en mente para este documento, no obstante sí se refiere al trabajo y cooperación de diversas policías con el crimen organizado, lo que comprueba que para esta estrategia sí es necesario conciliar en la medida de sus competencias y facultades, a la seguridad pública con la seguridad nacional.

Al repasar los diarios y enfocar la atención al fenómeno criminal y la estrategia no integral que ha llevado a cabo tanto el gobierno federal como muchos de los estatales, a mi parecer puede dar la impresión dentro de la opinión pública que los que sí saben qué factores se deben de atender de inmediato para integrar una política de estado contra el crimen, son los Estados Unidos, pues fue en febrero de este 2012 cuando Michael Hammer, secretario de estado adjunto de ese país, afirmó que la cooperación con el presidente Felipe Calderón frente a la lucha contra el narcotráfico y la delincuencia organizada no solo pasa por los 234 millones de dólares que el gobierno de Barack Obama destinará a la Iniciativa Mérida, más los 8.5 millones de dólares para entrenamiento militar,¹⁰⁹ sino que está consciente de la importancia de esta estrategia contra el crimen pues tiene claro que:

¹⁰⁸ Silvia Arellano, “La seguridad hoy está bajo seria amenaza: Galván”, en *Milenio Política*, Sábado 10 de febrero de 2012

¹⁰⁹ Redacción Notimex, “EU espera mantener cooperación antinarco con México”, en *El Universal Nación*, Lunes 13 de febrero de 2012

“Un México más estable aumentará la seguridad nacional de Estados Unidos, detonará el potencial de crecimiento económico y protegerá a los ciudadanos de los Estados Unidos en la frontera compartida”

Por lo citado, la integralidad de una política criminal también pasa por lo económico pues es una inevitable consecuencia de una seguridad acentuada, por lo que bajo el rubro de “Control de Narcóticos Internacionales y Aplicación de la Ley” se destinarán otros 199 millones de dólares para el desmantelamiento de organizaciones criminales y más relevante para esta investigación, el fortalecimiento del estado de derecho, comunidades y fondos fronterizos.¹¹⁰ Nuevamente vemos que una política criminal no solo pasa por la injerencia del ejército en las calles o el debate por una ley de seguridad nacional, sino por el apego a un estado de derecho y el apoyo a los pueblos en medio de esta lucha contra el crimen.

Pareciera que el común denominador de la persistencia del fenómeno criminal y la abundancia del narcotráfico sigue siendo la falta de una estrategia, lo cual me parece que se refiere a una política criminal, pues una estrategia económica existe toda vez que hay una política económica, y de igual forma cuando hay una estrategia para recaudar impuestos, es que se lleva a cabo una política fiscal; siendo así en todos los rubros que le competen al Estado. Nuevamente, alguien externo a nuestro gobierno nos lo hizo saber. En este caso fue el ex presidente colombiano César Gaviria, quien apuntó al tema del fuero con el que cuentan los congresistas por ejemplo aquí en nuestro país. Si bien hemos tocado el tema de las lagunas en nuestras leyes y demás, es innegable que si no existiera el nivel de corrupción que existe hoy en el país, las políticas en el ámbito criminal pudiesen funcionar mejor.

Lo que el ex presidente colombiano explica que teniendo el nivel de corrupción de este país, una variable podría ser que las operaciones de inteligencia fuesen llevadas a cabo por una secretaría civil, puesto que para él la coordinación civil de los militares es

¹¹⁰ Ibid

la manera de implementar la inteligencia, pero también le queda claro que en México ese tema no se puede tocar.¹¹¹ Si bien su postura no es la de crear nuevas leyes o actualizar los códigos penales, sí es la de modificar la manera en la que la inteligencia pueda funcionar. Quiero imaginar que el factor criminal se reduciría en el sentido de la cooperación de militares y funcionarios públicos con el crimen organizado. Me parece que a los factores que he mencionado para integrar una política criminal en capítulos anteriores podrían integrarse otros más propuestos por gente como el citado ex presidente, pero tienen que estar inevitablemente integradas y racionalizadas en cuanto a sus competencias y me parecería un error que por un discurso de soberanía nacional no se escucharan voces ajenas a nuestro gobierno o nuestras asociaciones civiles.

Al hacer un seguimiento de lo investigado por periodistas y encuestadoras, los factores que podrían ayudarnos a integrar una política criminal pareciera que se van ampliando de manera exponencial. Ya hemos abordado la importancia de las instancias que combaten al crimen, su manera de combatirlos, en base a que legislación lo combaten y las lagunas en las citadas leyes. Sin embargo siguen siendo los factores sociales como el desempleo y hasta la falta de infraestructura como veremos enseguida, algunas otras de las inconsistencias por parte de los gobiernos por lo cual existe este nivel de criminalidad o por lo cual no se puede dispersar ese mismo nivel.

Un factor social muy evidente y en el que no se hizo mucho énfasis en la estrategia contra el crimen del sexenio 2006-2012, se refiere a la atención a niños víctimas de la violencia y jóvenes que están propensos a caer en filas del crimen. La postura del presidente Felipe Calderón al respecto se dio durante la firma del Acuerdo de atención a niñas, niños y adolescentes en escenarios de delincuencia organizada, mismo que se celebró en Los Pinos en febrero de 2012. La cuestión es que para el mandatario federal muchos gobiernos y con ellos sus policías y la milicia, no han sabido actuar responsablemente cuando hay niños y adolescentes de por medio. A lo que los obliga este acuerdo firmado es a proteger la identidad de infantes y muchachos, así como salvaguardar la confidencialidad de sus datos personales, aún cuando pertenezcan a

¹¹¹ Marcos Muedano, "Gaviria fustiga lucha anticrimen en México", El Universal Nación, Miércoles 15 de febrero de 2012

una organización criminal, pues al exponerlos los estigmatiza y de esa manera se dificultaría la atención a estos jóvenes¹¹² y con ello se fracasaría en el intento de regenerar la niñez y juventud en manos del crimen ahora. La estrategia aquí propuesta por el presidente se trata de obligar a las dependencias federales a atender y modificar las conductas antisociales de muchos niños y jóvenes que hoy han decidido alistarse a las filas del crimen, ello sin importar cómo se hayan implicado. De alguna manera, me parece correcta la postura pues si se logra rescatar a un joven ya implicado con crimen organizado sería como reinsertar a un ex recluso a la sociedad de manera exitosa, aunque por supuesto es solo un factor más y una acción aislado en la integración de una política criminal.

Otro factor aislado pero que su importancia es de un peso insoslayable, es el tema del empleo, pues recordemos que en muchos municipios de este país el joven vende marihuana porque no es capaz de conseguir empleo y tengamos en cuenta que La tasa de desempleo en México se ubicó en 4.62 por ciento en marzo de 2012, ligeramente superior al 4.61 por ciento que registró en igual periodo del año anterior, informó el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Este estudio también asegura que la tasa de desempleo masculina fue de 4.71 por ciento, lo que equivale a 1.4 millones de hombres sin éxito de incorporarse a algún trabajo; mientras que el nivel de desocupación femenina fue de 4.47, es decir, más de 863 mil 600 mujeres sin actividad laboral.¹¹³ En este tenor y durante la supervisión de la obra del tramo carretero nuevo Necaxa-Ávila Camacho de la autopista México-Tuxpan, el presidente abordó el tema del empleo y mencionó que como parte de la estrategia de seguridad se está reconstruyendo el tejido social para que no quepan ni las adicciones ni la delincuencia. Dijo que:

¹¹² Jorge Ramos, "Acuerdan atender a niños víctimas de violencia del crimen", en *El Universal Nación*, Jueves 16 de febrero de 2012

¹¹³ Alberto Verduco, "Crece el desempleo; hay 2 millones 322 mil mexicanos sin trabajo", en *Milenio Negocios*, Viernes 20 de abril de 2012

*"Esa reconstrucción del tejido social se hace a través de oportunidades de empleo, oportunidades de educación, oportunidades de salud como las que estamos generando en nuestro país"*¹¹⁴

Si bien las oportunidades de empleo muchas veces no son tan claras y tampoco la nota periodística nos da prueba de que sí se estén generando empleos, si nos da la pauta para saber que ese es otro factor que por supuesto influye en las tasas de criminalidad, tal y como lo volvió a acentuar en la inauguración de la carretera Durango-Zacatecas. Las palabras que se citan abajo, enunciadas por el mandatario me parecen lo más cercano a lo que pretendo reflejar al hablar de una política criminal, pues hace notar que el tema de la seguridad no se resuelve con leyes y decisiones aisladas que se desentienden de los factores sociales, pues como nos hizo ver en dicha inauguración:

*"La infraestructura carretera moderna, no sólo crea empleos, sino que también nos ayuda indirectamente para otros problemas que tenemos que resolver como es el tema de la inseguridad, porque para combatir la delincuencia **se necesita una estrategia integral**"*¹¹⁵

Otro partidario de que los factores que integren la estrategia contra la delincuencia se den de manera integral, es el entonces gobernador de Nuevo León, Rodrigo Medina; al reconocer que los penales de ese estado no cumplen la función de readaptación social, y reveló que iniciaron un estudio para conocer cuántos reos han salido y se han integrado al crimen organizado. El mandatario acentuó la necesidad de un cambio profundo del sistema penitenciario, otro factor desatendido, al advertir que:

¹¹⁴ Silvia Arellano, "Mientras haya empleo el crimen no podrá reclutar gente: Calderón", en *Milenio Policía*, Jueves 27 de febrero 2012

¹¹⁵ Silvia Ayala, "Infraestructura también ayuda a combatir la delincuencia", en *Milenio Política*, Jueves 27 de febrero 2012

*“este fenómeno se repite en la mayoría de los estados del país y requiere de medidas integrales”.*¹¹⁶

Me parece que por una cuestión de intereses particulares, de un discurso sobre soberanía o por partidismo no podemos hacer oídos sordos a propuestas externas al gobierno en turno. Es el caso del candidato presidencial por el Partido Nueva Alianza (PANAL), Gabriel Quadri; al proponer la privatización de las cárceles, pues piensa que *“ha quedado demostrado que el gobierno no garantiza la seguridad en los penales y por ello, su privatización podría ayudar a acabar con la inseguridad en ellos, así como evitar la sobrepoblación”*. No puedo tomar partido en esta propuesta porque tendría que hacerse un estudio de la manera en que funcionaría o no el sistema penitenciario en manos de la iniciativa privada, pero lo que sí creo es que sería un grave error descalificar toda posibilidad de hacerlo con un discurso acerca de la autoridad del Estado o de una soberanía fallida. Hasta ahora fue una propuesta hecha por un candidato a la presidencia que fue hecha en abril del 2012 y de ese mes a la fecha no se volteado siquiera la vista a esa posibilidad.

Es una cuestión de falta de seriedad al considerar propuestas contra el crimen; vengan de quien vengan, pues en muchas ocasiones se ha jugado más con el tema por intereses político-electorales, que tratar de incluirlas en una política criminal integral. Puedo ejemplificar esto al aludir a un anuncio publicitario aparentemente creado por el PRI en el que se afirma que *“frente a la ineptitud de lidiar con el narco, la experiencia de negociar con ellos”*, del cual por medio del dirigente nacional de ese partido, Pedro Joaquín Coldwell, se deslinda.¹¹⁷ Sin embargo y en caso de ser incorrecta esa afirmación, ni los individuos que inventaron ese anuncio son personas que tomen el tema criminal en serio, ni tampoco ha sido probado que el citado partido no negociara

¹¹⁶ Luis García, “Realiza NL estudio sobre graduados en crimen”, en *Milenio Locales*, Jueves 27 de febrero 2012

¹¹⁷ Redacción Notimex, “Deslinda Coldwell al PRI de anuncios alusivos al narco”, en *El Siglo de Torreón Nación*, Martes 6 de marzo 2012}

con el narcotráfico. Me refiero a esto, porque al vivir un ambiente como el que vive este país hoy en día, puede resultar hasta insensible el caer en estas disputas en vez de voltear a ver propuestas, tal vez como la del Ingeniero Gabriel Quadri.

A manera individual creo que son pocos los que han propuesto o firmado acuerdos reales como estrategia contra la delincuencia, tal es el caso del presidente Calderón en cuanto a los fondos para penales federales y el gobernador de Nuevo León en cuanto a un estudio profundo de los graduados del crimen. Pero sigue siendo un tema aislado el de la profesionalización de instancias que previenen o reprenden el crimen, por lo cual creo que es de suma importancia lo que comienza a hacer la Procuraduría General de la República al haber firmado un convenio con varios rectores de universidades de todo el país para reclutar criminólogos, grafólogos, abogados, químicos, humanistas y científicos sociales de todas las ramas. Ello con la intención de renovar y profesionalizar al ministerio público y las áreas de investigación e inteligencia.¹¹⁸ Me parece que si esto se lleva a cabo de manera fáctica, el tema de la política criminal por lo menos, estaría mucho más cerca de ser entendida como lo que es, un conjunto de factores que integran la resolución de problemas de índole criminal, pues a mi parecer un politólogo de bajo perfil bien podría suponer que de estos temas solo se encargan policías, militares y penalistas.

Queda probado que es la PGR la institución que hasta ahora ha hecho para mí, la mejor propuesta, pues no es solo la necesidad de reclutar gente de otras ramas, sino realmente firmar un convenio en ese sentido y por otro lado, aceptar las condiciones en las que estamos y por las que ha firmado un convenio para reclutar este tipo de profesionistas. Es la procuradora general de la república, Marisela Morales; la que a mi parecer distingue y separa de manera más clara lo que es una política en materia de seguridad pública y lo que significa la seguridad nacional, al abordar el tema en la pasada Reunión hemisférica de alto nivel contra la delincuencia organizada transnacional, en la que comenté que:

¹¹⁸ Nurit Martínez y Marcos Muedano, "PGR va a las universidades por abogados y criminólogos", en El Universal Nación, Lunes 5 de marzo de 2012

“...las más complejas manifestaciones de la delincuencia organizada han trascendido la esfera de la seguridad pública para convertirse en una amenaza a la seguridad de nuestros países”¹¹⁹

Es también la PGR la que ha admitido un rezago exponencial de las unidades contra el delito de secuestro. La procuradora Morales refirió durante la XXXII sesión ordinaria del Consejo de Seguridad Nacional que a marzo del 2012 solo el 86% de los elementos que conforman esas unidades, han sido evaluadas por medio de los exámenes de control de confianza. Así, solo ocho entidades federativas llegan al 70% en la evaluación de sus elementos, siendo el Distrito Federal una de ellas.¹²⁰ Los otros 12 estados apenas llegan al 60% en la evaluación de los mismos. Cabe mencionar que la legislación en materia de secuestro no ha sido tratada últimamente como lo ha sido por ejemplo, el debate por una nueva ley de seguridad nacional.

Es la finalidad de este documento, la crítica a la falta integralidad de los factores que conforman una política criminal. Pero también es preciso admitir que la misma citada PGR por medio de la licenciada Morales, al menos ha entendido que la integralidad de diversos factores, hasta ahora dispersos; son una tarea insoslayable para prevenir el delito y con ello reducir las tasas de criminalidad en el país. Prueba de ello es cuando en la misma sesión, la procuradora que la primera fase para evaluar estas unidades, es la correcta homologación y apego a protocolos tanto del ministerio público como del ámbito policial, pericial y de investigación;¹²¹ lo cual aparenta un indicio de integralidad en la visión de una estrategia contra el crimen; por supuesto, dentro de las facultades y

¹¹⁹ Redacción Notimex, “PGR: como nunca, crimen amenaza al hemisferio”, en *El Universal Nación*, Jueves 01 de marzo 2012

¹²⁰ Alberto Morales y Jorge Ramos, “PGR admite rezago en unidades contra secuestro”, en *El Universal Nación*, Miércoles 29 de febrero 2012

¹²¹ Ibid

competencias de esa institución. Ahora, si en materia de secuestro hay un rezago, también el Tribunal Superior Judicial del Distrito Federal (TSJDF) lo indica; y es que según Édgar Elías Azar, presidente de dicho tribunal;

“...más que endurecer las penas a los secuestradores, lo que se requiere es fortalecer las estructuras judiciales y tener una política criminal más integrada”¹²²

Elías Azar también dijo que el endurecimiento de las penas no es necesario porque ya se cuenta con un Código Penal severo, con condenas para plagiarios de 30 a 70 años de prisión que nadie que no sea un niño podría cumplir. *"Un ejemplo es lo que dijo esta señora francesa (Florence Cassez, acusada de plagio) 'es que me están condenando a cadena perpetua'; si le das 50 a 70 años de sentencia a una persona de 30 años de edad, no la cumple, porque no llega a los cien años de edad)".¹²³*

Ahora bien, el presidente del TSJDF ya nos hizo saber dos cuestiones, la primera es confirmar el rezago antes admitido por la procuradora Morales en materia de secuestro y la segunda es la admisión de integrar una política criminal, paradigma central de esta investigación. Otro paradigma de esta investigación es que la política criminal se integra de diversos factores, cuyo común denominador es el factor delito. Ya vimos como la PGR, Gabriel Quadri el presidente Calderón y el secretario de seguridad pública federal, Genaro García Luna coinciden en el tema de los reclusorios. Sumado a ellos también está la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, que no solo etiqueta como erráticos a los resultados en materia penitenciaria, sino que también considera al sistema penitenciario como uno de los factores que integran una política criminal, así se asintió en una nota periodística desde el año 2006, que dice a la letra:

¹²² Claudia Bolaños, "Contra secuestro, una política criminal más acertada", en *El Universal Ciudad*, Viernes 10 de julio 2009

¹²³ Ibid

*“El endurecimiento de las penas y una errática política criminal son la causa de que los reclusorios del Distrito Federal presente una sobre población de 50%, indica el informe especial sobre la situación de los centros de reclusión”.*¹²⁴

Si bien los fondos asignados por el presidente Calderón para penales federales se da en 2012, también es cierto que estos penales se pretenden construir o remodelar en Nayarit. La nota anterior es del 2006 y apunta hacia un problema penitenciario del Distrito Federal. Por ello otro de los factores que deben integrar toda política criminal de estado, es la necesidad de conciliar necesidades federales con las de entidades federativas. En este sentido, a mi parecer es un poco precipitado que el presidente Calderón haya urgido a los 34 países que integran la Organización de Estados Americanos (OEA) a integrar un frente trasnacional contra el crimen¹²⁵, pues según mi perspectiva debiese de consolidarse ese frente al interior del país antes de pretender crear otro frente conformado por más países.

Finalmente, creo que hay algunas cosas rescatables de ésta crítica como la utilización del concepto política criminal por el TSJDF y la CDHDF que a pesar de su exactitud, se utiliza pocas veces en análisis referentes a fenómeno criminal en México. También rescato la aceptación de personajes como el Gral. Galván y de la procuradora Morales en que el crimen y el secuestro han rebasado las acciones del Estado contra el mismo crimen y que haya un rezago impresionante en materia de secuestro. Me parece que hay muchas cosas pendientes como mitigar la corrupción y enseñar desde las universidades a abordar temas dispersos como la política antidrogas, la seguridad pública y nacional, así como los temas penitenciarios y de empleo en un solo concepto, la política criminal. No es casualidad que se imparta la política criminal como maestría

¹²⁴ ¹²⁴ Claudia Bolaños, “Errática política criminal copa reclusorios de internos”, en *El Universal Ciudad*, Jueves 14 de diciembre de 2006.

¹²⁵ Silvia Otero y Roberto Morales, “FCH pide frente trasnacional contra el crimen”, en *El Universal Nación*, Jueves 01 de marzo 2012

en algunas instituciones y se toquen estos temas en sus planes de estudio, siendo la ciencia política la base para comenzar el estudio de ésta, como es el caso de la maestría en Política Criminal que imparte la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).¹²⁶

¹²⁶ Véase el plan de estudios de la maestría en Política Criminal, impartida por la Facultad de Derecho de la UNAM, en <http://www.posgrado.unam.mx/oferta/planes/DERECHO.pdf>

Bibliografía

Rico, José M., *“Las sanciones penales y la política criminológica contemporánea”*, S.XXI. México, 1998.

Muñoz Conde, Francisco. *“La Relación entre Sistema del Derecho Penal y Política Criminal”*, México, 2008

Aguayo Quezada, Sergio y Baguey, Bruce Michael. *“En busca de la Seguridad Perdida”*, S. XXI. México, 2002.

González Ruíz, Samuel, López Portillo Ernesto y Yáñez José Antonio, *“Seguridad Pública en México”*, UNAM, México. 1994.

López Benitez, Lilia Mónica, *“Los Juicios Orales y el Libro Blanco. Revista del Instituto de la Judicatura Federal”*, México. 2007. P. 44

Beccaria, Cesare, "De los delitos y las penas", Bibliografía Jurídica Universal, C. D. obtenido en Doctorado de Derecho Penal 2009-2010.

García Ramírez, Francisco Javier, *“El control social sobre el individuo, la sociedad y el Estado”*, Ed. CESCJC, México, 2008.

Alfredo G. Ledesma, *“En la reforma judicial, luces y sombras: Paulino Lorea”*, INACIPE, México, 2009

Michel Foucault, *“La hermenéutica del sujeto. Curso en Collège de France”*, Sección Obras de Sociología. 2ª edición en español. Editorial FCE. México, 2002.

Fernando Arilla Bas, *“El procedimiento Penal en México”*, Ed. Porrúa. México, 2003.

Miguel Carbonell, *“Leyes y códigos de México. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”* Ed. Porrúa, México 2012. Artículo 20: El proceso penal será acusatorio y oral. Se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación.

Rodríguez Manzanera, *“En defensa de las víctimas, el caso de México”*, Ed. Córdoba, Argentina, 2009.

Waller, Irving, *“Menor represión más seguridad”*, Ed. INACIPE, México, 2008.

Hemerografía

Minuta del Senado de la República correspondiente al 6 de marzo de 2008 conteniendo el *“Proyecto de Decreto de Reforma Constitucional en materia penal”*.

Honorable Congreso de la Unión, *“Guía de consulta. En qué consiste la reforma?”*, Texto constitucional comparado, antes y después de la reforma. México, 2008.

Mesografía

Institute for International Research on Criminal Policy (IRCP)
<http://translate.google.com.mx7translate?hl=eslangpair=en%7Ces&u=http://www.ircp.org/>

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

Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2008 en
http://www.profeco.gob.mx/juridico/Documentos/CGA/L-ECG-DS-600/PEF_2008.pdf

Redacción, “*En 2012 aumentarán recursos a seguridad y estados perderán fondos*”, en
http://www.e-consulta.com/index.php?option=com_k2&view=item&id=16731:en-2012-aumentar%C3%A1n-recursos-a-seguridad-y-estados-perder%C3%A1n-fondos&Itemid=332

“*Niños de Ciudad Juárez sufren de estrés por la violencia*”, Redacción de Notimex en El Economista, Jueves 20 de enero de 2011, en
<http://eleconomista.com.mx/sociedad/2011/01/20/ninos-ciudad-juarez-sufren-estres-violencia>

Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2012, en
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF_2012.pdf

Alejandro Durán y Arturo Lino, “*Presupuesto de Egresos 2012 contempla \$3.619 billones*”, en El Sol de México, Nación. Viernes 9 de septiembre de 2011

Laguna Barrera, Gelacio, “*Secuestro y Política Criminal en México*”,
<http://www.monografias.com/trabajos82/secuestro-politica-criminal/secuestro-politica-criminal.shtml>

Ley de seguridad nacional 2005, en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSegNac.pdf>

Ley federal contra la delincuencia organizada, en
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/101.pdf>

Ley general del sistema nacional de seguridad pública, en
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNSP.pdf>

Adolescentes, de los trancazos a las armas, en
<http://www.eluniversal.com.mx/ciudad/112242.html>

EPN habla sobre su estrategia contra el narco, en
<http://www.vertigopolitico.com/es/vertigo/noticia?id=n1286956>

GDF publica convenio de colaboración en seguridad con Gobierno federal, en
<http://www.vertigopolitico.com/es/vertigo/noticia?id=n1286948>

lucha contra narco que convenga, no que complazca a DEA: EPN, en
<http://www.eluniversal.com.mx/notas/857731.html>

seguridad: terreno de lenta conquista, en

<http://www.eluniversal.com.mx/ciudad/112414.html>

Lanza ONU campaña mundial de concientización contra el crimen organizado, en
http://www.excelsior.com.mx/index.php?m=nota&seccion=portada&cat=28&id_nota=847971

gobernación propone crear una app contra el narco, en
http://www.excelsior.com.mx/index.php?m=nota&seccion=seccion-nacional&cat=1&id_nota=848663

opera EU oficina antilavado en México, en
<http://www.eluniversal.com.mx/notas/859864.html>

en 5 años., la pgr obtiene 79 sentencias por lavado, en
<http://www.eluniversalmas.com.mx/notas/2012/05/847232.php>

detienen a un tercer general, investigación lo ubica dentro de una narconómina, en
http://www.excelsior.com.mx/index.php?m=nota&seccion=portada&cat=28&id_nota=834993

La estrategia contra el narcotráfico debe trascender coyunturas políticas: FCH, en
http://www.excelsior.com.mx/index.php?m=nota&seccion=portada&cat=28&id_nota=843651

Sedeña modernizará erradicación de droga, en
<http://www.eluniversal.com.mx/notas/857966.html>

la corte admite controversia del ejecutivo por ley de víctimas, en
<http://www.jornada.unam.mx/2012/07/25/politica/005n1pol>

epidemias de violencia (nexos), en
<http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=2102772>