



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

POSGRADO EN DERECHO

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ACATLÁN**

**“LA CULTURA DE LA LEGALIDAD COMO COADYUVANTE EN LA
PREVENCIÓN Y DISMINUCIÓN DE LA VIOLENCIA Y LAS
CONDUCTAS DELICTIVAS. SUS LÍMITES Y ALCANCES EN LA
SOCIEDAD”**

TESIS

**QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE MAESTRA EN POLÍTICA
CRIMINAL**

**PRESENTA:
LIC. LIZA LORNA MURILLO FIGUEROA.**

**TUTORA:
MTRA. MARISELA RODRÍGUEZ PACHECO.**

SANTA CRUZ, ACATLÁN, NOVIEMBRE DEL 2015.



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.

Quiero agradecer a ese ser
inanimado y supremo
cuya voluntad
hace posible cualquier cosa...

A mis hijos
Laura y Ángel
motores de mi vida y mi destino
quienes su existencia en esta tierra
significan mi punto de partida y
mi meta de llegada de cada día.
Inspiración y fuerza de mi actuar
Con todo mi amor.

A mi hermana **Adriana**
compañera y amiga incondicional.

A mi Maestro y amigo
con mi profunda admiración y respeto
Francisco Avendaño Sol
ejemplo de lo que como profesionalista,
académico y amigo
si quiero ser en la vida.
ya que sin su compromiso y entrega
no hubiese sido posible
la culminación de este proyecto.

A mi Maestra hermosa
Marisela Rodríguez Pacheco
con mi más profundo cariño
compañera inseparable de esta
maravillosa aventura llamada vida.

Al maestro
Juan Antonio Rodríguez Calderón
ejemplo de profesionalismo

objetividad y disciplina.
Quien para mí siempre tuvo
las palabras precisas
que me impulsaron
profesional y académicamente.

A todos mis Maestros
por dejar en mí siempre
la semilla de la inquietud
por profundizar en el camino
del conocimiento
con especial mención a
Dr. José Antonio Álvarez León,
Dr. Víctor Alejandro Payá Porres,
Dr. Jesús Aguilar Altamirano y
Dr. Alejandro Carlos Espinosa.

A mi preciosa princesa
como le digo siempre
Yanelli Monsterrat Jiménez Licea
a mejor de las amigas que cualquiera
quisiera y pudiera tener.
por su inspiración y apoyo
incondicionales

A mis amigos
Ixchell, Anahí, Adalberto y Alan,
compañeros extraordinarios de ésta
hermosa y enriquecedora aventura
llamada Maestría.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	i
CAPÍTULO I	1
ESTADO, PREVENCIÓN DEL DELITO Y CULTURA DE LA LEGALIDAD	
1.1 Consideraciones Generales del Estado.....	1
1.1.1 Concepto de Estado.....	2
1.1.2 Fines del Estado.	3
1.1.3 Políticas Públicas.	4
1.2 La Prevención del Delito.....	10
1.2.1 Concepto de Prevención y Prevención del Delito.	11
1.2.2 Prevencionismo.....	15
1.2.3 Tipos de Prevención.	21
1.2.4 Teorías de la Prevención del Delito.....	23
1.3 El Delito y la Violencia.	26
1.3.1 Concepto de Delito.....	29
1.3.2 Concepto de Violencia.	31
1.4 Cultura de la Legalidad.....	34
1.4.1 Concepto de Cultura.	34

1.4.2	Concepto de Legalidad.	40
1.4.3	Concepto de Cultura de la Legalidad.	42
CAPÍTULO II		51
LA PREVENCIÓN DEL DELITO Y LA VIOLENCIA EN EL MARCO LEGAL Y LA INCURSIÓN DE LA CULTURA DE LA LEGALIDAD EN LOS ORDENAMIENTOS JURÍDICOS		
2.1	La Prevención del Delito y la Cultura de la Legalidad en la ONU.....	52
2.1.1	Congreso de Estocolmo de 1965. La influencia de la escuela de Chicago y el interaccionismo simbólico.....	57
2.1.2	Congreso de Kioto de 1970. Creación del Comité de Prevención y Control del Delito (1977).....	61
2.1.3	Congreso de Caracas de 1980. Declaración de Caracas.	64
2.1.4	Convención de Palermo del 2000. Cultura de la Legalidad.	67
2.2	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La seguridad pública como una función esencial del Estado.....	70
2.3	Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. La prevención del delito como fin ulterior de la seguridad pública.	73
2.4	Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia. La Cultura de la Legalidad como mecanismo de prevención del delito.....	79

CAPÍTULO III..... 91

**LA CULTURA DE LA LEGALIDAD COMO PRESUPUESTO DE LA POLÍTICA
CRIMINAL ENCAMINADA A LA PREVENCIÓN DEL DELITO Y LA VIOLENCIA.**

3.1 La Política Criminal como presupuesto inmediato para la consecución de la
Prevención del Delito y la Violencia. 92

3.2 La Cultura de la Legalidad en el programa de Seguridad Pública dentro del
Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2012..... 98

3.3 La cultura cívica y la prevención del delito y la violencia dentro del programa
de Seguridad Pública en el Plan Nacional de Desarrollo 2013 – 2018. 114

3.4 La Cultura de la legalidad como eje de la prevención del delito y la violencia
dentro del PROGRAMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA 2008-2012. 123

3.5 La Cultura de la legalidad como eje para la prevención el delito y la violencia
dentro del PROGRAMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA 2013-2018. 128

CAPITULO IV145

**LA CULTURA DE LA LEGALIDAD COMO COADYUVANTE EN LA
PREVENCIÓN Y DISMINUCIÓN DE LA VIOLENCIA Y LAS CONDUCTAS
DELICTIVAS**

4.1 La concepción democrática deliberativa de Habermas en función a la
participación ciudadana en el proceso de creación de las leyes, para la adopción
de una Cultura de la Legalidad. 146

4.2 La Globalización y la Posmodernidad como elementos influyentes de la aplicación de la Cultura de la Legalidad.	151
4.3 El caso Palermo como ejemplo de modelo exitoso en materia de Prevención del Delito y Cultura de la Legalidad.	156
4.4 Análisis comparativo del contenido del Informe sexenal de Seguridad Pública, Primer Informe de gobierno 2013 y Segundo Informe de Gobierno 2014 respecto a los programas de Seguridad Pública que tengan como eje rector la Cultura de la Legalidad.	161
4.5 Análisis de los resultados ofrecidos por MÉXICO EVALÚA. CENTRO DE ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS, respecto a los programas de seguridad pública que contengan a la Cultura de la Legalidad como eje rector.	177
4.4 Análisis al Índice de Cultura de la Legalidad presentada por México Unido contra la Delincuencia.	181
4.5 Análisis de las estadísticas del INEGI del 2007 - 2014 en relación a índices delictivos.....	185
CONCLUSIONES	xi
ANEXO 1	xx
ANEXO 2	xxii
ANEXO 3	xxiv

**La Paradoja Mexicana de la Delincuencia Organizada.
¿Más policías.... Más violencia organizada y.... Más corrupción? ¿Hasta
dónde?
Edgardo Buscaglia**

ANEXO 4xxvii

CARTA DEMOCRÁTICA INTERAMERICANA 2001

ANEXO 7xxx

ANEXO 8xlv

ANEXO 9 li

ANEXO 10lxxiv

ANEXO 11lxxxi

REFERENCIAS DOCUMENTALESlxxxiii

BIBLIOGRAFÍA.....lxxxiii

LEGISLACIÓNlxxxvii

CIBERGRAFÍA.....lxvii

INTRODUCCIÓN

La violencia y las conductas lesivas y consideradas antisociales, se han realizado desde el principio de los tiempos en que el hombre cohabita en grupos sociales, pues la inadecuada forma de convivencia de los hombres en sociedad, el inmensurado deseo de poseer no sólo bienes y satisfactores propios incluso los ajenos, la insaciable sed de poder de la que hacía referencia en su libro “El príncipe” Nicolás Maquiavelo, la necesidad de imponer la fuerza y dominio sobre otro o la de hacerse justicia por propia mano por citar algunos ejemplos, trajeron como consecuencia, que con el fin de propiciar una convivencia armónica entre los individuos se adoptaran normas de conducta que tutelaran los valores y bienes morales que regularan la vida del hombre en sociedad, lo anterior, a su vez, dio origen a la creación e instauración del Derecho como un conjunto de normas jurídicas a través de las cuales se especifica puntualmente que conductas antisociales serán consideradas como delito y cuáles son las respectivas penas que surgen como consecuencia a su trasgresión.

De esta idea aparece el concepto de prevención, pues a través de la aplicación de penas generalmente privativas de libertad, se pretendía lograr en los individuos el control a su impulsos de delinquir a través de la ejemplificación del castigo aplicado a otros por infringir las reglas que la colectividad había aceptado como positivas para la convivencia ordenada, hablamos pues de la prevención general positiva, pero al mismo tiempo de la prevención general negativa.

En los últimos años, los índices de violencia y las conductas delictivas han aumentado significativamente, cuenta de ello han dado los medios masivos de comunicación que de manera cotidiana informan de la inseguridad de la cual no sólo es víctima la población, sino incluso la percepción de la misma aunque no hubiese sido sujeto pasivo de algún delito, es alta, así mismo, el INEGI en los últimos informes que rindió al respecto, estableció que los índices de criminalidad han dejado un número de 27,337 de víctimas (Fuente Encuesta Nacional de

Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública [ENVIPE] 2013), sin contar la cifra negra, lo que trae como consecuencia según el propio organismo que el 72.4% de la población se siente insegura (Fuente Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana [ENSU] 2014).

En este tenor de ideas, en el imaginario colectivo permea la idea de inseguridad, falta de control y desconfianza en las autoridades encargadas de la procuración e impartición de justicia.

Una de las funciones del Estado, es la de proveer y garantizar a sus ciudadanos, seguridad pública y social, motivo por el cual cada sexenio el jefe de Estado establece estrategias a través de las cuales se dirigirá el rumbo político, económico y social de la Nación denominado Plan Nacional de Desarrollo, en este se implementan diversas políticas públicas entre las que se encuentran las que hacen referencia a la prevención y disminución de la violencia y las conductas delictivas, éstas políticas públicas se aterrizan para el beneficio de la ciudadanía en forma de una serie de programas, dentro de los cuales se incluyen diversos mecanismos para la consecución del o los objetivos, uno de ellos es la Cultura de la Legalidad.

Es por ello que a través de la implementación de la Cultura de la Legalidad, se persigue fundamentalmente que los ciudadanos conozcan los ordenamientos jurídicos que dan origen, fundamento y organización al Estado de Derecho, y por tanto, los derechos y obligaciones que los mismos les otorgan como individuos, que entienda así mismo las sanciones que pueden sobrevenir en caso de desobediencia o transgresión, y también, las autoridades encargadas de la creación de las leyes y de la procuración e impartición de justicia, obteniendo en consecuencia el convencimiento pleno de apego a la ley por parte de los ciudadanos, pero a su vez puedan realizar esta misma exigencia de las autoridades.

No obstante que el Estado ha implementado programas de seguridad como Escuela Segura, Participación Ciudadana y Profesionalización, todos ellos derivados de la estrategia de reforzamiento de la Cultura de la Legalidad, sin embargo, estos no han tenido los resultados esperados, pues como se mencionó en párrafos anteriores los índices de criminalidad han ido en aumento.

Cabe precisar que se habla de violencia y conductas delictivas, en virtud de que a través de la Cultura de la Legalidad, se pretende propiciar una prevención general, es decir, no sólo evitar que las personas se conviertan en delincuentes, sino también, se pretende evitar que se generen más víctimas del delito.

En este orden de ideas es que a través del presente trabajo se pretende analizar los elementos necesarios para tratar de dilucidar la efectividad de la cultura de la legalidad como mecanismo preventivo del delito y la violencia, para lo cual dentro del capítulo primero se examinarán los conceptos y teorías, que permitan el conocimiento específico de los conceptos que integran el cuerpo de la investigación, a efecto de precisar la importancia de la Cultura de la Legalidad en las políticas públicas de prevención del delito.

El capítulo segundo del mismo se centrará en analizar el marco jurídico referente a la prevención del delito y la violencia, así como los referentes históricos que dieron origen a la instauración en las políticas públicas del concepto Cultura de la Legalidad, en los ámbitos local e internacional.

El capítulo tercero será ocupado para comparar los Planes Nacionales de Desarrollo y programas de seguridad pública de los sexenios de Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto que versen sobre la Cultura de la Legalidad como mecanismo para prevenir la violencia y las conductas delictivas, a efecto de evaluar sus límites y alcances en la concreción social.

Por último, en el capítulo cuarto se realizará el análisis de la democracia deliberativa, la globalización y la posmodernidad como elementos integrantes de la

Cultura de la Legalidad, el caso Palermo como evidencia de éxito de la misma, así como de los resultados que la aplicabilidad de los programas que en el mismo sentido han sido puestos en marcha en México presentados en el Informe Sexenal de Seguridad Pública, primer y segundo informes de gobierno del actual sexenio, México Evalúa e INEGI.

En virtud de lo anteriormente expuesto, es menester hacer hincapié que objetivo esencial del presente trabajo de investigación, es por tanto, tratar de dar cuenta clara de hasta donde sí y hasta donde no, la aplicación de políticas y planes públicos que establecen a la cultura de la legalidad como mecanismo esencial para prevenir el delito y la violencia, han logrado con su objetivo desde la perspectiva social, pues finalmente es la sociedad y su bienestar, el fin ulterior de toda política pública.

CAPÍTULO I

“Al tratar del Estado debemos recordar que sus instituciones no son aborígenes, aunque existieran antes que nosotros nacióramos; que no son superiores al ciudadano, que cada una de ellas ha sido el acto de un sólo hombre, pues cada costumbre ha sido particular, que todas ellas son imitables y alterables, y que nosotros las podemos hacer igualmente buenas o mejores”.

Ralph Waldo Emerson.
(Líder del movimiento del trascendentalismo)

ESTADO, PREVENCIÓN DEL DELITO Y CULTURA DE LA LEGALIDAD

1.1 Consideraciones Generales del Estado.

El término Estado, como actualmente se concibe y emplea, fue introducido, por el pensamiento de Nicolás Maquiavelo (1469-1527), mismo que se encuentra plasmado en sus obras: El Príncipe y los Discursos sobre la primera década de Tito Livio.

Sin embargo, es importante precisar que una de las complicaciones para conceptualizar la forma de organización social más importante en décadas, es que a lo largo de la historia y en cada territorio ha sufrido diversos cambios debido a la situación económica, social, política, cultural que experimentan las comunidades.

Atendiendo a lo anterior, debemos de dar cuenta de que son variados los modelos de Estado que han existido a lo largo de la historia de la humanidad y los que existen actualmente, dificultando la labor de señalar cuál ha sido el mejor.

Lo que si queda claro, es que no puede hacerse a la idea de vivir aislados, y mucho menos de vivir dentro de una sociedad sin orden, es por ello que existe el Estado, que desde sus diversas concepciones, debe ser garante encaminado a establecer un poder supremo, para el respeto de las leyes y la conservación de la paz. En este contexto se tratara de conceptualizar la figura jurídicamente construida denominada Estado.

1.1.1 Concepto de Estado

Para esta primera tarea, la definición de Estado, se hará alusión a uno de los grandes tratadistas del tema quien dedicó basto tiempo en construir lo que el mismo denominó la Teoría General del Estado, y quien indudablemente no podía faltar si se quiere que el presente análisis tenga verdadero sustento, nos referimos al jurista alemán Georg Jellinek quien puntualmente define al Estado como "la corporación formada por un pueblo, dotada de un poder de mando originario y asentada en un determinado territorio;(...) Esto es, la corporación territorial dotada de un poder de mando originario"¹.

De lo anteriormente referido, se puede inferir que para Jellinek el Estado debe ser definido a partir de sus elementos constitutivos, territorio, población y gobierno también llamado soberanía.

Por territorio se debe entender el espacio geográfico que se encuentra delimitado por otros Estados, o como en el caso de México por porciones de océanos o Golfos, en el que se asienta una población determinada, y en donde se ejerce una forma de gobierno específica.

La población puede definirse como un conjunto de personas que se agrupan en un espacio geográfico determinado y que aumenta en virtud de los nacimientos

¹ Porrúa Pérez, Francisco, *Teoría del Estado*, 39a. ed., México, Porrúa, 2005. p. 197.

de nuevos individuos o bien, por inmigración de personas originarias de otro territorio, y que decrece, en función de la muerte o emigración de sujetos a otros territorios diversos. Para conocer el número de personas que existen en un espacio geográfico determinado, se emplean métodos estadísticos denominados censos de población, los cuales se realizan de manera periódica para conocer el estado que guarda la demografía de la misma.

El término soberanía hace referencia al derecho que cada pueblo tiene de elegir de manera libre a sus gobernantes, y por ende, la forma de gobierno que de forma responsable, considere pertinente.

Por su parte Norberto Bobbio, puntualiza que:

Para que exista un Estado se requiere que en un territorio determinado haya un poder capaz de tomar decisiones y emitir los mandatos correspondientes, obligatorios para todos los que habitan en ese territorio, y obedecidos efectivamente por la gran mayoría de los destinatarios en la mayor parte de los casos en los que se requiere la obediencia; cualesquiera que sean las decisiones.²

En síntesis, se puede establecer que aunque existen diversas concepciones de Estado, dependiendo de diversos enfoques teóricos, se halla el punto de coincidencia al expresar que en efecto, el Estado es un ente abstracto que puede definirse a partir del conocimiento de los órganos que lo constituyen, y la relación que guardan estos con la sociedad.

1.1.2 Fines del Estado.

Por fines del Estado debemos entender aquello que constituye la justificación teológica del mismo, es decir, los objetivos que el mismo pretende alcanzar. Consideramos oportuno analizar brevemente este aspecto de la Teoría del Estado, puesto que uno de esos fines, es la seguridad de la ciudadanía, y el mecanismo

² Bobbio, Norberto, *Estado, Gobierno y Sociedad. Por una teoría de la política*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997. p.126.

idóneo para su consecución es la prevención de la violencia y las conductas delictivas.

Al respecto Paoli Bolio expresa que "los fines principales del Estado son el logro del bien común, la justicia, la seguridad y la preservación de los derechos humanos".³

Advierte puntualmente que el bien común debe ser entendido como las condiciones idóneas que favorezcan el progreso de la sociedad trayendo consigo el beneficio común, procurando por consecuencia, la conservación del orden y la convivencia social armónica.

La justicia es, obviamente, el fin último a alcanzar si en realidad se quiere vivir en un auténtico Estado de Derecho, en un Estado absolutamente garante de los derechos y las libertades de los ciudadanos.

La seguridad es la garantía más importante que el Estado debe procurar a los ciudadanos, obviamente después de la vida y la libertad, puesto que de ello depende fundamentalmente la estabilidad social, económica y política, de los mismos. Toda vez que el Estado ha cubierto este aspecto, tiene la posibilidad de emplear sus recursos e infraestructura en otros aspectos que reporten beneficios sociales, de ahí su importancia y trascendencia.

1.1.3 Políticas Públicas.

A manera de introducción, partiremos de la premisa de lo que debe ser entendido como política, y es aquello que los grandes filósofos griegos, denominaban como el arte de gobernar, y se refiere a la organización y administración de la *polis* o ciudad (de ahí su nombre), y del Estado.

³ Paoli Bolio, Francisco José, *Teoría del Estado*, México, Trillas, 2009. p.174.

Por público debe ser entendido, lo perteneciente a todos, es decir, lo que le es común a la colectividad.

Ahora bien, las políticas públicas se pueden ser entendidas como:

El ámbito privilegiado de realización del “pacto” entre Estado y sociedad, es decir, el conjunto de actividades de las instituciones de gobierno, actuando directamente o a través de agentes, y que van dirigidas a tener una influencia determinada sobre la vida de los ciudadanos las cuales deben ser consideradas como un “proceso decisional”, esto es, un conjunto de decisiones que se llevan a cabo a lo largo de un plazo de tiempo⁴

De la definición anterior puede inferirse que las políticas públicas es el mecanismo de comunicación que existe entre los gobernados y sus gobernantes, es decir la manera en que la sociedad le expresa a sus autoridades cuáles son sus necesidades, y al mismo tiempo, la forma en que las autoridades le dan a conocer a los ciudadanos las estrategias que emplearán para dirigir la vida socio-político-económica del país en beneficio de los ciudadanos y en qué tiempo deberán ser realizadas.

Por su parte Luis Aguilar Villanueva, establece que:

Las políticas son hipótesis (...) que propone una intervención para alterar alguna circunstancia o modo de conducta. Si bien está formulada contendrá una descripción de la condición de Estado deseada y del conjunto de los medios que prometan realizar esa condición...El objeto de cualquier propuesta política es controlar y dirigir cursos futuros de acción. ⁵

De lo anteriormente expuesto se puede establecer que las políticas públicas son la expresión del Estado a sus ciudadanos de la forma en que habrán de organizarse autoridades y ciudadanos para la consecución del bien común.

Para Augusto Sánchez Sandoval, las políticas públicas:

⁴ Ruíz López, Domingo, *¿Qué es una Política Pública?*, <http://www.unla.mx/iusula18/reflexión/que%20es%20politica%20publica%20web.htm>, consultado el 14 de noviembre del 2013.

⁵ Aguilar Villanueva, Luis F., *El estudio de las Políticas Públicas*, México, Porrúa, 2007, p. 278.

Constituyen el conjunto de intervenciones realizadas por el Estado, las instituciones civiles y los grupos comunitarios organizados, para buscar objetivos de desarrollo práctico y simbólico, en materias que traten, con el fin de satisfacer las expectativas de una población y obtener de ella el consenso, para mantener un tipo de orden o lograr una evolución social.⁶

Esto es, de acuerdo con Sánchez Sandoval, una política pública es la forma en que el Estado obtiene de sus ciudadanos el consenso, entendiéndose por tal el consentimiento voluntario a ser sujetos de control social, es decir, un sometimiento voluntario, a efecto de obtener de los mismos el consentimiento de la aplicabilidad de diversos mecanismos, estrategias y programas mediante el discurso del mantenimiento del orden y la convivencia armónica, es decir, el llamado bien común.

El que una política pública sea implementada o aplicada a la vida social no lleva implícita la garantía de lograr su objetivo, dado que como bien lo señala Sánchez Sandoval, la sociedad no es una variable que pueda ser controlada, y una política pública no es más que una expectativa organizada y planeada cuyo resultado puede ser un logro o bien un fracaso, es decir, que en materia de ciencias sociales no hay nada escrito y el resultado puede ser absolutamente inconstante y alterable dependiendo de la sociedad a la cual se quiera implementar, y como se hará referencia con posterioridad la sociedad está sujeta a cambios a veces súbitos y vertiginosos, dependiendo del contexto político o económico a que se haga referencia.

El método de construcción de una política pública de acuerdo a Eugene Bardach implica ocho pasos, a saber:

1. Definición del problema

La definición o delimitación del problema, consiste en determinar cuál será el objeto de estudio, le dará cuerpo a la investigación y establecerá la dirección o rumbo que se deberá tomar a efecto de recabar información. Dicha delimitación se

⁶Sánchez Sandoval, Augusto, *Políticas Públicas en la "Sociedad del Riesgo"*, biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1594/18.pdf, consultado el 24 de abril del 2014.

logrará en función a observar con claridad qué problema podemos ver, que es lo que no encuadra en la realidad. La definición de un tema debe tener ciertas características de manera inicial, ésta debe ser evaluativa y cuantificable, y al decir de Bardach para determinar un problema también podemos partir de que las causas que dan origen a lo que se observa como problema puede a su vez constituir el problema mismo, e incluso la pérdida de alguna oportunidad es también un problema.

2. Obtención de información

Esta etapa del proceso, implica obtener todos los datos posibles, para poder transformarlos en información, misma que debe ser evaluada en tres momentos, en su naturaleza y extensión, en sus características *per se* y en las políticas que al respecto dieron otros, con lo cual finalmente obtendremos la pauta para resolver o disminuir el problema planteado y este allegarse de información, implica, en primer lugar, hacer un análisis previo a la recopilación de datos, posteriormente la búsqueda misma de esos datos, la cual pudiese darse haciendo uso de analogías. Pero un aspecto fundamental en este punto, dice Bardach es que la recopilación de datos debe estar fundamentada, debe obtenerse credibilidad y al mismo tiempo crear consenso.

3. Construcción de alternativas

Por alternativas Bardach nos dice que debemos entender en este caso "las opciones de política", o "cursos de acción" alternativos o las diferentes "estrategias de intervención para solucionar o mitigar el problema".⁷

Se debe iniciar por los aspectos generales y terminar con los particulares (método deductivo), realizando un análisis de las causas del problema mediante la reducción y simplificación de las alternativas posibles.

⁷ Bardach, Eugene, *Los ocho pasos para el análisis de las Políticas Públicas. Un manual para la práctica*, trad. De David García-Junco Machado, México, CIDE, 1998, p.31.

4. Selección de criterios

Este quizá es el paso más importante de todo el proceso puesto que "los "criterios" son normas evaluativas utilizadas para juzgar la "bondad" de los resultados de la política que han sido proyectados en cada una de las alternativas⁸".

La aplicación de los criterios deberá utilizarse para juzgar los resultados, no así las alternativas, y la selección de éstos debe sustentarse en la definición del problema, lo cual es un proceso continuo. Pueden realizarse criterios evaluativos en el análisis de políticas como la eficiencia de las mismas en virtud de evaluar si propician equidad, igualdad, justicia, libertad.

5. Proyección de los resultados

La proyección de los resultados puede convertirse en el paso de mayor dificultad, puesto que aún los politólogos de mayor experiencia suelen no efectuarlo de la manera correcta.

Esta proyección de los resultados obtenidos a través de los pasos precedentes, debe ejecutarse mediante modelos causales, es decir, mediante la relación causa- efecto, incluyendo estimaciones de magnitud, formuladas en todo tipo de escenarios aún en los adversos pues de esta forma se obtendrán resultados más apegados a la realidad.

6. Confrontación de costos y beneficios

Este paso no es más que la evaluación de los costos que implica, tanto la realización del propio proyecto de construcción de la política, así como de los que su aplicación generará, comparándolos con los beneficios que reportará su implementación.

⁸ *Ibidem*, p.37.

7. Decida

Este paso es la comprobación respecto a si hasta el momento el trabajo realizado está o no bien hecho. Es el momento en que se debe obtener el convencimiento pleno de la viabilidad del curso de la acción que se está proponiendo, pues de ello dependerá que se obtenga el convencimiento de los otros para quien va dirigida la acción.

8. Cuento su historia.

Este es el paso final, y previo escrupulosos análisis y verificación de los siete pasos anteriores, se debe proceder a difundir el resultado final, para lo cual se debe realizar el análisis de que medios se deben emplear para tal efecto. La única exigencia al respecto, es que la “historia” debe tener un estilo narrativo lógico y fluidez.

En lo que se refiere a políticas públicas en materia de seguridad pública, Augusto Sánchez Sandoval advierte que estas políticas deben hallar un sustento no sólo en los factores que integran el fenómeno de la criminalidad, sino al mismo tiempo en los actores de la administración pública que tienen a su cargo el ejercicio de éste rubro, pero en la praxis sucede todo lo contrario, pues se da prioridad al establecimiento de normas jurídicas que dejan mediante su aplicación enorme impacto político, descartando con ello toda la investigación metodológica y sistematizada que podría traer consigo un impacto social.

El problema de origen que padecen muchas políticas sobre seguridad social pública, consiste en que las propuestas legislativas no tienen relación con la realidad empírica, es decir, nacen del ánimo legislativo, sin que previamente exista investigación científica, respecto de los hechos sociales que se desean convertir en norma jurídica. Entonces la propuesta legal queda en el vacío sin un referente en el mundo concreto.

De lo anteriormente señalado por Augusto Sandoval, puede inferirse que el Derecho es la ideología impuesta por un grupo hegemónico de poder, que a través de las normas jurídicas dirige el curso de la vida jurídico-política de la sociedad en virtud de sus intereses, mismos que no encajan con la realidad en que vive la mayor parte de la población, en consecuencia se pierde la confianza y la certeza en el derecho, la justicia y las autoridades encargadas de crearlo y administrarlo.

En virtud de lo anterior, coincidimos con el autor anteriormente citado, quien advierte puntualmente que la investigación científica debe ser desarrollada en función del conocimiento de las conductas antisociales tipificadas como delitos, para que en virtud de lo anterior, se instrumenten estrategias jurídicas de acción que den como resultado el menor riesgo de fracaso posible.

1.2 La Prevención del Delito.

El análisis de este apartado cobra especial importancia pues finalmente es el propósito y fin del presente trabajo de investigación, la prevención de las conductas delictivas y de la violencia, puesto que al decir de aquel viejo adagio que a la letra reza "más vale prevenir que lamentar", y cabría la expresión "más vale prevenir que punir", pues en el caso de los delitos es donde debiera realizarse con mayor énfasis su aplicación, porque no hay nada que pueda dañar más a todas y cada una de las estructuras sociales, que los delitos de cualquier índole, parafraseando al jurista Alessandro Barata quien advirtió que el delito constituía una amenaza a la integridad y estabilidad sociales puesto que es una clara muestra de la falta de fidelidad al Derecho. Así mismo, como sociedad, pero sobre todo como autoridad, es mejor implementar medidas, recursos y esfuerzos enfocados a la prevención de los delitos, que emplear esos mismos recursos en mayor medida y magnitud, para tratar de reparar las consecuencias derivadas de la comisión de los mismos; se pueden tener más beneficios si fomentamos la cultura de la prevención que si se persiste en la cultura o ideología de la reparación de los daños.

Con ello no se trata de decir que no deba realizarse, pero si logramos realmente impactar en la ideología colectiva que es necesaria, incluso hasta indispensable la prevención, lo que implica un cambio estructural total de los paradigmas, obtendremos como resultado un auténtico Estado de Derecho donde la sociedad viva en goce del pleno ejercicio de sus derechos y libertades.

1.2.1 Concepto de Prevención y Prevención del Delito.

Para hablar de prevención del delito es preciso hacer mención de la teoría de las ventanas rotas, la cual fue establecida por los criminólogos James Q. Wilson y George Kelling, con fundamento en un experimento realizado por el profesor Philip Zimbardo de la Universidad de Stanford en el año de 1969, quien realizaba estudios de psicología social; él sostenía que la pobreza no era la causa mayormente determinante de la delincuencia, ha tenido y tiene incidencia, pero no es la única ni la más importante, luego entonces, para su investigación, estacionó dos automóviles idénticos en características, uno en el Bronx conocido como una zona altamente álgida en índices delincuenciales, y otro en una zona conocida como Palo Alto, la cual era una zona residencial de clase alta; a las pocas horas el auto colocado en el Bronx fue presa del vandalismo dejándolo completamente desvalijado y destruido, en tanto el que había sido colocado en Palo Alto paso una semana y se encontraba intacto, por lo que decidió romperle una ventana y para su sorpresa descubrió que ese fue el detonante para que se obtuvieran los mismos resultados que en el Bronx, confirmando así su teoría.

Con lo anterior se confirmó que el descuido y deterioro de las cosas o los inmuebles los hacen presa de la delincuencia, puesto que esta tiene que ver más que con la pobreza, con la psicología humana y las relaciones sociales de los individuos, puesto que los objetos o inmuebles destruidos o deteriorados mandan un mensaje subliminal o inconsciente de desinterés y despreocupación, pero sobre todo de anarquía que rompen los códigos de convivencia armónica y ordenada. Esto es pequeñas faltas propiciarán delitos cada vez más graves.

Cabe hacer mención aquí también, de lo advertido por Durkheim quien habló por primera vez del término anomia, el cual es la confusión valorativa y normativa de los individuos, resultante de la falta de cohesión social, y aunque este término tuvo su origen en el interés que el propio Durkheim tenía respecto a la investigación en los casos de suicidio, puede aplicarse perfectamente a la delincuencia, pues esta es parte de una conducta denominada desviada tal como el suicidio, del cual haremos referencia con posterioridad.

Esta teoría de las ventanas rotas sirvió de base para que Rudolph Giuliani que en 1994 fuera alcalde de Nueva York, creara la denominada “tolerancia cero”, dicha política consistía en una estrategia para crear comunidades limpias y ordenadas, en donde no tuviera cabida la transgresión a la ley y a las normas de convivencia urbana, el resultado, disminución significativa de los índices de criminalidad. Esta política aunque pudiese parecer una medida autoritaria y represiva, pero en realidad es una medida cuyo objetivo es la prevención efectiva de los delitos propiciando condiciones de seguridad social.

Además la tolerancia cero no sólo es aplicable a la ciudadanía, sino también a las autoridades, lo que implica que esta política no es contra el delincuente sino contra el propio delito.

Por lo anteriormente expuesto, podemos advertir que si bien es cierto que los programas encaminados a procurar la prevención de los delitos deben tener una repercusión e impacto social, estos deben ir dirigidos para su eficacia, esencialmente, a la subjetividad de las personas, pues deben tener una tendencia a producir un cambio de paradigmas e ideología de las personas para que se obtenga con ello el mismo efecto en lo social, en lo colectivo.

1.2.1.1 Concepto de Prevención

Prevención en sentido general, es decir, sin que la concepción pertenezca o surja de ninguna disciplina del saber en particular, proviene del latín *praevaltio*, y de

acuerdo a la Real Academia de la Lengua Española, significa “acción y efecto de prevenir.”⁹

En efecto, prevenir es la acción o reacción anticipada a un acto o hecho tendiente a producir efectos negativos, con la finalidad de evitar o disminuir al mínimo los daños o riesgos que este acto o hecho bien sea natural o humano pudiese ocasionar, es decir, que a través de la prevención se pretende evitar una dificultad o un daño de cualquier tipo, ya sea sanitario, natural o social, o bien incluso, puede hablarse de prevención cuando se le es notificado a alguien anticipadamente, sobre algún suceso en particular a fin de evitar que este se concrete.

Para Pedro José Peñaloza, prevención es "la preparación y disposición que se hace anticipadamente para evitar un riesgo o ejecutar una cosa".¹⁰

Efectivamente, a través de la prevención como se mencionó anteriormente, se pretende que mediante la anticipación que se realiza al efecto, se evite la concreción de un riesgo mayor al que pudiera producirse en caso de que no ocurriera la medida anticipada, pues en todo caso, lo que se trata es reducir al mínimo una contingencia que de no tomar las medidas anticipadas al efecto, produciría quizá eventos catastróficos.

1.2.1.2 Concepto de Prevención del Delito.

Por prevención del delito debemos entender, por tanto, la acción anticipada a prevenir o disminuir al mínimo las conductas tipificadas por la ley penal como delito.

⁹ Diccionario de la Lengua Española, www.rae.es/recursos/diccionarios/drae, consultado el 24 de noviembre del 2013.

¹⁰ Peñaloza, Pedro José, *Prevención social del Delito: Asignatura Pendiente*, México, Porrúa, 2004, p.8.

Pero la prevención del delito va más allá, se trata en primer término, de identificar clara y precisamente las causas que propician la comisión de las conductas delictivas, y en segundo término, una vez que han sido determinadas, empezar por acotarlas cada vez más hasta lograr que sean erradicadas.

La prevención del delito que más se ha difundido y que por tanto mejor es conocida en la realidad social, es la punitiva o penal, esto es, a través de la imposición de la pena.

La prevención del delito requiere fortalecer todos los órganos de la sociedad, para enfrentar el fenómeno de la delincuencia que se manifiesta en diversas formas, desde la presencia de delincuentes solitarios, hasta las bandas que integran el crimen organizado. Uno de los objetivos de la prevención del delito es garantizar la convivencia social en un clima seguro, tiene como meta el bienestar social, por lo que no se debe permitir el establecimiento de condiciones inseguras o de riesgo, que siempre son aprovechadas en su favor por los delincuentes.¹¹

Sin duda, se requiere que en la prevención de los delitos exista la participación de todos los actores de la sociedad, pues a todos nos afecta, a todos nos cuesta y a todos nos beneficiará. Encontramos por tanto, el objetivo que debe perseguir todo programa de prevención, el bienestar común.

De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas la prevención del delito "engloba las estrategias y medidas encaminadas a reducir el riesgo de que se produzcan delitos y sus posibles efectos perjudiciales para las personas y la sociedad, incluido el temor a la delincuencia, y a intervenir para influir en sus múltiples causas".¹²

Podemos inferir de lo anterior, que para la ONU cobra importancia el aspecto temor, pues en efecto, el índice de la delincuencia genera inseguridad, esto es, el

¹¹ Herrera Pérez, Agustín, *La prevención de los Delitos: Elemento Fundamental en la Seguridad Pública*, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/106/pr/pr6.pdf>, consultado en 14 de noviembre del 2013.

¹² Hikal Wael, *Nuevas Estrategias para la Política Criminológica*, www.slideshare.net/waelhikal/nuevas-estrategias-para-la-politica-criminologica, consultado en 14 de noviembre del 2013.

temor a ser víctima de algún tipo de delito, esta inseguridad puede ser percibida individual, así como en el imaginario colectivo. Lo anterior tiene razón de ser dado que para este organismo, lo más importante es la observancia y protección irrestricta a los derechos humanos, y este concepto de acuerdo a la teoría general de sistemas, no es más que la subjetividad, el aspecto cognitivo del individuo y la colectividad, lo que Luhmann llamaría la mente.

1.2.2 Prevencionismo.

Se le denomina prevencionismo a la teoría relativa de la prevención, pues debemos recordar, que el Derecho Penal fue creado como un mecanismo regulador, el cual se encuentra respaldado por la coerción, es decir, la amenaza del uso de la fuerza del Estado, la que tiene como fin último el persuadir a los individuos de ejecutar un comportamiento que contravenga el ordenamiento penal, a esta coerción le denominamos pena, la cual se instauró como ya mencionamos con anterioridad, para prevenir futuras conductas delictivas, por lo que en función a ella se realizaron diversas teorías.

Una de ellas es la teoría relativa a la pena, en virtud de esta teoría, la prevención de acuerdo al sujeto a quien va dirigida, puede ser clasificada en:

- a) Prevención General Positiva.
- b) Prevención General Negativa.
- c) Prevención Especial Positiva.
- d) Prevención Especial Negativa.

En las dos primeras, es decir, la general positiva y negativa, parafraseando a Zaffaroni, el valor positivo de la criminalización recae sobre los sujetos que no han delinquido, en tanto que en las segundas, la especial positiva y negativa, se refieren a aquellos sujetos que ya han delinquido.

1.2.2.1 Prevención General Positiva.

La prevención general como señala Pedro David¹³ debe estar enfocada a la determinación de los problemas sociales que originan la delincuencia y por consiguiente la violencia, sobre todo en los sectores de la población cuyas condiciones económicas son menores y con ello su nivel social y cultural es en menor medida favorecido, pues debemos recordar que la discriminación y la marginación son factores importantes que pueden incidir en los altos índices delictivos, por lo que para lograr una adecuada prevención, es necesario suprimirlas.

La prevención general positiva está dirigida a la sociedad, y su función es la de lograr la previsión o erradicación de los delitos mediante el hecho de generar una mayor confianza en el Derecho y en la aplicación de las leyes que de él emanan.

"La confianza en el Derecho y en sus ejecutantes, implica la verificación de que a un delito se sigue la aplicación exacta de una pena que las mismas leyes establecen; un sistema de organización donde la corrupción no tiene cabida, de otro modo no se tendría la confianza suficiente en el orden normativo..."¹⁴

Indudablemente, la confianza en el Derecho implica inexistencia absoluta de corrupción, puesto que el apego irrestricto al ordenamiento jurídico y el cabal cumplimiento de lo establecido por este, es lo único que dará certidumbre a la sociedad de que sus derechos están plenamente garantizados, no sólo en los

¹³ "De nada valdrá una modificación del sistema penal judicial, si previamente no se eliminan los factores que hacen a la discriminación, que son precisamente los órganos del sistema judicial penal, los más alejados de todo interés en la prevención general; se refugian en principios de utilidad del castigo y rechazan encarar proyectos de reeducación o de tratamiento en la comunidad". David, Pedro R., *Criminología y Sociedad*, México, INACIPE, 2005, p.155.

¹⁴ García García, Guadalupe Leticia, *Historia de la pena y sistema penitenciario mexicano*, México, Porrúa, 2010, p.44.

cuerpos normativos, sino que también y lo más importante por las autoridades encargadas de aplicarlos.

El jurista Eugenio Raúl Zaffaroni al respecto puntualiza severamente que:

(...) La criminalización se fundaría en su efecto positivo sobre los no criminalizados, pero no para disuadirlos mediante la intimidación, sino como valor simbólico productor de consenso y, por ende, reforzador de su confianza en el sistema social en general (y en el sistema penal en particular (...)) una persona sería criminalizada porque de ese modo se normaliza o se renormaliza la opinión pública, dado que lo importante es el consenso que sostiene al sistema social.¹⁵

Al decir de Zaffaroni, lo que se pretende a través de la prevención general positiva es disuadir a los individuos del castigo que sobrevendrá para aquellos sujetos que no pueden contener sus impulsos de delinquir, pero como en esta postura se parte de que la prevención es adoptada por la colectividad mediante el convencimiento de que es satisfactoria para sí en lo individual y para la propia colectividad en su conjunto, luego entonces, su aplicación es aceptada, y se persiste en la idea de que es positivo el seguir conteniendo dichos impulsos.

1.2.2.2 Prevención General Negativa.

Al igual que la prevención general positiva, también está dirigida a la sociedad en general, pero a diferencia de la anterior, su función es la de prevenir los delitos por medio de la intimidación, es decir, que mediante la imposición de un castigo ejemplificador se obtendrá el convencimiento de quien pretenda cometer un acto ilícito, a efecto de que no le suceda lo mismo, pero no se habla de tortura, o de penas que sean violatorias de los derechos humanos, lo que se pretende es que a través de la imposición de la pena se logre infundir el temor a ser acreedor de una sanción similar. Se pretende disuadir a quien no ha delinquido de hacerlo a través de la pena.

¹⁵ Zaffaroni, Eugenio Raúl, *Derecho Penal Parte General*, 2ª. ed., México, Porrúa, 2005, p.60.

Pero cabe señalar que la pena debe guardar una proporcionalidad al daño que con la conducta delictiva se originó. Al respecto, Leticia García advierte que "...el delincuente, como miembro de la comunidad, tiene que responder por sus hechos en la medida de su culpabilidad para la salvaguarda de aquella".¹⁶

Efectivamente, esta expresión ejemplifica el principio de equidad, a cada acción corresponde una reacción de igual magnitud, esto es, la pena se aplicará en función de la acción cometida.

La contrargumentación de esta teoría la manifiesta explícitamente Zaffaroni cuando enuncia que:

Esta teoría permite legitimar la imposición de penas siempre más graves, porque nunca se logra la disuasión, como lo prueba la circunstancia de que los crímenes se siguen cometiendo. De este modo, el destino final de este sendero es la pena de muerte para todos los delitos, pero no porque con ella se logre la disuasión, sino porque agota el catálogo de males crecientes con que se puede amenazar a una persona. El discurso intimidatorio ejemplarizador, (...) desemboca, (...) en un general derecho del estado a la obediencia de sus súbditos.¹⁷

Indudablemente, como es bien sabido ni la pena y mucho menos el endurecimiento de la misma, nunca ha sido la solución para evitar o prevenir la comisión de los delitos, además de que la pena es percibida como una medida plena de control social, no ha llegado a cumplir con el objetivo de ser ejemplificadora, aún la pena de muerte.

1.2.2.3 Prevención Especial Positiva.

La Prevención especial positiva, va dirigida específicamente a las personas que han incumplido un deber jurídico mediante la acción o la omisión de una conducta de la cual tenía obligación de observar. Este tipo de prevención tiene por objetivo que el individuo que ha cometido una conducta delictiva logre su

¹⁶ García García, Guadalupe Leticia, *Op. cit.*, p.45.

¹⁷ Zaffaroni, Eugenio Raúl, *Op. cit.*, p.59.

reinserción, por medio de la pena privativa de libertad, es decir, el tratamiento penitenciario, la prisión. Esta teoría dio legitimación al poder punitivo.

Zaffaroni manifiesta expresamente que la prevención especial positiva, nunca ha logrado su cometido e incluso puede resultar absolutamente contraproducente al expresar que:

La criminalización secundaria deteriora al criminalizado y más aún al prisionalizado. Se sabe que la prisión comparte las características de las instituciones totales o de secuestro y la literatura coincide en su efecto deteriorante, irreversible en plazos largos. Se conoce su efecto regresivo, al condicionar a un adulto a controles propios de la etapa infantil o adolescente y eximirle de las responsabilidades propias de su edad cronológica.¹⁸

Al respecto podríamos parafrasear a Goffman quien advirtió que las instituciones totales entendiéndose por tal aquellas en las que un individuo pasa la mayor parte de su tiempo, o la totalidad de este, pues implica reclusión temporal, mortifican o incluso destruyen el yo de los individuos, e incluso, pueden llegar al caso extremo de destruirlo mediante los ritos de pasaje a los que son sometidos quienes ahí ingresan ya que estos son degradantes y violatorios de la individualidad y el auto respeto. Por lo que un individuo que se encuentra en tales circunstancias emocionales difícilmente logrará su readaptación social, por lo que su reinserción a la misma sería contraproducente y hasta peligroso.

Por otra parte, que sucede cuando un preso es liberado y reinsertado a la sociedad, siempre cargará con el estereotipo de ex presidiario, que empleador por ejemplo, querrá contratarlo aunque se le manifieste expresa y ampliamente que está rehabilitado, que tiene el firme deseo y propósito de comportarse correctamente, será difícil su situación fuera de la cárcel puesto que siempre estará etiquetado con el rol de ex delincuente y ex presidiario, y por ende, tenderá a delinquir nuevamente para ser puesto en el lugar al que psicológica y socialmente pertenece, es decir,

¹⁸ *Ibidem*, pp. 62 y 63.

tenderá a seguir ostentando su rol, su etiqueta, parafraseando a Pedro David, este sujeto ha perdido el sentido de su autonomía.

1.2.2.4 Prevención Especial Negativa.

Al igual que la prevención especial positiva, va dirigida específicamente a quien ya ha cometido un delito, pero posee una marcada diferencia con la anterior, pues a través de ésta se pretende segregar o neutralizar al delincuente. Esta es una medida extrema, pues si se parte del hecho que ya se intentó reinsertar en la sociedad a un sujeto que ha delinquido, este reincidió, sólo queda separarlo de ésta, someterlo por lo tanto, a la prisión de máxima seguridad, pues la reincidencia implica peligrosidad, puesto que el primer castigo impuesto por la comisión de un delito no cumplió con el objetivo de mostrarle lo que no debía ser correcto, no sirvió de ejemplo, al contrario lo transformó en un individuo peligroso para la sociedad.

Zaffaroni puntualiza al respecto que:

La prevención especial negativa la criminalización también se dirige a la persona criminalizada, pero no para mejorarla sino para neutralizar los efectos de su inferioridad, a costa de un mal para la persona, pero que es un bien para el cuerpo social...:cuando las ideologías re fracasan o se descartan, se apela a la neutralización y eliminación.¹⁹

Evidencia perfecta y claramente que el proceso de prisionalización como él lo denomina de nada sirve para readaptar a un sujeto que ya ha sido criminalizado y estereotipado, lo que resulta contraria y contraproducente, pues como es bien sabido la prisión sólo sirve para profesionalizar a los delincuentes, al haber sido ya marcado por la sociedad como delincuente, incluso el propio sujeto tendrá la necesidad de ostentar el estereotipo que ya se ha creído.

¹⁹ *Ibidem*, p. 64.

1.2.3 Tipos de Prevención.

Esta es otra clasificación que durante el desarrollo de la presente investigación se ha encontrado, y que a diferencia de la anterior, se realiza en función al momento en que deben aplicarse las medidas encaminadas a la prevención de los delitos.

1.2.3.1 Prevención Primaria.

La prevención primaria se encuentra constituida por aquellas actividades de carácter general que tienen como objetivo el saneamiento social mediante los programas que se implementan desde este tipo de prevención, se espera que se evite o reduzca la incidencia de conductas delictivas mismas que traen como consecuencia riesgos a la comunidad.

Este tipo de prevención se halla referida a un determinado problema y actúa sobre los factores que lo generan, es decir, los llamados factores criminógenos. Este tipo de prevención comienza con la educación primaria y continua en la secundaria, está dirigida a padres, docentes y jóvenes en edad de adolescencia, pues en esta edad donde se desencadena la rebeldía y con ello la propensión a cometer actos ilícitos o delictivos.

Este tipo de prevención es una actividad propia del Estado puesto que está constituida en políticas públicas, sociales y económicas y es ejercida a través de sus órganos de gobierno y está constituida por el conjunto de acciones que tienden a anticipar los impulsos o motivaciones delictivas, sustentada programas que se encuentran fundamentados en la política criminal, es decir, que identifica cuales son las condiciones del ambiente físico y social que propician oportunidades para el delito o precipitan los actos criminales, que podría ser definida de manera sucinta como el conjunto de medidas adoptadas para evitar el surgimiento del delito.

1.2.3.2 Prevención Secundaria.

La prevención secundaria es aquella que se ejerce sobre personas de las que se pueda afirmar tienen la posibilidad o la probabilidad de cometer delitos o de adoptar una forma de vida que las pueda hacer especialmente peligrosas, esto es sobre los reincidentes.

La prevención secundaria está orientada a intervenir, de forma ordenada, sobre personas o grupos de personas, previamente identificados, afectados ya por factores de riesgo impelentes, por su propia naturaleza o circunstancias, a comportamientos antisociales, para que no caigan en ellos. Hace frente a esos factores de riesgo en el sentido en que se encuentren en las personas o grupos concretos. Sea por vía directa o indirecta. Dentro de su radio de acción se encuentra, también, la protección de las probables víctimas.²⁰

El punto trascendental de este tipo de prevención se halla en la política de justicia penal y su organización puesto que se enfoca esencialmente a la identificación temprana de las condiciones criminógenas y de las influencias que pudiesen llevar a un sujeto a reincidir.

1.2.3.3 Prevención Terciaria.

La prevención terciaria tiene como objetivo principal y fundamental, evitar que personas que ya han delinquido o incurrido en actividades especialmente peligrosas, persistan en su conducta transgresora.

Por tanto, podemos inferir que se ocupa de la prevención de la reincidencia, y es ejercida esencialmente a través de medidas represivas.

²⁰ Herrero Herrero, César, *La realización de las formas de prevención secundaria y terciaria en el campo de la delincuencia de menores*, <http://libros-revistas-derecho.vlex.es/vid/realizacion-secundaria-campo-delincuencia-292258>, consultado en 14 de noviembre de 2013.

1.2.4 Teorías de la Prevención del Delito.

Las teorías que cobran mayor relevancia en función de la prevención de los delitos, son la Teoría Situacional del Delito y la Teoría del delito de oportunidad, éstas teorías surgen a efecto de la falta de resultados obtenidas por las anteriores y como respuesta de las autoridades ante la sociedad para decir que en virtud de que la represión, el castigo y el control, no han surtido los efectos deseados, luego entonces, y antes de darnos por vencidos damos creación a la última oportunidad de tratar de lograr una eficaz prevención y disminución de la violencia y las conductas delictivas.

Versaremos nuestro análisis en lo expuesto al efecto por el autor Jesús Camacho en un ensayo denominado: “La prevención del delito situacional”.

1.2.4.1 Teoría Situacional del delito.

Esta teoría se basa fundamentalmente en el hecho de tratar de evitar las oportunidades que facilitan o promueven la comisión de los delitos (dice un viejo adagio, la ocasión hace al ladrón), es decir, como su nombre lo indica, evitar propiciar las situaciones favorables para que un individuo cometa una acción o conducta delictiva.

Así mismo, advierte que son cinco las formas por las cuales se puede modificar una situación para evitar que ésta se convierta potencialmente en delito, las cuales fueron desarrolladas en función , a su vez, a dos teorías, la teoría de la oportunidad y la teoría de la selección racional, y son , a saber:

1. Incrementar el esfuerzo que un individuo debe realizar para la comisión del delito.

2. Así mismo, incrementar el riesgo que el sujeto debe enfrentar para la realización del mismo.

3. Reducir los beneficios o satisfactores que el individuo pudiese obtener tras la comisión del delito.

4. Limitar las excusas, que el sujeto puede emplear para tratar de racionalizar su proceder, esto es limitar las excusas que pudiese dar para justificar la comisión de un delito.

5. Reducir o evitar las provocaciones que puedan incidir en una persona para que pudiese cometer una conducta delictiva.

1.2.4.2 Teoría del delito de oportunidad.

Esta teoría sostiene que la oportunidad hace al delincuente, esto es, que toda persona pudiese si la ocasión se presenta, cometer una conducta ilícita, si la oportunidad se presta al efecto.

Tiene 10 principios y son los siguientes:

1. Las oportunidades constituyen un papel fundamental en la comisión de los delitos, cualquiera que sea el delito en cuestión pues, pueden incidir en la conducta de un individuo para la realización de una conducta delictiva, no sólo los objetos sobre los que recaiga la acción, o bien los sujetos, sino la situación misma e incluso el lugar en el que se sitúe quien pudiese cometer una conducta delictiva.

2. Este tipo de delitos son sumamente específicos, es decir, que tienen patrones o características particulares y comunes.

"La teoría de la oportunidad del delito ayuda a clasificar estas diferencias de forma tal que las decisiones tomadas sean aquellas que produzcan las respuestas y las acciones preventivas más convenientes".²¹

3. La oportunidad para que se cometa un delito puede ser temporal o espacial. Como bien sabemos existen zonas propicias para que quienes se dedican a delinquir tengan mejores condiciones para realizarlo, o bien existen zonas donde la delincuencia ha tomado para sí como su área de trabajo por llamarlo de alguna manera, denominadas como zonas de alta peligrosidad. Así como existen horarios en que las condiciones climatológicas o el horario facilitan el fenómeno delictivo, incluso ciertos días de la semana.

4. Los delitos de oportunidad dependen de los hábitos o rutinas que posean las posibles víctimas.

5. Un delito puede convertirse a su vez en la oportunidad para cometer otro. Por ejemplo en el robo si la persona opone resistencia se puede cometer lesiones, o bien cuando un acto delictivo es realizado con éxito, brinda la confianza al individuo de volver a hacerlo.

6. Ciertos bienes inmuebles pueden ser de mayor acceso para la comisión de los delitos de oportunidad, sobre todo aquellos de fácil transportación.

7. Los cambios sociales y los avances tecnológicos dan pauta a nuevos delitos de oportunidad.

8. La reducción de oportunidades trae consigo la prevención de los delitos.

²¹ Camacho, Jesús, *La prevención del delito situacional*, http://www.popcenter.org/library/pdfs/espanol/scp_esp.pdf, consultado el 14 de noviembre del 2013.

9. Pero no en todos los casos la reducción de oportunidades podrá garantizar la reducción del mismo.

10. El trabajo conjunto por parte de las autoridades y la sociedad para reducir las oportunidades puede producir el mismo impacto en una demarcación o jurisdicción diferente.

1.3 El Delito y la Violencia.

Las conductas lesivas de la moral, la individualidad de los sujetos, de su integridad física, o bien de la sociedad en su conjunto, se realizan desde la aparición del hombre sobre la tierra, pero no fue sino hasta el surgimiento del Derecho Penal y la tipificación de dichas conductas como delictivas, es decir, en contra del ordenamiento jurídico penal, que aparece y se desarrolla el término delito.

Las conductas delictivas y el empleo de la violencia en diversidad de acciones humanas, es ya conocido desde la antigüedad, pues no se estableció ningún magno imperio o no se derrocó otro sino fue a través del ejercicio de la violencia, y es debido al hecho de que al igual que los delitos, en los últimos años se ha agudizado, es que cobra importancia para ser motivo de análisis del presente trabajo de investigación.

El delito, ha sido a lo largo de la historia, objeto de estudio de diversas disciplinas del conocimiento, como la sociología, para la cual, el delito es un "hecho" con trascendencia social, por lo que intenta establecer las causas que en este mismo entorno, donde se desenvuelve un individuo influyen en la conducta del mismo y lo lleven a transgredir la ley, así como el impacto que dichas conductas delictivas producen en la sociedad, esto es, las consecuencias sociales del delito, llamadas construcciones sociales.

Y esto es así puesto que si partimos de la premisa de que una estructura social está en constante evolución como consecuencia de que quienes la integran

son individuos con características propias, con una subjetividad particular, esta evolución propicia una transformación a toda su estructura y trastoca a todas las esferas de la misma, por ende, se transforman también los individuos que la conforman y con ello surgen nuevas formas de delinquir, aparecen nuevos tipos penales.

Es por ello que el estudio aportado por la Sociología de todos estos fenómenos que dieron origen a dicha transformación y las repercusiones que en la sociedad y en los propios individuos ha traído aparejada, sirven al Derecho pues parafraseando al autor Pedro David es éste último quien vive la conducta concreta, quien está en proceso de socialización de la vida humana en general, de cada individuo, de cada familia, de cada sociedad.

Pero para que este derecho tenga una aplicación correcta, para que las normas jurídicas que de él emanan sean acordes, congruentes y justas, no deben ignorar la realidad social, no deben ignorar las condiciones de cambio socio-cultural que han propiciado la transformación de la estructura social, por lo tanto, si en realidad queremos evitar la transgresión de la ley, esto es la comisión de conductas delictivas y violentas, debemos fundamentar las mismas en los estudios etnográficos que nos brinda la sociología, aquí cabría evocar a Enrico Ferri quien decía que el delito es una expresión de un aspecto necesario del mundo, y por tanto todo el mundo converge en su negatividad.

Por su parte la psicología, interviene y se relaciona con el derecho para estudiar el delito y sus actores, no solo en lo concerniente al delincuente , puesto que también tiene injerencia en la evaluación y entrenamiento de los legisladores jueces, abogados, testigos, administradores del Estado y a todo el público en general que esté interesado en la impartición y aplicación de la justicia, así mismo interviene en la evaluación y construcción de los perfiles de la personalidad de los cuerpos policíacos y en su entrenamiento para su debida actuación y proceder en la persecución y detención de los delincuentes. Una intervención harto importante y

poco difundida pero de grandes repercusiones, es en lo que respecta a la atención a las víctimas de los delitos que en realidad son las que requieren más altamente una ayuda profesional, aquí la psicología cobra especial relevancia puesto que su papel es el de determinar la gravedad y alcance de las alteraciones psico-emocionales sufridas tras la vivencia del episodio delictivo y es de consideración trascendente si en verdad se quiere una adecuada asimilación y procesamiento de los hechos y con ello una salud mental óptima que inhiba repercusiones posteriores individual y socialmente. Pero la intervención más difundida y trascendental es en la medida en que intenta determinar como la psique (razón o motivación) de un individuo en particular, determina su proceder llevándolo a cometer conductas delictivas, esto es, intenta descubrir las características internas del individuo que lo llevan a delinquir. Al respecto, Jiménez Burillo manifiesta que:²²

Es el capítulo más abundantemente investigado, incluye desde los motivos del delincuente al estudio de los procesos psicológicos involucrados en la declaración – errores de memoria, perceptivos, estereotipias, etc.- pasando por los informes legales –sobre la incapacidad mental o e evanescente y “peligroso” concepto de “peligrosidad social”- (...) En las prisiones –donde ya existen desde hace años (...) un cuerpo técnico en el que militan psicólogos- los trabajos de clasificación- no rutinarios, sino orientados al ulterior tratamiento voluntario, (...) son típicos de esta función evaluadora.

En virtud de lo anteriormente escrito, podemos evidenciar la importancia de la incursión de otras disciplinas diferentes al derecho dentro de la política criminal, en función de la prevención de los delitos y la violencia, pues se debe tomar en cuenta la personalidad del individuo, es decir, su subjetividad dado que es un factor que incide determinadamente en la delincuencia y en la desviación, ya que ésta es un elemento complejo que se integra en virtud de distintos componentes que se desarrollan y estructuran a través del proceso de aprendizaje, estos elementos se interrelacionan entre sí, y al mismo tiempo con el ambiente exterior en los ámbitos social, cultural y normativo, pues debemos recordar que cada individuo es el

²² Jiménez Burillo, Florencio y Clemente Miguel (coord.), *Psicología Social y Sistema Penal*, España, Alianza editorial, 1986, p.24.

resultado de sus vivencias y experiencias de los rituales de pasaje que la sociedad misma le exige, por lo que si estos elementos se construyen de manera armónica tendremos casi la certeza de que la personalidad del individuo será positiva y no dará problemas, pero si por el contrario estos factores se distorsionan durante el proceso de aprendizaje se da entonces como resultado, la conducta desviada y por ende la conducta delictiva.

1.3.1 Concepto de Delito.

Etimológicamente, la palabra delito deriva del latín *delinquere*, que significa abandonar o apartarse del buen camino, que en este caso es el señalado por la ley.

Muchos estudiosos del derecho han tenido a bien expresar de acuerdo a su conocimiento, conceptos de lo que debe entenderse por delito, en virtud de lo anterior, es de relevante importancia hacer alusión a las diversas concepciones de los exponentes más importantes que materia de delito han expresado.

Para Frank Von Liszt desde su perspectiva naturalística, el delito se genera a partir de una acción humana, la cual es el impulso de la voluntad que a su vez genera un movimiento corporal, que supone como consecuencia un resultado material, de tal suerte, que para que el delito pueda ser castigado, se requiere la relación de causalidad entre el acto y el resultado.

Para Francisco Carrara, perteneciente a la escuela clásica, la cual considera que el delito es un ente jurídico, creado por la ley penal y no un fenómeno social, es decir, que el delito es el resultado de la contradicción entre el hecho del hombre y la ley, por lo que no es propiamente una acción sino una infracción, cuya esencia es entonces la antijuridicidad, define al delito como "la infracción de la ley del Estado, promulgada para proteger la seguridad de los ciudadanos, y que resulta de

un acto externo del hombre positivo o negativo, moralmente imputable y políticamente dañoso".²³

Por su parte Rafael Garófalo, defensor de la corriente positivista, que propone fijar el contenido material de este término en todas las sociedades y tiempos, propone la siguiente definición de delito, y advierte que este, es "la violación de los sentimientos altruistas de probidad y de piedad, en la medida media indispensable para la adaptación del individuo a la colectividad"²⁴

Ricardo Nieves, al respecto expresa que:

Para saber que es el delito, es decir, las características que tiene un hecho para ser tipificado de tal, inferiremos que los delitos no son más que conductas humanas. Ahora bien, el delito es la conducta de un hombre, pero no toda conducta del hombre puede ser calificada delito. De manera que esta conducta debe estar prohibida por algún dispositivo (legal) que la exprese, y solamente adquirir el carácter cuando la conducta se adecue a esa fórmula legal.²⁵

Para Eugenio Raúl Zaffaroni, "el delito no es un concepto que se compone sumando elementos, un doble juego de valoraciones acerca de una acción humana, que la pretensión del ejercicio del poder punitivo debe superar, para que los jueces puedan habilitar su paso en determinada cantidad y forma".²⁶

De lo anteriormente citado, podemos manifestar que para Zaffaroni el delito es una conducta humana contraria a lo establecido por el poder punitivo el cual delimita la actuación de los jueces.

El Código Penal Federal en su artículo 7, define al delito como el acto u omisión que sancionan las leyes penales.

²³ Carrara, Francesco, *Programa de Derecho Criminal Parte General*, Bogotá, Temis, 1988, volumen I, p.43.

²⁴ *Ibidem*, p.62.

²⁵ Nieves, Ricardo, *Teoría del Delito y Práctica Penal, Reflexiones Dogmáticas y mirada crítica*, México, Ministerio Público, Escuela Nacional del Ministerio Público, 2010, p.16.

²⁶ Zaffaroni, Eugenio Raúl, *Op. cit.*, p.379.

En los delitos de resultado material también será atribuible el resultado típico producido al que omite impedirlo, si éste tenía el deber jurídico de evitarlo. En estos casos se considerará que el resultado es consecuencia de una conducta de omisión, cuando se determine que el que omite impedirlo tenía el deber de actuar para ello, derivado de una ley, de un contrato o de su propio actuar precedente.

El delito es:

I. Instantáneo, cuando la consumación se agota en el mismo momento en que se han realizado todos sus elementos constitutivos;

II. Permanente o continuo, cuando la consumación se prolonga en el tiempo,
y

III. Continuado, cuando con unidad de propósito delictivo, pluralidad de conductas y unidad de sujeto pasivo, se viola el mismo precepto legal."

De lo anteriormente expuesto, podemos concluir que la mayoría de los autores coinciden en que delito es toda conducta humana de acción, o bien de omisión, que es contraria al ordenamiento jurídico penal.

1.3.2 Concepto de Violencia.

La violencia es un problema social, que reviste importancia puesto que se ha convertido en uno de los problemas centrales de nuestro país pues constantemente estamos expuestos a ella y a través del presente trabajo de investigación, pretendemos contribuir a su prevención y disminución, pues estamos conscientes que el ejercicio de ésta produce que los individuos se conviertan en víctimas de ella.

La palabra violencia deriva del latín *violentia*, que puede ser referida como la cualidad de violento, o bien como la acción de violentar, o violentarse. Podemos expresar que lo violento corresponde a aquello que se halla fuera de su natural y

normal estado; acción que se ejecuta con fuerza o brusquedad, o bien, aquello que se realiza en contra de la voluntad de sí mismo o de otro.

La violencia de acuerdo con la Organización Mundial de la Salud, es “el uso intencional de la fuerza física o del poder para amenazar o agredir a uno mismo, a otra persona, a un grupo o comunidad, que resulta o tiene gran posibilidad de terminar en lesión, muerte, daño psicológico de privación o un problema de desarrollo.”²⁷

En efecto, la violencia implica una acción agresiva para sí o para otro que desencadena conductas delictivas como las lesiones o el homicidio, lo que necesariamente implica daño no sólo físico contra quien es ejercida, sino también daño psicológico, también podemos puntualizar que esta violencia puede ejercerse en contra de otra persona o de sí mismo, lo que se traduce en la agresión a la persona contra quien se ejerce sino que trae una repercusión familiar, y por ende, social.

Por su parte el autor José Luis Díaz, puntualiza al respecto que:

La palabra violencia se aplica en general a cualquier evento que ocurre con fuerza extraordinaria, como puede ser un tifón, un sismo, un choque de trenes. En referencia a las interacciones sociales se habla de violencia cuando se cumplen dos condiciones: la primera es el despliegue o la aplicación de una agresión intensa que impone daños graves a personas o sus propiedades y la segunda concierne a la utilización de esa fuerza lesiva contra lo que se considera natural, justo, moral o legal.²⁸

De la postura anterior podemos concluir que violencia implica agresión, y agresión, implica por ende daño en todas las esferas en que éste pueda permear.

²⁷ Medina-Mora, María Elena (coord.), *La agresión y la Violencia, Una mirada multidisciplinaria*, México, El Colegio Nacional, México, 2011, p.5.

²⁸ *Ibidem*, p.42.

En virtud de lo anterior, encontramos que la violencia puede ser clasificada en función a quien va dirigida en:

a) Violencia autodirigida, encontramos aquí cualquier forma de autoagresión, como la autoflagelación, la automutilación, y en el más drástico de los casos, el suicidio. El suicida al decir de Víctor Payá, es un homicida en potencia que mata su cuerpo imaginando que es el de otra persona a quien trata de afectar emocionalmente, imposibilitándolo con ello de que pueda sostener una relación más con otra persona, pues la decisión de una persona de quitarse la vida se da en un momento y lugar específicos que marcan la memoria del grupo familiar, puesto que uno de las posibles causas del suicidio pudiese ser la venganza.

Los efectos del suicidio son evidentes pues muestran parafraseando a Payá la sociedad desgarrada, por innumerables causas que no sólo afectan y laceran al sujeto que decide arrebatarse la vida por propia mano, sino a la familia, a la sociedad misma y a sus instituciones.

“El hombre que decide levantar la mano contra sí mismo no lo hace por un arrebatado inmediateista, aunque el sujeto así sea vivido por los demás. Sin duda, la muerte irrumpe desprevenidamente en el medio familiar y social provocando un “pinchazo de anomia” consecuencia de la pérdida que sufre el grupo.”²⁹

b) Violencia ejercida en contra de otra persona, en este apartado podemos encontrar cualquier caso de violencia física, verbal, emocional, psicológica o de cualquier otro tipo incluyendo la negligencia ejercida en cualquier ámbito de la vida, ejemplo de ello, citaremos la violencia familiar en todos sus tipos, el acoso sexual, laboral, así como la resultante de la comisión de conductas delictivas, como en el

²⁹ Payá, Víctor A. (coord.), El Don y la palabra: un estudio socioantropológico de los mensajes póstumos del suicida, México, UNAM-FES Acatlán, 2012, p. 49.

robo con violencia, las lesiones, la violación hasta llegar al grado máximo de esta, el homicidio.

c) Violencia colectiva, social o política, que es aquella que se realiza de manera masiva, citando como ejemplos el terrorismo o la cometida por el crimen organizado.

1.4 Cultura de la Legalidad.

Este apartado del capítulo primero, que podría ser considerado medular, en virtud de que es el objeto de estudio de la presente investigación, y de su definición y correcta precisión estaremos en la posibilidad de determinar su eficacia dentro de los programas de seguridad pública y social como mecanismo para prevenir la violencia y el delito. Hablamos de seguridad pública y social, puesto que el primero es un término que se maneja de esta forma en las políticas públicas y hace referencia a lo que no incumbe a lo privado, lo que pertenece a todos sin restricción, y podríamos incluso agregar que pertenece a todos en particular, y a nadie en lo individual, y agregamos el adjetivo social puesto que incumbe a la sociedad entendido esto como aquello que es beneficioso para la misma.

1.4.1 Concepto de Cultura.

La palabra cultura proviene del latín *cultus* que significa cultivo, que a su vez deriva de la voz *colere* que significa cuidado del campo o del ganado, el cual tiene una diversidad de significados desde el punto de vista de la disciplina del conocimiento que trata de definirla.

Etimológicamente la palabra cultura, tiene un origen clásico, tomado del expresado por Cicerón, quien decía que cultura (*cultura animi*) es la cultivación del alma, el cual era la máxima aspiración del ser humano.

El término cultura ha tenido a lo largo de la historia diversas acepciones, citaremos a continuación algunos ejemplos relevantes:

En 1930, Franz Boas advirtió que “la cultura incluye todas las manifestaciones de los hábitos sociales de una comunidad, las reacciones del individuo en la medida en que se van afectadas por las costumbres del grupo en que vive, y los productos de las actividades humanas en la medida que se van determinadas por dichas costumbres”³⁰

La definición anteriormente citada podemos ver que es una postura netamente sociológica, puesto que nos habla de que la cultura es todo aquel aspecto perteneciente a la sociedad que incide preponderantemente en los individuos y le dan una perspectiva pero fundamentalmente una identidad.

Por su parte B. Malinowski expresó desde su perspectiva que la cultura es:

Esta herencia social es el concepto clave de la antropología cultura, la otra rama del estudio comparativo del hombre. Normalmente se la denomina cultura en la moderna antropología y en las ciencias sociales. (...) La cultura incluye los artefactos, bienes, procedimientos técnicos, ideas, hábitos y valores heredados. La organización social no puede comprenderse verdaderamente excepto como una parte de la cultura³¹

Esta es básicamente una definición de tipo antropológico que advierte que la cultura emana de esta rama de las ciencias sociales, la cual proviene de todo un bagaje ancestral de usos, conocimientos, ideología, así como artefacto y bienes que le dan pertenencia a un individuo a un determinado grupo.

En el año de 1957 el antropólogo estadounidense W. H. Goodenough manifestaba por su parte que:

La cultura es una sociedad consiste en todo aquello que conoce o cree con el fin de operar de una manera aceptable sobre sus miembros. La cultura no es un fenómeno material: no consiste en cosas, gente, conductas o emociones. Es más bien una

³⁰ *Culturas Estéticas*, <http://www.monografias.com/trabajos13/quentend/quentend.shtml>, consultado en 14 de noviembre del 2013.

³¹ *Ídem*.

organización de todo eso. Es la forma de las cosas que la gente tiene es su mente, sus modelos de percibir las, de relacionarlas o de interpretarlas.³²

Esta es otra visión antropológica donde Goodenough nos expresa que la conducta se crea en el imaginario colectivo, pues es el conjunto de todo aquello que la colectividad cree y piensa, relaciona e interpreta y brinda organización.

Marvin Harris, antropólogo estadounidense considerado el creador del materialismo cultural manifestó que:

La cultura alude al cuerpo de tradiciones sociales adquiridas que aparecen de forma rudimentaria entre los mamíferos, especialmente entre los primates. Cuando los antropólogos hablan de una cultura humana normalmente se refieren al estilo de vida total, socialmente adquirido, de un grupo de personas, que incluye los modos pautados y recurrentes de pensar, sentir y actuar.³³

Postura sumamente interesante puesto que desde su perspectiva, considera que hasta el reino animal puede tener su propia "cultura" la cual aparece de una manera elemental, y que para que pueda hablarse de una cultura humana propiamente dicha, deben confluír los elementos que nos hacen pertenecer a esta especie: sentimientos, pensamientos y acción.

Para el inglés Anthony Giddens, quien es reconocido por su teoría de la estructuración, establece que "cultura se refiere a los valores que comparten los miembros de un grupo dado, a las normas que pactan y a los bienes materiales que producen. Los valores son ideales abstractos, mientras que las normas son principios definidos o reglas que las personas deben cumplir".³⁴

En esta definición podemos observar que el elemento que cobra importancia para poder establecer una definición de cultura son los valores, los cuales a su vez son traducidos a normas que le dan cohesión a la sociedad.

³² *Ídem.*

³³ *Ídem.*

³⁴ *Ídem.*

Una definición que dentro del presente estudio no podía quedar de lado es aquella advertida por el sociólogo Edward Tylor que dice que cultura es:

...Aquel todo complejo que incluye el conocimiento, las creencias, el arte, la moral, el derecho, las costumbres, y cualesquiera otros hábitos y capacidades adquiridos por el hombre. La situación de la cultura en las diversas sociedades de la especie humana, en la medida en que puede ser investigada según principios generales, es un objeto apto para el estudio de las leyes del pensamiento y la acción del hombre.³⁵

En esta definición de carácter sociológico descriptiva, nos brinda una serie de elementos mucho más amplios que incluyen ya una visión del hombre como ente poseedor de características internas y externas, por tanto, podemos decir, que es una definición científica y sistémica, pues enumera una serie de variables.

En virtud de lo anteriormente citado, la palabra cultura, posee, por tanto, dos acepciones principales:

1. Como la posesión o gusto por las bellas artes, y un alto conocimiento de diversas disciplinas del saber, adquiridas en virtud del desarrollo del intelecto, a través del estudio y la lectura esencialmente, de aquí la frase "...es una persona muy culta".

2. Como el conjunto de costumbres, usos, tradiciones, actos y prácticas, económicas, sociales y de toda índole, pertenecientes a una sociedad o un grupo o subgrupo de ella, (por ejemplo, la sociedad mexicana, la sociedad maya, los punketos, etcétera).

Desde el punto de vista sociológico la cultura es una construcción social referente a toda aquella información que se ha transmitido social y no

³⁵ Muñoz Corvalán, J., "La cultura en la sociedad actual", en *Contribuciones a las Ciencias Sociales*, Noviembre 2012, www.eumed.net/rev/ccss/22/. consultado el 14 de noviembre del 2013.

genéticamente, de generación en generación adquirido a través del aprendizaje, por tanto, es la herencia de la vida social, y se puede clasificar en tres tipos:

1. Cultura oficial o dominante, la cual, establece los parámetros sociales, religiosos, legales y económicos y de toda índole que dan dirección a los demás sectores de la sociedad. Aquí se establecen pues, los estándares o directrices que regirán la vida social de todos los individuos pertenecientes a una sociedad determinada.

2. Cultura de masas, su fundamento es la producción y el consumo estándares, y por tanto, está dirigida a los sectores de la población que no tienen acceso a los altos niveles de la cultura dominante.

3. Cultura popular, que como su nombre lo indica, corresponde a las clases sociales más desvalorizadas, denominadas clases subalternas, es decir, quienes no ostentan el poder.

Esta clasificación se realiza en función a la acción cultural y a la acción sociocultural, para lo cual debemos citar las definiciones que al respecto, expresó Genevieve Poujul diciendo que debemos entender a:

La acción sociocultural como el camino para facilitar la expresión y la creatividad de los individuos en el seno de los grupos, las colectividades, las instituciones y comunidades" y "la acción cultural parte de productos culturales elaborados y de condiciones propias del ámbito creativo, buscando los caminos para ponerlos en relación con el público, en particular el más desfavorecido.³⁶

Desde el punto de vista jurídico no existe un concepto del término cultura, pero cobra trascendencia pues conduce a la delimitación de las fronteras de la regulación jurídica, en cuanto a los límites que debe tener el derecho en las relaciones sociales. Por otra parte, incluir el Derecho en la cultura de la sociedad, determina en qué nivel se encuentra el desarrollo jurídico de una sociedad

³⁶ *Ídem.*

determinada, y por ende, crea las condiciones idóneas para que se reflejen adecuadamente las necesidades sociales imperantes, lo que contribuye a la eliminación o desarrollo, a su vez, de otros elementos de la cultura, es decir, entre cultura y derecho existe una relación simbiótica.

El estudio del problema del derecho y la cultura contribuye a la investigación de nuevos aspectos de un fenómeno político-jurídico como es la legalidad. Incluso en su estado embrionario, la legalidad fue una contribución enorme a la cultura humana..., reflejó el hecho de que el hombre había adquirido conciencia de sus derechos de libertad y de la protección de éstos por el Estado. La legalidad, igual que la democracia, es una de las mayores conquistas de la civilización y la cultura humanas, que encarnaron la milenaria experiencia de organización política de la sociedad y la convivencia humana, que reflejaron los principios que, en una u otra forma, en mayor o menor grado, protegen al individuo contra la arbitrariedad de las autoridades, a las masas contra la anarquía de algunos individuos y a la sociedad en su conjunto contra la violencia por parte de una minoría³⁷

De lo anteriormente expuesto, podemos inferir que dicha relación simbiótica entre derecho y cultura ha sido uno de las más grandes retos conquistados por la humanidad pues ha dado paso a la construcción de cuerpos normativos acordes a la realidad imperante, y lo más importante, es que gracias a la incorporación del derecho a la cultura y viceversa, se posibilita el conocimiento de dichos cuerpos normativos a quienes van dirigidos, y por ende, se propicia su exigibilidad y respeto.

Por otra parte, la inclusión de la cultura como bien jurídico tutelado, otorga a todo individuo la garantía a su acceso, convirtiéndose así, en un derecho de naturaleza social indispensable de todo individuo, contenido en los ordenamientos jurídicos universales.

En el caso concreto de nuestro país no hay diferencia en el punto de que no encontramos una definición precisa de lo que debemos entender por cultura, pues se constriñe a regular sus manifestaciones. De esta forma obtenemos que, la cultura no es solamente un derecho, sino que a su vez, constituye el mecanismo idóneo

³⁷ Lukashova, Elena, *El Derecho y La Cultura*, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/469/9.pdf>, consultado en 14 de noviembre del 2013.

para conocer y respetar los derechos contenidos en los ordenamientos normativos. No obstante, a Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, regula expresamente el derecho a la cultura, refiriéndose de manera exclusiva a la producción intelectual o bien únicamente a la obligación del Estado para alentar el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura, entendiéndose por tal, la acepción expresada anteriormente en lo tocante al conjunto de usos, costumbres, tradiciones propios de nuestra riqueza ancestral artística, arquitectónica, gastronómica, etcétera.

1.4.2 Concepto de Legalidad.

De acuerdo a la Real Academia de la Lengua Española, la palabra legalidad, es un sustantivo femenino, que significa lo que posee calidad legal, y este vocablo a su vez, proviene del latín *legalis*, de *lex, legis*, ley, adjetivo que se refiere a todo aquello prescrito por la ley o al derecho o conforme a ello, es decir, que de conformidad a lo establecido por dicha academia, la legalidad podría ser definida como el apego a la interpretación y literalidad puntual de lo establecido por la ley.

La legalidad puede también ser entendida como el requisito o atributo de poder, el cual debe ser legal, es decir, fundamentado y ejercido en apego irrestricto de la ley.

Así, tenemos que la legalidad puede tener tres acepciones:

1. En función de la relación existente entre gobernante y la ley, pues el gobernante debe dirigir su actuar de acorde a los ordenamientos jurídicos existentes, pues no puede jamás estar por encima de la ley, pues se rompería el pacto constitutivo del Estado.

2. En función de la relación que se da entre gobernante y gobernados, pues el gobernante debe dirigir su actuar a los gobernados a través de normas jurídicas cuya validez sea general, es decir, para todos.

3. En función de la aplicación de la ley a los casos concretos, esto es, los jueces tienen la irrenunciable y estricta obligación de emitir su sentencia fundada y motivada en la ley y el derecho de conformidad con las máximas "*nullun crimen sine lege*" y "*nulla poena sine lege*".

Principio de la Legalidad.

La legalidad, como principio de Derecho, se remonta a los antiguos griegos, fundamentándose en el ideal de isonomía.

La palabra isonomía viene del griego *ἰσονομία* (isonomía) que en los orígenes significa repartición equitativa y en época clásica igualdad jurídica, igualdad de derechos ciudadanos y remite al hecho de que las leyes son iguales para todos. El vocablo se compone de *ἴσος* ("isos", igual), y de la raíz de *νόμος* ("nomos", uso, ley, norma, costumbre), más un sufijo de calidad -ía asociada al verbo *νέμειν* (distribuir o repartir).³⁸

Por lo que en virtud de lo anterior obtenemos que isonomía significa la distribución o repartición de la ley para todos en igualdad. De tal suerte que la doctrina romana de gobernar conforme a las leyes derivaba de su máxima "todos somos esclavos de las leyes para poder ser libres".

Varios estudiosos del derecho han tenido a bien expresar lo que constituye el principio de legalidad y lo que esta significa así por ejemplo Marla Delgado expresó que:

La legalidad es un principio de la vida sociopolítica, un método de dirección de la sociedad, y ese método o principio se realiza a través del cumplimiento de la ley. La legalidad se quebranta, se erosiona o se fractura cuando el principio es abandonado, es decir cuando la sociedad empieza a ser regida de forma arbitraria, voluntarista y con criterios o métodos ajenos al imperio absoluto de la ley. La legalidad es un objetivo complejo, cuyo alcance afecta a todo el sistema político de la sociedad y se vincula con las tareas totales de la construcción de la sociedad... La legalidad es un instrumento importante para el cumplimiento de la misión educativa y cultural de Estado, un medio indispensable para llevar a cabo la gran obra educadora que aspira

³⁸ *Etimología de ISONOMÍA*, <http://etimologias.dechile.net/?isonomia>, consultado en 14 de noviembre del 2013.

a conseguir nuestra sociedad. Además exige a cada cual que logre penetrarse en el conocimiento de las leyes así como la firme convicción de observarlas.³⁹

Por tanto, podemos inferir que el principio de legalidad se refiere al obligado apego a lo establecido por los ordenamientos jurídicos establecidos, los cuales deben encontrarse obviamente en vigor, para de esta forma lograr el fin último de todo cuerpo normativo, la convivencia social ordenada y armónica. Luego entonces, observamos que en efecto, el principio de Legalidad es lo que le da cohesión al estado de Derecho.

1.4.3 Concepto de Cultura de la Legalidad.

La cultura de la Legalidad, es el tema medular del presente trabajo de investigación, pues consideramos que a través del puntual esclarecimiento de lo que debemos entender por dicho concepto, podemos estar en posibilidad de proponerlo como un mecanismo efectivo de la política criminal, a fin de prevenir y disminuir la violencia y las conductas delictivas.

Partiremos para nuestro estudio, de la premisa de que el hombre es un ser bio-psico-social. Desde el punto de vista netamente biológico, diremos que entre nosotros y las demás especies animales, no existe mayor diferencia puesto que obedecemos a leyes naturales, respondemos de igual manera a estímulos biológicos y debemos satisfacer las mismas necesidades para conservar la vida, las cuales realizamos de forma mecánica e inconsciente o también denominada instintiva. Dicho acto instintivo y mecánico puede transformarse en humano, cuando se le agrega el elemento racional o consciente.

³⁹ Delgado Knight, Marla.: *"Algunas reflexiones en torno a la legalidad, cultura jurídica y comportamiento ciudadano"*, en *Contribuciones a las Ciencias Sociales, Mayo 2012*, www.eumed.net/rev/cccss/20/, consultado en 14 de noviembre del 2013.

Desde el punto de vista psicológico el ser humano es el resultado de las experiencias y vivencias que conforman y nutren su psique y en virtud de ello responde para sí y para otros.

Y finalmente, desde el punto de vista social el ser humano es el producto de las construcciones sociales que el mismo concibe, a partir de las cuales debe integrarse y vivir y convivir dentro de una sociedad, obedeciendo dentro de ella a diversos tipos de normas para su organización y socialización, como lo son las morales, las de tracto social, las religiosas y sobre todos las jurídicas.

Todo ello conforma el actuar humano, denominado así pues es el individuo quien tiene la facultad única y por tanto la responsabilidad de las consecuencias que pudiesen provocarse, es realizado de forma libre, voluntario y consciente, por lo que podemos observar que en el intervienen decisivamente imprimiéndole así las características antes mencionadas, la voluntad, el querer y la conciencia, el cual es susceptible de ser calificado desde el ámbito moral de bueno o malo, y esto constituye la esencia de lo humano.

Pero este actuar humano debe darse apegado a lo establecido por los ordenamientos jurídicos, para que se propicie el orden y la armonía social, en una palabra la cohesión social.

El derecho es parte de la vida, concierne, incumbe, afecta a todos los campos de la vida, pero además es una poderosa herramienta de cambio, pero también de control social, por lo que, no solo es un reflejo de la sociedad a la que regula, sino que al mismo tiempo le propicia su dirección y sentido, e incluso, su orientación.

Para que la cultura de la legalidad pueda ser difundida entre la sociedad y que de esta forma contribuya a la consolidación del Estado de Derecho democrático, ésta debe expresar las necesidades e intereses imperantes en una colectividad determinada pero también en un momento de la vida social determinado.

La cultura de la legalidad en virtud de que es un concepto que emana del Derecho, debe perseguir la consecución de la justicia, por lo que podemos inferir que ésta encuentra su sustento en los valores cívicos, morales y éticos los cuales han sido adoptados por el Derecho para elevarlos a bienes jurídicamente tutelados, pero estos valores para que sean acogidos por la sociedad deben ser interpretados colectivamente de una forma similar y aceptados de la misma manera, pues de esta forma se descubrirán por una parte como deben ser transmitidos los valores, y por la otra, cuáles serán los caminos para la resolución de los conflictos, lo que puede traducirse en que los valores son aquellos que le dan sustento a la organización política y social, y por ende, se propicia el orden y la paz sociales, pero para que estos puedan llevarse a cabo efectivamente, debe existir un consenso patente entre ciudadanos, instituciones y estructuras de gobierno y las leyes que finalmente rigen a todos por igual.

En efecto, el conocimiento por mínimo que éste sea, de las condiciones socioculturales que imperan en la sociedad en la que vivimos, brinda la oportunidad de convencernos del hecho de que vivir acorde a los lineamientos que han sido dictados para la armonía en la convivencia y para el mejoramiento de esas mismas condiciones, podemos al menos tener la intención de optar por seguir esas reglas que finalmente sabemos nos traerán un beneficio pues conocemos sus límites y alcances, pues de lo contrario nos encontraremos que ignorarlas o transgredirlas puede, traer un perjuicio no sólo para la sociedad sino incluso, para nosotros mismos.

El sentido del deber de acatamiento de las reglas de convivencia y conducta se convierte así en cultura de la legalidad, y su práctica en el elemento fundamental para la conformación y seguridad del medio físico y social donde nos desarrollamos. De aquí surge el cumplimiento espontáneo de las normas, la convicción íntima de la necesidad de su cumplimiento.⁴⁰

⁴⁰ Castellanos Hernández, Eduardo de Jesús, *El fomento de la Cultura de la Legalidad como Política Pública*, México, Secretaría de Gobernación, 2009, p 35.

Encontramos aquí el fundamento de la cultura de la legalidad pues como bien lo manifiesta Castellanos Hernández, el convencimiento al apego de la legalidad se obtiene del conocimiento de la misma, dado que este surge de la necesidad del cumplimiento de las normas ya que como se sabe los beneficios que esto reportará. Por lo que podemos inferir, que la ausencia de la cultura de la legalidad propicia un entorno inseguro, y se halla absolutamente carente de valores cívicos. de lo anteriormente expuesto, surge entonces una pregunta, por qué el Estado enterado y cierto de estas afirmaciones, permitió que durante el sexenio de Vicente Fox, se eliminaran de los planes de estudio de educación básica asignaturas como ética y civismo, podríamos argumentar varias posturas pero por ahora nos concretaremos con argüir que debido a ello se ha propiciado una carencia de valores principalmente entre los jóvenes, pues tristemente observamos en las calles, en los medios masivos de comunicación y en las estadísticas que la mayoría de las conductas delictivas son cometidas por jóvenes proveniente de esas generaciones.

A continuación realizaremos un breve análisis a los conceptos de cultura de la legalidad que cobran mayor trascendencia para el presente trabajo de investigación:

Luigi Ferrajoli, ha sostenido que por cultura jurídica podemos entender un

Conjunto muy amplio de conocimientos y actitudes: a) “el conjunto de teorías, filosofías y doctrinas jurídicas elaboradas en una determinada fase histórica por los juristas y filósofos del derecho”; b) “el conjunto de las ideologías, modelos de justicia y formas de pensar acerca del derecho que caracteriza a los operadores jurídicos de profesión (trátase de jueces, legisladores o administradores)”, y c) “el sentido común respecto del derecho y las instituciones jurídicas en lo singular que se difunde y opera en una determinada sociedad”.⁴¹

De lo anteriormente citado podemos inferir que para Ferrajoli la cultura jurídica que es en esencia el origen y fundamento de la cultura de la legalidad, implica un amplio conocimiento del Derecho pues no sólo conlleva el propio

⁴¹ Salazar Ugarte, Pedro, *Democracia y (Cultura de la) Legalidad*, México, Instituto Federal Electoral, 2006, p.24.

conocimiento del Derecho como disciplina, sino en su más amplio y profundo sentido, como ciencia, su filosofía, axiología, epistemología y ontología, lo que incumbe a todos los actores jurídicos.

Para el filósofo italiano Paolo Flores d'Arcais

"La expresión cultura de la legalidad trasciende a cualquier concepción que pretenda designarla solamente como cultura jurídica o Estado de Derecho. Cultura de la Legalidad significa, sí, imperio de la ley; pero también significa obediencia de la ley, y la obediencia requiere, necesariamente, conocimiento de la ley. La definición más clara de la cultura en general, tiene que ver con el conocimiento que se tiene del mundo, de las cosas; tiene que ver con la forma en que percibo y soy percibido. De la misma manera cultura de la legalidad implica necesariamente el conocimiento del ordenamiento jurídico. Conocimiento que puede tenerse a distintos niveles, pero que tiene, como irremediable consecuencia, el fortalecimiento del orden social en un Estado...es también y sobre todo fortalecer a cada uno de los poderes...Este fortalecimiento puede provenir del respeto...Ello solamente se logra mediante el establecimiento de una verdadera cultura de la legalidad que tenga a la Constitución por principio y a ley como guardia."⁴²

De la definición anterior se puede inferir, por consiguiente, que la cultura de la legalidad implica varios elementos, y no sólo el mero acatamiento de la ley por un lado, y el apego a la misma por el otro, sino que implica que dicho acatamiento y apego debe realizarse de manera convencida y que ese convencimiento es consecuencia inevitable del conocimiento de la ley, lo que propiciaría un orden social y por consecuencia el Estado de Derecho que se pretende siempre alcanzar.

Para Pedro Salazar Ugarte:

La cultura de la legalidad de una sociedad determinada es el conjunto de conocimientos, creencias, usos y costumbres, símbolos, etc., de los miembros de esa comunidad en relación con los aspectos de la vida colectiva que tienen que ver con las normas jurídicas y su aplicación. Se refiere al posicionamiento de los integrantes del colectivo ante el conjunto de objetos sociales específicamente jurídicos en esa comunidad: cómo percibe su población el universo de relaciones relativo a la creación y aplicación de las normas jurídicas que rigen la vida colectiva y cómo las asume.⁴³

⁴² Flores D'Arcais, Paolo, Cultura de la Legalidad. Los posibles significados de una frase que debiera ser parte de nuestra vida cotidiana, <http://www.scjn.gob.mx/conocelacorte/ministra/cultura%20de%20la%20legalidad.pdf>, consultado en 14 de noviembre del 2013.

⁴³ Salazar Ugarte, Pedro, *Op. cit.*, p.23.

De la definición anterior evidenciamos que existe el punto coincidente de que la cultura de la legalidad implica el conocimiento de la ley y su aplicación por parte de los ciudadanos lo que les confiere un posicionamiento social.

Para Gerardo Laveaga la definición de cultura de la legalidad implica los siguientes elementos y advierte que:

Un gobierno resuelto a preservar el orden social se asegura pues, de que todos y cada uno de los integrantes de su pueblo se identifiquen con ciertos símbolos y posean una cultura política. También se esmera en que esa cultura política esté respaldada por una cultura de la legalidad: en que, si bien no sea capaz de comprenderlas en términos técnicos, cada uno de los miembros de la comunidad conozca las normas jurídicas que determinan la organización fundamental del Estado, que entienda sus alcances, sus límites, las sanciones a las que puede hacerse acreedor en caso de desobedecerlas y las autoridades encargadas de crear las leyes, ejecutarlas y dirimir las controversias que surjan de su aplicación.⁴⁴

En virtud de lo precedentemente escrito, podemos encontrar en esta definición que la cultura de la legalidad supone no solo un mero conocimiento de la ley sino que conlleva el conocimiento de los elementos que constituyen el Estado de Derecho, y por ende, sus alcances y limitaciones, así como el origen de las leyes y las autoridades encargadas de crearlas, ejecutarlas y resolver los posibles conflictos entre particulares, en resumen el conocimiento de la cultura de la legalidad simboliza el conocimiento de todo aquello que da cohesión al orden y paz sociales.

Uno de los autores que más ha escrito sobre el tema, es Eduardo de Jesús Castellanos quien expresa que la cultura de la legalidad es la base de la convivencia ciudadana y de la relación que existe entre la sociedad y sus autoridades.

Pone de manifiesto que la cultura de la legalidad, debe ser el resultado de la precisa combinación entre la aplicación y la observancia del derecho, la cual debe estar sustentada en el espontáneo cumplimiento de las normas por parte de los

⁴⁴ Laveaga, Gerardo, *La Cultura de la Legalidad y sus normas*, 2ª. ed., México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, Serie Doctrina Jurídica, núm. 8, p.52.

gobernantes y los gobernados, pues es ésta la esencia del Estado Democrático de Derecho, el cual es el producto de la conexión entre mecanismos y procedimientos de un adecuado sistema jurídico , cuyas normas sean no sólo válidas sino eficaces, y la observancia social. En virtud de lo anterior, expresa claramente su concepto de cultura de la legalidad, como el:

Cumplimiento espontáneo y estricto por gobernantes y gobernados de las obligaciones que la ley (el orden jurídico) impone para garantizar la convivencia social, a partir de su publicación, difusión, comprensión y adopción personal: acatamiento sustentado en la conciencia y convicción, individual y colectiva, de respeto a la ley como práctica cotidiana de valores éticos, universales y forma de vida.⁴⁵

Refiere que los delitos lesionan los principios de convivencia ordenada y respeto a la ley, pues propician un ambiente de inseguridad, y éste no es más que la ausencia de una precisa cultura de la legalidad, sumada a la intención de dañar, en donde la infracción a la ley y la lesión de los bienes jurídicamente tutelados, no es más que el medio, y la infracción a los mismos, es la acción u omisión necesaria a su propósito realizada por el delincuente.

Puntualiza, que la solidez en la cultura de la legalidad, hará que los ciudadanos vean real y efectivamente protegidos, no sólo su integridad sino también, su familia y su patrimonio en un marco de armónica convivencia social.

Concluye que un ambiente en el que existe el incumplimiento de la ley, genera ingobernabilidad e inseguridad tanto pública como privada, es por eso que las estructuras del Estado deben generar un ambiente en el que la observancia de la ley sea una obligación y un deber ético de los servidores públicos.

Establece que el conocimiento, comprensión, cumplimiento y exigencia de la aplicación de la ley, deben ser propiciados por las políticas de Estado, cuya acción

⁴⁵ Castellanos Hernández, Eduardo de Jesús, *Op. cit.*, p. 132.

sistemática e integral tenga como objetivo, el fortalecimiento del entorno social de convivencia y gobernabilidad democrática a través, de la educación cívica y jurídica de la sociedad en su conjunto. Por tanto, la cultura de la legalidad no sólo debe fomentar el cumplimiento de manera cabal de las atribuciones y competencias por parte de las autoridades, sino también el realizar que las acciones de los particulares se hagan con estricto apego a la ley, pero sobre todo con convencimiento pleno en la misma.

Expresa, que los diversos órdenes de gobierno deben realizar, para construir una política firme en cuanto a seguridad pública, una permanente campaña de culturización en la legalidad como fundamento de una nueva convivencia social y el apego al Estado de Derecho para su fortalecimiento.

CAPÍTULO II

“**C**ompatriotas,
las armas os darán la independencia,
las leyes os darán la libertad”.
Simón Bolívar

“**L**as leyes demasiado benévolas,
rara vez son obedecidas.
Las leyes demasiado severas,
rara vez son ejecutadas.
Benjamín Franklin.

LA PREVENCIÓN DEL DELITO Y LA VIOLENCIA EN EL MARCO LEGAL. Y LA INCURSIÓN DE LA CULTURA DE LA LEGALIDAD EN LOS ORDENAMIENTOS JURÍDICOS

En el segundo capítulo de ésta investigación, es menester hacer referencia al marco legal que da sustento jurídico al presente estudio, es decir, los preceptos legales que en los ámbitos internacional y por ende en el nacional, han dado origen al término cultura de la legalidad, así como aquellos que a través de su incursión dentro de su cuerpo normativo, pretenden con ello la prevención y disminución de la violencia y las conductas delictivas.

En virtud de lo anteriormente expuesto y de acuerdo con la pirámide kelseniana y la jerarquización de las normas, iniciaremos nuestro análisis con los protocolos emitidos por la Organización de las Naciones Unidas que han dado origen a los tratados internacionales que fijan las reglas para la prevención de los delitos a nivel mundial.

2.1 La Prevención del Delito y la Cultura de la Legalidad en la ONU⁴⁶.

La Organización de las Naciones Unidas es una organización internacional que fue fundada en 1945, posterior a la segunda guerra mundial, la cual en ese primer momento de su historia sólo estaba constituida por 51 países que se unieron con el objetivo de mantener la paz y la seguridad internacionales, que se habían perdido y eran por ende tan anhelados debidos a las dos guerras que habían devastado al mundo, así mismo, ha tenido y sigue preservando como objetivos esenciales además de los anteriormente mencionados, el fomento de las relaciones de amistad, la promoción del progreso social, el mejoramiento del nivel de vida y los derechos humanos entre los países miembros de la misma.

Actualmente y debido a su carácter internacional, la ONU puede adoptar decisiones sobre una amplia gama de temas, proporcionando un foro de discusión y acuerdo a sus 193 Estados Miembros, para tal efecto se realizan convenciones internacionales con periodos quinquenales, donde todos los países miembros expresan su opinión sobre un tema específico, y una vez que se llega a un consenso los Estados Miembros son instados a firmar y ratificar los acuerdos que ahí se establecieron, para que sucedido lo anterior, dichos acuerdos se transformen en lo que llamamos tratados internacionales. Para los Estados Miembros, los referidos tratados tienen a su vez, carácter de obligatoriedad y por tanto, deben incluir dichos Tratados en sus propios ordenamientos legales, esto es, en sus respectivas Constituciones Federales, y además, en la creación de Leyes Especiales que den sustento a dichos acuerdos.

A la fecha, varias han sido las convenciones convocadas y celebradas por la ONU en la que como se ha expresado con antelación, se han debatido una

⁴⁶ Congresos de las Naciones Unidas sobre la prevención del delito y justicia penal 1955-2010. 55 años de logros, www.unis.unvienna.org/pdf/210-Crime_Congress/Spanish_Poster_Book.pdf. Consultado el 24 de mayo del 2013.

diversidad de temas, pero para efectos del presente trabajo de investigación y siguiendo la línea del mismo, se realizará sólo una enunciación de los diferentes congresos sobre prevención del delito hasta la fecha celebrados, centrándose en un breve y puntual análisis a aquellas convenciones que tienen relación con la misma, es decir, aquellas que versan sobre el combate contra la delincuencia, la cual ha transformado en prioridad urgente la colaboración internacional, lo anterior fue posible debido a que hasta el fin de la Segunda Guerra Mundial que dejó a su paso consecuencias internacionales devastadoras, existía la llamada Comisión Internacional Penal y Penitenciaria, la cual fue creada para formular recomendaciones sobre reforma penitenciaria, celebrando conferencias sobre la lucha contra la delincuencia con intervalos de cinco años, la cual después de tan terrible episodio de la historia de la humanidad desapareció, y las funciones de dicha comisión fueron asumidas por la ONU, En estos congresos participan criminólogos, expertos en regímenes penitenciarios y altos oficiales de policía, así como expertos en derecho penal, derechos humanos y rehabilitación.

Fue así que se celebró el Primer Congreso de la ONU⁴⁷ en la ciudad de Ginebra, Suiza, en el año de 1955 cuyo tema central fue las reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos, al cual asistieron los gobernantes de más de 50 países de todas las latitudes.

En el Segundo Congreso⁴⁸, celebrado en la ciudad de Londres, Inglaterra en el año de 1960 sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, donde hubo la participación de 68 países, se hicieron las recomendaciones respecto a los servicios especiales de policía para la justicia de menores.

⁴⁷ *Íbidem*, cita 46.

⁴⁸ *Ídem*.

El Tercer Congreso⁴⁹ se celebró en la ciudad de Estocolmo, Suecia, en el año de 1965, contó con la participación de los gobernantes de 74 países del mundo, en el cual ya se vislumbraba el cambio en el paradigma del delito solamente analizado antropológicamente, es decir, como el resultado de los factores endógenos, de la sola personalidad del delincuente, ya se reflejaba la necesidad de realizar estudios sociológicos (factores exógenos) respecto del fenómeno delictivo. El eje central de este Congreso fue el análisis de las relaciones entre la delincuencia y la evolución social, subrayando la necesidad de realizar investigaciones de corte criminológico para la prevención del delito.

El Cuarto Congreso⁵⁰ celebrado en el año de 1970, en Kyoto, Japón, con la presencia de 79 gobiernos de todas las latitudes, se exhortó a que hubiera un mejoramiento en materia de planificación de la prevención del delito, para que de esta forma se lograra el desarrollo económico y social tanto en los países miembros, como a nivel mundial.

En el Quinto Congreso⁵¹ que se celebró en la ciudad de Ginebra, Suiza, en el año de 1975, el cual contó con la participación de un grupo más copioso de países, 101, cobró especial relevancia la aprobación de la Declaración sobre la Protección de Todas las Personas contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, así mismo se recomendó la elaboración de un código internacional de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la Ley.

⁴⁹ *Ídem.*

⁵⁰ *Cuarto Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente*, www.asc41.com/UN_congress/Spanish/45CuartoCongreso/A_CONF26_7.pdf. Consultado el 14 de marzo del 2015.

⁵¹ *Congresos de las Naciones Unidas sobre la prevención del delito y justicia penal 1955-2010. 55 años de logros*, www.unis.unvienna.org/pdf/210-Crime_Congress/Spanish_Poster_Book.pdf. Consultado el 15 de marzo del 2015.

El Sexto Congreso⁵² fue celebrado por primera vez en un país latinoamericano, en la ciudad de Caracas, Venezuela, el año 1980, en el que participaron 102 países, cuyo eje principal fue la prevención del delito y la calidad de vida de las personas; en este marco temático, los países miembros reconocieron que la prevención del delito, debía sustentarse en un conjunto de circunstancias, incluidas las culturales, políticas y económicas de cada uno de los países con sus respectivas particularidades.

El Séptimo Congreso⁵³ celebrado por la ONU, se llevó a cabo con la participación de 125 gobiernos, en la ciudad de Milán en la península Itálica, en 1985, cuyo tema central lo constituyó la prevención del delito para la libertad, la justicia, la paz y el desarrollo, al tenor de este tema se aprobó el Plan de Acción de Milán, en el cual se señalaba, el hecho de que el delito constituye una alerta de inquietud mundial, debido a que obstaculiza el desarrollo político, económico, social y cultural de las personas en primera instancia, y de los países en segunda, puesto que la comisión de los delitos se transforman en una grave afrenta a los derechos humanos, las libertades fundamentales, la paz, la seguridad y la estabilidad nacional e internacional.

El Octavo Congreso⁵⁴ relativo al tema motivo de ésta investigación, fue celebrado en el año de 1990, en la ciudad de la Habana, Cuba, como una medida de demostrar la inclusión e imparcialidad de la ONU a todos los países del mundo, en este Congreso en el que se obtuvo una participación de 127 países, cobró especial relevancia el hecho de que la delincuencia repuntaba alarmantemente a nivel mundial, por tanto, se hizo necesaria la recomendación para la adopción de

⁵² Sexto Congreso de las Naciones Unidas sobre la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, www.asc41.com/UN_congress/Spanish/35TercerCongreso/A_CONF87_14_REV1pdf. Consultado el 15 de marzo del 2015.

⁵³ *Íbidem*, cita 51.

⁵⁴ *Ídem*.

medidas contra la delincuencia organizada y el terrorismo. En nuestro país este Congreso dio origen a la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada.

El Noveno Congreso⁵⁵ que se celebró en el continente africano, en El Cairo, Egipto, en 1995 y al que acudieron los gobernantes de 138 países, tuvo como temática central el eslogan: Menos crimen, más justicia: seguridad para todos, en virtud de esta temática, el análisis central de los acuerdos, versaron sobre la cooperación internacional, así como en la asistencia técnica de carácter práctico para fortalecer el imperio de la ley.

Al inicio de un nuevo siglo, en el año 2000, en la ciudad de Viena, Austria, se celebró el Décimo Congreso de la ONU⁵⁶, con la participación de 137 gobiernos, para discutir sobre el tema La delincuencia y la justicia frente a los retos del siglo XXI, cuyos resultados obtenidos fueron entre otros, la aprobación de la Declaración de Viena en virtud de la cual los Estados Miembros se comprometieron a adoptar medidas en contra del combate al terrorismo, la trata de personas, el tráfico ilegal de armas de fuego, el tráfico de migrantes y el lavado de dinero, así como el recrudescimiento de medidas para abolir la corrupción.

En este mismo año se realizó en la ciudad de Palermo; Italia, una Convención que recobra importancia para el presente análisis, puesto que dirige la mirada internacional respecto al modelo a seguir para la prevención del delito y el tratamiento de la delincuencia organizada.

En el año de 2005 y con una participación de 129 gobiernos, en la ciudad de Bangkok, Tailandia, fue celebrado el Décimo Primer Congreso, en el que se aprobó la Declaración que lleva el nombre de la ciudad en que fue celebrado, el cual constituye un documento de corte político, en el que se establecen los fundamentos

⁵⁵ *Ídem.*

⁵⁶ *Ídem.*

de la coordinación y cooperación internacionales con el objetivo no solo de prevenir, sino de prevenir la delincuencia; Así mismo, se imparten las directrices que fortalezcan el objetivo anterior.

Hasta la fecha, el último que se ha celebrado, fue el Décimo Segundo Congreso el cual se llevó a cabo en la ciudad de Salvador de Bahía, en el país de Sudamericano de Brasil, cuya temática central fueron las Estrategias amplias ante problemas globales: los sistemas de prevención del delito y justicia penal y su desarrollo en un mundo de evolución. El congreso también sirvió de plataforma para el fomento de la cooperación entre gobiernos, organizaciones intergubernamentales y organizaciones no gubernamentales sobre una diversidad de cuestiones de prevención del delito y justicia penal, promoviendo de esta forma, medidas internacionales más eficaces en este ámbito.

2.1.1 Congreso de Estocolmo de 1965⁵⁷. La influencia de la escuela de Chicago y el interaccionismo simbólico.

El Congreso de Estocolmo celebrado en el año de 1965, como se mencionó con anterioridad, fue el Tercer Congreso celebrado por las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y tratamiento del Delincuente, el cual se realizó en Folkets Hus del 9 al 18 de agosto. Dicho Congreso tenía una influencia muy marcada por la llamada escuela de Chicago y las teorías del Labeling Approach o teoría del etiquetamiento, el interaccionismo simbólico, las cuales sostienen entre otras cuestiones que desde el punto de vista sociológico, el delito es una forma de control social utilizado por un grupo social determinado, por lo que es parte de la dinámica social y cultural puesto que los individuos aprendemos de lo que percibimos e interpretamos en la interacción con los otros, y el etiquetamiento al decir de Becker,

⁵⁷ Congreso de Estocolmo, www.asc41.com/UN_congress/Spanish/35TercerCongreso/A_CONF26_7.pdf. Consultado el 12 de marzo del 2015.

no es más que la manifestación de la relación de poder, dado que la conducta del sujeto desviado es así calificada por aquellas personas que elaboran las reglas, de cuya violación ha sido hallado culpable.

Este Congreso tuvo como temas de análisis los siguientes aspectos:

“I. Prevención en el periodo anterior a la delincuencia.

a) La evolución social y la prevención de la criminalidad.

b) Función de la sociedad, de la familia, de la educación y de las posibilidades de empleo en la prevención de la delincuencia.

c) Programas comunitarios de prevención, con la inclusión de servicios médicos, sociales de policía.

II. Prevención de la reincidencia.

a) Medidas de control de los factores criminógenos que llevan a la reincidencia, con inclusión especial de la detención preventiva y de las desigualdades en la administración de justicia.

b) Libertad condicional de adultos con régimen de prueba y otras medidas aplicables fuera de los establecimientos penitenciarios.

c) Medidas especiales de prevención y de tratamiento para los adultos jóvenes.

d) Prevención de la criminalidad entre los delincuentes anormales y su tratamiento.”⁵⁸

Para efectos del presente trabajo de investigación, sólo se realizará un breve análisis de los resultados obtenidos en el congreso tercero de la ONU relativos al punto I y sus respectivos apartados, puesto que el tema de la presente investigación es precisamente la prevención general positiva, es decir, aquellas que como en su oportunidad se preciso es la que se dirige a la sociedad en su conjunto, a las personas que aún no han cometido un delito.

I. Prevención en el periodo anterior a la delincuencia.

a) La evolución social y la prevención de la criminalidad.

En relación a este punto, la discusión entre los asistentes verso sobre el hecho de determinar si ciertos cambios en la sociedad cualesquiera que esta se

⁵⁸ *Departamento de asuntos Económicos y Sociales, Tercer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del delincuente*, Informe de la Secretaría, Nueva York, 1967, www.asc41.com/com/UN_congress/Spanish/35TercerCongreso/A_CONF26_7.pdf. Consultado el 7 de marzo del 2014.

trate, pudiesen influir en el incremento de los índices de la criminalidad y el delito, y si así fuese, de cual o cuales formas podría hacerse, advirtiendo que en virtud, de que no todas las sociedades son iguales, al igual que no todos los cambios lo son, y dado que algunos son más perceptibles que otros y dejan a su paso mayores o menores consecuencias, se debía identificar con precisión los cambios sociales y la influencia que sobre la sociedad en la que ocurren se habían presentado, por tanto, debía de tomarse en cuenta con especial importancia las medidas de defensa social que cada sociedad debía emplear ante estos cambios, generalmente, este tipo de medidas de defensa se encontraban constituidos por la legislación de cada país, a través de los cuales se busca el control social, pero establecieron que eran necesarios, para lograr un adecuado control social, incluir todos los aspectos que Althusser denominó los aparatos ideológicos del Estado, como lo son la familia, la religión, la escuela, entre otros, puesto que el recrudescimiento de las leyes, y el incremento de tipos penales dentro de las legislaciones o Códigos, sólo colabora al proceso de criminalización primaria y en nada contribuye a la prevención de la incidencia delictiva, pues se debe recordar al respecto que si bien es cierto que todas los delitos son conductas antisociales, pero no todas las conductas antisociales son clasificadas o tipificadas como delitos.

Se señaló también, que la criminalidad guardaba una estrecha relación con la urbanización, por lo que se podía establecer que los índices de delincuencia eran mayores en las grandes urbes, en virtud de que en ellas se brinda una mayor posibilidad de anonimato, al permitir una mayor libertad de acción.

b) Función de la sociedad, de la familia, de la educación y de las posibilidades de empleo en la prevención de la delincuencia.

Como se mencionó en el apartado anterior, la sociedad, la familia, la educación, la religión y el empleo, son aparatos ideológicos del Estado para establecer un preciso control social, por lo que el Estado debe robustecer estos aspectos y allegarse de ellos para lograr una adecuada prevención de los delitos.

En este Congreso se subrayó la importancia de la participación ciudadana en el combate contra el crimen, pues en realidad es el ciudadano el que padece la inseguridad, el que se siente violentado y amenazado, y es él en unión a la sociedad a la que pertenece, quien puede opinar para que en virtud de ello se creen programas y organizaciones a fin de prevenir eficazmente el delito.

Se sugirió que el Estado debía organizar programas y organizaciones de asistencia social con el objetivo de robustecer a las familias necesitadas mediante la facilitación de prestaciones pues en ese momento de la historia todavía se tenía arraigada la idea de que la pobreza era sinónimo y referente de delincuencia, y por el contrario, sancionar a las familias consideradas como negligentes, pues se consideraba que de ahí provenían el mayor número de delincuentes debido a que los padres no habían sabido hacer su trabajo de educadores y formadores.

El aspecto de la escuela cobró especial relevancia en este Congreso debido a su doble función como entidad docente y como agente de evolución, y esta como parte esencial en la formación de los individuos miembro de una sociedad debe influir positiva y determinadamente en los mismos inculcando valores cívicos y morales que impacten en la conciencia individual y colectiva a fin de contener los impulsos delictivos. Aunado a lo anterior, se estableció de manera categórica que el erradicar el analfabetismo tiende a favorecer la disminución de los índices delictivos.

En lo concerniente al empleo, se acordó que las oportunidades de empleo bien remunerado, reduce inversa y proporcionalmente la comisión de los delitos

Así mismo se hizo especial énfasis al hecho de que en materia de prevención del delito, debían contribuir a su estudio, profesionistas de los campos de la ciencia tales como la sociología, antropología, psicología y otras ciencias de la salud, y se expresó la necesidad de realizar una criminología comparada, es decir llevada a

cabo en diferentes latitudes para de esta forma obtener mayores y mejores referentes.

c) Programas comunitarios de prevención, con la inclusión de servicios médicos, sociales y de policía.

Sobre este apartado se discutió la formulación de políticas y programas encaminados a favorecer el mejoramiento en general de las condiciones de vida a fin de prevenir eficazmente la delincuencia, pero tales programas y políticas deben basarse en las particularidades y necesidades de cada región, sin olvidar los mecanismos y procedimientos de los que disponen a fin de preparar y ejecutar dichas políticas y programas, varios de los participantes insistieron en que la coordinación de las actividades encaminadas a la prevención del delito, requería la intervención de especialistas, que en virtud de sus métodos y técnicas específicos y adaptados a cada región, se podría hacer más eficaz dicha coordinación.

Finalmente, se señaló la importancia en los sistemas de computación que ya empezaban a ser trascendentes para los diferentes países, en el uso de nuevas tecnologías cibernéticas para el combate contra el crimen, y este punto revistió especial relevancia.

2.1.2 Congreso de Kioto de 1970⁵⁹. Creación del Comité de Prevención y Control del Delito (1977).

El Cuarto Congreso de la ONU en relación con la prevención del delito, fue celebrado en la antigua capital de Japón, y cabe señalar que fue el primero en celebrarse fuera del continente europeo, se realizó en dicha ciudad, debido a que Japón había aplicado exitosamente una estrategia que incluía la participación

⁵⁹Congreso de Kioto, www.asc41.com/UN_congress/Spanish/45CuartoCongreso/A_CONF43_5.pdf. Consultado el 9 de marzo del 2015.

ciudadana en la prevención del delito, los temas a desarrollar, se realizaron dentro del marco denominado Delito y Desarrollo.

El programa de este congreso concentró su atención en que el delito y la delincuencia no sólo son un problema de comportamiento y cumplimiento de la ley, sino que son fenómenos estrechamente relacionados con el desarrollo económico y social, para lo cual se trataron los siguientes puntos:

- I. La política de defensa social en relación con la planificación del desarrollo.
- II. La participación política en la prevención y limitación del delito y la delincuencia.
- III. Las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos a la luz de los últimos acontecimientos en la esfera correccional.
- IV. La organización de la investigación para la formulación de políticas en materia de defensa social.”⁶⁰

Respecto del primer punto, la política de defensa social en relación con la planificación del desarrollo, se determinó que la planificación de la defensa social debía ser una parte fundamental e integral para el desarrollo social, y debía contemplar el bienestar general de la comunidad, esto es, el económico, cultural y social, y debía tener por objeto preservar y mejorar todo lo que la sociedad reconociera que permitiría a cada individuo disfrutar de una vida plena y satisfactoria, logrando con ello cumplir con sus aspiraciones de un mejor futuro, tener un trabajo digno y bien remunerado, pero lo más destacable es, tener la certeza de la garantía de justicia y disfrute de sus derechos, a esto se le denominó políticas de defensa social.

Lo anterior generó que se estableciera como punto importante en la planificación para la defensa social, la revisión y reforma de forma necesaria del Derecho Penal de cada país, la adaptación del sistema jurídico a los cambios sociales, puesto que las opiniones de la sociedad habían hecho que se eliminaran

⁶⁰ Cuarto Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, www.asc41.com/UN_congress/Spanish/45CuartoCongreso/A_CONF26_7.pdf, consultado el 10 de marzo del 2014.

del Código Penal ciertos delitos, y por otro lado, nuevas conductas delictivas habían hecho que se incluyeran dentro de los mismos nuevos delitos.

En relación a la segundo punto del programa de este Congreso y el último que se analizará para fines de la presente investigación, todos los participantes del mismo estuvieron de acuerdo en la importancia que revestía el hecho de lograr que los ciudadanos conocieran los esfuerzos gubernamentales dirigidos a la prevención y tratamiento del delito, con el objetivo de atraer su participación y colaboración, pues se consideraba que la comunidad era la agencia esencial de la prevención primaria, para lo cual requería la contratación de personas que voluntariamente se ofrecieran para esta tarea. En estos programas debían incluirse a los jóvenes, e incluso a aquellos que habían salido de alguna prisión.

Se reconoció que los Congresos de la ONU sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente celebrados hasta la fecha, eran per se modelos de colaboración entre los diferentes gobiernos y las organizaciones no gubernamentales con el fin de discutir los temas relativos a la defensa social y la planificación para una prevención más eficaz del delito, dado que el apoyo gubernamental es necesario para el óptimo funcionamiento de las organizaciones no gubernamentales.

En virtud de lo anterior, y debido a la importancia de los temas que en este Congreso se debatieron, se dio paso a la creación en el año de 1977, del Comité de Prevención y Control del Delito quien es el órgano principal del sistema de Naciones Unidas para formular políticas y recomendaciones sobre cuestiones de justicia penal.

2.1.3 Congreso de Caracas de 1980⁶¹. Declaración de Caracas.

El Sexto Congreso de la ONU se realizó por primera vez en un país en vías de desarrollo, y el primero en el continente americano, por invitación del Gobierno de Venezuela, la temática del mismo se realizó en el marco del eje la Prevención del delito y la Calidad de Vida, el programa de trabajo incluyó la temática siguiente:

- I. Tendencias del delito y estrategias para su prevención.
- II. Justicia de menores: antes y después de comienzo de la vida delictiva.
- III. Delito y abuso del poder: delitos y delincuencia fuera del alcance de la ley.
- VI. Desinstitucionalización de la corrección y sus consecuencias para el preso que sigue encarcelado.
- V. Normas y directrices de las Naciones Unidas en materia de justicia penal: del establecimiento de normas a su aplicación, y cuestión de la pena capital.
- VI. Nuevas perspectivas de la prevención del delito y la justicia penal en relación con el desarrollo: el papel de la cooperación internacional.”⁶²

El análisis del presente Congreso se centrará, sólo en el primer punto del programa del mismo, el cual se basa en el hecho de que el problema central de la delincuencia es que obstaculiza el proceso mediante el cual se obtiene una elevada calidad de vida para todos los individuos, por lo que la principal estrategia para prevenir el delito consiste en eliminar las causas y las condiciones que lo propician.

Se estableció que las causas primordiales de la delincuencia, era en muchos países, la desigualdad social, la discriminación racial y por motivos de la nacionalidad, el bajo nivel de vida, el desempleo y el analfabetismo de la mayor parte de la población en la totalidad del planeta, en consecuencia, para que la prevención del delito sea efectiva, debe basarse en un análisis concreto de las tendencias del delito que le son inherentes a cada país, y a la utilización de métodos y mecanismos que sean tales, que guarden correspondencia con las

⁶¹ Congreso de Caracas, www.asc41.com/UN_congress/Spanish/65SextoCongreso/A_CONF87_14_REV1.pdf. Consultado el 11 de marzo del 2015.

⁶² Sexto Congreso de las Naciones Unidas sobre la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, www.asc41.com/UN_congress/Spanish/35TercerCongreso/A_CONF87_14_REV1pdf., consultado el 11 de marzo del 2014.

particularidades socioeconómicas, culturales e históricas propias de los países. Estas medidas deben enfocarse a la eliminación de las condiciones de vida que rebajen la dignidad humana, mismas que producen que los individuos sean proclives a delinquir.

Hubo un consenso general en los participantes, sobre la cuestión que hace referencia a que el estudio de las tendencias del delito pudiese dar mejores resultados si se basa en los indicadores socioeconómicos básicos. Por otro lado, se diagnosticó que a diferencia de los resultados evidenciados en el Congreso anterior, se había demostrado que los delitos más peligrosos y perjudiciales para la sociedad, ya no eran solamente aquellos que atentaban contra la vida o la propiedad, sino ahora lo constituían también los que implicaban abuso de poder los cuales anteriormente permanecían impunes porque carecían de importancia para las autoridades, mencionando como ejemplos los casos de los delitos de cuello blanco que se han convertido en delitos considerados como de delincuencia organizada y que trascienden fronteras.

Al respecto, se destacó que la etiología del delito es tan compleja que requería la investigación realizada a nivel nacional e internacional.

Este Congreso destacó la adopción de la Declaración de Caracas mediante la cual se advierte la necesidad de que para lograr la efectividad de un programa que intente prevenir el delito, se requiere que este halle su fundamento en las particularidades socioeconómicas políticas y culturales propias de cada país y con ello realizar una adecuada planificación para el desarrollo.

Declaración de Caracas⁶³.

Este documento fue el resultado más importante del Sexto Congreso de las Naciones Unidas, el cual está conformado por nueve puntos, y son, a saber:

1. Que un sistema de justicia penal o bien una estrategia para prevenir el delito sea exitoso, y en virtud de que cada día se generan nuevas formas de delincuencia, depende de dos factores esenciales, el primero es la realización de nuevos proyectos a nivel mundial para incrementar el nivel de la calidad de vida, y el segundo, el hecho de favorecer que en dichos proyectos participen expertos de todas las disciplinas del conocimiento, no solo especialistas en el ámbito jurídico.

2. La prevención del delito y la justicia penal, deben ser sometidas a análisis de acuerdo con factores de toda índole, tanto en el ámbito nacional como en el internacional.

3. Toda estrategia de prevención del delito debe realizarse dentro del marco de la libertad y el respeto absoluto a los derechos humanos, en función a un desarrollo pleno e integral.

4. Es menester, la promoción de la investigación científica de acuerdo a las particularidades propias de cada país.

5. Cada Estado Miembro debe garantizar que el personal que labore dentro del sistema judicial, se encuentre debidamente calificado, y realice su trabajo con la imparcialidad correspondiente.

6. El sistema de administración de justicia y la política criminal, deben sustentarse en principios tales como: la igualdad de todos los individuos ante la ley,

⁶³ Declaración De Caracas, www.ilanud.or.cr/1.1declaraciondecaracas.pdf. Consultado el 12 de marzo del 2015

la no discriminación, y la justicia debe ser administrada de una manera pronta y expedita, procurando ante todo la protección de los derechos y libertades de las personas.

7. Se debe fomentar la búsqueda constante de nuevas estrategias para prevenir la delincuencia, y el desarrollo del derecho penal a fin de que a través de este, se eviten la opresión y la manipulación.

8. Para la planificación nacional, el desarrollo de la política criminal y los programas de prevención del delito, se deben tomar en cuenta aspectos tales como la familia, escuela y trabajo, pues son estos aspectos generadores de actitudes positivas que inhiben la comisión del delito.

9. En virtud, del tan importante papel que la ONU ha desempeñado en el ámbito de la cooperación internacional, se le otorga a la Asamblea General y al Consejo Económico de la misma el poder de tomar las decisiones relativas al reforzamiento de las actividades relativas a la prevención del delito, teniendo en cuenta las necesidades específicas de cada país, como lo son la creación de institutos de investigación, formación, reforzamiento y asistencia técnica de las ya existentes.

2.1.4 Convención de Palermo del 2000. Cultura de la Legalidad.

La Convención de Palermo del año 2000, también denominada Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, celebrada en esta ciudad Italiana (ejemplo de eficaz combate del delito) como un reconocimiento de las Naciones Unidas a las autoridades y habitantes de la misma por los esfuerzos realizados en contra de una de las organizaciones de la mafia más poderosas en el mundo entero y que imperaba no sólo en la península itálica, sino también en otras latitudes del planeta, la “Cosa Nostra”.

La ya citada Convención cobra relevancia para la presente investigación debido a que fue gracias a ésta que se acuñó en el mundo el término cultura de la legalidad, por lo que en virtud de lo anterior puntualizaremos los acontecimientos que dieron origen tanto a la propia Convención de Palermo, como al término Cultura de la Legalidad.

Como se mencionó con antelación, la organización perteneciente a la mafia denominada la Cosa Nostra dominaba desde tiempos remotos el territorio de Sicilia, cuya capital es Palermo, de hecho Sicilia era sinónimo de mafia, puesto que en todos los aspectos de la sociedad y la vida de los ciudadanos se encontraba inmersa la mafia italiana, y no había institución o sistema judicial, político, económico, social, educativo, e incluso hasta en la familia y en la iglesia se hallaba la influencia de la mafia. Durante los años noventa el control se encontraba en manos de la mafia no de las autoridades, muestra de lo anterior, se demostraba en la gran cantidad de homicidios que se suscitaban día a día.

La única Ley que gobernaba era la “Omertá” y ella implicaba un pacto de silencio y de aceptación tácita del poder ejercido por la mafia, lo que propiciaba que la mafia se encontrara amparada en este silencio por parte de la sociedad que se veía y sentía amenazada por estos grupos, lo que favorecía a su vez, que hubiera denuncias nulas al respecto, pues quien en su momento se atreviese a hacer públicos estos sucesos eran asesinados públicamente juntos con sus familias.

El suceso que vino a redimir esta situación, fue el acontecido en 1992, la mafia siciliana condenó a muerte a tres personajes que habían osado desafiarla apresando a algunos capos de la misma, como resultado de lo anterior, sucedió el asesinato con coches bomba de los magistrados Giovanni Falconi y Paolo Borsellino; el alcalde de Palermo Orlando Leoluca logró salvar la vida y alrededor de él se inició toda una campaña de hacer público lo considerado prohibido, e incluso se emprendió una toda una campaña sistemática para denunciar una serie de crímenes de la mafia, y cada esfera de la sociedad siciliana, desde su trinchera

emprendió estrategias para despertar la conciencia colectiva y fomentar los valores cívicos en la ciudadanía a todas las escalas, como ejemplos podemos citar los siguientes:

- ✓ “La policía y los jueces continuaron persiguiendo las mafia a través de sus investigaciones.
- ✓ Muchos empresarios anunciaron que dejarían de pagar “impuestos” a los mafiosos.
- ✓ Los jóvenes adoptaron monumentos en el centro de la ciudad y los limpiaron y los cuidaron para rescatar su historia no-mafiosa.
- ✓ Los periódicos publicaron cartas entre jóvenes y los gobernantes para fomentar una discusión de los problemas e identificar soluciones.
- ✓ Los ciudadanos protestaron contra el asesinato del Fiscal Giovanni Falcone colgando hojas de papel blanco en sus ventanas. Los dolientes de Falcone formaron una cadena humana por las calles desde la Fiscalía hasta la casa de Falcone.
- ✓ Los ciudadanos marcharon por las calles pregonando “Palermo è nostra, e non di Cosa Nostra” “Palermo es nuestra y no de la Cosa Nostra.”
- ✓ El papa Juan Pablo II visitó Sicilia y en su discurso público denunció a la mafia como elemento corruptivo y negativo para una sociedad comprometida con los valores de honestidad, tolerancia, convivencia ciudadana y el amor para todos.”⁶⁴

La Omertá se resquebrajó y en consecuencia, se dio como resultado el declive de la Cosa Nostra, con el respectivo encarcelamiento de varios de los capos de la mafia, a través de un movimiento denominado Operación Manos Limpias que inicio en las escuelas primarias de Palermo y produjo la caída del primer Ministro Giulio Andreotti.

Para explicar el proceso mediante el cual se combatió la mafia en Palermo, Orlando Loelua, ejemplifica ésta estrategia con la parábola de la carreta siciliana de dos ruedas, una de ellas está conformada por el respeto a la ley, mientras que la otra se traduce en la cultura, por lo tanto, para que la carreta avance se requiere

⁶⁴ *Antecedentes Históricos de la Cultura de la Legalidad*, www.almamater.edu.co/Archivos/Documentos/Documentos/00000464.pdf. Consultado el 8 de marzo del 2014.

que ambas ruedas giren paralela e inversamente, y a esto le denominaremos Cultura de la Legalidad.

Por lo que la Convención de Palermo lleva implícito el mensaje de que para el combate contra el crimen organizado, se requiere de la participación de la ciudadanía que cuente con una conciencia y responsabilidad cívica fomentada a través de la Cultura de la Legalidad, la cual puede traducirse en un conjunto de “aspectos conceptuales, jurídicos y legislativos hasta mecanismos de intercambio y análisis de información, programas de capacitación, técnicas especiales de investigación, y asistencia y protección a víctimas”⁶⁵

La Convención de Palermo estuvo constituida por tres importantes protocolos, el primero de ellos, para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños; el segundo, contra el contrabando de migrantes por tierra, mar y aire, y el tercero, contra la fabricación y el tráfico ilícito de armas de fuego.

En nuestro país, entró en vigor el 29 de septiembre del 2003, previa la reunión de las 40 ratificaciones requeridas y se encuentra plasmada en el artículo 133 Constitucional, en el que se plasma la adhesión de México a las Convenciones Internacionales que propicien una adecuada prevención del delito.

2.2 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La seguridad pública como una función esencial del Estado.

Siguiendo con la jerarquización de las normas propuesta por el jurista alemán Hans Kelsen, toca el turno de lo que se ha establecido en la Carta Magna de México, respecto de la prevención del delito.

⁶⁵ Arce Islas, René, *La Revolución Informática, La Cultura de la Legalidad, México y Palermo*, www.ordenjuridico.gob.mx/Congreso/pdf/170.pdf, consultado el 8 de marzo del 2014.

La Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos es considerada el ordenamiento jurídico de mayor relevancia en nuestro ordenamiento jurídico, de esta derivan todos los códigos, leyes generales y especiales, así como los reglamentos federales y locales que rigen la vida jurídica de nuestro país.

Podría decirse que la Constitución, es el mecanismo a través del cual se comunican los Estados que integran la República Mexicana y la Federación, puesto que a partir de la firma y ratificación de los Convenios y Tratados Internacionales que México acepta realizar, estos deben plasmarse dentro de la Constitución para que de esta forma nuestro país adecue la vida jurídica y social de los ciudadanos a los preceptos y principios que rigen actualmente en el orbe, y en virtud de los vertiginosos y a veces súbitos cambios que constantemente se producen en la sociedad, el ordenamiento jurídico que le da sustento al Estado de Derecho en que se desarrolla la vida en sociedad, debe adecuarse y transformarse para brindar a los ciudadanos certeza y legitimidad jurídica, de tal suerte que si la Constitución se permea de estas adecuaciones internacionales, los ordenamientos jurídicos que de ella se derivan y en virtud del principio de que lo accesorio sigue la suerte de lo principal, deben incorporar estos cambios.

La actual Constitución Política de nuestro país, fue promulgada por el Congreso Constituyente convocado por el entonces jefe de las fuerzas armadas, Venustiano Carranza el 5 de febrero de 1917 y entró en vigor el 1° de mayo de ese mismo año, cabe destacar que el texto original de la misma, ha sido reformada un sinnúmero de veces en el afán de adecuarse a los cambios que la sociedad nacional e internacional demandan.

Dicho ordenamiento jurídico se integra por 136 artículos y 19 artículos transitorios divididos en nueve títulos, mismos que se agregan en el anexo número 1 del presente capítulo.

En lo que se refiere al tema motivo del presente trabajo de investigación, el máximo ordenamiento de nuestro país, hace alusión a la prevención del delito en su artículo 21 párrafo décimo que a la letra dice:

“Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas:

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

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

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

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

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

En virtud de lo anteriormente escrito, se desprende que la función que el Estado tiene de fomentar y promover la seguridad pública, la delega para su puntual ejercicio al Ministerio Público y las instituciones judiciales de los tres órdenes de gobierno, es decir, el federal, estatal y municipal, los cuales deberán trabajar de manera conjunta y coordinada, para dar lugar a la conformación de lo que se conoce como Sistema Nacional de Seguridad Pública, que entre otras funciones tiene la de formular políticas públicas tendientes a prevenir los índices delictivos.

Por otro lado, se advierte la participación de la ciudadanía para tal efecto, a fin de lograr la coadyuvancia idónea entre sociedad y autoridades, pues si se analiza puntualmente, los referentes más próximos y confiables para establecer si los programas creados en virtud de una política pública como en el caso de la seguridad pública han cumplido o no su o sus objetivos, sólo pueden crearse a partir de la

opinión socialmente aceptable, y el análisis de los resultados se podrán observar mejor si se perciben por el imaginario colectivo como viables e idóneos.

El párrafo décimo del artículo 21 constitucional dio lugar a la creación de la Ley General del Sistema de Seguridad Pública.

2.3 Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. La prevención del delito como fin ulterior de la seguridad pública.

La Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LGSNSP) fue creada durante el sexenio de Felipe Calderón Hinojosa y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de enero del 2009, la última reforma de la que fue objeto se publicó en ese mismo medio, el 29 de noviembre del año 2013.

Como lo manifiesta en su artículo primero, esta ley, es reglamentaria del artículo 21 Constitucional y fue creada con el objetivo de regular la integración, organización y funcionamiento del organismo denominado Sistema de seguridad Pública y su distribución y competencia dentro de los tres órdenes de gobierno.

La Ley General del Sistema nacional de Seguridad Pública se integra por 152 artículos y 14 artículos transitorios los cuales se dividen en los siguientes doce títulos mismo que pueden observarse en el anexo 2 del presente capítulo.

El artículo segundo de la ley en cuestión hace referencia a que el fin ulterior de la seguridad pública, la cual es competencia de los tres órdenes de gobierno, consiste en la salvaguarda de la integridad y derechos de las personas, incluyendo también la preservación de las libertades, el orden y la paz pública, es decir, que abarca no sólo la prevención general al igual que la especial de los delitos, se incorpora incluso dentro de este concepto, la investigación y persecución de los delitos y la reinserción social de los individuos que han cometido conductas delictivas, abarcando de la misma forma la sanciones por la comisión de las infracciones administrativas.

En el mismo se pone de manifiesto que el Estado deberá desarrollar políticas de prevención del delito basadas en la plena identificación de las causas que generan la comisión de delitos y conductas antisociales, de igual forma deberá desarrollar programas y acciones que fomenten en la sociedad valores culturales y cívicos, que estimulen el respeto a la legalidad y a la protección de las víctimas.

En su artículo sexto, se expresa que la actuación de las Instituciones de Seguridad Pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos por nuestra Carta Magna.

El artículo 7 en su fracción XIII de la misma, precisa que la coordinación entre las Instituciones de Seguridad Pública Federal, Estatal y Municipal y en virtud del ámbito de su injerencia y competencia, deberá realizarse para, entre otras cosas, determinar la participación ciudadana y de instituciones académicas en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito y en las propias Instituciones de Seguridad Pública, mediante mecanismos eficaces, lo que no menciona es cuales son dichos mecanismos a los que alude.

Dentro del artículo 12 se menciona quienes son los miembros que integran el Consejo Nacional de Seguridad Pública, los cuales son el Presidente de la República, los Secretarios de Gobernación, Marina, Defensa Nacional, el Procurador General de la República, los Gobernadores de los Estados y el Jefe del Distrito Federal. En tanto que en el artículo 14 se enumeran las funciones de dicho Consejo, que entre otras consiste en formular propuestas para los programas nacionales de Seguridad pública, de Procuración de Justicia y de Prevención de delito en los términos que marca la propia Ley.

En el artículo 16 se puede observar que una de las comisiones permanentes del citado Consejo es la de Prevención del Delito y Participación Ciudadana.

Por su parte en el artículo 20 fracciones I y II, se puntualiza que dos de las atribuciones del Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación

Ciudadana, el proponer al Consejo determinados lineamientos para la prevención social del delito, mediante acciones de carácter estratégico y permanente, así como la de promover la cultura de la paz, la legalidad, el respeto a los derechos humanos y la participación ciudadana que conlleven a una vida libre de violencia. En sus fracciones V, VI y VII respectivamente, se refiere a las atribuciones de realizar encuestas victimológicas, de fenómenos delictivos y de cualquier otra índole que contribuyan a la prevención del delito, en este tenor de ideas, se conmina a dicho centro a promover la inclusión de contenidos relativos a la materia dentro de los programas educativos, de salud, de desarrollo social y en cualesquiera otras dependencias que se requiera y acepten la colaboración, y además, deberá organizar seminarios, conferencias y ponencias cuyo eje central verse sobre la prevención social del delito.

Artículo 40.- Con el objeto de garantizar el cumplimiento de los principios constitucionales de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos, los integrantes de las Instituciones de Seguridad Pública se sujetarán a las siguientes obligaciones:

I. Conducirse siempre con dedicación y disciplina, así como con apego al orden jurídico y respeto a las garantías individuales y derechos humanos reconocidos en la Constitución;

II. Preservar la secrecía de los asuntos que por razón del desempeño de su función conozcan, en términos de las disposiciones aplicables;

III. Prestar auxilio a las personas amenazadas por algún peligro o que hayan sido víctimas u ofendidos de algún delito, así como brindar protección a sus bienes y derechos. Su actuación será congruente, oportuna y proporcional al hecho;

IV. Cumplir sus funciones con absoluta imparcialidad y sin discriminación alguna;

V. Abstenerse en todo momento de infligir o tolerar actos de tortura, aún cuando se trate de una orden superior o se argumenten circunstancias especiales, tales como amenaza a la Seguridad Pública, urgencia de las investigaciones o cualquier otra; al conocimiento de ello, lo denunciará inmediatamente ante la autoridad competente;

VI. Observar un trato respetuoso con todas las personas, debiendo abstenerse de todo acto arbitrario y de limitar indebidamente las acciones o manifestaciones que en ejercicio de sus derechos constitucionales y con carácter pacífico realice la población;

VII. Desempeñar su misión sin solicitar ni aceptar compensaciones, pagos o gratificaciones distintas a las previstas legalmente. En particular se opondrán a cualquier acto de corrupción y, en caso de tener conocimiento de alguno, deberán denunciarlo;

VIII. Abstenerse de ordenar o realizar la detención de persona alguna sin cumplir con los requisitos previstos en los ordenamientos constitucionales y legales aplicables;

IX. Velar por la vida e integridad física de las personas detenidas;

- X.** Actualizarse en el empleo de métodos de investigación que garanticen la recopilación técnica y científica de evidencias;
- XI.** Utilizar los protocolos de investigación y de cadena de custodia adoptados por las Instituciones de Seguridad Pública;
- XII.** Participar en operativos y mecanismos de coordinación con otras Instituciones de Seguridad Pública, así como brindarles, en su caso, el apoyo que conforme a derecho proceda;
- XIII.** Preservar, conforme a las disposiciones aplicables, las pruebas e indicios de probables hechos delictivos o de faltas administrativas de forma que no pierdan su calidad probatoria y se facilite la correcta tramitación del procedimiento correspondiente;
- XIV.** Abstenerse de disponer de los bienes asegurados para beneficio propio o de terceros;
- XV.** Someterse a evaluaciones periódicas para acreditar el cumplimiento de sus requisitos de permanencia, así como obtener y mantener vigente la certificación respectiva;
- XVI.** Informar al superior jerárquico, de manera inmediata, las omisiones, actos indebidos o constitutivos de delito, de sus subordinados o iguales en categoría jerárquica;
- XVII.** Cumplir y hacer cumplir con diligencia las órdenes que reciba con motivo del desempeño de sus funciones, evitando todo acto u omisión que produzca deficiencia en su cumplimiento;
- XVIII.** Fomentar la disciplina, responsabilidad, decisión, integridad, espíritu de cuerpo y profesionalismo, en sí mismo y en el personal bajo su mando;
- XIX.** Inscribir las detenciones en el Registro Administrativo de Detenciones conforme a las disposiciones aplicables;
- XX.** Abstenerse de sustraer, ocultar, alterar o dañar información o bienes en perjuicio de las Instituciones;
- XXI.** Abstenerse, conforme a las disposiciones aplicables, de dar a conocer por cualquier medio a quien no tenga derecho, documentos, registros, imágenes, constancias, estadísticas, reportes o cualquier otra información reservada o confidencial de la que tenga conocimiento en ejercicio y con motivo de su empleo, cargo o comisión;
- XXII.** Atender con diligencia la solicitud de informe, queja o auxilio de la ciudadanía, o de sus propios subordinados, excepto cuando la petición rebase su competencia, en cuyo caso deberá turnarlo al área que corresponda;
- XXIII.** Abstenerse de introducir a las instalaciones de sus instituciones bebidas embriagantes, sustancias psicotrópicas, estupefacientes u otras sustancias adictivas de carácter ilegal, prohibido o controlado, salvo cuando sean producto de detenciones, cateos, aseguramientos u otros similares, y que previamente exista la autorización correspondiente;
- XXIV.** Abstenerse de consumir, dentro o fuera del servicio, sustancias psicotrópicas, estupefacientes u otras sustancias adictivas de carácter ilegal, prohibido o controlado, salvo los casos en que el consumo de los medicamentos controlados sea autorizado mediante prescripción médica, avalada por los servicios médicos de las Instituciones;
- XXV.** Abstenerse de consumir en las instalaciones de sus instituciones o en actos del servicio, bebidas embriagantes;
- XXVI.** Abstenerse de realizar conductas que desacrediten su persona o la imagen de las Instituciones, dentro o fuera del servicio;
- XXVII.** No permitir que personas ajenas a sus instituciones realicen actos inherentes a las atribuciones que tenga encomendadas. Asimismo, no podrá hacerse acompañar de dichas personas al realizar actos del servicio, y

XXVIII. Los demás que establezcan las disposiciones legales aplicables.⁶⁶

De la lectura de este artículo, que hace referencia a las obligaciones que poseen los Integrantes de las Instituciones de Seguridad Pública, se desprende que para ser integrante de dichas Instituciones, les son exigibles un alto código de ética y valores cívicos, además de que los estándares de profesionalización, responsabilidad y disciplina, debido a la importante misión que les es encomendada es igualmente alta, la cual deben mantener y preservar dentro y fuera del ejercicio de sus funciones y su zona laboral. Así mismo se advierte que se encuentran en constante vigilancia y evaluación, y cada uno de ellos debe proveer información constante con su superior jerárquico inmediato. Por profesionalización y de acuerdo con el artículo 98 de la propia Ley debe entenderse, “el proceso permanente y progresivo de formación inicial, actualización, promoción especialización y alta dirección, para desarrollar al máximo las competencias, capacidades y habilidades de los individuos”. En el artículo 75 fracción II de la propia Ley, se asienta que una de las funciones de las Instituciones Policiales, será la de la Prevención, esto es, que dicha instancia tendrá a su cargo la prevención de los delitos e infracciones administrativas.

Cabe la importancia el señalar, y puede ser esto uno de los motivos por los que no se obtiene una previsión eficaz de la delincuencia y las conductas delictivas a ninguna escala, es que en el artículo 88 fracción IV, apartado b) de la Ley en cuestión, es que tratándose de los asuntos que tienen que ver con la prevención de los delitos y la violencia, se exige a los miembros de las Instituciones Policiales, un grado de estudios de preparatoria (enseñanza media superior) o su equivalente, cuando debiera exigirse el mismo grado de estudios que se les requiere a quienes

integraran las filas de las corporaciones encargadas de la investigación, pues es evidente que si existe la exigencia de un grado de estudios alto para la investigación lo mismo debiera hacerse para la prevención, pues se haría necesario un vasto conocimiento en determinadas áreas de la ciencia que coadyuven a brindar los mejores elementos para crear una verdadera política criminal, pues es menester enfatizar, que el fin ulterior de ésta, es la efectiva prevención de los delitos y consecuentemente de la violencia.

En el artículo 108, se expresan las Facultades de los Centros Nacional de Acreditación y Control de Confianza, y una de ellas de acuerdo a la fracción XI del precepto anteriormente citado, es la detección de las áreas de oportunidad para el establecimiento de programas de prevención y atención que permitan la solución de la problemática previamente identificada.

El artículo 117 ubicado en la sección segunda relativa al Sistema Único de Información Criminal, del Título Séptimo se refiere que es responsabilidad de la Federación, Estados y Municipios realizar la integración y actualización del Sistema Único de Información Criminal de acuerdo con la información generada por las Instituciones de Procuración de Justicia e Instituciones Policiales, misma que contribuya a la salvaguarda de la integridad y derechos de las personas, a la preservación de las libertades, el orden y la paz públicos, a través de la prevención, persecución y sanción de los delitos e infracciones.

Artículo 132.- El Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana promoverá que las Instituciones de Seguridad Pública cuenten con una entidad 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.

Del análisis del precepto anteriormente citado, se advierte que toda política pública de seguridad pública y social y los programas creados en función a la consecución de sus objetivos, debe necesariamente medir el impacto que estos producen en la sociedad, en el denominado imaginario colectivo, es decir, la percepción que los ciudadanos tienen de que si en realidad o no se están cumpliendo dichos objetivos, puesto que es en la sociedad en donde se gestan y desarrollan las problemáticas como lo es la comisión de los delitos, es la sociedad la que demanda a sus autoridades la solución de estas problemáticas, y es a la sociedad a quienes se dirigen las soluciones, por ello, es aquí donde se encontraran los elementos para la construcción de una adecuada política criminal.

2.4 Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia. La Cultura de la Legalidad como mecanismo de prevención del delito.

Dentro de la exposición de motivos de la Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, se encuentra que desde la década de los ochentas se había venido incrementando la importancia y el interés respecto de la temática relativa a la prevención del delito y la violencia en los ámbitos nacional e internacional, incluso a finales de esa misma década, en 1989 la Declaración de la Conferencia Norteamericana y Europea sobre Seguridad Urbana y Prevención del Delito señalaba una sucesión de recomendaciones a los gobiernos para encaminaran sus esfuerzos en la instauración de planes, programas y acciones orientadas a la prevención del delito.

Para el año 2005 la ONU reconoció que las estrategias amplias y eficaces de prevención del delito pueden reducir significativamente la violencia y la delincuencia, y en virtud de que el propio organismo internacional ha situado a México como una de las naciones más inseguras del orbe, lo que conlleva a la depreciación de las actividades económicas que activan la productividad y el empleo, prueba de lo anterior, fue el hecho de que nuestro país, ha registrado en los últimos años una grave crisis en materia de seguridad pública, lo que se traduce

en la comisión de alrededor de 12 millones de delitos, al menos de los que las autoridades tienen conocimiento, pues no se debe soslayar la cifra negra de los mismos, todo lo anterior origina la percepción en el imaginario colectivo de inseguridad latente.

La Seguridad Pública sigue siendo por tanto, un pendiente que el Estado Mexicano tiene con sus gobernados, en virtud de ello, y con el objetivo de contribuir a la rectoría del Estado en la reducción de la violencia y la delincuencia mediante la prevención como un cambio sustancial, por tanto, se promulga la presente Ley.

La Ley General para la prevención Social de la Violencia y la Delincuencia fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de enero del 2012 y de acuerdo con lo establecido en el artículo, es de orden público e interés social, cuya obligatoriedad es de carácter general a todo el territorio mexicano, y tiene su origen en el precepto constitucional número 21.

Este ordenamiento cuenta con 30 artículos y 4 artículos Transitorios, el cuerpo normativo de la misma se encuentra diseñado de la siguiente forma:

Capítulo Primero. Disposiciones Generales (artículos 1 al 5).

Capítulo Segundo. De la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia y la Atención a las Víctimas (artículos 6 al 11).

Capítulo Tercero. De las Instancias de Coordinación (artículos 12 al 16).

Sección Primera. Del Consejo Nacional de Seguridad Pública.

Sección Segunda. Del Secretariado Ejecutivo.

Sección Tercera. Del Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana.

Sección Cuarta. De la Comisión Permanente de Prevención del Delito y Participación Ciudadana.

Capítulo Cuarto. De la Coordinación de Programas (artículos 17 al 19).

Capítulo Quinto. Del Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (artículos 20 al 26).

Sección Primera. De la Evaluación.

Sección Segunda. De la Participación Ciudadana y Comunitaria.

Capítulo Sexto. Del Financiamiento (artículos 27 al 29).

Capítulo Séptimo. De las Sanciones (artículo 30).

El artículo segundo de dicho ordenamiento, establece puntualmente lo que debe entenderse por prevención social de la violencia y la delincuencia, y es “el conjunto de políticas públicas, programas y acciones orientadas a reducir factores de riesgo que favorezcan la generación de violencia y delincuencia, así como a combatir las distintas causas y factores que la generan”. De lo anterior se desprende que la prevención de la violencia y la delincuencia implica que en esta materia debe intervenir el Estado y sus instituciones, pero de manera conjunta la sociedad debe instrumentar también mecanismos para auto proporcionarse una efectiva prevención, pero al mismo tiempo puede y debe exigir a las autoridades creadas para tal efecto, que se realicen las acciones y/o mecanismos que la ley les adjudica. Así mismo se traduce en el hecho que la prevención de los delitos debe basarse en estudios derivados de la política criminal, que identifiquen específicamente, las conductas desviadas que potencialmente tengan relación con el delito, los factores criminógenos, y la relación simbiótica que existe entre el delincuente y su o sus víctimas.

Artículo 3.- La planeación, programación, implementación y evaluación de las políticas públicas, programas y acciones se realizará en los diversos ámbitos de competencia, por conducto de las Instituciones de Seguridad Pública y demás autoridades que en razón de sus atribuciones deban contribuir directa o indirectamente al cumplimiento de esta Ley, debiendo observar como mínimo los siguientes principios:

I. Respeto irrestricto a los derechos humanos;

II. Integralidad. El Estado, en sus distintos órdenes de gobierno desarrollará políticas públicas integrales eficaces para la prevención de la violencia y la delincuencia, con la participación ciudadana y comunitaria;

III. Intersectorialidad y transversalidad. Consiste en la articulación, homologación y complementariedad de las políticas públicas, programas y acciones de los

distintos órdenes de Gobierno, incluidas las de justicia, seguridad pública, desarrollo social, economía, cultura y derechos humanos, con atención particular a las comunidades, las familias, las niñas y niños, las mujeres, así como las y los jóvenes en situación de riesgo;

IV. Trabajo conjunto. Comprende el desarrollo de acciones conjuntas entre las autoridades de los distintos órdenes de gobierno, así como de los diferentes sectores y grupos de la sociedad civil, organizada y no organizada, así como de la comunidad académica de manera solidaria, para que contribuyan a la prevención social de la violencia y la delincuencia y al mejoramiento de la calidad de vida de la sociedad;

V. Continuidad de las políticas públicas. Con el fin de garantizar los cambios socioculturales en el mediano y largo plazos, a través del fortalecimiento de los mecanismos de participación ciudadana y comunitaria, asignación de presupuesto, el monitoreo y la evaluación;

VI. Interdisciplinariedad. Consiste en el diseño de políticas públicas tomando en cuenta conocimientos y herramientas de distintas disciplinas y experiencias nacionales e internacionales;

VII. Diversidad. Consiste en considerar las necesidades y circunstancias específicas determinadas por el contexto local territorial, el género, la procedencia étnica, sociocultural, religiosa, así como las necesidades de grupos vulnerables o en riesgo, mediante la atención integral diferenciada y acciones afirmativas;

VIII. Proximidad. Comprende la resolución pacífica de conflictos, con estrategias claras, coherentes y estables, de respeto a los derechos humanos, la promoción de la cultura de la paz y sobre la base del trabajo social comunitario, así como del contacto permanente con los actores sociales y comunitarios.

De la transcripción del artículo anterior se infiere que para que la prevención del delito y la violencia pueda lograrse, se precisa la observancia de los principios que le den legitimidad como son el de integridad, intersectorialidad y transversalidad, trabajo en conjunto, continuidad de las políticas públicas, interdisciplinariedad, diversidad y proximidad, y que en todo momento se deben observar dos aspectos coyunturales, en primer lugar, el respeto irrestricto a los derechos humanos y segundo, que las estrategias derivadas de esta ley, propicien que todo el aparato estatal se encamine a promover, fomentar y principalmente conseguir una efectiva prevención de la violencia y el delito.

El artículo 4 de esta ley puntualiza ciertos conceptos que faciliten la lectura y aplicación e interpretación de la misma, entre los que se puede encontrar a la violencia, pormenorizando en su fracción XI que la Violencia es “el uso deliberado del poder o de la fuerza física, ya sea en grado de amenaza o efectivo, contra uno mismo, otra persona o un grupo o comunidad, que cause o tenga muchas probabilidades de causar lesiones, muerte, daños psicológicos, trastornos del

desarrollo o privaciones”. De lo anteriormente escrito se pueden colegir dos cuestiones la primera de ellas se refiere al hecho de que si pone de manifiesto que la violencia puede ejercerse en contra de sí o de otra u otras personas, esto es, se habla entonces de diversos supuestos, que van desde el suicidio, cabría incluir a la eutanasia, hasta lo que conocemos ahora como terrorismo, pasando aún por el genocidio. Por otra parte, cobra relevancia la segunda cuestión, y se traduce en el hecho de los derechos humanos, es decir, al aspecto subjetivo y cognitivo del individuo y la colectividad, pues este concepto de violencia ya no solo se refiere a la violencia física y psicológica, sino ya se habla de trastornos y estos son la evidencia del daño a la psique, a la mente, a la subjetividad de aquel o aquellos sobre quienes se ejerce.

El artículo 6 delimita claramente cuáles son los ámbitos que comprende la prevención social de la violencia y la delincuencia, y estos son el social, el comunitario, el situacional y el psicosocial.

Artículo 7.- La prevención social de la violencia y la delincuencia en el ámbito social se llevará a cabo mediante:

I. Programas integrales de desarrollo social, cultural y económico que no produzcan estigmatización, incluidos los de salud, educación, vivienda, empleo, deporte y desarrollo urbano;

II. La promoción de actividades que eliminen la marginación y la exclusión;

III. El fomento de la solución pacífica de conflictos;

IV. Estrategias de educación y sensibilización de la población para promover la cultura de legalidad y tolerancia respetando al mismo tiempo las diversas identidades culturales. Incluye tanto programas generales como aquéllos enfocados a grupos sociales y comunidades en altas condiciones de vulnerabilidad, y

V. Se establecerán programas que modifiquen las condiciones sociales de la comunidad y generen oportunidades de desarrollo especialmente para los grupos en situación de riesgo, vulnerabilidad, o afectación.

Este precepto pone de manifiesto que la prevención social de la violencia y el delito en el ámbito social, se refiere a todos aquellos programas que erradiquen lo que Zaffaroni denominó el etiquetamiento de los sujetos delincuentes, que no es otra cosa que la criminalización secundaria, es decir, la que realiza la autoridad cuando somete al presunto delincuente al proceso penal y le priva, en caso de demostrarle la ilicitud de su proceder, de su libertad. Se incluyen también a todos

aquellos que erradique cualquiera de las formas en que pueda presentarse la discriminación. Pero lo más destacable al respecto, es que aquí se hace alusión al fomento de la cultura de la legalidad como un mecanismo eficiente que pueda provocar la concientización de los individuos hacia la confianza en las autoridades de que garantizaran el respeto a las libertades y derechos de los individuos.

Artículo 8.- La prevención en el ámbito comunitario pretende atender los factores que generan violencia y delincuencia mediante la participación ciudadana y comunitaria y comprende:

- I. La participación ciudadana y comunitaria en acciones tendentes a establecer las prioridades de la prevención, mediante diagnósticos participativos, el mejoramiento de las condiciones de seguridad de su entorno y el desarrollo de prácticas que fomenten una cultura de prevención, autoprotección, denuncia ciudadana y de utilización de los mecanismos alternativos de solución de controversias;
- II. El mejoramiento del acceso de la comunidad a los servicios básicos;
- III. Fomentar el desarrollo comunitario, la convivencia y la cohesión social entre las comunidades frente a problemas locales;
- IV. La participación ciudadana y comunitaria, a través de mecanismos que garanticen su efectiva intervención ciudadana en el diseño e implementación de planes y programas, su evaluación y sostenibilidad, y
- V. El fomento de las actividades de las organizaciones de la sociedad civil.

Por lo que respecta a la prevención en el ámbito comunitario destaca la importancia de la participación ciudadana en acciones que erijan las prioridades de la prevención que den como resultado una cohesión social, sobre todo debe darse con la certeza de que su opinión es fundamental para la creación de políticas públicas que redunden en su beneficio, deben incluirse aquí todo tipo de estrategias tendientes a mejorar el nivel de vida de todos y cada uno de los individuos de la colectividad.

Artículo 9.- La prevención en el ámbito situacional consiste en modificar el entorno para propiciar la convivencia y la cohesión social, así como disminuir los factores de riesgo que facilitan fenómenos de violencia y de incidencia delictiva, mediante:

- I. El mejoramiento y regulación del desarrollo urbano, rural, ambiental y el diseño industrial, incluidos los sistemas de transporte público y de vigilancia;
- II. El uso de nuevas tecnologías;
- III. La vigilancia respetando los derechos a la intimidad y a la privacidad;
- IV. Medidas administrativas encaminadas a disminuir la disponibilidad de medios comisivos o facilitadores de violencia, y
- V. La aplicación de estrategias para garantizar la no repetición de casos de victimización.

Con alusión a la prevención del delito y la violencia en el ámbito situacional, tiene su antecedente inmediato en las teorías criminológicas de prevención del delito situacional o administrativa, también conocidas como teorías de la libre elección o elección racional (Rational Choise) propuestas por Clarke y Cornish, que exponen que las personas poseen intrínsecamente la voluntad de decisión de delinquir o no, por lo que para prevenir el delito se debe optar por disuadir de la mente del sujeto el objeto del delito, mediante varias estrategias entre las que pueden enumerarse las siguientes:

- ✓ “Reducir las oportunidades y aumentar los riesgos.
- ✓ Dificultar el objetivo.
- ✓ Remover el objeto, sacarlo de la mente del delincuente potencial.
- ✓ Reducir el valor del objeto.
- ✓ Instalar vigilancia formal.
- ✓ Incrementar la vigilancia natural y la privada.
- ✓ Procurar el ordenamiento del espacio circundante.”⁶⁷

Artículo 10.- La prevención en el ámbito psicosocial tiene como objetivo incidir en las motivaciones individuales hacia la violencia o las condiciones criminógenas con referencia a los individuos, la familia, la escuela y la comunidad, que incluye como mínimo lo siguiente:

- I. Impulsar el diseño y aplicación de programas formativos en habilidades para la vida, dirigidos principalmente a la población en situación de riesgo y vulnerabilidad;
- II. La inclusión de la prevención de la violencia, la delincuencia y de las adicciones, en las políticas públicas en materia de educación, y
- III. El fortalecimiento de las capacidades institucionales que asegure la sostenibilidad de los programas preventivos.

Por lo que se refiere a la prevención de la violencia y la delincuencia en el ámbito psicosocial, encuadra todas aquellas políticas, estrategias y mecanismos que tienen como objetivo general el de incidir en la voluntad de los sujetos a fin de

⁶⁷ Lo anterior es un extracto de la cátedra expuesta por el Maestro Juan Antonio Rodríguez Calderón, en la materia de Visiones Criminológicas del Delito y del Delincuente, de la Maestría en Política Criminal, impartida en la Facultad de Estudios Superiores Acatlán el día 31 de marzo del 2014.

persuadirlos de cometer delitos, y además se dirigen a la población más vulnerable de la sociedad y que además, forma el mayor porcentaje de la misma.

Respecto a las instancias de coordinación que la presente Ley contempla, pueden enumerarse de la siguiente forma:

I. **Consejo Nacional de Seguridad Pública**, que es la máxima instancia en materia de prevención, cuyas atribuciones principalmente son la de coordinar y definir estrategias a nivel interinstitucional en coadyuvancia con las organizaciones civiles y en los tres órdenes de gobierno que establezcan los lineamientos o bien que reporte información respecto a la prevención, así como informar a la sociedad anualmente sobre las actividades realizadas y las que realizará para el siguiente, además de la creación de estadísticas versadas en materia de incidencia delictiva y de prevención de la misma.

II. **Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública**, cuyas funciones principales son las de elaborar propuestas que constituirán el contenido del Programa Nacional de Prevención social de la Violencia y la Delincuencia, realizar las propuestas que considere pertinentes (bien sea políticas públicas, programas y acciones) al Consejo Nacional de Seguridad Pública, dar seguimiento y ejecución a los acuerdos y resoluciones del Consejo citado, y difundir las estadísticas que en la materia en cuestión se generen.

III. **Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Social**, cuyas funciones además de las conferidas por la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, son de acuerdo con el artículo 15 del Programa citado en el párrafo precedente de la propia ley:

- a) Participar en la elaboración del Programa citado en el párrafo precedente.
- b) Elaboración de un programa anual de trabajo que deberá ser sujeto a aprobación del Secretario Ejecutivo.

c) Reunir la información relativa al delito, sus tendencias, los grupos mayormente victimizados, así como los proyectos orientados a su relación y sus resultados, así como el diagnóstico relativo a la prevención.

d) Promover aquellos mecanismos para el diagnóstico y evaluación de las políticas públicas en materia de prevención a nivel ciudadano, comunitario, organismos de derechos humanos e instituciones de nivel superior.

e) Planeación de la ejecución de programas de prevención y sus formas de evaluación, así como la colaboración en el diseño de políticas criminológicas.

f) Elaboración de los mapas relativos sobre las zonas de riesgo en virtud de la información recabada al respecto por el Centro Nacional, clasificándola por condiciones económicas, sociales y educativas.

g) Realización de encuestas nacionales de victimización, así mismo la formulación de las recomendaciones sobre medidas de prevención al respecto.

h) Identificación de tópicos selectos que pongan en riesgo o afecten la seguridad pública desde la perspectiva de la ciudadanía.

i) Evaluación no sólo de la eficacia sino de la eficiencia de las políticas públicas programas y acciones en torno a la prevención.

j) Realización de los estudios comparativos de las estadísticas de carácter oficial respecto de la criminalidad.

k) Promoción de la participación ciudadana en tareas de prevención a las autoridades de los tres órdenes de gobierno.

l) Garantizar el acceso a la información por parte de la población respecto de las estadísticas que previamente dicho organismo ha realizado.

m) Realización y difusión de los factores criminógenos.

n) Recabar las inquietudes y propuestas de los ciudadanos para que sean elevadas a lineamientos y mecanismos ante el Consejo Nacional, y dar respuesta a las temáticas planteadas.

o) Producir y obtener información sobre causas estructurales del delito, estadísticas de aquellos no denunciados, diagnósticos sociodemográficos,

prevención de la violencia juvenil e infantil, erradicación de la violencia entre grupos vulnerables, modelos de atención integral a víctimas.

p) Organización y difusión de los resultados, conclusiones, mecanismos de aprendizaje recopilación de prácticas y criterios que se recaben en conferencias, seminarios y reuniones nacionales e internacionales.

q) Brindar asesoría a las autoridades de cualquiera de los tres órdenes de gobierno, o bien a la sociedad civil organizada o no cuando así estas lo requieran.

r) Celebración de convenios de formación, capacitación, especialización y actualización de aquellos servidores públicos cuyas funciones tengan relación o incidencia en la materia de prevención a las que hace alusión la presente ley.

El Programa Nacional para la Prevención social de la violencia y la delincuencia es el instrumento del que disponen los organismos e instituciones de Seguridad Pública en materia de prevención social de la violencia y la delincuencia para promover a los ciudadanos protección en las áreas de libertad, seguridad y justicia en base a objetivos precisos, claros y medibles, cuyos objetivos esenciales son:

a) La incorporación de la prevención como elemento prioritario en la calidad de vida de las personas.

b) Realizar el diagnóstico de seguridad mediante el análisis sistemático de los problemas de la delincuencia, sus causas y consecuencias, así como los diagnósticos participativos.

c) Los aspectos y grupos que prioritariamente deban ser atendidos.

d) Fomentar la capacitación de los servidores públicos cuyas funciones tengan relación o incidencia en la materia de prevención a las que hace alusión la presente ley, mediante seminarios, estudios, investigaciones o programas que propicien su proceder sea apropiado, eficiente y eficaz.

e) Inclusión de la sociedad civil en la movilización y construcción de las acciones interinstitucionales con la finalidad de abordar las causas de la delincuencia.

f) Desarrollo monitoreo y evaluación de estrategias de prevención social de la violencia y la delincuencia.

De acuerdo con el análisis de la presente Ley se desprende que en efecto, existen los lineamientos e incluso las instituciones que pueden llevar a cabo la prevención y la disminución de la violencia, pero se puede precisar e inferir que falta voluntad por parte de las autoridades o quizá falte interés, puesto que lo que permea en el imaginario colectivo es que la inseguridad ha sobrepasado a todas las autoridades y sus esfuerzos, ya no existe confianza ni certeza en ellas y por ende, es más común aunque no por ello legítimo ni justificable el que la ciudadanía tome por sí y para sí su propia seguridad.

CAPÍTULO III

“La finalidad del castigo es la prevención del mal;
nunca impulsará a nadie el bien”.
Horace Mann

“Los delitos deben ser calificados
según el daño infligido a la sociedad”.
Cesare Beccaria.

LA CULTURA DE LA LEGALIDAD COMO PRESUPUESTO DE LA POLÍTICA CRIMINAL ENCAMINADA A LA PREVENCIÓN DEL DELITO Y LA VIOLENCIA.

Como quedó establecido en el capítulo primero del presente trabajo de investigación, la cultura de la legalidad, debe ser el resultado de la proporcionada y armónica combinación entre la aplicación efectiva y la observancia precisa del derecho, la cual debe estar soportada en el natural y voluntario cumplimiento de las normas por parte tanto de los gobernantes como de los gobernados, pues es ésta la esencia del Estado Democrático de Derecho, el cual es el resultante de la conexión entre mecanismos y procedimientos de un adecuado sistema jurídico, cuyas normas sean no sólo válidas sino eficaces por la observancia social.

La solidez de una cultura de la legalidad, hará que los ciudadanos vean real y efectivamente protegidos, no sólo su integridad sino también, su familia y su patrimonio en un marco de armónica convivencia social, es decir, que los gobernados perciban fácticamente la garantía y protección de sus derechos humanos.

Dado que un ambiente en el que existe el incumplimiento de la ley, se genera ingobernabilidad e inseguridad tanto pública como privada, y lo que es peor la ruptura en la consecución de la consolidación de la democracia es imprescindible que las estructuras del Estado propicien decididamente, un ambiente en el que la observancia de la ley sea una obligación y un deber ético de los servidores públicos.

Es por ello que el conocimiento, comprensión, cumplimiento y exigencia de la aplicación de la ley, deben ser promovidas por las políticas de Estado, cuya acción sistemática e integral tenga como objetivo, el fortalecimiento del entorno social de convivencia y gobernabilidad democrática a través, de la educación cívica y jurídica de la sociedad en su conjunto.

Por tanto, la cultura de la legalidad no sólo debe fomentar el cumplimiento de manera cabal de las atribuciones y competencias por parte de las autoridades, sino también el realizar que las acciones de los particulares se hagan con estricto apego a la ley, pero sobre todo con convencimiento pleno en la misma.

En virtud de lo anterior, es de vital importancia que los diversos órdenes de gobierno intervengan en la construcción de una política firme en cuanto a seguridad pública, cuyo objetivo esencial sea una permanente campaña de culturización en la legalidad como fundamento de una nueva convivencia social y el apego al Estado Democrático de Derecho para su fortalecimiento y consolidación.

3.1 La Política Criminal como presupuesto inmediato para la consecución de la Prevención del Delito y la Violencia.

En virtud de que la política criminal es un constructo del quehacer humano tiene características históricas coyunturales y por lo tanto, el concepto está impregnado de componentes ideológicos, políticos y sociales, resultado de lo anterior puede advertirse que no es fácil esbozar una definición única, que abarque todos los elementos que ésta comprende, y de realizarlo, se estará constriñendo a un lugar y tiempo determinado.

En principio, se debe puntualizar que la Política Criminal⁶⁸ es considerada como una aproximación científica, la cual posee creación y antecedentes relativamente recientes, misma que aún se encuentra en debate sobre éste punto a si debe ser considerada como ciencia autónoma, y dado que por mucho tiempo ésta se entendió y estudió como parte fundamentalmente del Derecho Penal, cuya finalidad era controlar la criminalidad, esto es, reducir el número de conductas delictivas, y no es sino hasta la introducción de estudios victimológicos, del ambiente social, y de la sociedad misma, que el campo de estudio de ésta misma, se expande al control de las consecuencias del delito y no sólo a su prevención.

El vocablo Política Criminal está integrado por dos términos de génesis independiente pero que a través de la dialéctica, han dado una simbiosis perfecta, el primero de ellos Política se refiere a la polis griega, es decir, al arte de gobernar mediante el poder, a la forma de gobierno del Estado, dicho en otros términos, a la gestión desde una esfera determinada de poder de los asuntos públicos para la consecución de objetivos específicos cuyo elemento esencial es el bienestar de la sociedad en su conjunto, la potestad de ésta política recae en el Estado, que para su administración, se divide en instituciones y cada una de ellas debe salvaguardar, atender y vigilar diferentes aspectos y conflictos de la vida social, de tal suerte que podrá hacerse mención de diferentes políticas tales como la política de educación,

⁶⁸ La Política Criminal adopta una singular posición intermedia entre ciencia y configuración social, entre teoría y práctica. Por un lado, se basa como ciencia en el conocimiento objetivo del delito en sus formas de aparición jurídicas empíricas; por otro lado, pretende, como clase de política, llevar a cabo ideas o intereses concretos. Como teoría, intenta desarrollar una estrategia decidida de lucha contra el delito; pero como también ocurre por lo demás en la política, la realización práctica depende a menudo más de las realidades preexistentes que de la concepción ideológica. Probablemente esta posición ambigua de la Política Criminal permita explicar el que todas sus tesis sean extremadamente discutidas y que la orientación dominante cambie con bastante frecuencia. ROXIN, Claus: Acerca del desarrollo reciente de la Política Criminal. Traducido por Díaz y García CONLLEDO, Miguel y PEREZ MANZANO, Mercedes. CPC, núm. 48 (1992); p.p. 795 y ss., 795. Este mismo planteamiento puede encontrarse en ROXIN, Claus: Política Criminal y estructura del delito (elementos del delito en base a la Política Criminal). Traducción de BUSTOS RAMIREZ, .T. y HORMAZABAL MALAREE, H., Barcelona, 1992; p. 9.

política de salud, política económica, política social, política deportiva, política migratoria, etcétera.

Por otro lado, el término criminal que deriva del latín *criminos* que significa crimen o delito⁶⁹, este vocablo es un adjetivo que puede tener esencialmente tres acepciones: el primero de ellos se refiere al crimen o relativo a él, el segundo de ellos hace referencia a una ley, organismo o acción destinado a perseguir y castigar el crimen, y el tercero de ellos evoca a la persona que ha cometido un crimen.

Dados precedentemente el significado de los vocablos que integran la política criminal, podría inferirse que la política criminal es la disciplina que se encuentra inmersa entre dos ámbitos, es decir, la gestión que alude a los asuntos del delito.

La política criminal de acuerdo con el autor Emiliano Borja puede ser entendida en dos sentidos, uno político y otro académico, en el primero de ellos se entiende como “el conjunto de medidas y criterios de carácter jurídico, social, educativo, económico y de índole similar, establecidos por los poderes públicos para prevenir y reaccionar frente al fenómeno criminal, con el fin de mantener bajo límites tolerables los índices de criminalidad en una determinada sociedad”⁷⁰.

De la definición previamente citada, se pueden destacar varios elementos, el primero de ellos, es que para el autor la política criminal, es un conjunto de medidas y criterios, es decir, una serie de acciones para conseguir, prevenir o evitar que se cometan delitos, los cuales pueden significar ciertos parámetros, que además enuncia criterios, esto es, reglas o normas en virtud a las cuales puede establecerse un juicio o tomarse una determinación, opinión o juicio; así mismo, advierte una cuestión que es *per se* un avance en materia de política criminal hablando de lo que muchos han puntualizado al respecto, y es el hecho de que

⁶⁹ Diccionario de la Lengua Española, www.rae.es/recursos/diccionarios/drae, consultado el 24 de agosto del 2014.

⁷⁰ Borja Jiménez, Emiliano, *Curso de política Criminal*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2003, p. 22.

debiese llamarse política criminológica por ser una mejor denominación para esta ciencia, dado que explica mejor su objeto de estudio, y es el hecho que dichos parámetros y juicios u opiniones no sólo deben emanar y ser analizados por el Derecho (ciencia hermana de la política criminal e incluso, suele empleárseles como sinónimos), sino que hace referencia a un estudio integral, dejando el campo abierto a toda disciplina que pueda confluir y coadyuvar al entendimiento del fenómeno criminal. Cuando el autor hace referencia al concepto establecidos por los poderes públicos, hace alusión a la función que todo Estado debe realizar para garantizar la seguridad pública de los ciudadanos, a través de la prevención de los delitos (fin ulterior de la política criminal). Por último, cuando se hace mención a la frase...con el fin de mantener bajo límites tolerables los índices de criminalidad... se considera igualmente un avance significativo en esta materia, pues en virtud de la incapacidad del Estado para combatir la criminalidad, sólo se circunscribe a prevenir en virtud de sus capacidades el fenómeno criminal y dado que no es posible erradicarla, se conforma con mantenerla dentro de un ámbito tolerable.

En el sentido académico, dice el mismo autor que la política criminal es “aqueel sector del conocimiento que tiene como objeto el estudio del conjunto de medidas, criterios y argumentos que emplean los poderes públicos para prevenir y reaccionar frente al fenómeno criminal”⁷¹. De ésta segunda definición se evidencia con ello que la política criminal es de facto, una disciplina de la que se valen los poderes públicos (entiéndase por tales al Estado, políticos, autoridades e instituciones del Estado) para legitimar todas y cada una de las acciones que realicen e impongan con el objetivo de preservar el orden público, es decir, que mediante el discurso de abatir la criminalidad, se establecen cualquier tipo de estrategias que reporten control social, dándose con ello el presupuesto del que habla Zaffaroni⁷² respecto del fin latente y fin declarado.

⁷¹ *Ibidem*, p.23.

⁷² Zaffaroni, Eugenio Raúl, *Derecho Penal Parte General*, 2ª. ed., México, Porrúa, 2005.

La política criminal tiene una estrecha relación con el Derecho Penal, dado que ambas ciencias tienen por objetivo en común el delito, sólo que la primera tiene, como ya se ha dejado sentado precedentemente, como objeto el estudio de éste desde las causas que le dan origen y las consecuencias del mismo para la sociedad, en tanto que el Derecho Penal, es la ciencia que da sustento al delito, a su conformación teórico-doctrinal, además de ser la disciplina que determina que conductas antisociales serán consideradas como delito, es decir, en virtud del Derecho Penal, el legislador establece que conductas antisociales serán parte del ordenamiento jurídico penal, y por ende, tipificadas o calificadas como delito.

La política criminal es pues, una disciplina cuyo objeto de estudio no es sólo la prevención del delito sino que debido a la inclusión de análisis de corte victimológico, también se circunscribe al estudio de las causas del mismo, así como de las medidas adoptadas por el Estado hechas políticas públicas para el tratamiento de los sujetos catalogadas como delincuentes y las penas aplicables a los mismos.

Es también una disciplina de corte transversal, dado que en ésta confluyen y se retoman aspectos de diversas ciencias como la política, la criminología, la victimología, la administración, el derecho y en específico del Derecho Penal por citar algunas.

La política criminal para la Administración Pública Federal, en el caso concreto de México, es un elemento de apoyo para construir las políticas públicas para prevenir el delito y la violencia que de acuerdo al artículo 26 Constitucional en su párrafo primero que a la letra dice:

“El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de

la Nación.” Haciendo referencia este artículo a la obligación del Ejecutivo Federal de realizar sexenalmente un Plan Nacional de Desarrollo.

La política criminal no sólo está inmersa en las políticas de prevención del delito y de la violencia, sino que también y en virtud de lo expresado precedentemente, su objeto de estudio abarca al sujeto delinciente y las penas aplicadas a éste, también podemos observarla en lo que se conoce como tratamiento penitenciario, ya que la política criminal comprende en éste país dos grandes tópicos, la creación de los tipos penales y el establecimiento de las penas.

De lo anteriormente expuesto, se puede inferir que el Derecho Penal y la Política criminal, se relacionan desde dos ámbitos: la primera hace referencia a aquellas directrices políticas, sociológicas y éticas que se encuentran inmersas en el Derecho Penal, y la segunda se refiere a la aportación de aquellos valores que dan sustento teórico al propio Derecho, denominados también valores jurídicamente tutelados, como pueden serlo la justicia, eficacia y utilidad que dan orientación al legislador para que realice las reformas a las leyes penales que en virtud de su conocimiento y dependiendo de su discrecionalidad, estime convenientes, a fin de satisfacer los objetivos que se tienen presentes en las estrategias gubernamentales para hacer frente al fenómeno criminal.

Desde la perspectiva de este trabajo de investigación la relación existente entre estos dos tópicos, es decir, política criminal y cultura de la legalidad es estrecha dado que la política criminal tiene como fin ulterior la prevención del delito (el cual como ya ha quedado asentado precedentemente, encuentra su génesis en el Derecho Penal) y la cultura de la legalidad ha sido implementada como un mecanismo para prevenir la incidencia delictiva, aunque se ha malentendido la idea que implica la utilización de este término, pues la cultura de la legalidad no es dar a conocer a la ciudadanía los preceptos contenidos en los ordenamientos legales, eso es trabajo de los abogados, en efecto, es difundir de una manera concisa y clara lo que a través de los ordenamientos jurídicos se pretende, esto es, la ordenada y

armónica vida en sociedad, para que de esta manera se cree la conciencia de que vivir en sociedad implica la observancia de ciertas normas esenciales para mantener un orden y una convivencia idónea.

3.2 La Cultura de la Legalidad en el programa de Seguridad Pública dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2012⁷³.

Previo a la realización del presente apartado, se hace menester precisar el concepto de Plan Nacional de Desarrollo, para tal efecto, se advertirá que en la construcción teórica, y desde que dicho término fue así concebido por Nicolás Maquiavelo, el Estado que durante décadas ha constituido la forma de organización social por excelencia, y que constituye *per se* el aparato represivo de todas las sociedades, ya que a través de dicha represión resuelve todas las contradicciones, posee diversas funciones para lograr la correcta organización de la vida política, económica, jurídica, social y cultural de la colectividad, por lo que se justifica su existencia, debido a que debe tener la calidad de garante y encaminado a establecer un poder supremo, para el respeto de las leyes y la conservación de la paz.

Cada una de las funciones estatales se ven concretadas en políticas públicas, las cuales son la manera en que el Estado se comunica con sus ciudadanos, puesto que para construirlas recoge de la sociedad sus necesidades y exigencias y las eleva a políticas públicas, pero al mismo tiempo, a través de ellas el Estado, mediante sus diversas instituciones y autoridades le comunica a la ciudadanía las estrategias que se emplearán para tal efecto y en qué tiempo deberán ser realizadas.

En efecto si se atiende al sentido etimológico del concepto política pública, se advertirá que la política es aquello que los grandes filósofos griegos como

⁷³ PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2007-2012, http://www.cenidet.edu.mx/docs/pnd_2007_2012.pdf. Consultado el 14 de octubre del 2015.

Aristóteles y Platón, denominaban como el arte de gobernar, es decir todo aquello que se refería a la organización y administración de la *polis* y el Estado. Lo público es todo lo que le pertenece y le es común a la colectividad en su conjunto. Por lo que podría inferirse que por política pública atendiendo a su sentido etimológico, es el arte de gobernar en función al bienestar común, mismas que a su vez, se encuentran dispuestas dentro del Plan Nacional de Desarrollo el que en virtud de lo anteriormente expuesto, podemos inferir, que es instrumento mediante el cual el encargado del Poder Ejecutivo, esto es, el Presidente de la República, enuncia los mecanismos, directrices y lineamientos a seguir durante su mandato.

De acuerdo a lo establecido por el artículo 21 de la Ley de Planeación, el Plan Nacional de Desarrollo:

“...Precisará los objetivos nacionales, estrategia y prioridades del desarrollo integral y sustentable del país, contendrá previsiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines; determinará los instrumentos y responsables de su ejecución, establecerá los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional; sus previsiones se referirán al conjunto de la actividad económica, social y cultural, tomando siempre en cuenta las variables ambientales que se relacionen a éstas y regirá el contenido de los programas que se generen en el sistema nacional de planeación democrática.”

Dicho en otros términos, el Plan Nacional de Desarrollo es el conjunto de objetivos y estrategias que servirán de eje rector y de acción al gobierno en cuestión, mediante el cual sentarán las bases que sirvan de fundamento a los programas a realizar por las diferentes instituciones en los tres órdenes de gobierno.

En la administración encabezada por Felipe Calderón a través del Plan Nacional de Desarrollo se perseguía la consecución de diez objetivos nacionales que en su conjunto dan organización política a la vida nacional, y son los siguientes:

1. Garantizar cinco aspectos fundamentales para la vida del país, la seguridad nacional, la paz, la integridad, la independencia y la soberanía, además del aseguramiento de la viabilidad del Estado y de la democracia.

2. Garantizar la plena vigencia del Estado de Derecho, mediante el fortalecimiento del marco institucional y el afianzamiento de una cultura de la legalidad sólida, con el objeto de que los ciudadanos perciban que su integridad física, la de su familia y sus bienes se encuentra efectivamente protegida en un marco de convivencia social armónica.⁷⁴

3. Lograr el alcance de un crecimiento económico acelerado para generar empleos de carácter formal que permitan a los mexicanos tener un ingreso digno que mejore su calidad de vida, poniendo énfasis en aquellos ciudadanos que viven en situación de pobreza.

4. Consolidar una economía competitiva que ofrezca bienes y servicios de calidad a precios accesibles, a través del aumento de la productividad, la competencia económica, la inversión en infraestructura, el fortalecimiento del mercado interno, y la implantación de condiciones idóneas para el desarrollo de micro, pequeñas y medianas empresas.

5. Disminución de la pobreza extrema, asegurando la igualdad de oportunidades que brinde a los mexicanos la posibilidad de mejorar su calidad de vida garantizándoles alimentación, salud, educación vivienda digna y un medio ambiente adecuado para su desarrollo.

6. Reducción de las brechas sociales, económicas y culturales entre la población que traiga como resultado la equidad y justicia a todos los estratos sociales, a fin de evitar la discriminación.

7. Garantizar la igualdad de oportunidades efectivas para el pleno ejercicio de los derechos de los ciudadanos y su participación en la vida política del país.

8. Aseguramiento de la sustentabilidad ambiental, tomando en cuenta para ello todos los ámbitos necesarios para su consecución.

⁷⁴ El resaltado en negrillas es establecido por la autora para enfatizar el hecho de que el Estado considera a la Cultura de la Legalidad para garantizar el Estado de Derecho y con ello la consecución del orden social y la vida social armónica.

9. Consolidación del régimen democrático mediante el diálogo de los Poderes de la Unión en los tres órdenes de gobierno, a través, de los siguientes valores: libertad, legalidad, pluralidad, honestidad tolerancia y ejercicio ético del poder.

10. Aprovechamiento de los beneficios que reporta la globalización con el objeto de impulsar el desarrollo nacional, e incrementar la proyección de los intereses de México internacionalmente.

El Plan nacional de Desarrollo se divide para su aplicación en estrategias o ejes a fin de cubrir mediante éstas, todos y cada uno de los rubros que constituyen la infraestructura del país, y a través de éste se deber abarcar todos los aspectos que brinden estabilidad social y democrática a los gobernados, pero también al propio Estado.

Una de estas estrategias o ejes es la referente a la Seguridad que durante el sexenio de Felipe Calderón Hinojosa se denominó Estado de Derecho y Seguridad, que durante el preámbulo del propio texto, se puede observar, que durante dicho sexenio cobra trascendencia el cumplimiento irrestricto de la ley (al menos discursivamente), pues en esto se fundamenta el Estado de Derecho, se establece dentro de los párrafos del mismo que el respeto de la ley brinda a las personas el acceso a mejores oportunidades de vida, y al mismo tiempo les permite la participación de forma libre y responsable de la democracia que traerá como resultado el disfrute de una vida y un patrimonio seguros, de hecho, se puntualiza que no puede existir un Estado Democrático de Derecho si antes no se conseguía la plena vigencia de la legalidad, ya que éste constituía un elemento determinante para el desarrollo del país.

Así mismo, puede encontrarse que se expresa la importancia de la confianza de los ciudadanos en el gobierno y en las leyes en las que se sustenta, por lo que es de vital importancia que las autoridades realicen una actuación íntegra y transparente, de tal manera que los ciudadanos tuvieran la plena certeza de que autoridades e Instituciones trabajarían con el objetivo de garantizar los derechos de

los ciudadanos mediante la aplicación de la ley, lo que traería como consecuencia inmediata de que la ciudadanía a su vez estuviese convencida de que sus intereses están mejor protegidos dentro de la ley que al margen de ella, por lo que durante este sexenio la cultura de la legalidad se transformó en un eje primordial, ya que al tiempo que le da sentido normativo a los ciudadanos, formaba parte integral de la vida nacional cotidiana, pues implica que la ley se cumpla y se haga cumplir.

El eje Estado de Derecho y Seguridad, encuentra su sustento en la certeza jurídica la cual se traduce en la certidumbre de los ciudadanos de que las leyes sean cumplidas, y que para su ejercicio fue dividido en 18 objetivos, los 12 primeros hacen referencia a la seguridad pública, y los 6 restantes tratan de la seguridad nacional, mismos que a su vez cuentan con sus respectivas estrategias de acción, a continuación se mencionarán los objetivos que aluden a la seguridad pública enunciando brevemente sus estrategias de acción, deteniéndose para su análisis sólo en el que es competente al presente trabajo de investigación:

OBJETIVO 1. Garantizar la certeza jurídica y predictibilidad en la aplicación de la ley para toda la población. Este objetivo, sólo cuenta con una estrategia (1.1) que consiste en la reducción de las autoridades administrativas y judiciales en la aplicación de las normas, que persigue como principal objetivo el que los ciudadanos tengan la seguridad en el cumplimiento de la norma y tengan los conocimientos básicos de los criterios bajo los cuales se aplicarán.

OBJETIVO 2. Garantizar el acceso de todos los ciudadanos a un sistema de justicia eficaz. Este segundo objetivo cuenta para su realización con dos estrategias, la primera de ellas (2.1) consiste en hacer más eficiente y fortalecer la organización, funcionamiento, profesionalización, eficacia y transparencia de la defensoría de oficio, así como la expansión de su cobertura, lo anterior con el fin de garantizar que todas las personas que se encuentran en la necesidad de requerir un abogado sin importar su situación socioeconómica, tengan acceso a un juicio justo y cuenten que

un representante legal que los ampare y vele por sus derechos e intereses en todas las ramas procesales.

La segunda estrategia (2.2) se denomina combate a la corrupción a lo largo de todo el proceso de impartición de justicia, para ofrecer condiciones equitativas en la resolución de disputas, que tiene por objetivo esencial la protección de la ley en condiciones de igualdad y erradicar todo tipo de prácticas de corrupción para que de esta manera se propicie el acceso real y efectivo a la justicia.

OBJETIVO 3. Garantizar la protección a los derechos de propiedad. Este tercer objetivo cuenta con dos estrategias siendo el mejoramiento de la regulación que protege los derechos de propiedad la primera de ellas (3.1), consistiendo básicamente en como su nombre lo indica, mejorar los ordenamientos jurídicos que comprendan temas como la expropiación, la tenencia de la tierra, la propiedad intelectual y el cumplimiento de contratos, así como la modernización y homologación de los registros públicos de la propiedad y el comercio en los tres órdenes de gobierno. La estrategia 3.2 o de protección a la propiedad intelectual se pretende alcanzar básicamente a través del combate a la piratería.

OBJETIVO 4. Modernizar el sistema de justicia penal encaminado a lograr un marco normativo que garantice justicia pronta y eficaz. Este objetivo cuenta para su realización con siete estrategias de acción, cabe mencionar que sobre este eje tuvo sustento la reforma procesal en materia penal del sistema inquisitivo, al adversarial acusatorio. La primera estrategia (4.1) consiste en hacer más eficientes los sistemas y procedimientos utilizados por los ministerios públicos, así como fortalecer la investigación ministerial y policial para elevar el nivel de eficacia en la integración de la averiguación previa, lo que implica la profesionalización del ministerio público y la policía para una eficaz investigación de los hechos presuntamente delictivos y la adecuada integración de la averiguación previa.

La estrategia segunda (4.2) se denomina establecer más y mejores instrumentos para la impartición de justicia en los delitos asociados con la delincuencia organizada, que implica un recrudecimiento de las medidas adoptadas por el Estado en los casos de los delitos en materia de delincuencia organizada, que aunque a todas luces son violatorios de los derechos humanos, los ha justificado en virtud del “grave daño” que su existencia causa a la sociedad en su conjunto, por ende, las conductas tipificadas como delincuencia organizada, siempre serán consideradas como graves, por consecuencia para su investigación se establecen medidas cautelares como el arraigo, el cateo y las intervenciones a las comunicaciones privadas, y el juez que tenga conocimiento de ello siempre podrá decretar la prisión preventiva.

La tercera estrategia (4.3) pretende garantizar mejores condiciones para la presentación de denuncias a las víctimas de los delitos, y este constituye un elemento importante para la prevención y el combate al delito y a la violencia, lo anterior mediante el resguardo de la identidad de los denunciantes y la implementación para ello de una línea especializada para la recepción de denuncias anónimas.

La cuarta estrategia (4.4) dio lugar a la reforma constitucional de junio de 2008 que dio origen a nuestro país a la instauración de los juicios orales, esto es la promoción de la implementación gradual de los juicios orales.

La estrategia número cinco (4.5) llamada impulsar reformas procesales para hacer más expedita la aplicación de la justicia que complementa la estrategia anterior.

La estrategia seis (4.6) llamada fomentar la reducción de litigios mediante la implementación de medios alternativos de resolución de conflictos, que atiende a la tendencia que muchos países han adoptado, y es la adopción de la teoría del derecho penal mínimo, y de medidas alternativas al derecho penal para la resolución de los

conflictos entre las personas, lo que propicia y fortalece la solución pacífica de los mismos mediante el consenso, la actitud de dialogo y conciliación, y al mismo tiempo reduce el costo social y económico del Estado.

La última estrategia (4.7) promueve el Código Penal Único, esta estrategia sentó en su momento las bases de lo que hoy ya es una realidad.

OBJETIVO 5. Combatir la impunidad para disminuir los niveles de incidencia delictiva. Este objetivo marca la pauta para que todos y cada uno de los miembros de la sociedad cuente con la certeza de que frente a la comisión de cualquier delito del que se trate y no importando su gravedad, se aplicará una sanción proporcional a la conducta, es decir, que no habrá impunidad, puesto que como dice una de las máximas del derecho no habrá delito sin castigo (*nullum crimen, sine poena*).

La estrategia 5.1 se refiere al fortalecimiento de la coordinación y cooperación entre los tres órdenes de gobierno para combatir la delincuencia. La estrategia 5.2 tiene por objetivo asegurar la transparencia y rendición de cuentas de las autoridades encargadas del combate a la delincuencia, que implica que los delincuentes que son capturados no obtengan su libertad mediante la práctica de acciones ilícitas de corrupción por parte de las autoridades.

La estrategia 5.3 se denomina enfocar el sistema de procuración de justicia en favor de la víctima, garantizando siempre la protección de su integridad, dignidad e identidad, lo que constituye un paso muy importante pues no solo se garantiza en un proceso penal los derechos humanos del inculpado, sino también y sobre todo de la víctima. Al respecto, se hace referencia a la figura del juez natural y los principios que lo rigen, independencia, imparcialidad, legalidad y objetividad.⁷⁵

⁷⁵ Al respecto se sugiere revisar el ANEXO 3, que contiene un documento escrito por la autora del presente trabajo respecto de la figura del juez natural escrito dentro de la Maestría en Política Criminal, en la materia Política Criminal y Procedimiento Penal impartida por el Dr. Alejandro Carlos Espinosa.

La estrategia 5.4 se refiere al combate y sanción con mayor severidad la violencia de género que se da como resultado a las exigencias que organismos internacionales han dado a nuestro país para erradicar estas prácticas.

OBJETIVO 6. Fortalecer el sistema penitenciario para garantizar que se haga respetar la ley y se apoye la readaptación social de manera eficaz. Lo que realmente cobra trascendencia en este apartado es el concepto de readaptación social que se puede traducir en el hecho de las corrientes criminológicas que tratan al delincuente como un sujeto inadaptado que debe readaptarse a través del tratamiento penitenciario. Este objetivo se realizará a través de tres estrategias.

Estrategia 6.1 Modernizar el sistema penitenciario. Estrategia 6.2 se refiere al combate de la corrupción al interior de los centros de readaptación social pues como es bien sabido las cárceles mexicanas son conocidas como las escuelas del crimen, por lo que es necesaria una reestructuración integral. Estrategia 6.3 Reconstrucción de los mecanismos de caución y readaptación social, a fin de evitar el hacinamiento de los centros penitenciarios.

OBJETIVO 7. Establecer mecanismos y procesos que permitan conocer sistemáticamente las características y patrones del fenómeno delictivo en México, y aseguren la disponibilidad de información confiable y oportuna, cuya realización se pretende a través de dos estrategias. La primera de ellas 7.1 consiste en desarrollar e implementar sistemas de información y comunicaciones que cuenten con tecnología de punta para combatir a la delincuencia, a través del cual se pretende la consolidación del Sistema Único de Información Criminal en el que se concentrará y compartirá datos relevantes respecto del fenómeno delictivo tales como registro de automóviles y armas y los perfiles de los delincuentes y su modus operandi. La estrategia 7.2 habla respecto de la generación, fortalecimiento y coordinación de los sistemas de inteligencia en el Gobierno Federal, es decir, el empleo y uso de los avances tecnológicos en contra de la delincuencia.

OBJETIVO 8. Recuperar la fortaleza del Estado y la seguridad en la convivencia social mediante el combate frontal y eficaz al narcotráfico y otras expresiones del crimen organizado⁷⁶. Este presente objetivo pretende ser realizado mediante cuatro estrategias siendo la primera de ellas 8.1 la aplicación de las fuerzas del Estado, en el marco de la ley, con el fin de recuperar los espacios que han sido secuestrados por las bandas tanto de narcotraficantes y de otras organizaciones delictivas y esta fue el discurso político que legitimó la llamada guerra contra el narcotráfico.

La estrategia 8.2 consiste en implementar una política integral que coordine esfuerzos y recursos de los tres órdenes de gobierno para llevar a cabo el combate en contra del narcomenudeo. La estrategia 8.3 que se refiere al alcance y consolidación de los estándares internacionales en materia de prevención y combate al lavado de dinero de procedencia ilícita, con el objeto de disminuir la capacidad económica de la delincuencia organizada. La estrategia 8.4 que pretende la desarticulación de cadenas delictivas a través de la destrucción de los nodos de creación de valor, es decir, producir la desarticulación de las organizaciones criminales mediante la captura de los principales líderes.

OBJETIVO 9. Generalizar la confianza de los habitantes en las instituciones públicas, particularmente en las de seguridad pública, procuración e impartición de justicia. Este objetivo se divide para su ejercicio en seis estrategias, la estrategia uno (9.1) expresa la necesidad de impulsar la vigencia de leyes modernas, suficientes, claras y sencillas en todos los ámbitos de la actividad nacional con el objetivo de recuperar la confianza en la sociedad de que la transformación de los ordenamientos jurídicos que operan en su favor.

⁷⁶ Se expresa como ANEXO 4, un breve análisis de la llamada guerra contra el narcotráfico llevada a cabo durante el sexenio de Felipe Calderón Hinojosa.

La segunda estrategia (9.2) que trata de la transparencia en los procesos de operación de los servicios públicos que reciben los ciudadanos. La estrategia número tres (9.3) cuyo objetivo es el fortalecimiento de los mecanismos de comunicación con la ciudadanía al tiempo que se difunda de manera oportuna la información pública gubernamental, esta estrategia dio origen a la expedición de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la información Pública, y al Instituto Federal de Acceso a la Información. La estrategia cuatro (9.4) promueve la identidad institucional, el valor del servicio público y la ética profesional de los servidores públicos, es decir, se establece la profesionalización de los servidores públicos no sólo en conocimientos propios de su cargo, sino también les serán impartidos cursos que refuercen su sentido ético.

La estrategia cinco (9.5) tiene por objeto reforzar los procesos y mecanismos necesarios para que de ésta manera y sin excepción, los servidores públicos cumplan la ley, evitando con ello las prácticas de nepotismo, favoritismo, dedazos, etcétera mediante los cuales diversos funcionarios ocupan sus cargos. La estrategia seis (9.6) pretende coordinar y establecer los mecanismos que propicien la transparencia y la rendición de cuentas de los órdenes de gobierno estatal y municipal en el ejercicio de los recursos federales.

OBJETIVO 10. Combatir la corrupción de forma frontal mediante 10 acciones estratégicas. Estrategia 10.1 Promover una cultura anticorrupción que debe darse en el seno de la familia y trasladarse al ámbito educativo que propicie desde la niñez y hasta la juventud una adecuada formación ética. Estrategia 10.2 habla de la difusión que debe darse a la aplicación de las sanciones a las que se hacen acreedores los servidores públicos que incurran en comportamientos, esto obedece a la razón de la activación de los mecanismos de sanción social con ello combatir con ésta sola acción dos conductas, la impunidad y la corrupción. La estrategia 10.3 pretende reducir los trámites burocráticos para con ello derribar la discrecionalidad, es decir, simplificación burocrática y agilidad en lo trámites.

La estrategia 10.4 busca la consolidación del esquema de trabajo de los órganos internos de control para disminuir los riesgos de corrupción y opacidad en el sector público.⁷⁷

La estrategia 10.5 promueve el fortalecimiento de los sistemas de prevención, supervisión y control de la corrupción, misma que vive inmersa en la percepción ciudadana como una práctica cotidiana tanto del sector público como del privado, lo que intentará revertirse con la concientización de apego a la legalidad, que se verá complementado con la estrategia **10.6** con la que se pretende la creación y mejoramiento de mecanismos que faciliten la denuncia pública de los funcionarios que incurran en prácticas ilícitas, y es aquí donde se precisan dos elementos fundamentales para la consolidación del Estado Democrático de Derecho mediante la prevención y disminución de la violencia y la delincuencia, el primero de ellos, la participación ciudadana, que se considera una herramienta total como mecanismo de control en el la actuación de las autoridades, pues su incursión en el ámbito de la seguridad sirve de termómetro de la eficacia o la ineficacia no sólo del trabajo de las autoridades encargadas de aplicar e impartir justicia, sino al mismo tiempo, de los programas, estrategias o mecanismos implementados para tal efecto; por otro lado, encontramos el elemento total que le da sustento al presente trabajo de investigación, la cultura de la legalidad⁷⁸, la cual de acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo motivo de éste análisis, es el sustento del Estado de

⁷⁷ Respecto de la corrupción que impera en nuestro país la autora incorpora al presente capítulo como ANEXO 5 el análisis de un documento de Edgardo Buscaglia denominado la paradoja de la delincuencia organizada, en el cual se evidencia que de no combatir la corrupción en este país, esta desencadenará consecuencias catastróficas a todos los niveles.

⁷⁸ "La cultura de la legalidad" parece ser un juego de palabras, de palabras que expresan realidades distintas: redonda y cálida la primera, fría y cuadrada la segunda. Un juego de palabras que asombra. Es la opción prioritaria en 2002 de la Organización de las Naciones Unidas en materia de prevención del crimen en el mundo para el próximo cuatrienio. Pero el asombro debe continuar. La ONU señala el renacimiento de Palermo como modelo y símbolo para el fomento de la cultura de la legalidad en los cinco continentes.

Leoluca, Orlando, *Cultura de la Legalidad. El papel de los medios de comunicación. El caso siciliano*, Palermo, The Sicilian Renaissance Institute, 2002, p. 7.

derecho, radica precisamente en el arraigo que dicha cultura se presente en la sociedad.

El respeto a la ley es un valor que se debe fomentar en la conciencia de los individuos desde el nivel más elemental de convivencia social y fortalecer a lo largo de las diferentes etapas de la vida. Si la idea del Estado de Derecho no se traduce en un sistema normativo de cuya aplicación se deriven beneficios o costos tangibles, es difícil que la propia cultura de la legalidad llegue a permear en la conciencia de las personas y de las comunidades. Para los ciudadanos, la cultura de la legalidad significa llevar a cabo el estricto cumplimiento de las obligaciones que la ley les impone para garantizar la convivencia social y, por otra parte, que el ejercicio de sus derechos se realice en apego a las disposiciones legales. Además, la cultura de la legalidad también impone a los gobernados el deber de exigir a las autoridades el cumplimiento puntual de la ley; esto es, denunciar las irregularidades, abusos y actos ilícitos.⁷⁹

De aquí que la cultura de la legalidad⁸⁰ no es el sólo hecho de dar a conocer a los ciudadanos los preceptos legales que rigen la vida jurídica de éste país, este

⁷⁹ Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2012, p.p. 64 y 65.

⁸⁰ Los verdaderos preceptos de la moral cambian con el tiempo y variaban de un lugar a otro. No eran iguales, vaya, para los griegos que vivían en Constantinopla hace cuatrocientos cincuenta años que para los otomanos de esa misma época; no son los mismos para los serbios que los kosovares de las postrimerías del siglo XX; no son iguales para los mexicanos ricos que para los mexicanos pobres de hoy en día.

Mi inquietud, sin embargo, siguió dando vueltas: ¿Qué pasaría si, en lugar de hablar de “la razón” o de “los verdaderos preceptos de la moral”, pudiéramos hablar de algo menos pretencioso, como las leyes? Después de todo, éstas presentan “la razón” y “los verdaderos preceptos de la moral”, según cada época y cada lugar. ¿No tendríamos un mundo más habitable si la gente respetara la ley? Para que esto ocurriera, claro, la ley tendría que conocerse. Creo que esta inquietud fue uno de los motivos por los que decidí estudiar derecho. Ya en el curso de mi carrera volví a tropezar con expectativas engañosas. El conocimiento del derecho variaba en cada interpretación y la misma norma que fortalecía unos, debilitaba a otros ¿Cómo podía dársele a conocer a alguien que no hubiera estudiado derecho la relatividad del juicio de amparo en México por ejemplo? ¿Cómo explicarle que si dos personas estaban en el mismo supuesto y una se amparaba, ya no tenía que pagar el impuesto que la otra – por no haberse amparado oportunamente- estaba en obligación de pagar? En otros casos, las leyes – que según se enseña en la escuela primaria son generales y abstractas- resultaban ambiguas y contradictorias. Comprendí que si fueran claras, no se requeriría de jueces y tribunales en ningún lugar del mundo.

A pesar de esto, sigo creyendo que la adecuada difusión de nuestras disposiciones jurídicas contribuye a fortalecer el orden social en un Estado.

La transcripción de este fragmento del libro de Gerardo Laveaga se realizó pues es una clara muestra de su pensamiento y de lo que lo motivo a realizar el libro de Cultura de la Legalidad y refuerza la idea anteriormente expuesta sobre el hecho de que la cultura de la legalidad debe ser promovida por el Estado con palabras claras y sencillas, los aspectos básicos que comprenden sus derechos fundamentales.

Laveaga, Gerardo, *La Cultura de la Legalidad*, México, 2ª edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2006, p.p. 17 y 18.

trabajo les compete a los abogados, la cultura de la legalidad⁸¹ implica dar a conocer los elementos esenciales y básicos sobre a que tienen derecho, como enfrentar situaciones que implique a una autoridad, que sí y que no es permitido, en fin, varias cosas básicas que se deben promover de manera sencilla y en lenguaje común que acerque a las personas a sus leyes que debido a su creación en la que representativamente están presentes, el proceso es tan complejo y tan distante de la ciudadanía que a ésta le resulta ajena, y en la medida en que se propicie un acercamiento a la ley se propiciara el apego a la misma, puesto que ya no estarán en indefensión y será obligación ciudadana propiciar el cumplimiento de la ley y exigirlo de manera puntual a las autoridades.

OBJETIVO 11. Fomentar el desarrollo de una cultura de la legalidad⁸², este objetivo nodal para el presente trabajo de investigación se pretende conseguir mediante dos estrategias la primera estrategia 11.1 se dirige hacia el reforzamiento del diseño e impartición de programas educativos para la población, los cuales deberán estar orientados a reforzar la cultura cívica, el apego a la legalidad y el conocimiento del derecho, la cual hace un llamamiento a involucrarse en le creación de una conciencia cívica en niños y jóvenes, a todos los actores de la vida nacional, familias, las organizaciones civiles, laborales, gremiales y hasta las religiosas, los partidos políticos y especialmente el llamado cuarto poder, es decir, los medios de comunicación masiva para que todos ellos en conjunto emprendan y respalden una campaña permanente de revalorización de la cultura de la legalidad, de la cual el

⁸¹ La cultura de la legalidad entraña el cumplimiento consciente de la Constitución y las leyes pero también el de un contrato de arrendamiento o una transacción comercial o una sentencia judicial. Y puesto que cualquier disposición jurídica —sea la Constitución o un contrato privado de compra venta o una sentencia— puede ser impugnada, la cultura de la legalidad implica también el respeto a las normas previamente establecidas para manifestar dicha inconformidad. Evidentemente las soluciones arbitrarias o cualquier otra situación de hecho para resolver un conflicto resultan contrarias a la cultura de la legalidad.

De Jesús Castellanos Hernández, Eduardo (coord.), *El fomento de la cultura de la legalidad como política pública*, México, SEGOB, 2009, p.p. 10 y 11.

⁸² El resaltado en negritas es realizado por la autora a fin de enfatizar en específico que este objetivo hace referencia a la cultura de la legalidad.

Gobierno de la República deberá ser el principal impulsor, lo anterior en el entendido de que la delincuencia juvenil actual, es el resultado de la falta de cultura de la legalidad del ayer, y si se quieren obtener efectos diversos se deben emplear acciones preventivas hoy para que en un futuro puedan ser percibidos los frutos.

La estrategia 11.2 cuyo principal propósito es la promoción de una mayor profesionalización de los abogados, y la razón de ser de la misma es que si en apartados anteriores se ha hecho referencia a la reforma del sistema procedimental y de la reforma a diversos ordenamientos jurídicos y la creación de otros, pues se torna lógico que los profesionales del derecho deban estar al día de ello para su correcta observancia y aplicación.

Amén de que es necesaria la instrucción en materia de derechos humanos ya que ésta es una exigencia de carácter internacional que obedece a estándares internacionales que México debe acatar debido a que ha firmado, suscrito y ratificado los tratados internacionales que hacen obligatoria sus observancia, respeto y garantía.⁸³

⁸³ Hacer referencia a los Derechos Humanos o derechos fundamentales, o también denominados derechos morales o derechos naturales, es remitirse inmediatamente a la ontología del Derecho, es decir, a lo que le da sustento y origen, dicho en otras palabras, a los valores morales que al ser positivados se transforman en bienes jurídicamente tutelados, lo que conlleva a la respectiva obligatoriedad para los individuos que viven congregados en una sociedad cualesquiera que ésta sea, de cumplirlos pero también de exigir que le sean garantizados.

Los derechos humanos son aquellos inherentes al hombre, esto es, que los posee por el sólo hecho de serlo, y no por la acción de positivarlos (incluirlos dentro de los preceptos legales) quiere significarse con ello, que el Derecho los crea, éste les otorga reconocimiento, no existencia. Es imperativo del Estado frente a los derechos humanos, procurar su protección y garantía para lograr consolidarse como un verdadero Estado de Derecho democrático, donde pueda alcanzarse el bien común.

Tratar de dilucidar cuál es el Derecho fundamental por excelencia o cual debe ponderarse por encima de los demás es adentrarse en una discusión teórico dialéctica de la cual no se podría llegar a una conclusión precisa, sólo puede establecerse que en virtud de la hermenéutica analógica propuesta por Mauricio Beuchot, se infiere que el analizar los derechos humanos es necesariamente ubicarse en el terreno de la Teoría General de los Sistemas, y la Teoría de la Acción Comunicativa de Habermas, pues de acuerdo con esta teoría, tanto el interlocutor como el receptor ideales deben poseer racionalidad, que no es otra cosa que la equidad para entablar una adecuada comunicación basada en el diálogo igualitario.

OBJETIVO 12. Asegurar el respeto irrestricto a los derechos humanos y pugnar por su promoción y defensa. Este objetivo posee cuatro estrategias de acción la primera (12.1) hace referencia la actualización del marco jurídico que responda a las demandas y necesidades de la sociedad cuya preocupación es el respeto a los derechos fundamentales⁸⁴ de los individuos. La estrategia segunda (12.2) expresa la necesidad del establecimiento de un programa en la Administración Pública Federal para fortalecer el respeto a los derechos humanos, mediante la capacitación y concientización de los servidores públicos. La tercera estrategia (12.3) establece la exigencia de priorizar la atención de grupos vulnerables con el fin de prevenir la violación de sus derechos humanos. La última estrategia de este objetivo (12.4) se refiere a la promoción de campañas para difundir el alcance de los derechos humanos, de manera tal que la ciudadanía en general conozca y exija su respeto.

De lo previamente citado puede expresarse que para el gobierno encabezado por Felipe Calderón, era de vital importancia al menos en el discurso, el apego a la ley que garantizará el desarrollo y fortalecimiento del Estado democrático de Derecho, sin embargo, aunque mucho se habló y propuso al respecto, la realidad con la que tuvo que vivir durante su sexenio, fue de amplia inseguridad, debido en gran medida a la denominada lucha contra el crimen, que dejó a su paso una cantidad pérdidas humanas de las cuales dieron cuenta en un reiterado número de ocasiones los medios masivos de comunicación, y parecía que la inseguridad

Por lo que respecta a los Derechos Humanos en América Latina, y en el caso concreto de México, sólo es prudente argüir que estos se han contemplado dentro de la legislación, en apego al cumplimiento del principio de convencionalidad, ya que las exigencias internacionales así lo han demandado, pero en esta materia la historia de ésta Nación, es todavía incipiente y se tiene un largo camino por recorrer y profundizar, que parte desde la concepción misma de ellos.

Text redactado por la autora para la materia de impartida por el Doctor Alejandro Carlos Espinosa que cursó durante el estudio de la maestría en cuestión.

⁸⁴ Por derechos fundamentales debemos entender aquellos derechos humanos que como se mencionó precedentemente son inherentes a la persona humana, pero que al ser positivados, es decir, elevados a un ordenamiento jurídico y en el caso concreto de estos incluidos dentro de nuestra Carta Magna, el Estado tiene la obligación de garantizarlos, y las autoridades de observarlos irrestrictamente.

estaba cada vez más cercana a la realidad del común de las personas, a esto se le llamó los datos colaterales de esta guerra, por eso se expresa contundentemente que aunque durante este sexenio se propugnó por el respeto irrestricto a la ley, esto sólo fue discurso, pues fácticamente la realidad a la que debían enfrentarse los ciudadanos comunes era de violación absoluta a sus derechos humanos, impunidad, corrupción y por ende, falta de confianza absoluta en las instituciones y autoridades del país.

3.3 La cultura cívica⁸⁵ y la prevención del delito y la violencia dentro del programa de Seguridad Pública en el Plan Nacional de Desarrollo 2013 – 2018⁸⁶.

Como ha quedado asentado en el apartado precedente es de acuerdo a la Ley de Planeación en su artículo 21, obligación del Ejecutivo Federal, realizar un Plan Nacional de Desarrollo que contenga los lineamientos y estrategias que dirigirán su actuación durante el tiempo que duré el mandato del representante de dicho poder, es decir, del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.

En el Plan Nacional de Desarrollo del actual gobierno, se realiza un diagnóstico de la situación del país al momento en que el actual presidente toma posesión de su mandato, y el primer punto a distinguir es el que se refiere a la gobernabilidad democrática, estableciendo como imperativo categórico para la consolidación de la misma, el diseño de una estrategia que encuentre su sustento en la participación y el diálogo de la ciudadanía con la autoridad.

⁸⁵ Se debe hacer la nota aclaratoria puntual, respecto de que durante el actual sexenio se habla tanto de cultura de la legalidad y cultura cívica como sinónimos,

⁸⁶ PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2013-2018 <http://pnd.gob.mx/wp-content/uploads/2013/05/PND.pdf>. Consultado el 14 de octubre del 2015

Lo anterior obedece al hecho de que en virtud de que nuestro país es una república federal democrática en donde todo acuerdo debe ser el resultado de la voluntad de la mayoría, se requiere la participación de todas las fuerzas políticas para favorecer el fortalecimiento de las instituciones electorales que impida que una sola fuerza imponga sus decisiones en los órganos legislativos, lo que coadyuvaría a robustecer la participación de la ciudadanía de una forma libre e informada.

Así mismo, es necesario de acuerdo al PND, avanzar hacia lo que se ha denominado un federalismo articulado, que propicie la descentralización de las funciones estatales y por ende, la redistribución de autoridad, recursos y responsabilidades hacia todas las entidades federativas y de ahí a los diversos municipios que integren las mismas

En este tenor de ideas se precisará que la seguridad nacional debe ser entendida de acuerdo a su definición jurídica como aquellas estrategias encaminadas a proteger la nación de las amenazas y riesgos externos, que atenten contra la preservación de la soberanía e independencia nacionales, así como la defensa del territorio, el orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones, todo lo anterior expresado de otra forma redundaría en que la seguridad nacional, de acorde al texto, implica la preservación de la Federación, esto es, el desarrollo económico, social y político del país, que en su conjunto, constituyen los ejes en los que se finca el Estado Democrático.

Por tanto, las estrategias nacionales encaminadas a garantizar la seguridad nacional, deberán identificar todos aquellos factores tanto externos como internos que sean potencialmente una amenaza o riesgo a la misma, a fin de esbozar las estrategias que permitan prevenirlos y neutralizarlos de manera eficaz y oportuna.

Pero sobre todo, dichas estrategias deben observar como objetivo esencial, la protección de la población, motivo por el cual, es de vital importancia analizar y

prever las condiciones de tipo social, ambiental, política, económica, tecnológica y de salud que pudiesen en un momento dado afectarla.

Una obligación total del gobierno federal, es el restablecimiento de la seguridad y tranquilidad de los ciudadanos mediante el combate de la violencia y la delincuencia en cualquiera de sus manifestaciones, por lo que el modelo de seguridad nacional a seguir, será pues, aquel que propicie justicia e inclusión social, lucha contra la pobreza, que promueva la educación de calidad, la prevención y atención de enfermedades, equilibrio ecológico y protección al ambiente, y que todas ellas en conjunto, impulsen el desarrollo económico, social, cultural y la seguridad en las tecnologías de comunicación e información.

Por lo que cobra especial relevancia la consolidación del funcionamiento del Sistema de Seguridad Nacional, pues constituye el eje rector de las políticas públicas.

Nuevamente vuelve a hacerse mención el papel de las fuerzas armadas para la salvaguarda de la seguridad nacional, para las cuales realizará actividades de carácter civil.

En lo concerniente el tema de seguridad pública, en efecto, como lo refiere el propio documento, esta es una asignatura pendiente, dado que en los últimos años ésta se ha visto vulnerada enormemente, ya que los índices delictivos se han disparado en los últimos años, especialmente los denominados delitos de alto impacto como pueden serlo el robo con violencia, el secuestro y la extorción y esto se debe en gran medida, al fortalecimiento de la delincuencia organizada que aumentó sus ganancias económicas y con ello la capacidad para corromper autoridades y corporaciones policiales.

En el sexenio anterior, como es bien sabido, la táctica empleada para combatir a la delincuencia organizada fue la aprehensión de sus líderes, no sin antes protagonizar encuentros violentos entre miembros de los cárteles

delincuenciales y grupos armados de la policía federal y el ejército, lo que produjo un sinnúmero de pérdidas de vidas civiles, lo que se le denominó entonces daños colaterales, esto trajo consigo que en el imaginario colectivo permeara la idea de falta absoluta de seguridad, muestra de lo anterior fueron los resultados arrojados por la ENVIPE (Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad) 2012, en la que se expresa que el 58% de la población mayor de 18 años considera a la inseguridad como su principal preocupación.

Si bien es cierto que la violencia derivada de la delincuencia organizada no es el único rubro a tratar, es en donde de acuerdo al PND se pondrá mayor énfasis, pero al mismo tiempo, se diseñaran programas encaminados a atender la violencia de género, y de otros grupos vulnerables como los niños, jóvenes y ancianos.

Otro rubro que de acuerdo a las exigencias internacionales México debe atender es el que se refiere a la violación de los derechos humanos de los ciudadanos por parte de las autoridades, lo que crea la idea de desconfianza por parte de la sociedad en sus autoridades.

Aunado a lo anterior, puede añadirse el hecho de que la violencia y la inseguridad deterioran las condiciones para el crecimiento y desarrollo económico del país, ya que las empresas también son víctimas potenciales de la delincuencia.

En virtud de lo anteriormente escrito, puede advertirse que la meta del gobierno federal es garantizar un país seguro, en el que se reduzca la violencia y se reconquiste la convivencia armónica, en resumen, la salvaguarda de los derechos más importantes para las personas, la vida, la libertad y su patrimonio.

Para lograr lo anterior, se requiere pues, como plan de acción, el fortalecimiento del Estado y garantizar la paz, para lo cual, es indispensable el perfeccionamiento de los canales de participación que tengan por objeto la atención de las demandas ciudadanas, que transparenten las acciones gubernamentales y

que al mismo tiempo difundan los valores que propicien el desarrollo de una cultura democrática en el país.

Por lo que a través del rubro denominado México en Paz, se busca el mejoramiento de las condiciones de la seguridad pública en México, para que de ésta forma, sus habitantes puedan transitar con seguridad, sin temor, y con pleno ejercicio de sus derechos y garantías en un marco de libertad, por lo que las acciones en éste ámbito, estarán encaminadas a combatir los delitos de alto impacto, trabajando para ello en dos planos: el primero de ellos será la prevención social de la violencia y la delincuencia, y el segundo de ellos la contención del delito mediante intervenciones oportunas y efectivas de los cuerpos policiales, lo que nos habla de un gobierno altamente reactivo, aunque por otro lado se manifieste que estas acciones se darán en un marco de planeación, prevención, protección y respeto a los derechos humanos, lo cual es altamente contradictorio ya que si se somete lo anterior a un escrutinio minucioso, se observará que medidas cautelares como el arraigo, la prisión preventiva que son privativas de la libertad, considerándose como prisión antes de la prisión, son a todas luces violatorias de derechos humanos, entonces ¿cómo es posible lograr una efectiva contención del delito en tal contexto, sin violar los derechos humanos? Es una pregunta que quizá no tenga una respuesta clara.

Existe dentro del presente Plan un apartado específico de objetivos estrategias y líneas de acción que se han propuesto para alcanzar lo que se han denominado Metas Nacionales y es a través de éstas que se pretende llevar a México a su máximo potencial, este Plan se divide en un total de 31 objetivos, 118 estrategias y 819 líneas de acción pero para efectos del presente trabajo de investigación, sólo se concentrará en los que se refieren a la prevención del delito y la violencia y a lo que en actual sexenio se denomina cultura cívica, que no es otra cosa que lo que a lo largo del presente trabajo se ha denominado cultura de la legalidad.

El apartado en cuestión inicia con una definición de lo que debe entenderse por objetivo, estrategia y línea de acción, el primero de estos términos describe las razones fundamentales de la acción gubernamental, sin especificar los mecanismos que habrán de emplearse para conseguirlos. Las estrategias son el conjunto de acciones que se utilizarán para lograr los objetivos y finalmente las líneas de acción, son las que darán realidad operativa a las estrategias, dicho en otras palabras, son la expresión concreta de cómo el Gobierno alcanzará las metas propuestas.

Como se mencionó previamente se realizará un breve análisis al apartado denominado México en Paz un cuanto a sus objetivos, estrategias y líneas de acción deteniéndose para su profundización sólo en las que son de interés para el presente trabajo de investigación.

El rubro denominado México en Paz se divide en 6 objetivos, 21 estrategias y 131 líneas de acción.

El primer objetivo (1.1) se denomina Promover y fortalecer la gobernabilidad democrática cuya primera estrategia (1.1.1) se dirige a contribuir al desarrollo de la democracia de la que cabe destacar las siguientes tres líneas de acción:

- ✓ Difundir campañas que contribuyan al fortalecimiento de los valores y principios democráticos.
- ✓ Coordinar con gobiernos estatales la instrumentación de acciones para el fortalecimiento y promoción de los derechos humanos.
- ✓ Promover convenios de colaboración para el fomento y promoción de la cultura cívica entre los tres órdenes de gobierno.

Respecto a las líneas de acción anteriormente citadas, puede inferirse que para el actual gobierno cobra importancia la consolidación de la democracia⁸⁷ y la

⁸⁷ Respecto de la consolidación de la democracia se inserta como ANEXO 6 el análisis a la Carta Democrática Interamericana en donde se analiza lo que actualmente a nivel internacional se concibe como democracia y como incide esta imposición de estándares internacionales en la perspectiva legislativa de nuestro país, mismo que fue realizado durante el estudio de la Maestría en Política Criminal, en la materia de La Peritación y sus implicaciones legales, impartida por el Dr. Jesús Aguilar Altamirano.

observancia irrestricta a los derechos humanos, ambas exigencias de cumplimiento en atención a los estándares internacionales, lo anterior en virtud de que México al ser miembro de la Organización de las Naciones Unidas, significando ello que tiene la obligación moral de cumplir con el principio de convencionalidad, esto es, de unirse y ratificar las convenciones y tratados internacionales que de ella emanen. Por otra parte, se puede observar lo señalado en la cita número doce, ya no se expresa cultura de la legalidad, en su lugar se emplea el término cultura cívica.

Por su parte la quinta estrategia de este objetivo (1.1.5) que se designa Promover una nueva política de medios para la equidad, la libertad y su desarrollo cobra relevancia su primera línea de acción que a la letra dice:

- ✓ Promover una regulación de los contenidos de campañas publicitarias públicas y privadas, fin de propiciar el pleno respeto de las libertades y derechos de las personas.

Destaca lo anterior pues se pone en evidencia lo que en sexenios pasados se denominaba como el veto a la información, y todo lo que era transmitido pasaba antes por la supervisión de la Secretaría de Gobernación, en donde existía incluso la liga de la decencia que determinaba que programas y que contenidos debían tener éstos que no perturbaran la moral pública.

El tercer objetivo (1.3) Mejorar las condiciones de seguridad pública, es trascendente para el presente trabajo ya se refiere a la prevención del delito, de hecho la primera estrategia (1.3.1) cuyo objetivo esencial es aplicar, evaluar y dar seguimiento al Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la delincuencia a través de las siguientes líneas de acción:

- ✓ Coordinar la estrategia nacional para reducir los índices de violencia, a partir de las causas y en función de las variables que propician las conductas antisociales, así como de la suma de los esfuerzos de organizaciones sociales, participación ciudadana, sector académico y de especialistas.
- ✓ Aplicar una campaña de comunicación en materia de prevención del delito y combate a la inseguridad.
- ✓ Dar seguimiento y evaluación de las acciones de la Comisión Intersecretarial para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia.

- ✓ Crear y desarrollar instrumentos validados y de procedimientos para la prevención y detección temprana de datos y condiciones que puedan auspiciar la comisión de delitos que afecten el funcionamiento del sistema social.

Este conjunto de líneas de acción hacen referencia a la prevención general positiva, a la que es dirigida a la sociedad en su conjunto, a quienes no han cometido delito, con el fin de evitar la comisión de éstos, por lo que es necesaria la participación de todos los actores de la vida nacional a efecto de detentar eficaz y oportunamente los factores criminógenos, puesto que la comisión de los delitos daña el tejido social a todos los niveles.

El cuarto objetivo (1.4) que expresa la necesidad de garantizar un Sistema de Justicia Penal eficaz, expedito, imparcial y transparente cuya estrategia número uno (1.4.1) se propone abatir la impunidad mediante las siguientes líneas de acción:

- ✓ Proponer las reformas legales en las áreas que contribuyan a la efectiva implementación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio.
- ✓ Diseñar y ejecutar las adecuaciones normativas y orgánicas en el área de competencia de la Procuraduría General de la República, para investigar y perseguir el delito con mayor eficacia.
- ✓ Consolidar los procesos de formación, capacitación, actualización, especialización y desarrollo de los agentes del Ministerio Público Federal, peritos profesionales y técnicos, policías federales, intérpretes, traductores, especialistas en justicia restaurativa y demás operadores del sistema.
- ✓ Rediseñar y actualizar los protocolos de actuación para el personal sustantivo.
- ✓ Capacitar a los operadores del Sistema de Justicia Penal en materia de derechos humanos.
- ✓ Implantar un Nuevo Modelo de Operación Institucional en seguridad pública y procuración de justicia, que genere mayor capacidad de probar los delitos.
- ✓ Implementar un sistema de información institucional único, que permita la integración de las diferentes bases de datos existentes.
- ✓ Rediseñar el servicio de carrera de los operadores del Sistema de Justicia Penal, promoviendo la ética y el profesionalismo de sus servidores públicos.
- ✓ Proporcionar asistencia y representación eficaz a las víctimas con perspectiva de derechos humanos.

Este objetivo hace referencia a la profesionalización al cual deben someterse todos los actores del sistema procedimental penal pues se tiene la certeza de que en el año 2016 el Sistema de Justicia Penal Acusatorio y Adversarial, pues finalmente es un cambio radical de paradigmas que deben ser modificados cuya principal característica es la oralidad de los juicios, los que además deben ser

públicos, concentrados y adversariales, que propicien una verdadera equidad procesal tanto para el inculpado como para la víctima del delito.

Lo anterior obedece a la necesidad que México tenía de transformar su sistema de justicia a fin de garantizar el Estado de Derecho incluyendo, para ello, dentro de su ordenamiento penal ciertos tópicos como son el reconocimiento del derecho de las víctimas, jurisdicción especializada para adolescentes, incorporación de una justicia penitenciaria, acotamiento de la justicia militar a su ámbito, unificación del Poder Judicial de la Federación, que por un lado, propicie el fortalecimiento de los mecanismos ya existentes de investigación de los delitos del pasado y por el otro, garantice el esclarecimiento de las violaciones de los derechos humanos del pasado y la integral reparación del daño.

El objetivo cinco por su parte (1.5) tiene por objeto garantizar el respeto y protección de los derechos humanos y la erradicación de la discriminación, y dentro de su estrategia uno (1.5.1) la instrumentación de una política de Estado en derechos humanos, se observa que dentro de su primera línea de acción se encuentra:

- ✓ Establecer un programa dirigido a la promoción y defensa de los derechos humanos, incluyendo los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales.

Esta estrategia trae implícita la promoción de la cultura de la legalidad o cultura cívica como se le denomina en este sexenio, debido a que desde la perspectiva del presente trabajo de investigación, la cultura de la legalidad es dar a conocer como lo manifiesta expresamente esta línea de acción dar a conocer los derechos humanos, civiles, políticos, etcétera obviamente en forma de precepto legal sino en palabras sencillas, quizá en historietas o caricaturas, programas culturales, en fin todo aquello que sirva de mecanismo para que la sociedad en general tenga cuando menos una noción básica de sus derechos fundamentales.

Como puede observarse, tanto en el Plan Nacional de Desarrollo que se formuló en el sexenio de Felipe Calderón como el que se encuentra vigente en la presente administración, se contempla la cultura de la legalidad como mecanismo para la prevención de la violencia y la delincuencia, el primero da una mayor significancia al conocimiento de los preceptos jurídicos que propicie el apego de la ley por parte de los ciudadanos que a su vez de pauta a la exigencia de la misma por parte de las autoridades, lo que traerá como consecuencia el fortalecimiento del Estado Democrático de Derecho, en tanto que el segundo, aunque lo contempla, le da a dicho eje, una relevancia significativa, siempre y cuando se halle conjuntamente con la participación ciudadana, la cual como ha quedado debidamente expresado, es en elemento de vital importancia para la consolidación de la democracia, lo que a su vez, constituye el objetivo total de la presente administración, que tiene por objetivo el cumplimiento del principio de convencionalidad que brinde a México, las condiciones idóneas para considerarlo un país de oportunidad para la inversión extranjera, misma que podría inferirse es el fin latente de las políticas públicas establecidas en las estrategias de este sexenio.

3.4 La Cultura de la legalidad como eje de la prevención del delito y la violencia dentro del PROGRAMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA 2008-2012⁸⁸.

De acuerdo con el diagnóstico que se realizó para la elaboración del mismo, el problema de la criminalidad ha sido una de las principales preocupaciones de los gobiernos desde hace ya varios años, lo que ha permeado en el imaginario colectivo como de vivir en constante riesgo lo que trae consigo una afectación social y en la vida cotidiana de los ciudadanos, por lo que se han registrado el empleo de hábitos

⁸⁸ PROGRAMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA 2008-2012, <http://cns.gob.mx/portalWebApp/ShowBinary?nodeId=/BEA%20Repository/414002//archivo>. Consultado el 14 de octubre del 2015.

de autoprotección y protección de las propias personas y sus familias además de sus bienes, dado lo anterior, son objetivos esenciales del presente programa:

- ✓ La coordinación interinstitucional entre los tres órdenes de gobierno.
- ✓ La participación de la sociedad en la prevención del delito, la evaluación de las acciones implementadas y la comunicación con las instancias encargadas de la seguridad pública.
- ✓ El combate y sanción de la comisión de delitos mediante la modernización y mejora de los instrumentos empleados por las corporaciones en la operación policial.
- ✓ La modernización de los recursos tecnológicos para la prevención del delito y el combate frontal a la delincuencia.
- ✓ La generación de inteligencia policial a través de la integración y comunicación de información criminal.
- ✓ La implementación en las corporaciones de los tres órdenes de gobierno del Servicio de Carrera Policial (SCP), procesos de evaluación del personal, esquemas de profesionalización y ascensos en la carrera policial.
- ✓ El fortalecimiento del sistema penitenciario en su función de reinserción social.

El artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es el precepto legal que da sustento a la función de la seguridad pública, la cual de acuerdo con el citado numeral, ésta es una función a cargo del Estado.

El fenómeno criminal y su consecuencia inmediata la inseguridad ocupan como ya se ha dicho con antelación, el primer lugar dentro de la agenda político-económica dentro de la problemática social desbancando incluso a los problemas económicos, consecuencia de lo anterior la población carece de confianza en la policía, de hecho esta es una de las instituciones mexicanas que goza de la peor reputación, debido en gran medida a los altos índices de corrupción que permea dentro de la misma.

Aunado a lo anterior la delincuencia ha diversificado sus líneas y mecanismos de operación, lo que le brinda la posibilidad de evadir la prevención y persecución de la justicia, por lo que ha sido necesaria la participación de la ciudadanía como mecanismo de control y vigilancia del actuar institucional, pues su incursión dentro de la seguridad pública propiciará una mejor identificación y conocimiento de la problemática social haciendo posible generar respuestas y acciones más eficaces

para enfrentarla, además de que todo esfuerzo para prevenir y combatir a la delincuencia requiere del apoyo ciudadano para llegar a la consecución de los objetivos planteados, y esta debe centrarse esencialmente en privilegiar la **cultura de la legalidad**.

Uno de los retos nacionales es la seguridad en espacios públicos y entorno escolar; respeto a los derechos humanos y atención a víctimas del delito, que se deberá llevar a cabo mediante el esfuerzo coordinado entre la ciudadanía y las autoridades para recuperar los espacios dedicados al esparcimiento y la convivencia, así como los espacios cercanos a los planteles educativos, a través de las siguientes acciones:

- ✓ Fortalecer la participación de las corporaciones policiales en la recuperación de espacios públicos y el entorno escolar.
- ✓ Fomentar campañas para la promoción de la cultura de la legalidad y la protección de los derechos humanos, particularmente de aquellos segmentos más vulnerables.
- ✓ Reforzar las estrategias de atención a las víctimas del delito mediante el fortalecimiento y consolidación de redes de atención en todo el país.

La consecución de las metas planteadas, se pretende su realización mediante seis objetivos, con sus respectivas estrategias y líneas de acción, a continuación se enumeraran los objetivos del presente programa, realizándose sólo un breve análisis al primero de ellos:

OBJETIVO 1 “Prevenir conductas delictivas con mecanismos que garanticen la convivencia social y familiar segura en lugares públicos y en el entorno escolar; fortalecer la cultura de la legalidad y la atención a víctimas del delito, así como el respeto y protección a los derechos humanos de la población por parte de los encargados de la seguridad pública en los tres órdenes de gobierno”⁸⁹. De acuerdo con este objetivo, la participación ciudadana

⁸⁹ El resaltado en negritas fue establecido por la autora como una manera de enfatizar el objetivo gubernamental respecto de la promoción de la cultura de la legalidad como coadyuvante de la prevención en la incidencia delictiva de éste país.

constituye el pilar de la cultura de la legalidad y la prevención del delito, puesto que el éxito de los programas de seguridad dependen mayoritariamente del apoyo ciudadano, y esto obedece a que en inicio, es mediante la participación ciudadana que se conocerán fehacientemente los llamados factores criminógenos que servirán de pauta para la elaboración de los programas de prevención del delito y finalmente es hacia la ciudadanía a donde van dirigidos y sobre quienes serán aplicados.

Como es obvio suponer las políticas de prevención del delito, tienen por finalidad evitar la comisión de conductas ilícitas, al tiempo que se permite que los ciudadanos gocen de condiciones de seguridad, y entre los elementos que dan sustento a la prevención delictiva, se encuentra el análisis situacional y del entorno, ejemplos de lo anterior, son los programas “Limpiemos México” que abrió espacios para la participación social y “Comunidad Segura” que contribuyó a la prevención integral del delito.

Este objetivo cuenta con cuatro estrategias y cuatro líneas de acción, la primera estrategia (1.1) se dirige al incremento no sólo de la presencia sino de la efectividad policial en lugares considerados de convivencia familiar en todo el territorio nacional a fin de propiciar un entorno más seguro coadyuvando con ello a la prevención del delito, esto mediante la recuperación de espacios que han sido invadidos por la delincuencia, como línea de acción.

La segunda estrategia (1.2) se refiere a la participación ciudadana como canal de interlocución para la recuperación de la seguridad, teniendo como línea de acción el fortalecimiento de acciones sociales para la prevención del delito y la cultura de la denuncia.

La tercera estrategia (1.3) hace hincapié en la promoción de la cultura del respeto a los derechos humanos por parte de las autoridades encargadas de la seguridad en los tres órdenes de gobierno, mediante la capacitación al respecto a los funcionarios circunscribiendo su actuación a la legalidad.

La estrategia número cuatro (1.4) se dirige al fortalecimiento y consolidación de la red nacional de atención a víctimas del delito, teniendo como línea de acción el intercambio de información entre los tres órdenes de gobierno.

OBJETIVO 2 “Combatir frontalmente el fenómeno delictivo y consolidar el Estado de Derecho con la coordinación y corresponsabilidad de los tres órdenes de gobierno, a través de la Estrategia Nacional de Prevención del Delito y Combate a la Delincuencia en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública”.

Este objetivo dio origen a lo que años después se conocería como uno de los episodios más cruentos de la historia de ésta Nación, la llamada guerra contra el narcotráfico que lejos de cumplir con el objetivo que se perseguía, dejó efectos contrarios, altos números de bajas civiles, elementos de las fuerzas armadas y de los propios grupos delincuenciales y niveles de violencia disparados.

OBJETIVO 3 “Recuperar el sentido original del sistema penitenciario, para que en los centros de reclusión se garantice el cumplimiento de las sanciones impuestas a los internos con estricto apego a la ley y se procure la creación de condiciones propicias para la reinserción social, a partir de políticas públicas armonizadas en los tres ámbitos de gobierno”

OBJETIVO 4 “Garantizar un sistema tecnológico de información y telecomunicaciones avanzado que dé soporte a la Estrategia Nacional de Prevención del Delito y Combate a la Delincuencia, para compartir oportunamente información entre las corporaciones de seguridad pública en los tres órdenes de gobierno”.

OBJETIVO 5 “Profesionalizar a las corporaciones policiales en los tres órdenes de gobierno, mediante la homologación de procedimientos, formación especializada y vocación, para que se conduzcan éticamente, y se obtenga el reconocimiento de la sociedad como instituciones a su servicio”.

OBJETIVO 6 “Fomentar la confianza de la sociedad en las instituciones encargadas de la seguridad pública, mediante la puesta en marcha de mecanismos de seguimiento y evaluación que propicien la credibilidad en el compromiso gubernamental de preservar el orden y la paz públicos”.

De lo anterior se evidencia que para esta administración el aspecto toral de su política de seguridad pública, fue el combate frontal contra la delincuencia organizada, mediante la desarticulación de las organizaciones delincuenciales, a través de la captura de sus principales líderes, pero como reza el viejo adagio que a la letra dice que “la violencia sólo genera más violencia”, y en efecto, a dos años de concluido el

mandato de Calderón, la sociedad sigue viviendo las consecuencias de los embates contra la delincuencia organizada.

Por otra parte la cultura de la legalidad es una exigencia más de la obligatoriedad a la observancia de los estándares internacionales que exigen a quienes participen del principio de convencionalidad, el respeto irrestricto a los derechos humanos.

3.5 La Cultura de la legalidad como eje para la prevención el delito y la violencia dentro del PROGRAMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA 2013-2018⁹⁰.

El Programa Nacional de Seguridad Pública (PNSP) al que se hará referencia en el presente análisis, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de mayo del 2013, y prevé como estrategia fundamental, el elevar la productividad de México para llevarlo a lo que se ha denominado durante este sexenio a su máximo potencial mediante cinco objetivos nacionales y tres estrategias transversales:

1. México en Paz.
2. México Incluyente.
3. México con Educación de Calidad.
4. México Próspero.
5. México con Responsabilidad Global.
 - a) Democratizar la productividad.
 - b) Gobierno Cercano y Gobierno.
 - c) Perspectiva de Género.

Con referencia al punto número uno México en Paz, el propósito fundamental de éste objetivo, es el de mejorar las condiciones de seguridad pública y justicia,

⁹⁰ PROGRAMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA 2013-2018, http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343081&fecha=30/04/2014. Consultado el 14 de octubre del 2015.

con el objeto de que los ciudadanos realicen su vida con seguridad y con pleno ejercicio de sus derechos, libertades y garantías, a través del combate a los delitos que más lesionan e impactan a la sociedad, lo anterior, por medio de la prevención social de la violencia por un lado, y por el otro, de la contención del delito, todo ello con la intervención policial en un ambiente de respeto pleno a los derechos humanos y transformación institucional.

De la lectura de los preceptos legales así como de los tratados que le dan sustento a dicho Programa, se desprende que se sigue durante este periodo de gobierno en la misma tesitura de la observancia de las exigencias que los organismos internacionales le demandan a México cumpla con los estándares internacionales a los que se ha adherido, subsumido y ratificado.

El capítulo primero del presente Programa se denomina Diagnóstico, y en el cual se advierte que desde la década de los 80's con el surgimiento de la economía delictiva a gran escala se incrementaron también el número de delitos sobre todo aquellos cometidos con violencia, debido en gran medida a la impunidad, lo que ha traído como consecuencia una crisis en materia de seguridad pública, lo que puede verse reflejado a su vez, en cuatro aspectos fundamentalmente: el crecimiento de la delincuencia organizada por delitos contra la salud y el consiguiente consumo de drogas; desarrollo y consolidación de organizaciones delictivas de la economía ilegal y su consecuente fortalecimiento financiero mediante recursos de procedencia ilícita; eclosión de delitos cada vez más violentos a consecuencia de la especialización de estos grupos delictivos y la impunidad de la que disfrutaban y la adhesión y corrupción de las autoridades, policiales y de administración y procuración de justicia a las filas de la delincuencia organizada. El conjunto de lo anterior, dio como resultado que en el imaginario colectivo permee la idea de temor y de credibilidad hacia las autoridades por una parte, y por la otra, el robustecimiento de las organizaciones delictivas.

Lo precedente se vio agudizado con la llamada guerra contra la delincuencia organizada, estrategia implementada durante el sexenio pasado, lo que es bien sabido dejó a su paso un elevado número de bajas civiles y una lucha aún más encarnizada por los lugares de poder entre cárteles que se dio como consecuencia de la captura de algunos de los principales líderes de dichas organizaciones, así como el crecimiento desmedido de los denominados delitos de alto impacto: homicidio doloso, secuestro y extorsión.

Así mismo, se vio recrudecido el escalamiento de la violencia que los grupos pertenecientes a las organizaciones delincuenciales ejercían en contra de otros grupos considerados contrarios, como ejemplo de lo anterior, basta con mencionar las noticias cotidianas de personas decapitadas, de otras tantos cuerpos encontrados con los llamados narcomensajes grabados en la piel, los colgados de los puentes federales generalmente, e incluso los llamados pozoleados, que eran ya una noticia cotidiana en los noticieros, mismos que de alguna u otra manera era común escuchar y cabe destacar que pareciese que se hubiese acostumbrado la población a observar este tipo de noticias, al grado tal que muchos delincuentes trataban de imitar dichas sangrientas técnicas en contra de sus víctimas.

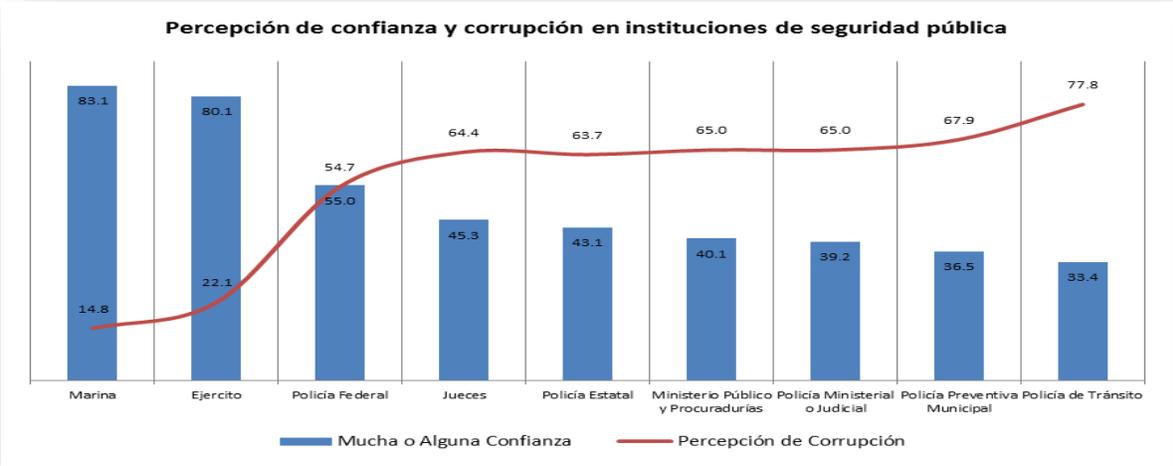
Es importante resaltar que la llamada lucha contra el narcotráfico también trajo como consecuencia el expansionismo de las organizaciones delictivas hacia otros tipos de actividades ilícitas, como la trata de personas y el secuestro en todas sus modalidades.

Por debilidad institucional y escasa coordinación de acuerdo al programa en cuestión, debe entenderse, que las instituciones encargadas de la seguridad no contaron con la solidez necesaria para hacer frente a la transformación del fenómeno delictivo y las respectivas demandas ciudadanas, lo que puede evidenciarse en tres aspectos fundamentales:

a) Debilidad en la coordinación institucional entre los tres órdenes de gobierno, que propició el florecimiento y robustecimiento de los grupos de la delincuencia organizada, debido en gran medida a la falta de intercambio de información e inteligencia por parte de las autoridades y en consecuencia la falta de acciones que impidieran el crecimiento del fenómeno delictivo.

Aunado a lo anterior, la desaparición de la Academia Nacional de seguridad Pública condujo a la indebida profesionalización de los elementos policiales, ya que existe una falta de homologación en los programas de formación y capacitación por un lado, y por el otro, a falta de protocolos de actuación.

b) Corrupción dentro de las instituciones, que se traduce en el hecho de que debido a la falta de profesionalización de los elementos de policía y aunado a esto un bajo salario, propiciaron un terreno fértil para que las organizaciones delictivas pudieran acaparar a un importante número de elementos de dichas corporaciones para sumarlos a sus filas, propiciando con ello abuso y corrupción.



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2013

c) Desconfianza y distanciamiento de la ciudadanía, al permear la corrupción dentro de los cuerpos policiales, se aumentó con ello la impunidad que dio como consecuencia la falta de credibilidad de los ciudadanos en las autoridades, no sólo en las policiales, sino también en aquellas encargadas de administrar e impartir justicia, razón por la cual las personas ya no acuden a realizar la denuncia correspondiente ante la comisión de un hecho ilícito, bien sea por temor, o por desconfianza. Si se lograra recobrar la confianza y la certeza en este sentido, se reconquistaría la participación ciudadana no solo en el ámbito de la cultura de la denuncia, sino también y lo más importante, se robustecerían los mecanismos de rendición de cuentas y la transparencia.

En este tenor de ideas lo que realmente llama la atención y resulta preocupante, es el hecho de que de acuerdo con las ENVIPE, los ciudadanos carecen de confianza en los cuerpos policiales de carácter civil (policías preventivas, de tránsito, ministeriales o judiciales en cualquier orden estatal o federal), pero si confían en el Ejército o la Marina, y esto es una clara muestra del porque aunque a todas luces es anticonstitucional el hecho de que las fuerzas armadas realice actividades correspondientes a la policía civil, la ciudadanía lo acepta y lo legitima, en virtud de su supuesta seguridad, pues es bien sabido que este tipo de fuerzas han cometido mucho mayor número de violaciones a derechos humanos.

De acuerdo con el Programa motivo de este análisis, los delitos patrimoniales que más lesionan la sensación de seguridad de las personas, son el robo en varias de sus modalidades, a transeúnte, a casa habitación, o a negocio y a vehículos, clasificado dentro de la taxonomía de los denominados de alto impacto, dado que el aumento en el grado de violencia con el que estos son perpetrados se ha ido incrementando, llegando incluso a concluir en la gran mayoría en homicidio.

Respecto al apartado denominado economía ilegal y delitos de mayor impacto a los sectores productivos, refiere que debe entenderse por economía ilegal, aquella que genera ganancias económicas a través de actividades

consideradas como ilegales o delictivas, y entre estas se puede encontrar como se hacía referencia en el párrafo precedente a los delitos de alto impacto (homicidio, secuestro, extorsión y robo con violencia), y por delitos que afectan el sector productivo, debe entenderse aquellos que lesionan la economía nacional y las finanzas públicas, como pueden ser la evasión fiscal, piratería de cualquier producto sujeto a ser plagiado o imitado, los riesgos sanitarios y de protección al ambiente.

Se le denomina economía ilegal, ya que ésta es un fenómeno que frena el desarrollo económico, puesto que limita la productividad al aumentar los costos de operación de las empresas ya sea de forma directa o indirecta, al tiempo que impide la existencia de las condiciones idóneas para la inversión que trae como consecuencia que no se generen nuevos negocios, amén de que está estrechamente relacionada con la delincuencia organizada dado que los productos que se comercializan a través de ésta son generalmente de procedencia ilícita e impacta generalmente en los siguientes rubros:

1. La economía ilegal imposibilita la creación de nuevos empleos lo que a su vez ocasiona el freno del crecimiento del país y el desarrollo de los sectores productivos establecidos legalmente, al tiempo que disminuye la participación de empresas formales en el mercado, mermando la competitividad del país.

2. Al comercializarse mercancías que no están elaboradas bajo las normas oficiales pueden ocasionar graves daños a la salud y la integridad física de las personas, incluso atentar contra la vida.

3. La explotación ilegal de los recursos naturales ocasiona la deforestación y daño a la biodiversidad.

4. Todo lo anterior en su conjunto, propicia el fortalecimiento económico de la delincuencia organizada.

Otros de los delitos que se enuncian dentro de este rubro, son los llamados “ordeñas” de los gasoductos y oleoductos de PEMEX, así como los robos que más frecuentemente se cometen dentro de las carreteras y autopistas federales ya sea

a los turistas o los transportistas generalmente ejercido con violencia, y esto último es lo que de acuerdo con la ENVIPE 2012 se consideró la actividad con mayor riesgo para las empresas.

Ante todo lo anteriormente descrito se realizó el Planteamiento de la Estrategia de Seguridad Pública, cuyos objetivos fundamentalmente son el reducir la violencia por medio de la atención a los delitos de alto impacto, y restablecer las condiciones para que exista una convivencia pacífica y ordenada entre autoridades y ciudadanos y entre estos mismos, teniendo al ciudadano y a su familia como el eje de las políticas de seguridad.

Dicho planteamiento se encuentra sustentado en diez puntos:

- I. Prevención del delito y reconstrucción del tejido social
- II. Justicia Penal Eficaz
- III. Profesionalización y fortalecimiento de los cuerpos de policía
- IV. Transformación del sistema penitenciario
- V. Promoción y articulación de la participación ciudadana
- VI. Cooperación Internacional
- VI. Información que sirva al ciudadano
- VII. Coordinación entre autoridades
- IX. Regionalización
- X. Fortalecimiento de la inteligencia

La Estrategia de Seguridad Pública debe asegurar los siguientes aspectos:

a) La coordinación efectiva entre las dependencias de los tres órdenes de gobierno para prevenir la violencia y la delincuencia con el objeto de definir prioridades y compromisos para la realización de trabajos conjuntos.

b) La colaboración internacional sobre todo con los Estados Unidos y los países de Centroamérica con pleno respeto a la soberanía para el combate a la delincuencia organizada.

c) Acciones conjuntas y coordinadas entre la Policía Federal y las instituciones que coadyuven con las autoridades en funciones de seguridad pública, que contemplen un análisis preciso de las características de las organizaciones delictivas por región, los índices de violencia para de esta manera determinar la capacidad de la respuesta, mediante la especialización y el entrenamiento. Y aunque se persistirá en el hecho de desarticular dichas organizaciones, se realizará de la forma siguiente: mediante la aprehensión de sus líderes, debilitando sus estructuras financieras, rompimiento de sus mecanismos de operación y los vínculos existentes entre las diversas organizaciones y trabajando arduamente en la recuperación de espacios. El retiro de las fuerzas armadas se dará gradualmente en medida que se propicie la consolidación de las instituciones policiales

d) Realizar acciones de inteligencia en lugar de empleo de la fuerza para combatir el crimen organizado, para lo cual se requiere un cambio estructural que incluya el uso de tecnología y la instauración de protocolos de información y documentación. Además se precisa de la creación de una base de datos nacionales de seguridad pública.

e) En este punto la estrategia versará en atender los delitos de alto impacto, reduciendo la violencia y con ello recuperando la tranquilidad de los ciudadanos. Para ello es imprescindible atacar las finanzas de las organizaciones delictivas, reduciendo con ello su capacidad de operación, dándose por ende, atención a los delitos vinculados a la llamada economía ilegal.

f) Se favorecerá el incremento en el control y resguardo fronterizo por mar y tierra, a través del reforzamiento de la presencia policial y la coordinación interinstitucional que sirvan para contener el tráfico de drogas, armas, dinero y

mercancía ilegal y que además reduzca la incidencia en la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes.

g) La participación ciudadana es vital para lograr que la seguridad pública se propicie, por tanto, se requiere que las autoridades encargadas de la misma en los tres órdenes de gobierno escuchen las demandas de los ciudadanos no importando si estos se encuentren organizados o no, brindando con ello certeza en la observancia y garantía de los derechos humanos.

h) Se propiciará el fortalecimiento institucional en tres tópicos fundamentales: mando único policial en los estados, modelo nacional de evaluación y control de confianza, además del desarrollo y la formación policial. Un elemento fundamental para la transformación institucional es la creación en la División de la Gendarmería de la Policía Federal.

i) El nuevo modelo de Justicia Penal Acusatorio y Adversarial que entrará en vigor el año 2016 contribuirá a combatir la corrupción, la impunidad y al mismo tiempo se hará efectiva la procuración de justicia.

j) Por último, pero no menos importante se requiere es la transformación del Sistema Nacional Penitenciario para garantizar el respeto a los derechos humanos, garantizando el control y la seguridad de los centros penitenciarios, por un lado, y por el otro, se debe reducir la sobrepoblación de los mismos y mejorar las condiciones de estancia para evitar fugas y motines.

Para llevar a cabo los objetivos anteriormente planteados, se establecieron diferentes líneas de acción encaminadas a plantear en diferentes campos de acción para la consecución de las metas planteadas en materia de seguridad pública, a las que se le denominan estrategias entre las que podemos mencionar:

Estrategia 1.1. Promover mecanismos de coordinación entre dependencias del Gobierno de la República para garantizar la efectividad en las políticas de

seguridad, que entre sus líneas de acción destacan el impulso de la participación de las instituciones de seguridad pública en la Comisión Intersecretarial para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (CIPSVyD).

Estrategia 1.3. Fortalecer las instancias de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) e impulsar el cumplimiento de los acuerdos que adoptan, que contiene para efectos del presente trabajo destacan dos líneas de acción se requiere la definición de los mecanismos de coordinación para lograr la disminución de los delitos del fuero común, de acuerdo con las Conferencias Nacionales del SNSP, así como establecer mecanismos y estrategias coordinados para la reducción del homicidio, secuestro y extorsión.

Estrategia 1.4. Impulsar el intercambio eficaz de inteligencia para la seguridad pública, cuyas líneas de acción se encaminaran fundamentalmente al fortalecimiento del análisis de los datos que puedan convertirse en información útil para la toma de decisiones, que potencialicen las capacidades y recursos. Proponer, desarrollar y optimizar mecanismos especializados de inteligencia, aplicación de protocolos y apoyo a unidades de análisis e inteligencia con el objeto de neutralizar a la delincuencia organizada.

Estrategia 1.5. Definir una agenda de cooperación internacional estratégica en materia de seguridad, que como su nombre lo indica, implica un efectivo intercambio de cooperación internacional que robustezca la seguridad fronteriza, cercando de esta manera las rutas del contrabando y tráfico de mercancías de procedencia ilícita y lo más importante de personas empleadas para la trata o de los inmigrantes, e incrementando la colaboración e intercambio de información internacional para atender y prevenir los delitos cibernéticos.

Estrategia 1.6. Promover la actualización y adecuación de la normatividad en materia de seguridad pública, básicamente en este apartado se establece como líneas de acción la promoción de la emisión de nueva legislación o reformas a las

ya existentes en materia de seguridad pública, a fin de cumplir con los estándares y exigencias internacionales respecto de la observancia y garantía de los derechos humanos, además de incluir dentro de los lineamientos de acción las exigencias y demandas de la ciudadanía dando con ello la importancia que se requiere a la participación ciudadana.

Dado que en los últimos años en la vida social mexicana el incremento de la delincuencia se ha disparado y el tejido social se ha lesionado, la máxima aspiración de la sociedad es vivir sin el temor quizá fundado o no de ser víctima de algún delito, por lo que debe ser menester del gobierno, el reducir la violencia y recuperar la paz y la tranquilidad de los ciudadanos. El documento motivo del presente análisis expresa que afortunadamente la violencia no se encuentra generalizada, sino que por el contrario se encuentra focalizada en ciertas zonas, a lo que debido al análisis que se ha realizado hasta el momento, dicha expresión puede ser contravenida, dado que el fenómeno criminal se ha agravado y expandido por todo el país y aunque la política del presente sexenio ha sido la del silencio, es decir, la de no hacer públicas las noticias non gratas que reflejan como lo anteriormente ejemplificado que la actuación gubernamental no es la mejor y que no se están obteniendo los resultados esperados, es evidente que el fenómeno criminal se encuentra fuera del control de las autoridades y por tanto es momento de que todos los actores de la vida nacional intervengan para lograr una eficaz prevención del delito y la violencia, esto es actuar con inteligencia por encima de la fuerza, pues ya quedó más que claro con las acciones implementadas durante el sexenio pasado que la violencia no se combate recrudesciendo la fuerza o empleando toda la fuerza estatal y policial para detener a la delincuencia, ese no es el camino, se debe seguir una estrategia cuya trayectoria sea el respeto irrestricto a los derechos humanos.

Estrategia 2.1. Dar prioridad a la disminución de los delitos de alto impacto por su grado de violencia, los cuales son considerados así por el significado que implica en el imaginario colectivo, pues generan la sensación de inseguridad y falta de certidumbre y confianza en las autoridades encargadas de la aplicación y

administración de justicia y de la investigación de los delitos, para lo cual se requieren de acciones conjuntas de los tres órdenes de gobierno que contribuyan a la efectiva prevención de estos delitos, llevar a cabo operativos coordinados desarrollar e impulsar protocolos de actuación.

Estrategia 2.2. Focalizar acciones de las instituciones de seguridad pública a la desarticulación de grupos delictivos con altos niveles de violencia, la cual implica tres momentos a saber, en un primer momento la precisa identificación de las organizaciones delictivas, sus integrantes y territorios, para posteriormente en un segundo momento desplegar operativos coordinados basados en protocolos de actuación establecidos para tal efecto y en un tercer momento acotar la actuación de dichas organizaciones y con ello reducir su capacidad de violencia.

Estrategia 2.3. Fortalecer la presencia de las instituciones de seguridad pública en los municipios, zonas metropolitanas y carreteras con mayores índices delictivos, coordinando operativos institucionales en los tres órdenes de gobierno supervisados por organizaciones civiles y de derechos humanos, en el cual tomará un papel importante la División de la Gendarmería. Se habla también en este punto de la necesidad de incrementar el número de elementos policiales en virtud de factores criminógenos y necesidades específicas de una zona determinada.

Estrategia 2.4. Desarticular las estructuras logísticas y operativas de la delincuencia organizada, en este punto se tratará de manera especial la prevención de los delitos de producción, tráfico transporte y comercio de drogas, mediante la detención de los líderes de las organizaciones delictivas, y de los miembros de las estructuras intermedias y grupos delictivos locales de apoyo, identificación y desmantelamiento de laboratorios clandestinos utilizados para la elaboración de drogas sintéticas, y algo que se vislumbra interesante es que se enfocaran los esfuerzos en la investigación y desarticulación de las redes de corrupción entre las autoridades de los tres órdenes de gobierno y la delincuencia organizada.

Estrategia 2.5. Debilitar las estructuras financieras de la delincuencia organizada, cercando todas las posibles líneas de acción en esta materia, con operativos coordinados y el uso de avances tecnológicos que propicien la desestructuración financiera de las organizaciones delictivas.

Estrategia 2.6. Implementar acciones coordinadas para reducir la incidencia de los delitos que más afectan el patrimonio de las personas, para efectuar este punto se han tomado los postulados de la teoría del delito situacional y ambiental y todas las líneas de acción estarán encaminadas a reducir esencialmente el robo de vehículos.

Estrategia 2.7. Detectar y atender oportunamente los delitos cibernéticos, implementando para ello dentro de las organizaciones policiales, recursos e instrumentos de alta tecnología.

Otro aspecto que merece la pena destacar, es el hecho de que la ciudadanía ha perdido la confianza en las instituciones policiales lo que las ha debilitado y alejado de ésta, por tanto otro de los objetivos del gobierno federal es acortar esa distancia entre policía y ciudadanía, puesto que la sociedad tiene mucho que aportar a la prevención e investigación de los delitos.

Estrategia 4.1 Fomentar una efectiva vinculación y corresponsabilidad entre las instituciones de seguridad pública y la sociedad, esta es la estrategia que cobra mayor trascendencia para el presente trabajo, puesto que entre sus líneas de acción se encuentra la promoción hacia la población de la cultura para la prevención de la corrupción, el impulso para la recuperación de espacios públicos y acciones de prevención social del delito, hace referencia también a la promoción de campañas de sensibilización respecto a la cultura de paz y habilidades para la vida,

la prevención del delito⁹¹ mediante talleres interactivos cuyo objetivo sea la disminución de factores de riesgo, el fomento de la cultura de la legalidad de la cual son corresponsables las instituciones de seguridad pública y la ciudadanía, la promoción de la prevención situacional del delito⁹².

En conclusión, se puede advertir que, todas las actividades ilícitas en su conjunto, limitan la productividad, aumentando los costos de producción de las empresas, propiciando con ello el impedimento para la generación de negocios, así como la disminución de la inversión, e impactan directamente en la creación de empleos y crecimiento del país, en la vida, salud e integridad física de las personas, la deforestación y respectivo daño a la biodiversidad, pero lo más significativo, es

⁹¹ En este principio de siglo, los problemas estremecen la conciencia de los hombres libres, las economías están en crisis y los problemas sociales y ecológicos amenazan con extender sus perfiles destructores, mientras los hombres buscan desesperadamente la felicidad y el bienestar que no llegan. El número de hombres que viven en sociedades libres ha disminuido, aumenta la tendencia a violar los derechos humanos y el desempleo y la pobreza, la corrupción y el terrorismo, crecen, comprometiendo la estabilidad política de buena parte de la sociedad de hoy.

Los medios que conducen a reducir el fenómeno antisocial son necesariamente aquellos que puedan oponerse a los factores de riesgo que la ocasionan o favorecen. Siendo la criminalidad, en parte, un producto de la miseria, la ignorancia y la enfermedad mental y social, los medios son adecuados aquellos que combaten esos factores. El Estado, por medio de sus instituciones, debe ayudar a reducir los factores de riesgo. Se ha de entender lo anterior como prevención social del delito; las Naciones Unidas la definen como la que :Engloba las estrategias y medidas encaminadas a reducir el riesgo de que se produzcan delitos y sus posibles efectos perjudiciales para las personas y la sociedad, incluido el temor a la delincuencia, y a intervenir para influir en sus múltiples causas (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2007)

Hikal Carreón, Wael Sarwat, *Prevención Social del Delito: análisis y prospectiva*, <http://www.revistaciencia.amc.edu.mx/online/15785.pdf>. Consultado el 4 de septiembre del 2014.

⁹² La prevención situacional del delito se hace mediante la evaluación de aquellas oportunidades que se presentan en situaciones específicas y que a su vez facilitan o promueven la comisión de un delito; en el modelo de prevención del delito situacional, se han identificado cinco formas principales por medio de las cuales se puede modificar una situación con la finalidad de reducir las oportunidades de que se cometan delitos. Estas son:

1. Incrementando el esfuerzo que el delincuente debe llevar a cabo para poder cometer un delito.
2. Incrementando el riesgo que el delincuente debe enfrentar para completar un delito.
3. Reduciendo los beneficios o recompensas que el delincuente aspira obtener al completar un delito.
4. Limitando las excusas que el delincuente puede emplear para “racionalizar” o justificar sus acciones.
5. Reduciendo o evitando las provocaciones que pueden incitar o tentar a un delincuente a cometer actos criminales.

Camacho, Jesús, *La prevención del delito situacional*, www.popcenter.org/library/pdfs/espanol/scp_esp.pdf. Consultado el 4 de septiembre del 2014.

que refuerza el desarrollo y autoridad de las organizaciones delictivas que realizan actividades en cualquiera de los rubros mencionados.

Algo similar sucede con las antiguas paraestatales como PEMEX y CFE que reportan pérdidas importantes por saqueos a las mismas pues no es novedad el enterarse de la ordeña de los ductos de gasolina, o bien del sinnúmero de personas que se roban la luz.

Con referencia a los delitos cibernéticos, se puede inferir que como el propio programa refiere los avances tecnológicos propician una mayor calidad de vida a los seres humanos, haciéndola más cómoda y mejor, por lo que se encuentran inmersos en la vida de las personas de manera cotidiana, y como ejemplo de lo anterior, se puede mencionar al internet que es todo un mundo de información al alcance de todos, de hecho todo se puede encontrar ahí desde un cuento de hadas, una receta de cocina, hasta textos científicos, metodología para la realización de cualquier cosa. El ciberespacio ha roto fronteras y acercado a los seres humanos de manera importante, pero por lo mismo ésta extraordinaria herramienta es utilizada para difundir, propagar y realizar una serie de delitos que van desde el fraude, la usurpación de identidad, los llamados jakeos a las páginas de personas, empresas e incluso instituciones estatales, hasta el secuestro, la extorsión, pornografía infantil y trata de personas.

Esto es alarmante debido a que no existe una regulación específica al respecto y tampoco se cuenta con la infraestructura adecuada para hacer frente a éste fenómeno.

De lo anteriormente descrito se puede argüir que entre el sexenio encabezado por Felipe Calderón y el presente lo que cambia es el fraseo discursivo con el que se manejan los asuntos de Seguridad Pública, pues realmente se mantienen en la misma tesitura de privilegiar la profesionalización de los cuerpos y autoridades de seguridad, de ponderar la cultura de la legalidad como un

instrumento basado en la participación ciudadana que funcione como un mecanismo para prevenir la violencia y el delito, al posibilitar el conocimiento de los derechos y obligaciones a los que como ciudadanía tienen acceso, y que traiga como consecuencia mediata el apego a la ley, y por ende, poder exigir de las autoridades el respeto irrestricto de las mismas, pues como lo expresó tácitamente José Martí la peor ignominia que puede padecer un pueblo, es la ignorancia, y equiparándolo a la citada frase, la ignorancia y desconocimiento de los derechos más elementales a los que como ser humano se tiene derecho, propicia un alejamiento de la ley, ya que se siente ajena y lejana, por lo que su cumplimiento será factible, si se propicia el acercamiento a la misma a través del conocimiento de los derechos y obligaciones.

CAPITULO IV

*“La Cultura de la Legalidad,
es fundamental para el crecimiento
y desarrollo de una Nación.*

Dentro de los valores existentes en una sociedad, a las leyes, así como el conocimiento de las misma, conllevan a un marco de legalidad para un desempeño cordial entre el Estado y la sociedad.

Una nueva cultura de la legalidad, será primordial dentro de los programas gubernamentales para el fortalecimiento, no sólo de sus instituciones, sino de toda una Nación”⁹³

LA CULTURA DE LA LEGALIDAD COMO COADYUVANTE EN LA PREVENCIÓN Y DISMINUCIÓN DE LA VIOLENCIA Y LAS CONDUCTAS DELICTIVAS

Como se ha desarrollado a lo largo de los tres capítulos precedentes de este trabajo de investigación el objetivo esencial del mismo, es proponer que la cultura de la legalidad puede ser un mecanismo efectivo y eficaz para prevenir y disminuir la violencia y el delito, ambos elementos que lesionan no sólo la estabilidad en todos los ámbitos de la vida nacional, sino que además y fundamentalmente el tejido social.

Se ha propuesto la cultura de la legalidad como un mecanismo coadyuvante de la prevención del delito, puesto que obviamente no es el único que se ha empleado, ni por sí sólo puede ser la fórmula mágica para tal efecto, puesto que su

⁹³ [Http://legalidadsocial.blogspot.mx/2010/07/frases-bonitas.html](http://legalidadsocial.blogspot.mx/2010/07/frases-bonitas.html). Consultado el 24 de octubre del 2015.

aplicación debe ser como se enuncia en el título de éste una parte del conjunto de medidas de carácter multidisciplinario que deben emplearse para obtener una respuesta idónea ante el incremento y evolución de las conductas delictivas y la violencia que se detona en primera instancia a nivel mundial, y que por ende impacta de manera significativa sobre México.

Al respecto se analiza el siguiente planteamiento, es decir, la cultura de la legalidad, puesto que como se ha manifestado en ocasiones precedentes, las propuestas que deban solucionar problemas que directamente impacten y afecten al tejido social deben estar dirigidas al imaginario colectivo, deben ser extraídas del lugar mismo donde se gestan, pues sólo haciendo partícipe a la sociedad y llegando a su ideología es como podrán dichas medidas ser adoptadas con efectividad, cuando la sociedad perciba que es tomada en cuenta y se sienta cercana a la elaboración y creación de dichos mecanismos, es como realmente se podrán obtener resultados satisfactorios.

4.1 La concepción democrática deliberativa de Habermas en función a la participación ciudadana en el proceso de creación de las leyes, para la adopción de una Cultura de la Legalidad.

Si bien es cierto que podría argumentarse que las leyes ya están hechas y existe un proceso legislativo para poder modificarlas, y éste sólo se echa a andar si su modificación tiene un sustento lo suficientemente argumentado y existe la necesidad en la vida nacional que lo requiera, y en efecto, esto es así, lo que se pretende es que dado que el proceso de elaboración y promulgación de las leyes es distante a la sociedad, esto ocasiona que ésta se sienta excluida y alejada de éstas, sienta que no le pertenecen, por lo que ahora es necesario acercarla a las leyes, a través del conocimiento de las mismas.

Con relación a este tema, Jürgen Habermas plantea la construcción colectiva de la ley o concepción democrática deliberativa, la idea de deliberar proviene del

latín libra, cuyo significado implica la noción de una balanza que requiere el resguardo de un equilibrio perfecto entre la posibilidad de evaluar razones y la posibilidad de medirlas.

Aunque el planteamiento de la democracia deliberativa es un principio de carácter filosófico político, surgido del debate de la incursión de la corriente liberal en todos los ámbitos de la política misma que rige el resto de la vida social de la humanidad, quienes la postulan y la defienden establecen como su principal característica la participación ciudadana en la construcción de lo que se denomina la unidad política⁹⁴, la cual a decir de uno de sus principales expositores, Habermas, es la solución de los problemas sociales, dado que se construye a partir del seguimiento de procedimientos institucionalizados de comunicación, en donde exista un absoluto respeto a los principios establecidos en la constitución, para que confluya la construcción de una cultura política común basada en una moral racional que si bien no se encuentra del todo unificada pues al fin una democracia, si concentra las distintas manifestaciones culturales, pero lo destacable de ello, es que existe una aceptación del derecho, como aquella instancia de dará integración y

⁹⁴ De acuerdo con Arthur Miller el concepto de unidad en el que lo negativo y lo positivo son atributos de la misma fuerza, en el que lo bueno y lo malo son relativos, siempre cambiantes y se encuentran invariablemente juntos en el mismo fenómeno. Sin embargo este extraño y peligroso concepto es una de las nociones más importantes en la tradición marxista, y tiene su origen en la filosofía hegeliana. A tal punto la noción de la unidad se encuentra enraizada en el pensamiento socialista, que basta su evocación para convocar los más antiguos rituales –con frecuencia sin mayor análisis– en torno al conjunto de ideas que van de la “unidad y lucha de contrarios” en la dialéctica hasta la “unidad de la clase obrera frente al capital”, pasando por la “concepción monista de la historia, la “unidad del partido” y la “unidad de la izquierda”. Aunque detrás de la palabra unidad hay graves y complejas discusiones y discrepancias, se ha convertido en una noción que provoca, entre la gente de izquierda, una suerte de acto reflejo condicionado: es difícil que se nos ocurra poner en duda la necesidad de alcanzar la unidad. La unidad es buena y salvable en todo: síntesis de contrarios, condición para la revolución, necesidad nacional, ingrediente del Estado, fuerza contra el fascismo, exigencia de la sociedad, obligación de la vanguardia política y requerimiento del progreso. Es decir, la unidad no es sólo un concepto político y filosófico; es también uno de los más caros mitos de la izquierda. Bartra, Roger, *La unidad ¿para qué?*, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/nuant/cont/27/cnt/cnt4.pdf>. consultado el 16 de marzo del 2015.

regulación a la sociedad, lo que traerá como consecuencia inmediata una cohesión social.

Por tanto la fundamentación política de acuerdo con Habermas debe hallar su sustento en la promoción de intereses particulares frente a un estado neutral, en donde la legitimidad de la política dependa del principio de la mayoría, esencia de la democracia, y la política no sea más que la deliberación entre todos los participantes del proceso democrático, mismo que se encontrará regulado por el derecho, en donde exista la plena participación de la pluralidad de voces, mediante la deliberación pública, que de pauta a la decisión incluyente en donde el sistema del poder político se deje a cargo de la sociedad civil, que a su vez origine una nueva construcción del Estado.

La deliberación democrática, puede ser entendida por tanto, como un “conjunto de supuestos ligados entre sí que se refieren a la idea de un orden socio-político cimentado en la participación, deliberación pública, comprensión del pluralismo como recurso de aprendizaje y administración del poder estatal en manos de la ciudadanía, es una perspectiva ineludible si pretende consolidar una ciudadanía más madura y apta para la vida democrática en medio de la pluralidad”.⁹⁵

En efecto la esencia de la democracia deliberativa es el respeto a los preceptos legales y el cumplimiento irrestricto a los procedimientos debidamente institucionalizados pues ambos constituyen la clave moral que posibilitan una adecuada toma de decisiones en pro de la colectividad, pues se permite la inclusión de todos los actores de la vida nacional y social en lo que denominan el juego político, que no es otra cosa que la unidad política, puesto que ambos respeto a los preceptos legales y cumplimiento a los procesos institucionalizados, suponen igual

⁹⁵ Cuchumbé Holguín, Nelson Jair, Giraldo Chavarriaga, Jhon Alexander, *Aproximación a la Democracia Deliberativa de Habermas*, http://200.21.104.25/discufilo/downloads/Discusiones14%2822%29_09.pdf. consultado el 20 de marzo del 2015.

capacidad de participación y deliberación pública, lo que legitima los acuerdos logrados y simbolizan la fuerza vinculante entre todos y cada uno de los miembros de la sociedad.

Esto es, la democracia deliberativa propone la participación ciudadana no sólo en la solución de los problemas sociales, sino que además, se requiere de ella para establecer los criterios de justicia que establece el Estado bajo condiciones de igualdad legal, para de esta manera lograr el denominado Estado de Derecho, en otros términos, se pretende un proceso de creación de leyes con la participación directa de los ciudadanos, acercando con ello el proceso de creación de las mismas a los sujetos a quien directa e indirectamente van dirigidas, al mismo tiempo en que se recogen de la ciudadanía misma sus inquietudes y problemáticas, pues de los ciudadanos depende la acción discursiva que de cimiento a la ley, es decir, el proceso de articulación de la moral y el derecho, el anhelado mundo del deber ser.

Al respecto Habermas estima que, “los discursos de autoentendimiento, en los que los participantes tratan de aclararse acerca de cómo quieren entenderse a sí mismo como miembros (...) de un Estado, constituyen también un importante ingrediente de la política. Pero estos asuntos, (...), quedan subordinadas a cuestiones morales y guardan relación con cuestiones pragmáticas”⁹⁶.

En efecto, la coyuntura de la moral y la política, lleva intrínseca la exigencia de un proceso democrático incluyente y plural, el cual posee como principal característica de acuerdo con Habermas la dimensión de la validez que le otorga el derecho y la fuerza legitimadora que tiene la génesis democrática del mismo, además lo que le otorga aún más legitimación es la participación de los ciudadanos en la vida política, por tanto, se está frente a una nueva concepción política en la que la principal exigencia es la garantía de las condiciones idóneas de neutralidad y procedimientos democráticos que propicien una discusión pública y la adopción

⁹⁶ Habermas, Jürgen, *Facticidad y Validez*, Madrid, Trotta, 1998, p. 357.

de decisiones colectivas respecto de las problemáticas que se suscitan derivadas de la diversidad cultural, así como de intereses y necesidades específicas en una sociedad determinada.

De este modo se dará como consecuencia inmediata un proceso político auténtico, en el cual se entable una discusión pública entre ciudadanos libres e iguales, por tanto sus opiniones y decisiones estarán fundadas en la participación y en la deliberación, es decir, que la clave fundamental para lograr la construcción permanente de la unidad política, la constituye la ciudadanía activa comprometida en ser ella quien defina las normas de regulación social, en un consenso moral mediante el cual se justifiquen las decisiones de carácter político que ésta tome, a través, como ya se advirtió precedentemente, del respeto a los preceptos constitucionales y los procedimientos institucionalizados.

Por tanto, la democracia deliberativa posee dos principios básicos, el primero de ellos el democrático, implica que la toma de decisiones debe ser colectiva, esto es, que deben intervenir todos aquellos que serán afectados por una decisión que se tome o bien por sus representantes, el segundo de ellos, el deliberativo, puede traducirse en el hecho de que a su vez la colectividad coincide en que la decisión debe ser tomada mediante razonamientos presentados por los participantes, mismos que se encuentran comprometidos con los valores de racionalidad e imparcialidad.

La democracia deliberativa presupone por un lado, la integración y regulación de la sociedad basada en la solidaridad, siendo ésta la mayor fuerza integradora dado que es el sustento de la opinión y la voluntad de los ciudadanos, pero obviamente dicha solidaridad requiere a su vez, estar institucionalizada en términos de derecho, por tanto, puede expresarse que el proceso democrático posee una estrecha relación con el derecho como mecanismo de integración social, el cual posibilita que la solidaridad se afiance aún en contra del dinero y el poder, y por otro lado, el ejercicio del poder político se realiza a través de la toma de decisiones de

un modo colectivo, lo que trae como consecuencia inmediata que dichas decisiones sean de carácter obligatorio para la ciudadanía ya que ésta misma las ha definido.

De esta forma puede advertirse, que dentro de la democracia deliberativa existe una triada importante la democracia, la deliberación y el derecho, esto es correcto y cobra relevancia si se parte de la premisa descrita al inicio del presente apartado en donde se manifestaba que el proceso de creación de las leyes permanece lejano a los ciudadanos y por ello estos sienten a las leyes distantes a sí mismos, por lo que si se propicia la participación de los ciudadanos en la promoción y creación de las mismas, a través de argumentos precisamente justificados y basados en la justicia colectiva, se logra su incursión en la creación y aplicación de las mismas mediante los procedimientos institucionalizados para ello, se obtendrá la convicción y la obligación de los ciudadanos a la aplicación y cumplimiento de las leyes, pues de esta manera se crea el poder discursivo y la creación de un espacio para la opinión pública en donde la participación activa de la ciudadanía conformará la voluntad en términos del Estado de Derecho y por consecuencia se dará como consecuencia inmediata la instauración de la Cultura de la Legalidad, pues como se ha destacado en ocasiones anteriores, esta implica un proceso inclusivo de todos los actores de la vida nacional.

4.2 La Globalización y la Posmodernidad como elementos influyentes de la aplicación de la Cultura de la Legalidad.

Mucho se habla en la época actual y desde hace algunos años respecto de la globalización y la posmodernidad, conceptos que desde el punto de vista de la autora, se encuentran vinculados, pero desentrañaremos brevemente ambos conceptos para lograr a su vez relacionarlos con la Cultura de la Legalidad.

Para Beck la globalización significa “la intensificación de los espacios, sucesos, problemas, conflictos y biografías transnacionales, es decir, la globalización

es parte de todos aquellos sucesos propios de la historia mundial, y que ahora, gracias a las telecomunicaciones, es más accesible su conocimiento”.⁹⁷

El fenómeno de la globalización tiene diversas aristas entre las que pueden encontrarse la económica que se expresa en la liberación del tráfico de mercancías, servicios y bienes; tecnología y productividad que se traduce en el hecho de implantar tecnologías innovadoras o de punta, así como de la internacionalización de técnicas que favorezcan la producción; político-estratégico como en el caso concreto de la expansión del modelo económico democrático neoliberal, y el ideológico-cultural que puede traducirse en la expansión de ciertos modelos o lineamientos de valor universalmente aceptados.

Es difícil señalar un período específico para determinar el nacimiento de la globalización; sin embargo, se puede señalar que en las últimas décadas de este siglo se observa una mayor intensificación de las relaciones internacionales, que incluyen nuevos procesos de producción global que integran a un gran número de países, mayores transferencias financieras, incremento en la difusión mundial de información por los medios masivos de comunicación, modernización en las telecomunicaciones, así como el movimiento masivo de personas en calidad de turistas, trabajadores, migrantes o refugiados⁹⁸.

Por globalización debe entenderse el proceso de expansión o extensión que no reconoce fronteras geográficas, de políticas de carácter económico, social, político o de cualquier otra índole que permea la creación de políticas públicas en todas las latitudes del mundo y que tienen incidencia en la cotidianidad social y política de los individuos, propiciando la igualdad de circunstancias en los países en los que ésta ha cubierto.

Aunque la globalización no es un proceso novedoso o que esté en boga, como ya se advirtió anteriormente, pues se debe recordar que le capitalismo por

⁹⁷ Ulrich Beck, *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*, España, Paidós, 1998, p. 127.

⁹⁸ Citado en Boaventura de Souza Santos, *Hacia un nuevo sentido común, Crítica de la Razón indolente, Contra el Desperdicio de la Experiencia*, Volumen I, Para un nuevo sentido común: La ciencia, el derecho y la política en la transición paradigmática, España, Desclée de Brouwer, 2003, p. 400.

ejemplo, fue también un proceso globalizador, no fue sino hasta la imposición del neoliberalismo como eje económico mundial que éste concepto cobra importancia y es motivo de análisis, dado que en un tiempo la globalización, fue proclamada por sus defensores como un proceso que traería consigo innumerables beneficios para la población mundial y sus particulares problemáticas, puesto que se realizarían intercambios a nivel internacional no sólo de innovaciones tecnológicas y científicas, sino también de nuevas teorías que se aplicarían respetando sus propias características poblacionales y brindando al mismo tiempo posibilidades de nueva información. Sin embargo, en realidad esto no es así, pues se debe tener presente que la globalización trae consigo en efecto, innumerables beneficios para aquellos quienes detentan el poder y se favorecen de la gama de posibilidades que les llegan a su alcance, pero para el resto de la población en general, el acceso a estos beneficios son limitados y las oportunidades se vuelven cada vez más inequitativas, dado que ahora lo que realmente importa, es la competencia, no la competitividad.

Por otro lado, sus detractores manifiestan que la globalización es sin duda, la causa de muchos problemas coyunturales existentes como pueden serlo la desigualdad y la marginación, pero la realidad es que estos problemas son de carácter estructural y ya existían, y el proceso de globalización sólo vino a acentuarlos y hacerlos más evidentes.

Como todo proceso o cambio social no todos es malo o bueno, la globalización posee sus ventajas o cuestiones que deben permanecer, desarrollarse y explotarse, y otras que desde el punto de vista de la autora, pueden ser consideradas como desventajas o perjuicios de carácter económico y social. En este tenor de ideas, la gran ventaja de la globalización son los avances tecnológico y científico, que tantos beneficios traen a la humanidad, como caso concreto podemos citar el internet que agiliza trámites, rompe las barreras espacio-tiempo en la comunicación humana, pone al alcance de cualquiera información de toda índole, en síntesis los avances tecnológicos hacen la vida más cómoda y fácil, amén de que el intercambio cultural que puede obtenerse es ilimitado, pero dentro de las

cosas que pueden y deben cambiarse, desde el punto de vista de quien realiza el presente trabajo de investigación, es el hecho de que a partir de la globalización, todo es sujeto de comercialización, la mercadotecnia nos invade y propicia una sociedad consumista sin saciedad, la desigualdad social y económica entre las clases sociales se acentúa y con ello la marginación. Así como puede haber un intercambio en políticas para abatir el delito, la globalización también es empleada por los grupos delictivos para globalizar sus mercados y sus maneras de delinquir.

No obstante lo anterior, la principal característica de la globalización, es la ruptura de toda barrera espacio-tiempo: la información o la tecnología o el ingreso del capital o bienes y servicios, es decir se presenta un proceso de extraterritorialidad; y tiempo, puesto que un suceso puede adquirir notoriedad internacional en cuestión de segundos, esto es, que los hechos que se suceden se transforman en un espacio común, que en muchos de los casos puede ser simultáneo.

La globalización conlleva un conjunto de relaciones de poder y una situación geográfica determinadas, esto es, que existen corporaciones transnacionales cuyo poder, tiene injerencia en la soberanía de los Estados, así como de la protagonización de manifestaciones sociales organizadas que actúan dentro y fuera de las naciones, sin embargo dichas relaciones sociales, no están exentas del terrorismo o el narcotráfico que actúan a nivel internacional y que tienen una incidencia directa en la seguridad de los países, lo que determina un replanteamiento del propio concepto de soberanía.

Por lo que respecta a la posmodernidad y de acuerdo con Adolfo Vásquez Rocca, no es la etapa posterior a la modernidad, lo que en realidad significa es que se ha rebasado la modernidad, la humanidad está sobre la modernidad, por lo que no corresponde a un tiempo determinado en la historia de la humanidad, sino que es una condición humana determinada, "Por eso, la Posmodernidad se presenta como una reivindicación de lo individual y local frente a lo universal. La

fragmentación, la babelización, no es ya considerada un mal sino un estado positivo” porque “permite la liberación del individuo, quien despojado de las ilusiones de las utopías centradas en la lucha por un futuro utópico, puede vivir libremente y gozar el presente siguiendo sus inclinaciones y sus gustos”.⁹⁹

De acuerdo con autores como Beck, Lyotard o Harvey en la posmodernidad impera lo fragmentario, lo efímero, lo discontinuo, el pluralismo, es decir, es posible la coexistencia de una diversidad de mundos posibles o espacios ilimitados que se superponen entre sí, y aunque sí bien posibilita el hecho de lograr que las minorías o los marginados puedan ser reconocidos y escuchados, brinda la posibilidad mayor de que los grupos hegemónicos del poder se instalen con mayor fuerza.

La posmodernidad actúa desechando la elocuencia de verdad y progreso, que trae como resultado el relativismo absoluto, Cuando no hay distingo entre el bien y el mal se imposibilita la capacidad para establecer límites, cuando esto sucede, es decir, cuando se abre el espacio para romper con estructuras arraigadas, se habla de metarrelatos, los cuales son los conceptos supuestamente aceptados universalmente como verdades, de carácter último o absoluto, que se emplean para dar legitimidad a proyectos políticos o científicos, esto es, un metarrelato es la justificación general de cualquier realidad, lo que le da sentido a toda realidad.

De acuerdo a la premisa expresada al inicio del presente apartado, globalización y posmodernidad tienen a su vez relación con la Cultura de la Legalidad, ya que este término fue acuñado en Palermo como veremos a continuación y extendido, y aplicado a otras latitudes debido al proceso de globalización, y es en sí un término posmoderno ya que se ha establecido para dar legitimidad a nuevas acciones políticas de prevención del delito.

⁹⁹ Vásquez Rocca, Adolfo, *La posmodernidad. Nuevo Régimen de verdad, violencia metafísica y fin de los metarrelatos*, <http://pendientedemigracion.ucm.es/info/nomadas/29/avrocca.pdf>, consultado el 24 de abril del 2015.

4.3 El caso Palermo como ejemplo de modelo exitoso en materia de Prevención del Delito y Cultura de la Legalidad.

El proceso de globalización que ha impactado todos los ámbitos de la vida social e individual de las personas, trae consigo un intercambio transnacional entre todos los países, no sólo de mercancías y tecnologías innovadoras, sino también y sobre todo de ideologías y experiencias, razón de ello es que se pueden observar en diversas latitudes modelos exitosos de prevención del delito, obviamente con ello no se quiere decir que lo que resulta exitoso en otra parte del mundo, por ende su aplicación será altamente efectiva en el caso concreto de México, pues cada sociedad es diferente y posee sus propias problemáticas, pero si se pueden retomar los principios torales para su análisis y adecuación a la sociedad mexicana.

Ante tal orden de ideas se propone a la educación y culturización como una opción viable para solucionar los conflictos sociales dado que quien conoce y sabe toma mejores decisiones puesto que admite las consecuencias de sus actos.

Dicho lo anterior y en el ánimo de ejemplificar cómo la cultura de la legalidad puede ser una herramienta eficaz para prevenir y disminuir la violencia y el delito, se cita el caso Palermo a efecto de ser un arquetipo aplicable a este país.

“La cultura de la legalidad” parece ser un juego de palabras, de palabras que expresan realidades distintas: redonda y cálida la primera, fría y cuadrada la segunda. Un juego de palabras que asombra. Es la opción prioritaria en 2002 en la Organización de las Naciones Unidas en materia de prevención del crimen en el mundo para el próximo cuatrienio. Pero el asombro debe continuar. La ONU señala el renacimiento de Palermo como modelo y símbolo para el fomento de la cultura de la legalidad en los cinco continentes¹⁰⁰.

La ciudad de Palermo ubicada al sur de Italia, es famosa por ser la cuna de la mafia italiana, los grandes capos de la misma, sus familias nacieron ahí y vivieron

¹⁰⁰ Leoluca, Orlando, *De las masacres de la mafia a la cultura de la legalidad*, http://www.colombiaaprende.edu.co/html/home/1592/articles-73613_PDFmasacres.pdf. Consultado el 7 de marzo del 2015.

lujosamente gozando de impunidad desde donde manejaban sus operaciones, durante décadas esta situación imperó, y no fue sino hasta los años noventa en que la situación se encontraba fuera de control de las autoridades, muestra de ello, fue el gran número de homicidios de los que se tuvo conocimiento, así como los muertos que se encontraban tirados en la calle cada semana ¹⁰¹.

Esta situación prevaleciente obedecía en gran medida al silencio del pueblo y de las autoridades, y a la falta de denuncias ciudadanas que dieran sustento al combate de éste fenómeno, lo anterior incluso, era solapado por la iglesia católica, razón por la cual la mafia gozaba de total impunidad. Cuando las autoridades decidieron tomar cartas en el asunto a través de jueces y procuradores que tuvieron la valentía de presentar denuncias y darles seguimiento, se convirtieron en blancos de la mafia, dando como resultado su asesinato y el de sus familias públicamente.

Esta situación siguió sucediéndose hasta el asesinato de los procuradores Giovanni Falcone y Paolo Borsellino quienes gozaban de la simpatía de la ciudadanía, y esto propició que ésta se atreviera a denunciar públicamente a la mafia como un antivallor que debía ser erradicado; a partir de ese momento, se generó un esfuerzo sistémico¹⁰² en el cual confluyó la participación de todos los

¹⁰¹ Ver ANEXO 7 La fotoperiodista que rompió el código de silencio de la mafia durante los “años de plomo” e imágenes.

¹⁰² El término 'sistémico' –y vocablos emparentados con él, como 'sistemismo', 'sistémica', 'sistematicidad'– puede emplearse para referirse a cualquier [sistema](#) o a cualquier estudio relativo a sistemas. Sin embargo, se viene distinguiendo entre 'sistémico' y 'sistemático' –así como entre 'sistemismo' y 'sistematismo'; 'sistémica' y 'sistematica'; 'sistematicidad' y 'sistematicidad'–. La última serie de vocablos, y en particular 'sistemático', se emplean cuando se trata o de la noción de sistema de un modo muy general o de esta noción tal como ha sido empleada y estudiada en el pasado, particularmente en el tratamiento de cuestiones relativas a la naturaleza de los «sistemas filosóficos». La primera serie de vocablos, y en particular 'sistémico', se emplea en todo tratamiento de sistemas dentro de la llamada «teoría general de sistemas». Puede emplearse asimismo en los análisis de las características de sistemas formales, pero, salvo algunas excepciones, los lógicos, matemáticos y filósofos que han desarrollado la metateoría de sistemas formales no han usado mucho el adjetivo «sistémico».

Puesto que la teoría general de sistemas se ocupa de toda clase de sistemas, el término 'sistémico' es de aplicación general: todo sistema tiene un carácter sistémico y toda consideración de sistemas desde el punto de vista de la teoría general de sistemas es sistémica. Sin embargo, se tiende a

sectores de la sociedad, fomentando desde su respectiva trinchera comportamientos positivos que poco a poco socavaron a la mafia.

Como ejemplos de dichas acciones se pueden citar a las siguientes:

- ✓ La policía y los jueces continuaron en la persecución de los integrantes de la mafia mediante investigaciones de carácter judicial.
- ✓ Varios empresarios notificaron de manera pública que no pagarían más impuestos a la mafia.
- ✓ Los jóvenes formaron brigadas de adopción de monumentos del centro de la ciudad y mediante su limpieza y cuidado, los recuperaron al estado en que se encontraban antes de la instauración de la mafia.
- ✓ Se reabrió el teatro Massimo y se construyeron decenas de escuelas.
- ✓ En los periódicos se publicaban cartas entre los jóvenes y las autoridades que fomentaban la discusión de diversas problemáticas, así como de la identificación de sus probables soluciones.
- ✓ La ciudadanía como una manera de protestar por el asesinato del Fiscal Giovanni Falcone, colgaron hojas en blanco en sus ventanas en tanto que los familiares del mismo, formaron una cadena humana que partía desde la fiscalía donde éste trabajaba hasta su casa.
- ✓ Los ciudadanos se organizaban para marchar por las calles al grito de "*Palermo è nostra, e non di Cosa Nostra*" "Palermo es nuestra y no de la Cosa Nostra".
- ✓ Se estableció una total negativa a la pena de muerte.
- ✓ Se otorgó la ciudadanía honorífica a quienes estaban condenados a la pena de muerte de cualquier país y por cualquier motivo.

emplear 'sistémico' especialmente en el caso de ciertos tipos de sistemas. Ferrater Mora, José, Diccionario de Filosofía, Madrid, Alianza, sexta edición, Tomo 4, 1979, p.p. 3068-3069.

- ✓ Por su parte la iglesia católica por mediación del Papa Juan Pablo II en una visita a Sicilia, denunció públicamente a la mafia como un elemento de corrupción y negatividad para la sociedad que en ese momento había alcanzado niveles nunca antes vistos para combatir valientemente la situación que los había mermado.

Las anteriores medidas son, en su conjunto, un claro ejemplo de lo que desde la perspectiva de la autora constituye la cultura de la legalidad, es decir, un proceso de culturización en la legalidad desde todas las trincheras y hacia todos los niveles, que confluyen en la conciencia de la ciudadanía causando un impacto tal que se involucre en las medidas que si bien en un inicio son empleadas por el Estado, trascienden e impactan de tal manera que la ciudadanía las adopte haciéndolas propias y se sume a las campañas para prevenir el delito.

...Podemos afirmar que el origen no es la mafia, sino aquello que se llama "Ilegalidad identificadora", una ilegalidad que se relaciona con la identidad. Si somos agredidos por un ladrón que quiere quitarnos el dinero, basta con llamar a la policía, a la magistratura. Pero si somos agredidos por un ladrón que quiere quitarnos el dinero invocando el orgullo corso, la identidad vasca, las enseñanzas del profeta Mahoma o las palabras de Jesucristo o de Jehová, no basta con llamar a la policía o a la magistratura, se necesita la segunda rueda del carro siciliano la rueda de la cultura. Es decir escuela, el mundo de la información, los hombres de religión, la sociedad civil. Cultura – está al fin claro- es música, danza, pero es, en primer lugar, la conciencia de la identidad individual y comunitaria y su relación con el respeto al ser humano, a cualquier ser humano.¹⁰³

En efecto y coincidiendo con Leoluca, la raíz de las problemáticas en materia de delincuencia se presenta porque la ilegalidad ha permeado todos los estratos de la sociedad, por lo que la solución se encuentra justo ahí, pero a la inversa.

¹⁰³ Leoluca, Orlando, *El carro siciliano, Cultura de la Legalidad, El papel de los medios de comunicación. El caso siciliano*, The Sicilian Renaissance Institute, Palermo-Italy, <http://www.culturadelalegalidad.org.mx/recursos/Contenidos/Estudiosacademicosyestadisticos/documentos/Cultura%20de%20la%20Legalidad%20el%20papel%20de%20los%20medios%20de%20comunicacion,%20caso%20siciliano.pdf>, p.9, Consultado el 7 de marzo del 2015.

Obviamente la solución no se dió cual fórmula mágica, pero poco a poco los ciudadanos aprendieron que su lucha ganaba adeptos y frutos, lo que consecuentemente propició que la cantidad de homicidios se redujese de un centenar al año, a sólo seis o siete, los cuales no se encontraban relacionados con la mafia, esto es, que la ciudadanía se esforzó en contrarrestar un fenómeno de violencia e impunidad sin convertirse en violentos y corruptos, amén de que los elementos que quedaban de la mafia ya no contaban ni con el poder, ni con la influencia de la que gozaban en su etapa de apogeo.

La cultura de la legalidad retomando el modelo de Orlando Leoluca, implica en efecto, un binomio perfecto, como una balanza perfectamente equilibrada en donde en uno de sus extremos se encuentra la legalidad y en el otro la cultura la cual no debe inclinarse para ninguno de sus extremos, pues si se inclinase hacia el primero, es decir, hacia la legalidad se correría el riesgo de convertirse un Estado de tiranía dictatorial en donde los ciudadanos pensasen “se estaba mejor... cuando se estaba peor”¹⁰⁴, pero si en caso de que se inclinase hacia el otro extremo, esto es, hacia la cultura, se estaría frente a una expresiones culturales de repudio a lo incorrecto o como dice Leoluca “que se organice un buen concierto de música... en honor a un *boss* mafioso”¹⁰⁵

Un claro ejemplo del último supuesto es lo que sucede con no poca frecuencia en México, donde varios intérpretes de banda grupera que le dedicaban canciones a capos de los diferentes carteles, cantaban narcocorridos, o bien que les daban conciertos privados han aparecido en algunos casos torturados y muertos como en el caso del vocalista del grupo denominado K-paz de la Sierra o bien la inexplicable muerte de Jenny Rivera quien hasta ahora no se sabe la verdadera razón de su deceso.¹⁰⁶

¹⁰⁴ Palabras de Orlando Leoluca.

¹⁰⁵ *Ídem.*

¹⁰⁶ Ver ANEXO 8 sobre la muerte de Sergio Gómez, Rogelio Brambila Lizárraga y Jenny Rivera.

Lo mismo sucede cuando se crean leyes a todas luces violatorias de los derechos fundamentales como en el caso del arraigo, por citar alguno, por lo que se propone retomar el camino y ajustar la balanza entre legalidad y cultura para obtener el beneficio de vivir en un verdadero Estado de Derecho.

4.4 Análisis comparativo del contenido del Informe sexenal de Seguridad Pública¹⁰⁷, Primer Informe de gobierno 2013¹⁰⁸ y Segundo Informe de Gobierno 2014¹⁰⁹ respecto a los programas de Seguridad Pública que tengan como eje rector la Cultura de la Legalidad.

En el presente apartado se analizará en un primer término el informe sexenal de la Secretaría de Seguridad Pública, el cual fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de enero del 2012 con especial especificidad del Órgano Administrativo Desconcentrado Centro de Investigación y Estudios en Seguridad (OADCIES), que en ese momento era de reciente creación que de conformidad con el artículo 4° fracción I del Reglamento del Centro de Investigación y Estudios de Seguridad (RCIES), le fue otorgada como una de sus funciones, la de realizar la promoción de investigaciones académicas que tuvieran un enfoque interdisciplinario que generaran estadísticas, estudios, análisis y proyectos vinculados a la seguridad pública que propiciara el fortalecimiento de la Cultura de la Legalidad, el cual tiene relación con el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, que se encuentra comprendido específicamente en: Eje 1 Estado de Derecho y Seguridad en la Acción 1.6 Cultura de la Legalidad en su Objetivo 11 titulado Fomentar el desarrollo de una cultura de la legalidad en la Estrategia 11.1 que a la letra dice: “Reforzar el diseño e impartición de programas educativos para la población, orientados a

¹⁰⁷ Informe de Rendición de Cuentas de la Administración Pública Federal 2006-2012, Secretaría de Seguridad Pública, <http://www.ssp.gob.mx/portaWebApp/ShowBinary?nodeId=/BEA%20Repository/1206053//archivo>. Consultado el 10 de marzo del 2015.

¹⁰⁸ *Ídem*.

¹⁰⁹ PRIMER INFORME DE GOBIERNO 2013, http://d5d3d27e1f3d539a162fa00104427ebc661a8d17f062b85c9f9a.r74.cf2.rackcdn.com/1_IG_DOCUMENTO_ESCRITO.pdf. Consultado el 10 de marzo del 2015.

reforzar la cultura cívica, el apego a la legalidad y el conocimiento del derecho”.¹¹⁰ Dicha estrategia contenida en el Plan Nacional de Desarrollo, ya fue debidamente analizada en el capítulo precedente.

En su primera etapa este informe arroja que en materia de prevención del delito y participación ciudadana se realizaron reuniones nacionales de la Red Nacional de Municipios por la Seguridad y la Convivencia Ciudadana convocadas por el Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana (CNPD y PC) para que se conformara y se diera seguimiento al trabajo de dicha red. Cabe advertir en este orden de ideas y como un breve corolario, que dos de las principales atribuciones de dicho centro son la de fomentar e impulsar la cultura de la paz, la legalidad, el respeto a los derechos humanos, la participación ciudadana y una vida libre de violencia y la de propiciar la colaboración ciudadana en materia de prevención del delito y la cultura de la legalidad.¹¹¹

Cabe destacar una de las funciones esenciales del CNPD y PC es la de establecer una ideología diferente e innovadora en materia de prevención del delito la cual consiste en la promoción del diálogo constructivo con los gobiernos estatales y municipales que diera como resultado el conocimiento de la aplicabilidad de las acciones en materia de prevención así como de sus problemáticas y necesidades particulares, no solo a nivel local sino también a nivel regional.

Así se advierte que se hace referencia a la cultura de la legalidad dado que se habla no sólo de nueva legislación en materia de prevención del delito, sino que se habla ahora de herramientas innovadoras que incluyan la participación de la ciudadanía, el involucramiento de todos los actores de la vida política y social del

¹¹⁰ SEGUNDO INFORME DE GOBIERNO 2014, http://cdn.presidencia.gob.mx/segundoinforme/Segundo_Informe_escrito_completo.pdf. Consultado el 10 de marzo del 2015.

¹¹¹ Ver ANEXO 9 CENTRO NACIONAL DE PREVENCIÓN DEL DELITO Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA Abril 2011.pdf. p.p. 2 y 13.

país, además de que se da apertura a la confluencia de la multidisciplinariedad para la realización de políticas públicas integrales.

Por otra parte, con fecha 21 de octubre de 2010 se realizó la primera reunión de la Red Nacional de Municipios la cual fue celebrada en el Archivo General de la Nación, cuyos objetivos esenciales fueron:

- ✓ La construcción de la Declaratoria de la Red Nacional de Municipios, con la obvia participación activa de los alcaldes asistentes.
- ✓ La adhesión de los municipios de dicha red mediante la firma de la propia declaratoria.

Para el año siguiente, el 26 de mayo se llevó a cabo la segunda reunión de la mencionada red, teniendo como sede el salón del casino del Campo Militar Marte, cuya finalidad fue la de dar seguimiento y continuidad a los compromisos establecidos en la primera de estas reuniones, pero esencialmente se convocó para dar a conocer el denominado Micrositio, el cual es una herramienta tecnológica disponible en el sitio web del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) en la siguiente dirección electrónica: <http://www.rednacionaldemunicipios.secretariadoejecutivo.gob.mx/112> el cual constituye un espacio de vinculación para que mediante él se puedan compartir experiencias en la construcción de seguridad y convivencia ciudadana desde lo local, misma que se encuentra dirigida a:

- ✓ Funcionarios Públicos de los tres órdenes de gobierno.

¹¹² Nota actualmente dicho sitio se encuentra inhabilitado y aparece en su lugar la siguiente leyenda:
Network Error (tcp_error)
A communication error occurred: "Connection reset by peer"
The Web Server may be down, too busy, or experiencing other problems preventing it from responding to requests. You may wish to try again at a later time.
For assistance, contact your network support team

- ✓ Funcionarios de las áreas de prevención del delito y participación ciudadana.
- ✓ Organizaciones de la Sociedad Civil.
- ✓ Funcionarios de Organismos Internacionales.
- ✓ Instituciones académicas.
- ✓ Público en general.

Nuevamente se pone de manifiesto el hecho de que para resolver la problemática de la inseguridad, se convoca no sólo a los tres órdenes de gobierno, sociedad civil organizada, instituciones y organizaciones especializadas en el tema, sino al público en general, el binomio cultura de la legalidad y participación ciudadana se pone de manifiesto.

En este orden de ideas, se realizaron diversas reuniones nacionales y regionales de trabajo con áreas de prevención del delito, cuyo objetivo fue construir coordinadamente diversas estrategias que dieran pauta a la implementación de acciones en los tres órdenes de gobierno, a fin de diseñar y generar programas, mecanismos y políticas públicas que logren incidir en la prevención social de la violencia y la delincuencia que pudiera incluir las expectativas de las diversas Entidades Federativas con las fechas siguientes:

Reunión	Fecha	Sede
2010 1ª Nacional	15 octubre de 2010	Salón Revolución, SEGOB
1ª Regional	30 noviembre de 2010	Zacatecas, Zacatecas
2ª Regional	7 diciembre de 2010	Pachuca, Hidalgo
2011 3ª Regional	17 marzo de 2011	Hermosillo, Sonora
4ª Regional	12 abril de 2011	Villahermosa, Tabasco
5ª Regional	15 abril de 2011	Aguascalientes, Aguascalientes
2ª Nacional	5 de julio de 2011	Salón Revolución, SEGOB
3ª Nacional	5 de agosto de 2011	Salón Revolución, SEGOB
4ª Nacional	6 y 7 de octubre de 2011	San Cristóbal de las Casas
2012 5ª Nacional	23 y 24 de febrero de 2012	Boca del Río, Veracruz
6ª Nacional	26 y 27 de abril de 2012	Morelia, Michoacán
7ª Nacional	12 y 13 de julio de 2012	Monterrey, Nuevo León
8ª Nacional	Septiembre de 2012	Cancún, Quintana Roo

9ª Nacional	Noviembre de 2012	Sinaloa
10ª Nacional	Diciembre de 2012	Puebla

Se realizó la transcripción de las fechas arriba citadas puesto que, de lo anterior se desprende que aunque el sexenio de Felipe Calderón dio inicio en el 2007, no fue sino hasta el 2010 que se iniciaron las acciones en materia de prevención del delito, porque se debe recordar que durante este sexenio se tuvo especial hincapié en la llamada guerra contra el narcotráfico, a eso se destinaba la mayoría de los recursos económicos y los servicios policiacos y tecnológicos de los que se disponían.

Así mismo se desarrollaron reuniones nacionales y regionales de trabajo en conjunto con instancias de prevención del delito dada la diversidad geográfica y poblacional mexicanas, mismas que impactan en la organización, perfiles y estilos con los que han de administrarse las citadas instancias de prevención en las entidades federativas, estas reuniones fueron cubiertas y difundidas por diversos medios de comunicación tanto de radio, prensa, televisión e internet, los cuales destacaron las acciones y compromisos tomados en beneficio de la política de prevención social de la violencia y la delincuencia.

El 28 de enero del 2011 como anexo a las reglas para el otorgamiento del subsidio, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Catálogo de Programas, Proyectos y Acciones de Prevención Social y Participación Ciudadana,¹¹³ dicho catálogo contempla acciones a corto, mediano y largo plazo mismas que fueron diseñadas para adaptarse a la multifactoriedad que da origen a la violencia, la cual a su vez se da en diversos contextos y problemáticas que se viven en las diferentes demarcaciones territoriales que fueron beneficiadas. Precisamente este catálogo se diseñó con el propósito de orientar e impulsar la participación coordinada de la que

¹¹³ Ver ANEXO 10 Catálogo de Programas, Proyectos y Acciones de Prevención Social y Participación Ciudadana, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero del 2011.

se hizo mención en el análisis pertinente al Plan Nacional de Desarrollo, entre instituciones tanto públicas como privadas, además de la importante colaboración de todos aquellos actores sociales que propicien el anticipo y modificación de las dinámicas sociales, urbanas, económicas y culturales que provoquen la violencia y los procesos de desintegración social con el fin de disminuir los riesgos que susciten su incidencia.

En dicho catálogo se puede encontrar la importancia que cobra la Cultura de la Legalidad en los requerimientos básicos del mismo ya que se establece dentro de la propia metodología de sistematización y análisis en donde se enuncia que la descripción y análisis debe incluir de acuerdo con el apartado D que se refiere a La cultura como elemento de las relaciones humanas, en su numeral 13 hace mención a la Cultura de la Legalidad y advierte que dentro de ésta se debe considerar la evolución de actividades tanto ilegales como informales en la ciudad, así como las actividades legales precursoras de la ilegalidad haciendo alusión a los juegos de azar, apuestas y casinos, así como la corrupción e impunidad que impregna a todos los estratos de la vida social y política nacional.

De tal suerte se hace referencia al tema motivo del presente trabajo de investigación en lo relativo a la capacitación a servidores públicos en tópicos específicos de prevención social de la violencia, manifestando expresamente que dicha capacitación deberá contener entre su temática a la Cultura de la Legalidad.

El apartado quinto del citado catálogo que alude al fortalecimiento de la operación, iniciativas y acciones de los Consejos de Participación Ciudadana en materia de seguridad ciudadana y prevención social de la violencia y la delincuencia en virtud de sus respectivas atribuciones, la cual incluye la capacitación, estudios e investigaciones que se realicen deberán orientarse entre otros temas a la Cultura de la Legalidad.

Incluso la Cultura de la Legalidad se haya ligado al tema de prevención del delito de género mediante la creación de redes de mujeres hacia cuya capacitación de sus integrantes debe incluirse dicha temática.

Así mismo, se instauró el Foro Internacional “Pensar el futuro: La Prevención que México Necesita” el cual fue organizado mediante la colaboración conjunta del Banco Mundial, el centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad y el Foro Europeo para la Seguridad Urbana, mismo que se celebró el 27 y 28 de enero del 2011. En dicho foro surgió de la necesidad de aperturar espacios en los que convergieran varias perspectivas respecto a la inseguridad, problemática que se ha convertido ya en un grave problema a nivel nacional e internacional y que tiene un origen multifactorial, por lo que para su disminución y posible erradicación es necesario una óptica y opciones diferentes de tratamiento en las que se incorporen políticas integrales de seguridad basadas en las necesidades ciudadanas.

Así mismo se dio el Subsidio de Policía Acreditable (SPA), por medio del cual se creó e implemento el primer Módulo de Policía Estatal y se proponía por un lado, la promoción de la participación ciudadana y por el otro el seguimiento, evaluación y control de las estructuras y funcionamiento del mando policial, para tal efecto es necesario la instalación de un Consejo Ciudadano destinándole para ello los recursos suficientes para su operación. Ante tal contexto, se precisaba la creación de observatorios ciudadanos que contribuirían a la evaluación y seguimiento del módulo de policía.

En lo tocante al Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP) se destinaron alrededor de trescientos un mil millones de pesos entre las 32 entidades federativas a través de 183 proyectos que tenían en común la uniformidad metodológica en materia de prevención social de la violencia y la delincuencia, cuyas acciones prioritarias las constituían las siguientes:

1. Integrar y fortalecer los consejos ciudadanos.
2. Elaborar el Plan de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia.
3. Promover la creación de los observatorios ciudadanos.
4. Fortalecer dichos observatorios con el fin de lograr la evaluación de políticas públicas para la consecución de la prevención contra la violencia y la delincuencia.
5. Capacitar a promotores en temas de prevención, Cultura de la Legalidad y cultura de la denuncia.

De lo anterior, se desprende que del presupuesto de egresos de ese año en particular se destinó la cantidad citada a programas dirigidos a la capacitación de personal en temas de Cultura de la Legalidad, dada la importancia que cobró para el sexenio de Felipe Calderón este tema en particular y que para éste era necesario la incursión de esta temática hacia todos los niveles de la sociedad.

En la segunda etapa de este documento se presentan específicamente las acciones y programas realizados por el OADCIES en su apartado 12.11.8.C titulado justamente así CULTURA DE LA LEGALIDAD en el que se establece que en virtud de los Lineamientos generales para el establecimiento de acciones permanentes que aseguren la integridad y el comportamiento ético de los servidores públicos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, la Secretaría de Seguridad Pública, debía realizar las acciones necesarias que se enfocasen a la constitución del Comité de Ética, cuya principal función debiera ser la de realizar las actividades tendientes a la publicación del Código de Conducta de la propia Secretaría.

Para el siguiente año 2012, de los meses enero a junio, dicha Secretaría realizó una consulta con las unidades administrativas y los órganos administrativos desconcentrados de la misma Secretaría a efecto de realizar una actualización del Código de Conducta que se hallaba vigente desde el año 2010, el cual debía someterse a la autorización del Comité de Ética de la Secretaría en cuestión, para

que una vez que esto sucediere, se llevará ante el Comité de Mejora Regulatoria Interna (COMERI) para su aprobación y publicación.

Complementariamente al programa de sensibilización a servidores públicos en materia del objeto de estudio del presente trabajo de investigación, se realizó con la participación de 198 de ellos, la conferencia magistral “Transparencia y Derechos Humanos”.

Por lo que respecta al Primer Informe de Gobierno del presente sexenio encabezado por el Licenciado Enrique Peña Nieto mismo que de conformidad con los numerales 69 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el 6 de la Ley de Planeación los cuales establecen la obligación al Presidente de la República el presentar anualmente ante el Honorable Congreso de la Unión un informe presidencial del estado que guarda la Administración Pública Federal por él dirigida, y en virtud de ello, en este documento se pone de manifiesto en su apartado 1.3 Mejorar las condiciones de seguridad pública, y dado que de acuerdo con este documento una de las principales preocupaciones de la ciudadanía en general, es el incremento de la inseguridad derivado del aumento de los denominados delitos de alto impacto, así como de las diversas manifestaciones de violencia, ante tal escenario el Gobierno Federal asume el compromiso de dar impulso a las acciones encaminadas a recuperar la paz, garantizar la integridad física de la población y propiciar seguridad pública en general, que a su vez brinde a la ciudadanía la tranquilidad y la armónica convivencia.

En este tenor de ideas, se da impulso a una política de seguridad y justicia en la cual el ciudadano y su familia son el objetivo primordial, y para tal efecto, se realizaran acciones cuya prioridad es la prevención de las conductas delictivas, la oportuna atención del ofendido, la transformación institucional y el fortalecimiento de las capacidades de las fuerzas de seguridad pública.

En este contexto, el objetivo 1.3.1 que consiste en aplicar, evaluar y dar seguimiento al Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, en el que el Gobierno Federal ha diseñado una estrategia integral que mantenga un descenso del índice de delincuencia a largo plazo, a través del trabajo regional con los diferentes estados de la República, así como la coordinación con los tres órdenes de gobierno, el fortalecimiento de esquemas de inteligencia y atención de las causas estructurales del delito.

En virtud de esta estrategia se facultó a la Secretaría de Gobernación a efecto de coadyuvar con la prevención del delito, para crear la Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana a quien se le ha delegado la potestad de formular políticas públicas, estrategias y programas cuya temática sea esencialmente la prevención social de la violencia y la delincuencia, en coordinación con los tres órdenes de gobierno, instituciones públicas y privadas y los ciudadanos en general.

A continuación se inserta un cuadro de referencia del documento en cuestión efecto de precisar puntualmente las características específicas del Plan Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, que aunque en su momento ya fue motivo del análisis pertinente, se presenta de manera sucinta.

Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia
Objetivo general
Orientar las acciones a la atención de las causas, factores de riesgo y precursores de la violencia y la delincuencia, así como la protección, mediante el desarrollo de: competencias ciudadanas para la prevención social; estrategias de prevención de la violencia y la delincuencia en poblaciones prioritarias: niñas y niños, jóvenes y mujeres; prevención y atención de adicciones desde la perspectiva de salud pública; la generación de empleos y proyectos socio productivos; intervenciones socio-urbanas y; fortalecimiento de capacidades institucionales.
Ejes rectores:
Temáticas
1. Seguridad ciudadana a través de la prevención integral y prevención social de la violencia y la delincuencia.

2. **Convivencia, cohesión comunitaria y participación ciudadana.**
3. **Fomentar una cultura ciudadana y una cultura de la legalidad.**
4. **Urbanismo Social para el desarrollo humano, convivencia e integración comunitaria y; acupuntura socio urbana para la conservación y rehabilitación del patrimonio histórico.**

Poblaciones prioritarias

1. **Infancia: atención de las principales causas y factores de violencia en la infancia en los ámbitos escolar, familiar y comunitario.**
2. **Juventudes: atiende una visión de los jóvenes como sujetos de derechos y agentes de cambio.**
3. **Mujeres: atención de las diversas manifestaciones de violencia basadas en el género y delitos específicos como la trata de personas y la violencia feminicida.**
4. **Otros grupos en condiciones de vulnerabilidad: víctimas de la violencia y la delincuencia, población penitenciaria y migrantes.**

Focalización

- **Por grupos poblacionales: juventudes.**
- **Por tipo de violencia: violencia social, violencia institucional y violencia familiar y de género.**
- **Por ciudades, zonas y regiones: ciudades con alta y mediana conflictividad delictiva y social, zonas turísticas y conurbaciones.**
- **Participación ciudadana: integrar a la ciudadanía en los procesos de adopción e implementación de decisiones.**
- **Por factor de riesgo: detectar, medir e implementar acciones de prevención que respondan a los diversos tipos de violencia y los factores que debilitan la convivencia, la seguridad y la cohesión.**

Nuevamente queda evidenciado el hecho de que la Cultura de la Legalidad constituye una de las temáticas torales para lograr la prevención y disminución de la violencia y la delincuencia en México, la cual debe estar en todo momento vinculada a la participación ciudadana.

Puede observarse hasta el momento como el gobierno Federal en el ánimo de cumplir con los estándares internacionales de aceptar y cumplir con la incursión del neoliberalismo a sus su régimen y a sus políticas públicas, dejando de ser un gobierno paternalista como hasta ahora lo había venido siendo, delega a los ciudadanos con sólo el apoyo de las autoridades, la facultad de brindarse seguridad a sí misma, a través de que la propia ciudadanía identifique las problemáticas que

le aquejan en este rubro, analizarlas y proponer ante las autoridades competentes las posibles soluciones, obviamente ello implica una participación activa de la misma en todo el proceso, aplicación y vigilancia.

Dentro del aparatado denominado Enfoque transversal (México en Paz) en el punto II. Gobierno Cercano y Moderno, que para la presente administración es fundamental garantizar a la población el ejercicio de sus derechos, mediante el cumplimiento irrestricto de la ley, por ello, el Poder Ejecutivo enfoca sus esfuerzos en fomentar la Cultura de la Legalidad así como la actualización y difusión del ordenamiento jurídico (sin especificar alguno en particular).

Se establece la necesidad de estrechar desde la Presidencia y la Secretaría de Gobernación (SEGOB), la vinculación con las organizaciones de la sociedad civil y promover la participación ciudadana en la gestión pública por lo que de diciembre del 2012 a julio del 2013 se realizaron las siguientes acciones para fomentar la Cultura de la Legalidad y la participación ciudadana:

- ✓ El 4 de abril de 2013 participaron en la Mesa de Trabajo “Participación Ciudadana: Construyendo la Ciudadanía” a la que concurren 317 organizaciones que analizaron y debatieron temas relacionados a la Cultura de La legalidad y la participación ciudadana para lograr una gobernabilidad democrática, en las que se destacan la participación de la ciudadanía en la construcción de las políticas públicas.
- ✓ Por su parte la Secretaría de Gobernación y dado que es esta la responsable inmediata de la política interior del país, realizó diversas acciones para la promover la participación ciudadana en el diseño, implementación y seguimiento de políticas públicas y estrechar los vínculos con las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), a través de foros y asambleas organizadas en conjunto, así como la impartición de cursos realizados en diversos estados de la República.

Al respecto de los puntos anteriores se expresa que si bien es cierto se habla de la gobernabilidad democrática de la que ya se ha hecho un análisis previo, no queda claro para quien realiza este tipo de documentos el concepto de lo que esta corriente filosófico-política implica, puesto que más que establecer qué tipo de acciones deben emplearse para la prevención del delito, se deben encaminar las acciones a brindar las condiciones idóneas para que se propicie la democracia deliberativa o gobernabilidad democrática, pues apostarle a la participación activa de la ciudadanía en igualdad de circunstancias, dentro de un marco jurídico, puede ser la solución efectiva a la incidencia delictiva, y a otras problemáticas que padece.

En el rubro cuyo objetivo es el impulso de la congruencia y la consistencia del orden normativo mexicano en sus distintos niveles, además de un sistema jurídico efectivo y eficiente que garantice certidumbre jurídica, se evidencia como para el actual gobierno la certeza y la seguridad jurídica puesto que marca la pauta la consolidación en la ruta del crecimiento y fortalecimiento de la Nación, por ello es imprescindible contar con un marco jurídico que se ajuste a los retos y perspectivas que el país y la ciudadanía demandan, de tal suerte que el Gobierno Federal se ve comprometido, de acuerdo con el presente documento, a trabajar para armonizar y actualizar el orden jurídico en virtud de las actuales necesidades imperantes. Por ello, impulsa y fomenta el conocimiento de la Cultura de la Legalidad mediante diferentes acciones a saber:

- ✓ En lo concerniente a la difusión del orden jurídico vigente y fomento de la Cultura de la Legalidad la SEGOB cuenta con el portal www.ordenjuridico.gob.mx¹¹⁴, mediante el cual pone a disposición de la población en general un acceso gratuito a los ordenamientos jurídicos aplicables en los tres órdenes de gobierno, así como a nivel internacional.

¹¹⁴ Página consultada por última vez el 13 de abril del 2015, en efecto, funciona y se inserta como ANEXO 5 una captura de pantalla del mismo.

- ✓ Dentro del periodo comprendido del 1 de diciembre del 2012 al 31 de junio de 2013 se realizaron cerca de diecinueve mil cuatrocientos movimientos de actualización a los ordenamientos compilados, los cuales ascienden a un total de ochenta y seis mil novecientos sesenta y uno.

En lo que se refiere a los párrafos anteriores, se advierte que existe una incongruencia en lo que debe ser entendido por Cultura de la Legalidad, pues ésta no sólo implica el conocimiento de la norma, o de los diversos ordenamientos jurídicos, como se pretende a través de dicho portal, la Cultura de la legalidad implica la certeza el acercamiento de ésta a la ciudadanía a través de la participación activa de la misma en el proceso de creación, aplicación y vigilancia de la misma, es decir, el involucramiento de los ciudadanos en la construcción de las leyes para que les dé la certeza de que el Derecho otorga certidumbre seguridad y al momento de ser partícipe en la construcción de la ley, automáticamente se convierte en suya y la cumple al tiempo que la hace valer.

Por lo que respecta al punto III denominado México con Educación de Calidad se advierte que es imprescindible para el avance nacional, la modificación del Sistema Educativo Nacional (SEN) en todos sus componentes tanto internos como externos, y para ello el Gobierno Federal manifiesta el compromiso de fortalecer las políticas educativas que den impulso al desarrollo político, social y económico, y para ello le apuesta al quehacer educativo, de tal manera que se busca mediante la estrategia de impulsar del desarrollo potencial de los mexicanos con educación de calidad en su apartado 3.1.3 cuyo objetivo es el garantizar que los planes y programas de estudio sean pertinentes y contribuyan a que los estudiantes puedan avanzar exitosamente en su trayectoria educativa, al tiempo que desarrollen aprendizajes significativos y competencias que les sirvan a lo largo de la vida, específicamente dentro de la estrategia que se propone ampliar la jornada escolar para ofrecer más y mejor tiempo educativo a aquellos alumnos que lo necesiten, por lo que para lograr una jornada ampliada de calidad, tanto

directivos, maestros y comunidad escolar deben crear las condiciones institucionales para que los alumnos que son los directamente beneficiados logren alcanzar los objetivos definidos en los planes de estudio y desarrollen las competencias necesarias, cuyas características son entre otras, la de trabajar con los alumnos en actividades que promuevan el medio ambiente, el cuidado de la salud, la Cultura de la Legalidad, la responsabilidad social y el aprecio por la identidad nacional.

Queda así evidenciado como la propuesta de la implementación de la Cultura de la Legalidad, consiste en una estrategia de carácter multidisciplinario e integral pues evidentemente no es solo competencia de las autoridades encargadas de seguridad pública.

Por lo que respecta al análisis del Segundo Informe de Gobierno con relación a la Cultura de la Legalidad, en el rubro denominado México en Paz, se encuentra el punto 1.3 que habla del mejoramiento de las condiciones de Seguridad Pública, traduciéndose en ésta como la paz y la tranquilidad de los mexicanos, motivo por el cual el Gobierno Federal, ha orientado sus acciones a la prevención y disminución del delito y la violencia, aclarando para ello que fue necesario el empleo de estrategias reactivas de control, además de aquellas tendientes a las causas del delito, realizando lo anterior principalmente mediante la prevención social que permitiese la transformación de la dinámica social.

Por tal motivo, se persiste en el fortalecimiento de las políticas de prevención del delito, además de aquellos mecanismos de enlace y vinculación con agrupaciones sociales, cámaras, asociaciones, organizaciones e instituciones educativas y religiosas que redunden en la identificación de los factores de riesgo que generen delitos o manifestaciones de violencia, por ello se instó a las mismas a trabajar conjuntamente a efecto de poner una solución a dicha problemática, a través del fomento de la denuncia, la profesionalización y especialización de los cuerpos policiales.

Atendiendo nuevamente a lo manifestado en el informe pasado, al Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia y en virtud de la reorganización de la Policía Federal hacia un esquema de proximidad y cercanía, la policía federal para fortalecer los vínculos con agrupaciones sociales educativas y religiosas, realizó 130 reuniones con organizaciones nacionales y más de dos mil regionales, además de 103 Juntas de Seguimiento y Evaluación Policía, con la finalidad de realizar acciones para promover la Cultura de la Legalidad, analizar problemáticas particulares de seguridad e impulsar acciones para su solución.

En cuanto a la División de Gendarmería, dentro de su programa de formación inicial para los cadetes reclutados, se tienen contemplados siete módulos (propedéutico; ética y valores en la práctica; el modelo de Gendarmería y la vinculación social; una Gendarmería que cumple con el marco legal; desarrollo y acondicionamiento físico; técnicas y tácticas en materia de reacción y formación militarizada) mismos que se encuentran distribuidos en 1,422 horas clase y 35 materias, entre las que se encuentran: Sistema Penal Acusatorio, Desarrollo Humano Policial, Derechos Humanos, Perspectiva de Género y Cultura de la Legalidad.

En el ámbito educativo expresa el presente documento, que desde el ciclo 2010-2011 se incorporó a los planes y programas de estudio a nivel bachillerato, contenidos relacionados con la promoción y respeto de los derechos humanos y el fomento de la Cultura de la Legalidad.

Lo que resulta relevante en el análisis de estos documentos es que para el gobierno del sexenio pasado, la Cultura de la Legalidad y la participación ciudadana era la mancuerna idónea para lograr una eficaz prevención social del delito, de ahí el término de prevención social, pues la prevención va dirigida a la sociedad, pero los mecanismos para su consecución deben provenir de la misma y con el apoyo efectivo de los integrantes de la sociedad en su conjunto.

4.5 Análisis de los resultados ofrecidos por MÉXICO EVALÚA. CENTRO DE ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS¹¹⁵, respecto a los programas de seguridad pública que contengan a la Cultura de la Legalidad como eje rector.

El Estado debe salvaguardar la seguridad integral de sus gobernados, y un aspecto fundamental de dicha seguridad, lo constituye la seguridad pública, para tal efecto, es total la prevención del delito.

La prevención del delito es uno de los objetivos centrales de todo gobierno democrático preocupado por la salvaguarda de uno de los elementos más importantes constitutivos del estado, la población, por lo que este tópico constituye el eje central de las políticas públicas en materia de seguridad pública, pues el propósito de éstas es atender factores de riesgo y evitar que se conviertan en actos criminales con los que se infrinja la ley y se produzca un daño en las personas.

El documento materia del presente análisis tiene la intención de corroborar si previo a la implementación de las estrategias gubernamentales respecto de la prevención del delito, se han cumplido fundamentalmente dos requerimientos pre existentes para que se logre efectivamente la prevención del delito, siendo el primero de ellos una precisión bien definida de cuáles son las conductas delictivas que se deben prevenir y cuál será el mecanismo de intervención por parte de las autoridades. El segundo requerimiento implica que los diagnósticos sobre prevención, deben estar basados en diagnósticos que contengan los datos precisos sobre la ubicación de las áreas vulnerables y el tipo de riesgo que éstas implican, para que en virtud de ello se realice una planeación adecuada sobre las estrategias que habrán de seguirse y una vez aplicadas deberá realizarse un monitoreo y

¹¹⁵ Chapa Koloffon, Lilian, Fernández Novelo, Leonel y Ley, Sandra, Centro de Análisis de Políticas Públicas, México Evalúa 2014.

evaluación, y esto dará como resultado una adecuada profesionalización de las autoridades encargadas de estos objetivos.

El estudio tiene tres secciones principales, la primera de contexto, es decir, dónde se encuentra México en materia de prevención y cuál ha sido su evolución. Una segunda se refiere al planteamiento de conceptos y categorías que se han desarrollado no sólo en el ámbito académico los cuales han servido para estructurar debates, sino también políticas referentes a ésta la materia. Una tercera se centra en el Programa Nacional de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (PNPSVD), se realiza una descripción del programa, se analizan y evalúan algunos de sus componentes, se presentan hallazgos y se proponen recomendaciones a partir de las limitantes detectadas en el análisis del programa.

Dado que la política de seguridad del presente sexenio se centra básicamente en el PNPSVD, el análisis del centro de análisis de políticas públicas versará en cuatro puntos estratégicos:

1. Metodología de la selección de las demarcaciones prioritarias. Respecto a este primer apartado, el documento materia de análisis revela que no ha habido transparencia, en virtud de que de las 100 demarcaciones de acción, 57 fueron clasificadas como prioritarias, por lo que sólo a éstas se les destinaron recursos para la implementación de los 8 ejes del PNPSVD y las 43 restantes pasaron a un segundo ámbito, pero no se ha dado la justificación de dicha clasificación.

2. La distribución de los recursos del programa por demarcación y por eje rector. En este segundo apartado, el citado documento precisa que la distribución de los recursos no se encuentra vinculada a los objetivos del programa, dado que aquella se realizó en función a la proporción de la población por una parte, y por la otra, al número de homicidios, es decir, que la distribución de los fondos debió haber tenido un sustento en un análisis previo sobre los factores de riesgo y a las características que debe atenderse mediante los programas de prevención, en otras

palabras, se debieron haber tomado en cuenta que los objetivos que querían cubrirse, fueran acordes a los problemas existentes.

3. Diagnósticos de los proyectos de prevención. En relación al diagnóstico de los proyectos de prevención, de acuerdo con el presente documento, carecen de evidencia objetiva y verificable que los sustente, lo anterior debido a que ningún programa sometido al escrutinio de la organización autora del documento en cuestión, presentó un diagnóstico, dando en su lugar sólo una justificación del proyecto, o bien lo que presentaban como diagnóstico, era sólo un conjunto de conjeturas en torno al problema y sus causas, pero no contaban con evidencia objetiva que las fundamentara, por lo tanto, puede establecerse que los proyectos implementados no cuentan con una justificación objetiva.

4. Indicadores y metas de los mismos. En este último punto, el análisis evidenció que de los proyectos de prevención presentados, ninguno incorpora indicadores y metas que posibiliten una evaluación respecto al impacto en relación a la prevención social.

La efectividad de las políticas públicas para la prevención de la violencia y la delincuencia, depende de que su diseño sea el correcto, puesto que no basta la simple voluntad política de las autoridades (que desde mi perspectiva ésta no existe) o incluirlo frecuente y ponderantemente en sus discursos para lograrlo, se requieren de varios elementos que es necesario cubrir para poder disminuir las amenazas y el riesgo de que el delito ocurra, verbigracia, es menester que se tengan bases sólidas en la construcción de las definiciones de los aspectos fundamentales, como pueden serlo las causas y factores criminógenos, definir con claridad y exactitud los objetivos que quieran alcanzarse para lograr la prevención del delito, y en base a ellos crear estrategias, modelos y proyectos para su consecución, sobre todo, ofrecer al escrutinio popular los resultados de los mismos, pues finalmente es a quienes van dirigidos y quienes verán y reconocerán el impacto de la aplicación de los mismos.

Finalmente el documento que es motivo del presente análisis realiza una exposición de los resultados obtenidos a través del análisis realizado, y los presenta en cuatro puntos en los que se requiere la atención por parte del PNPSVD si se quieren lograr los objetivos planteados en el mismo, añadiendo una recomendación respectiva a cada problema:

A) Como objetivo general del PNPSVD se plantea el fortalecimiento de los factores que reducen el riesgo de cometer actos delictivos o violentos, incidiendo para ello en las causas o factores que los detonan, no obstante, estos no se encuentran claramente definidos, cuando este debiera haber sido el primer paso previo a la realización de cualquier tipo de acción, no es posible que medidas consideradas estratégicas y de la magnitud del problema al que aluden, se hallen basadas en conjeturas. En consecuencia, se realiza la propuesta de generar información estadística de calidad que propicie la realización de estudios precisos sobre los factores criminógenos, amén de favorecer la creación de estudios científicos sobre los factores asociados a la violencia y a la proclividad de las personas a unirse a las filas de la delincuencia organizada.

B) Con el fin de comprender y evaluar la lógica y alcance del Programa, es necesario dar a conocer los criterios de selección respecto a las demarcaciones prioritarias, puesto que estos no son claros, no se sabe con certeza ni la metodología ni la lógica que fue empleada para el proceso de selección. Por tal motivo, es de fundamental importancia transparentar dicho proceso por una parte, y por la otra, este mismo debe encontrar su sustento en la reducción de los factores de riesgo.

C) Se detectó que la distribución de los recursos entre las demarcaciones seleccionadas por el Programa, dependió no de la magnitud de los factores de riesgo delictivo, mismo que buscan reducir con la implementación de éste, sino del tamaño de población y del número de homicidios.

D) En virtud de la insipiente en la que se encuentran las capacidades federales y locales respecto al diseño e implementación de las estrategias de prevención del delito, esto puede significar una dificultad para la incubación de este tipo de políticas a nivel municipal. Al respecto se propone instruir a las autoridades locales para que de acuerdo a la información disponible puedan comprender mejor el fenómeno criminal en sus localidades.

Como conclusión, se puede argumentar que aun cuando el gobierno federal ha dado un paso muy importante al reconocer a las políticas de prevención como una parte fundamental de las estrategias de seguridad, todavía falta mucho por hacer para que se obtengan los resultados esperados y se pueda comenzar a ver un cambio en la situación del país. Sin embargo, las autoridades federales y locales pueden fortalecer sus estrategias de prevención, mediante un análisis detallado, la identificación de problemas y fortalezas del Programa Nacional de Prevención y recomendaciones que se hagan al respecto.

4.4 Análisis al Índice de Cultura de la Legalidad¹¹⁶ presentada por México Unido contra la Delincuencia.

El análisis a lo establecido por éste índice se realiza con el afán de robustecer la idea que la autora ha manifestado y estudiado a lo largo del presente trabajo, pues ésta asociación de carácter civil tiene como principal objetivo conceptualizar y difundir la Cultura de la Legalidad.

México Unido Contra la Delincuencia es una organización de carácter civil creada el 11 de noviembre de 1997, por convocatoria de Josefina Ricaño con el

¹¹⁶ Índice de Cultura de la Legalidad 2015, <http://www.culturadellegalidad.org.mx/recursos/Contenidos/ndiceCulturadelaLegalidad/otrosarchivos/PRESENTACIONIDCLFEB20151.pdf>. Consultado el 15 de octubre del 2015

objetivo de crear una pauta en la organización de esfuerzos en pos del actuar de la sociedad civil en contra de la creciente inseguridad en México.

La misión de dicha institución es unir a la sociedad creando un vínculo con las autoridades, a efecto de sumar esfuerzos en favor de la seguridad, la legalidad y la justicia. Su visión es la de formar una sociedad que pueda vivir y disfrutar de la seguridad y la tranquilidad en el marco de un verdadero Estado de Derecho, cuyos ciudadanos se hallen comprometidos con su país, teniendo conciencia plena de su responsabilidad social, siendo participativos y sobre todo exigiendo a las autoridades el cumplimiento de la ley, propiciando con ello autoridades e instituciones profesionales, honestas y efectivas respecto a los ámbitos de la seguridad y la justicia.

Los principales objetivos de MUCD son la exigibilidad a las autoridades en materia de seguridad, justicia y la colaboración conjunta con éstas, la promoción de la creación y aplicación de programas de prevención del delito, seguridad pública y procuración de la justicia, y brindar orientación de manera óptima, a las víctimas del delito en los campos jurídico y psicológico.

Dicha organización en el mes de febrero del año 2015, presentó el Índice de Cultura de la Legalidad en México, el cual al decir de la propia institución, es el primer instrumento en éste país para conocer el respeto a la ley y se compone de tres ejes fundamentales:

- 1. Valoración/Aprecio de la Cultura de la Legalidad.** Construido por variables que evalúan la forma en la que los encuestados declaran que el respeto, conocimiento y cumplimiento de las leyes y prácticas cívicas es importante para una mejor vida en sociedad.
- 2. Percepción de la Cultura de la Legalidad en los otros.** Construido con variables que evalúan la percepción de los encuestados sobre formas de respeto, conocimiento y cumplimiento de las leyes y prácticas cívicas en su entorno, concretamente en los otros.

3. Prácticas de la Cultura de la Legalidad en la persona. Construido con variables que dan elementos para conocer si los encuestados declaran tener respeto, conocimiento y cumplimiento de las leyes y prácticas cívicas.¹¹⁷

El objetivo esencial del índice anteriormente mencionado es conocer que tanta disposición existe entre los mexicanos para cambiar su actitud y conducta en relación a prácticas de legalidad donde estas no existen, a efecto de desarrollar estrategias que propicien la motivación al cambio a partir de sus características.

Dentro del documento presentado, se obtiene en primera instancia el concepto que la asociación tiene y difunde de la Cultura de la Legalidad manifestando que ésta es “el conjunto de creencias, valores, normas y acciones que promueven que la población crea en el Estado democrático de derecho, lo defienda y no tolere la ilegalidad”.

De acuerdo a dicha asociación cuando se habla de cultura de la legalidad se hace referencia a las normas jurídicas y sociales, de tal manera que la Cultura de la Legalidad tiene cuatro pilares fundamentales:

- ✓ El conocimiento de la ley.
- ✓ El respeto de la misma.
- ✓ Rechazo de las conductas ilegales.
- ✓ La denuncia de las mismas.

Lo anterior resulta absolutamente lógico, pues hasta este punto de la investigación se ha tratado de establecer que en efecto la Cultura de la Legalidad es el conocimiento de la ley que propicie un apego a la misma y se realice su exigibilidad en el cumplimiento por parte de las autoridades y por ende su absoluto involucramiento.

¹¹⁷ Extraído de la página Cultura de la Legalidad cuya dirección electrónica es <http://www.culturadelalegalidad.org.mx/%C3%8Dndice-Cultura-de-la-Legalidad-c1205i0.html>, consultado el 24 de junio del 2015.

La metodología empleada para levantar esta encuesta contempla los siguientes aspectos, se tomaron en cuenta 2500 casos con representatividad a nivel nacional y regional, segmentando al país para ello en 5 regiones (noreste-5 estados, noroeste-5 estados, occidente-8 estados, centro-7 estados y sureste-7 estados); la misma fue levantada entre el 30 de mayo y el 8 de junio del 2014, realizada por Consulta Mitofsky. Dicha encuesta fue construida con variables que miden la disposición al cambio en materia de cultura de la legalidad y se realizaron preguntas como: “Si usted hace alguna de las acciones que le voy a leer, pero alguien le dijera que ya no las haga, ¿qué tan probable es que usted...? Ejemplos...

- ✓ Tire basura en la calle
- ✓ Compre piratería
- ✓ Ocupe el asiento en el transporte público destinado a personas con discapacidad
- ✓ Espere su turno cuando una fila es muy larga
- ✓ Compre cosas sin factura para no pagar IVA
- ✓ Dé una “mordida” en alguna ocasión
- ✓ Se estacione en lugares con señalamiento destinado a personas con discapacidad”.¹¹⁸

Se insertan a continuación las tablas de los resultados obtenidos en la encuesta:

De los datos obtenidos por el Índice de Cultura de la Legalidad se advierte que en la región noroeste se asumen legales, declaran muy poca disposición al cambio, en regiones occidente y sureste presentan calificaciones por debajo de la media nacional, por su parte la región centro fue la que obtuvo la mejor calificación.

Son las personas mayores de 50 años las que tienen menor disposición a cambiar conductas referentes a conductas relacionadas a Cultura de la Legalidad, en tanto que las mujeres mayores de 50 años son las mayormente indispuestas al cambio de conductas, es decir, las que peores calificaciones obtuvieron. En

¹¹⁸ *Ídem.*

contraparte la población integrada por jóvenes es quien muestra una mayor disposición a la adopción de una Cultura de la Legalidad. Otro dato que cabe destacar es el hecho de que paradójicamente, de las personas encuestadas entre menos preparación académica posean, más jóvenes sean u habiten en zonas rurales, son las que gozan de mayores calificaciones y, por tanto, las que mayor disposición al cambio de conductas relacionadas a la adopción de una Cultura de la Legalidad. En tanto que las personas que poseen un grado de escolaridad mayor son más renuentes al cambio de conductas. Las ocupaciones que reportaron una mayor disposición hacia una Cultura de la legalidad son los agricultores y los menores fueron los profesionistas independientes, los profesores y los empresarios o microempresarios.

El perfil demográfico que calificó óptimamente en cuanto a la disposición hacia la Cultura de la Legalidad fueron los jóvenes entre 18 y 29 años, campesinos o agricultores de la región centro y que habitan en zonas rurales.

4.5 Análisis de las estadísticas del INEGI del 2007 - 2014 en relación a índices delictivos.

El Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI), es una institución que como su nombre lo indica, tiene la responsabilidad de generar la información geográfica y estadística en diversos rubros de la vida nacional.

Dicho Instituto fue creado por decreto presidencial el 25 de enero de 1983, lo que propició la modernización en materia de captación, procesamiento y difusión de la información respecto al territorio, la población y la economía del país.

Para efectos del estudio realizado en el presente trabajo, tomaremos como punto de referencia para el análisis de sus respectivos resultados, la encuesta

denominada Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU)¹¹⁹ y sus cifras correspondientes al mes de marzo del año en curso (2015).

La metodología empleada para esta encuesta es la siguiente, se lleva a cabo durante los 20 primeros días del último mes de cada trimestre y se toma en cuenta una muestra de 2,336 viviendas urbanas distribuidas en las diversas entidades federativas de la República Mexicana (Tijuana, Baja California; León, Guanajuato; Acapulco, Guerrero; Cancún, Quintana Roo; Tampico, Tamaulipas y Veracruz, Veracruz y el Distrito Federal), cada entrevistado debía contar con al menos 18 años de edad, mismos que fueron seleccionados aleatoriamente. El esquema de muestreo utilizado para tales efectos, fueron probabilísticos, en tres etapas, estratificado y por conglomerados.

La ENSU se realiza trimestralmente y se versa en conceptos de seguridad pública tales como: percepción o sensación de seguridad por temor al delito; la expectativa o percepción social respecto a la tendencia del delito; el conocimiento o el hecho de haber atestiguado conductas delictivas o antisociales; el cambio de rutinas por temor a ser víctimas del delito debido a experiencias vividas o no y, por último, la identificación y percepción del desempeño de las autoridades policiales responsables en materia de seguridad pública.

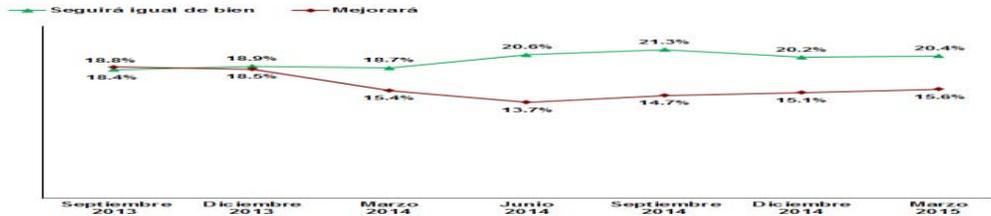
La información recabada con dicha encuesta brinda la oportunidad de tener un vasto panorama de aspectos sobre la seguridad pública, de los cuales dos hacen referencia a la percepción ciudadana de la seguridad en términos del temor a la delincuencia, otro se orienta al conocimiento de conductas delictivas o antisociales, uno más se centra en el cambio de rutinas a fin de evitar ser víctima de cualquier delito, y el último de ellos evidencia la percepción ciudadana sobre el desempeño de los cuerpos policiacos Municipal, Estatal, Federal y la Gendarmería Nacional

¹¹⁹ En ANEXO 11 se agrega el cuestionario empleado para esta encuesta.

De acuerdo con el séptimo levantamiento de datos a nivel nacional, se reveló que en materia de delincuencia, el 67.9% de la población de los estados y capitales seleccionadas (denominadas ciudades de estudio) de 100,000 habitantes de 18 años y más que fueron entrevistadas, consideraron que vivir en su ciudad de residencia era inseguro, aunque cabe declarar que ésta misma encuesta presento una disminución de 4.5 puntos porcentuales respecto a la registrada en marzo del 2014.

El primer aspecto analizado fue la expectativa social sobre la seguridad pública (percepción), lo que arrojó que durante el pasado mes de marzo de 2015, 20.4% de la población de 18 años y más que reside en las ciudades objeto de estudio, consideraron que en los próximos 12 meses la situación de la delincuencia en su ciudad seguiría igual de bien y 15.6% que mejorará; mientras que 38.1% consideró que seguiría igual de mal y 25% que empeorará. Cabe destacar que es mayor la proporción de población que considera que la situación de la delincuencia “seguirá igual de mal” o que “empeorará”. No obstante, al considerar los resultados obtenidos en marzo de 2014, los principales cambios se presentan en la expectativa de que la situación de delincuencia empeorará con una disminución de 2.6 puntos porcentuales y un incremento de 1.7 puntos porcentuales en la población que considera que la situación seguirá igual de bien.

A continuación se muestra una gráfica extraída del propio INEGI que evidencia los resultados anteriormente señalados.



Nota: Porcentaje de población de 18 años y más que reside en capitales de los estados o ciudades seleccionadas de 100,000 habitantes y más. Excluye “No sabe o no responde”.

Fuente: INEGI. *Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU)*

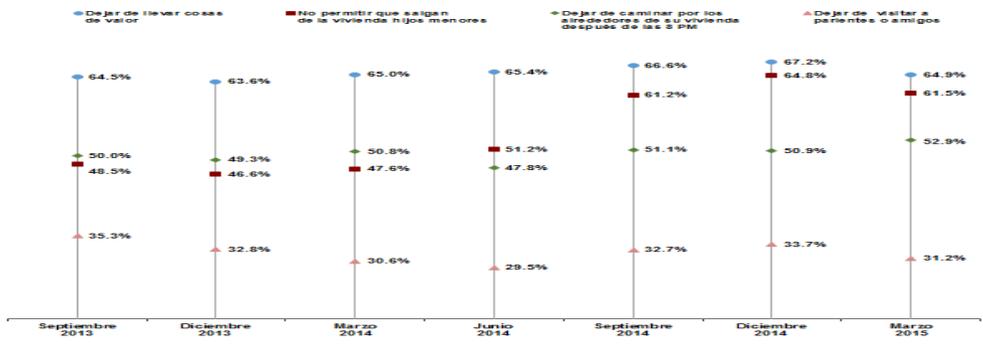
El segundo aspecto analizado fue el conocimiento o el hecho de haber atestiguado conductas delictivas o antisociales los datos recabados por el INEGI revelaron las conductas delictivas o antisociales de mayor frecuencia que la población mayor de 18 años que fueron encuestadas cuya residencia se ubica en las ciudades estudio, quienes han visto o escuchado en los alrededores de su vivienda en los últimos tres meses fueron el consumo de alcohol con un 70.4%, robos y asaltos con un 67% y vandalismo con el 59%. Se registraron que las de menor incidencia fueron la venta de drogas con un 39.9%, las bandas violentas o pandillerismo con un porcentaje de 33.8, y por último, los disparos de arma de manera frecuente con un 24%.

Las anteriores cifras revelan a su vez como la percepción ciudadana respecto a las conductas antisociales y delictivas, radica en aquellas que tienen conocimiento de primera vista como el consumo de alcohol, lo que se relaciona también con el hecho de que el alcohol es la llamada droga de inicio que puede desencadenar el consumo de otras y que de alguna u otra forma se encuentra activa en la comisión de los delitos.

Por lo que respecta al tercer apartado de esta encuesta que se refiere al cambio de rutinas por temor a ser víctimas del delito debido a experiencias vividas o no, la población encuestada manifestó haber cambiado ciertas conductas encaminadas a evitar ser víctimas del delito, y se citan como ejemplos el evitar llevar joyas, dinero o tarjetas de crédito con el 64.9%, el evitar que sus hijos menores de edad salgan de su vivienda con el 61.5%, dejar de caminar por los alrededores de su vivienda pasando las 8 de la noche con el 52.9%, y dejar de visitar a parientes y amigos con el 31.2%.

Dichos resultados también presentaron un cambio respecto de los expresados en el mismo mes del año 2014, en donde el principal incremento respecto del mismo período de 2014 se encuentra en el caso de la población que por temor a sufrir algún delito cambió sus hábitos sobre evitar que sus hijos menores

de edad salgan de su vivienda con 13.9 puntos porcentuales, con lo cual se ubica como el segundo de mayor frecuencia. Mientras que los cambios de rutinas en cuanto a dejar de caminar por los alrededores de su vivienda después de las 8 pm, tuvieron un incremento de 2.1 puntos porcentuales. Se inserta a continuación la tabla presentada por el INEGI donde se muestran los datos anteriormente señalados.



Nota:

Porcentaje de población de 18 años y más que reside en capitales de los estados o ciudades seleccionadas de 100,000 habitantes y más. Excluye "No sabe o no responde".

Fuente: INEGI. Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU).

Por lo que hace al último aspecto de esta encuesta respecto a la identificación y percepción del desempeño de las autoridades policiales responsables en materia de seguridad pública, cabe destacar que es la primera vez que el UNEGI incorpora preguntas respecto al desempeño y ubicación de las corporaciones policiales, por lo que la encuesta se realizó únicamente entre las personas que reconocían dichas autoridades.

Los datos obtenidos fueron los siguientes, el 85.5% de la población mayor de 18 años que reside en las ciudades objeto de estudio expresó poder identificar a la Policía Preventiva Municipal, el 79.4% dijo identificar a la Policía Estatal, 75% identifica a la Policía Federal y 30.4% identifica a la Gendarmería Nacional.

La propia encuesta arrojó que el 61.9% de la población manifestó identificar a la Gendarmería Nacional y tiene la percepción sobre el desempeño de dicha

autoridad como “muy o algo efectivo” en sus labores relativas a la prevención y combate a la delincuencia; el 56.3% de las personas que identificaron a la Policía Federal percibieron su desempeño como “muy o algo efectivo”; mientras que para la Policía Estatal el 41.2% de la población que identificó a dicha autoridad manifestó que percibió su desempeño como “muy o algo efectivo”; mientras que 33% manifestó que percibió el mismo desempeño de la Policía Preventiva Municipal. De lo anterior, puede advertirse que es mayor la proporción de población que considera que el desempeño de la Gendarmería Nacional y la Policía Federal para prevenir y combatir la delincuencia es “muy o algo efectivo”; en cambio, para las policías Preventiva Municipal y Estatal resulta ser mayor la proporción de población que percibe su desempeño como “poco o nada efectivo”.

Lo que demuestra que la población carece de confianza en aquellas instituciones llamémosle tradicionales, como las policías municipal y estatal encargadas de brindar seguridad a la población, ello puede obedecer a que la población tiene un mayor conocimiento respecto al trabajo desempeñado por dichas corporaciones, sabe de sus prácticas desleales, de su corrupción y por ende de su contubernio con las organizaciones delincuenciales, y tal vez, las corporaciones policiales de reciente creación como lo es la Gendarmería gozan al menos con el beneficio de la duda.

CONCLUSIONES

1. Como ha quedado asentado a lo largo del presente trabajo de investigación la Cultura de la Legalidad presupone cuatro aspectos fundamentales siendo el primero de ellos que los ciudadanos adquieran el interés por conocer la ley mediante su involucramiento en el proceso de creación de la misma, el segundo implica que dicho conocimiento propicie el apego a la ley, es decir, la voluntad de respetar la ley, el tercero redunda en que se dé la pauta para originar un rechazo a los actos y conductas ilegales, esto es un rechazo total a la cultura de la ilegalidad, y por último, se requiere de la exigencia del apego y cumplimiento irrestricto por parte de las autoridades a la ley, lo que implica a su vez la colaboración de la ciudadanía con las autoridades, que no es más que la denominada participación ciudadana.

2. Aun cuando el Estado ha implementado dentro de las políticas públicas programas de seguridad pública y social que incluyen la Cultura de la Legalidad como mecanismo para prevenir y disminuir la violencia y las conductas delictivas, éstos no han cumplido con su objetivo, pues no han logrado concretarse en la realidad social, situación que se ve reflejada en el incremento de los índices de criminalidad, hecho que puede ser corroborado a través del Informe Sexenal de Seguridad Pública, primer y segundo informe del actual sexenio, los datos presentados por México Evalúa y México Unido Contra la Delincuencia así como de estadísticas arrojadas por el INEGI, lo que origina la percepción en el imaginario colectivo de inseguridad, la normal transgresión a la ley y, por consiguiente, el fracaso en la labor de las autoridades encargadas de brindar seguridad ciudadana y procurar e impartir justicia.

3. Lo anterior debido a que la cultura de la Legalidad como muchos otros conceptos ha sido empleado discursivamente por parte de las autoridades para tratar de remediar la crisis de seguridad que enfrenta este país. Ha sido manejado sólo como una muestra de la voluntad del gobierno de querer hacer frente a la alza

de índices de criminalidad que se le han escapado de control, y con ello recuperar la confianza de la ciudadanía, implementando para ello la participación ciudadana en aspectos de seguridad pública.

4. La Cultura de la Legalidad como mecanismo para prevenir la violencia y las conductas delictivas, puede ser considerado en ocasiones como utópico, pues podría cuestionarse el hecho de cómo el sólo conocimiento de la ley puede lograr contribuir a la prevención o peor aún a la erradicación de delito en este país, en efecto podía escucharse utópico, pero en realidad considero que la participación ciudadana consciente, su involucramiento en el proceso de creación y aplicación de la ley puede traer como resultado no sólo la creación de leyes más democráticas, y sobre todo con mayor apego a la realidad social imperante, sino que además, la voluntad social de querer cumplir la ley, pues ese es el verdadero problema, las leyes existen pero lo que no existe es el ánimo social de querer cumplirlas, puesto que en realidad la sociedad percibe a las leyes como imposiciones hechas sólo por y para unos cuantos.

5. Que las leyes no se cumplan tiene un trasfondo problemático, y es el hecho de que aunque existen, su existencia *per se*, no alcanza a dimensionar la realidad imperante y, por tanto, no favorecen del todo la armonía en la convivencia social.

6. En efecto la Cultura de la Legalidad se ubica justamente entre el ideal de cumplir con las leyes y la existencia de las leyes que no se cumplen, y a través del presente trabajo se ha pretendido establecer que el conocimiento e involucramiento con la ley, propiciará necesariamente un apego a la misma, propiciando con ello que exista certidumbre en el actuar social, previsibilidad en lo sucesivo, que el pacto social que actualmente se encuentra resquebrajado, se restaure y que con ello se consolide el verdadero Estado de Derecho.

7. Para ello se requiere necesariamente de una democracia deliberativa en la que existe una triada importante la democracia, la deliberación y el derecho, esto es correcto y cobra relevancia si se parte de la premisa descrita precedentemente, en donde se pone de manifiesto que el proceso de creación de las leyes permanece lejano a los ciudadanos y por ello estos sienten a las leyes distantes a sí mismos, por lo que si se propicia la participación de los ciudadanos en la promoción y creación de las mismas, a través de argumentos precisamente justificados y basados en la justicia colectiva, se logra su incursión en la creación y aplicación de las mismas mediante los procedimientos institucionalizados, para ello, se obtendrá la convicción y la obligación de los ciudadanos a la aplicación y cumplimiento de las leyes, pues de esta manera se crea el poder discursivo y la creación de un espacio para la opinión pública en donde la participación activa de la ciudadanía conformará la voluntad en términos del Estado de Derecho y por consecuencia se dará como resultado inmediato la instauración de la Cultura de la Legalidad, pues como se ha destacado en ocasiones anteriores, esta implica un proceso inclusivo de todos los actores de la vida nacional.

8. Puede entonces surgir la interrogante del cómo hacer llegar la Cultura de la Legalidad a todos los ciudadanos para que de esta forma se obtenga el convencimiento pleno de acatamiento de las normas jurídicas del que en reiteradas ocasiones se ha hecho mención, la respuesta puede ser tan amplia o tan abstracta como se quiera considerar. En el sentido amplio se podrían implementar campañas de publicidad masiva en los diferentes medios de comunicación en donde se den a conocer los derechos básicos a los que toda persona tiene derecho dirigidos al público en general, en un lenguaje sencillo y comprensible a través del cual se despierte el interés por conocer de la ley de los preceptos contenidos en ella y las sanciones a las que se hacen acreedores quienes no las cumplan o las violen. Y de manera sencilla es permitiendo que un grupo pequeño de personas sean capacitadas en materia de cultura de la legalidad y le permitan a la vieja usanza, comunicar de este tipo de cursos y sus resultados de persona a persona. Aunque

si bien dichas medidas de alguna manera ya han sido utilizadas, se requiere, como se ha mencionado con antelación el involucramiento consciente de la ciudadanía en querer transmitirlo.

9. Para promover la cultura de la legalidad no basta con el sólo conocimiento de las normas, se requiere además la plena identificación y convencimiento de lo que es correcto, para de esta manera poder rechazar las acciones que vayan en contra de la legalidad, es decir, tener un convencimiento tal de apego a la ley, que en situaciones que se presenten de manera cotidiana se tomen decisiones y se realicen acciones con apego a las normas.

10. Cabe destacar que poseer una Cultura de la Legalidad como ya se indicó implica fundamentalmente el conocimiento de las normas y el respeto a las mismas para poder vivir en armonía, además implica la capacidad de rechazar actos ilegales y por ello evitar convertirse en autor o cómplice de los mismos, y por último, implica exigibilidad a las autoridades del conocimiento y el apego irrestricto a la ley, lo que propiciará que exista una confianza en dichas autoridades y por ende una colaboración con las mismas para evitar que se cometan nuevos delitos, o bien, para propiciar que se resuelvan los ya cometidos y haya justicia.

11. Finalmente, debe entenderse que el respeto de las normas objetivo total de la Cultura de la Legalidad, es en beneficio colectivo, pues conlleva la responsabilidad de decidir que el apego o desapego a las normas jurídicas trae consecuencias y se deben asumir estas, y aquí radica la importancia de la Cultura de la Legalidad, dado que ésta nos permite regular nuestra conducta, lo que resulta en el respeto colectivo entre los individuos y con ello vivir de manera armónica.

ANEXO 1

Título Primero (artículos 1 al 38).

Capítulo I. De los Derechos Humanos y sus Garantías.

Capítulo II. De los Mexicanos.

Capítulo III. De los Extranjeros.

Capítulo IV. De los Ciudadanos Mexicanos.

Título Segundo (artículo 39 al 48).

Capítulo I. De la Soberanía nacional y de la forma de Gobierno.

Capítulo II: De las Partes Integrantes de la Federación y del Territorio Nacional.

Título Tercero (artículos 49 al 107)

Capítulo I. De la División de Poderes.

Capítulo II. Del Poder Legislativo.

Capítulo III. Del Poder Ejecutivo.

Capítulo IV. Del Poder Judicial.

Título Cuarto (artículos 108 al 114).

De las Responsabilidades de los Servidores Públicos y Patrimonial del Estado.

Título Quinto (artículos 115 al 122).

De los Estados de la Federación y del Distrito Federal.

Título Sexto (artículo 123).

Del Trabajo y de la Previsión Social.

Título Séptimo (artículo 124 al 134).

Previsiones Generales.

Título Octavo (artículo 135).

De las Reformas de la Constitución.

Título Noveno (artículo 136).

De la Inviolabilidad de la Constitución.

Título Primero (artículos 1 al 9)

Disposiciones Preliminares.

Título Segundo (artículos 10 al 39)

De las Instancias de Coordinación y la Distribución de Competencias del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Capítulo I. De la Organización del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Capítulo II. Del Consejo Nacional de Seguridad Pública

Capítulo III. Del secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Capítulo IV. De la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia.

Capítulo V. De la Conferencia Nacional de Secretarios de Seguridad Pública.

Capítulo VI. De la Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario.

Capítulo VII. De la Conferencia Nacional de Seguridad Pública Municipal.

Capítulo VIII. De los Consejos Locales e Instancias Regionales de Coordinación.

Capítulo IX. De la Distribución de Competencias.

Título Tercero (artículos 40 al 48)

Disposiciones Comunes a los Integrantes de las Instituciones de Seguridad Pública.

Capítulo I. De las obligaciones y sanciones de los Integrantes de Seguridad Pública.

Capítulo II. De los Sistemas Complementarios de Seguridad Social y Reconocimientos.

Capítulo III. De las Academias e Institutos.

Título Cuarto (artículos 49 al 70)

Del Servicio de Carrera en las Instituciones de Procuración de Justicia.

Capítulo I. Disposiciones Generales.

Capítulo II. Del Ingreso al servicio de Carrera de las Instituciones de Procuración de Justicia.

Capítulo III. Del Desarrollo del Servicio de Carrera de las Instituciones de Procuración de Justicia.

Capítulo IV. De la Terminación del Servicio de Carrera de las Instituciones de Procuración de Justicia.

Capítulo V. De la Profesionalización.

Capítulo VI. De la Certificación.

Título Quinto (artículos 72 al 105)

Del Desarrollo Policial.

Capítulo I. Disposiciones Generales.

Capítulo II. De la Carrera Policial y de la Profesionalización.

Capítulo III. Del Régimen Disciplinario.

Título Sexto (artículos 106 al 108)

Del Sistema Nacional de Acreditación y Control de Confianza.

Título Séptimo (artículos 109 al 127)

Capítulo Único.

Sección Primera. Del Registro Administrativo de Detenciones.
Sección Segunda. Del Sistema Único de Información Criminal.
Sección Tercera. Del Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública.
Sección Cuarta. Del Registro Nacional de Armamento y Equipo.

Título Octavo (artículos 128 al 134)

De la Participación de la Comunidad.

Capítulo Único. De los Servicios de Atención a la Población.

Título Noveno (artículos 135 al 141)

De las Responsabilidades de los Servicios Públicos.

Capítulo I. Disposiciones Generales.

Capítulo II. De los Delitos contra el funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Título Décimo (artículos 142 al 145)

De los Fondos de Ayuda Federal.

Capítulo I. Disposiciones Preliminares.

Capítulo II. De la Cancelación y Suspensión de Ministración de Recursos.

Título Décimo Primero (artículos 146 al 149)

De las Instalaciones Estratégicas.

Título Décimo Segundo (artículos 150 al 152)

De los Servicios de Seguridad Privada.

ANEXO 3

Si se parte de la premisa de que a la luz de los tratados y convenios internacionales, es de vital importancia la protección de los derechos fundamentales de todos y cada uno de los individuos que integran una sociedad, o dicho en otros términos, de la población en su conjunto, como elemento integrante del Estado de acuerdo con la Teoría General del Estado propuesta por Jellinek, que conlleve a la consolidación y fortalecimiento del Estado Democrático de Derecho, lo anterior reviste una importancia significativa, si se ubica en el terreno del debido proceso, dado que si es fundamental que el Estado garantice a sus ciudadanos el respeto absoluto de sus derechos humanos cuando estos gozan de plena libertad, se convierte en un imperativo categórico, que ésta misma acción se realice cuando una persona se encuentra sujeta a un procedimiento de carácter penal, y que como es bien sabido de comprobarse y acreditarse su responsabilidad en la comisión de un acto tipificado como delito por la ley penal, se hará acreedor a una pena privativa de la libertad deambulatoria, es entonces, cuando en mayor medida debe tenerse la certeza íntegra de que los derechos humanos de dicho individuo, no serán vulnerados bajo ninguna situación y por ninguna instancia.

Es por ello que la figura del Juez Natural reviste especial trascendencia, en virtud de que es el actor jurídico que garantizará la imparcialidad y efectividad del debido proceso que resulte en un juicio justo, ya que actuará con carácter neutral y objetivo, sin que su actuar dependa o esté influenciado por aspectos diversos a su función iuris dicente, puesto que su competencia, estará sustentada en los principios que lo erigen: independencia de una institución que no dirija su decisión, por lo cual gozará de imparcialidad y autonomía en el ejercicio de su labor sin que medie coerción alguna de cualquier autoridad, institución o dependencia; amplia capacidad de aplicación e interpretación de la norma (profesionalidad) en atención a decisiones subjetivas acorde con el corpus iuris interamericano, y por último pero no menos importante, la inamovilidad, puesto que ningún Juez Natural puede ser removido como resultado de sus decisiones, todo lo anterior en conjunto, le brinda efectividad a sus determinaciones.

En virtud de lo anterior, el Juez Natural debe ser un elemento neurálgico a considerar en los sistemas de justicia penal de todos los países, y en efecto, al decir del autor, debe ser elevado a derecho fundamental innegable e irrestrictamente garantizado para cada individuo, dado que nadie está exento de ser víctima de algún delito, o bien, de ser procesado por la comisión de alguno.

El control social, podría puntualizarse, es un mal necesario en todas aquellas sociedades que pretendan mantener un orden al menos relativo, cuyo cause económico, político y social no desemboque en la anarquía, pero cabe advertir, que el control social debe ejercerse y administrarse de una forma justa y mesurada, de tal suerte que no vulnere bajo ninguna circunstancia los derechos humanos de las personas, por lo que una figura como el Juez Natural puede contribuir a propiciar ese control social al ser como lo menciona Althusser, un aparato ideológico del Estado para lograr dicho control social, al mismo tiempo, que resultaría idónea para

cumplir pragmáticamente con los estándares internacionales que exigen a los gobiernos de cada país, la estricta observancia de los derechos fundamentales, ya que dicha figura coadyuvaría por una parte, a brindar certeza jurídica en todos los ámbitos legales, llámese fuero común, federal o militar, y por la otra, garantizaría la imparcialidad en el proceso y un juicio justo, lo que conllevaría a su vez, a la inviolabilidad de los derechos humanos, tanto del acusado y su presunción de inocencia hasta no demostrarle lo contrario, como de la presunta víctima.

ANEXO 4

La guerra contra el narcotráfico en México es un conflicto armado que de manera interna enfrentó el Estado mexicano contra las bandas que controlan diversas actividades ilegales, principalmente el tráfico ilegal de drogas. Este suceso inició el 11 de diciembre del 2006, momento en que el gobierno federal hizo pública su estrategia de iniciar un operativo sin tregua en contra del crimen organizado, el cual partiría en el estado de Michoacán, donde durante ese mismo año se habían registrado cerca de 500 asesinatos de integrantes de los cárteles del narco.

Este operativo tuvo como elemento central la participación de las fuerzas armadas, puesto que desde el inicio del mismo se movilizaron la Policía Federal acompañados por los cuerpos de seguridad estatal y municipal, a los que se sumaron el Ejército y la Marina.

De acuerdo con los registros de la entonces Secretaría de Seguridad Pública, los grupos que más afectación tuvieron por vías de detenciones fueron los cárteles del Golfo y los llamados Zetas. Cabe destacar a la respecto, que se cuentan con los índices de detenciones por estos conceptos pero no se cuentan con datos duros que denoten cuantas de esas detenciones llegaron a sentencia.

En el período que abarca diciembre de 2006 a enero de 2012 se tienen datos de que el resultado de dicha guerra contra el narcotráfico, ha dejado al menos sesenta mil muertos debido a ejecuciones, enfrentamientos entre bandas rivales y agresiones hacia las autoridades, dentro de las cifras anteriormente citadas se incluyen a los propios narcotraficantes, a los elementos efectivos de los cuerpos de seguridad, civiles, periodistas y defensores de derechos humanos. Sin embargo algunas fuentes no oficiales estiman que las cifras de bajas humanas ascienden a los ciento cincuenta mil muertos, por otra parte, este número no incluye las más de 5,000 personas desaparecidas según la Comisión Nacional de Derechos Humanos de México (CNDH) y tampoco se contabilizan las decenas de miles de niños huérfanos por la violencia.

El resultado más evidente y desalentador que ha dejado es el incremento de los índices delictivos, de hecho se considera a Ciudad Juárez como la ciudad más insegura del mundo, lo que contrasta con el hecho de que esta es la ciudad fronteriza a donde mayor número de elementos de seguridad han sido enviados.

Los delitos ligados al narcotráfico, han convertido a varios estados de la Nación en estadística internacional como los más violentos a nivel mundial, amén de que México figura entre los países más violentos del orbe, al grado tal que se han hecho recomendaciones a los turistas extranjeros evitar viajar a éstas tierras.

Aunque el conflicto prevalece en casi todo el territorio nacional, ha sorprendido el hecho de que estados como Hidalgo, Aguascalientes, o Tabasco, a los que no se tenía identificados como algunos de los estados con menor índice delincencial, ahora se les ubica entre los territorios más activos del narcótico. Los estados que más han sufrido por la violencia entre el narcotráfico y las fuerzas

armadas son Chihuahua, Sinaloa, Michoacán, Durango, Nuevo León, Guerrero, Tamaulipas, Baja California Norte, Nayarit y Coahuila.

Desde el sexenio de Ernesto Zedillo, se ha intentado analizar la declaración de un estado de emergencia en el país para que pueda operar la desaparición de garantías individuales, con el objeto de combatir de lleno a los miembros de organizaciones criminales en el país, sin embargo, esta posibilidad afortunadamente, no ha sido explorada por completo.

ANEXO 5

La Paradoja Mexicana de la Delincuencia Organizada.

¿Más policías.... Más violencia organizada y.... Más corrupción? ¿Hasta dónde?

Edgardo Buscaglia.

Este artículo es el resultado de un análisis realizado por el autor y un grupo de investigadores respecto a las causas que han propiciado el aumento de la delincuencia organizada en nuestro país, y de cómo podría revestirse este fenómeno que durante el sexenio de Felipe Calderón y su llamada lucha contra el crimen dejó a su paso una ola de inseguridad, incremento a la violencia e infinidad de personas asesinadas o desaparecidas.

Indudablemente como manifiesta el autor, la paramilitarización de la violencia organizada en nuestro país es efectivamente el resultado de la falta de capacidad por parte del Estado para proteger la vida y la propiedad de su habitantes, los cuales ante la falta de respuesta institucional acuden a mecanismos privados de protección colectiva a través de los cuales la ciudadanía reemplaza al Estado con organizaciones privadas para su protección, las cuales cuentan con una organización jerárquica y disciplina similares a las del ejército, pero que obviamente operan fuera de la ley y cuya expansión es cada vez mayor, propiciando así que el sector público institucional colapse.

Pero más que esto, es el resultado de que dichos grupos delincuenciales se encuentran inmersos y por tanto amparados por grupos corrompidos del propio estado Mexicano y de otros países, grupos de las altas esferas del poder político y económico, llámense partidos políticos o empresas nacionales o internacionales legalmente constituidas, así como integrantes de la propia sociedad civil, que se dedican a cualquiera de las 22 modalidades de conductas tipificadas como delitos del crimen organizado y cuyos ingresos en su conjunto, integran el 40% del producto interno bruto del país, los cuales se encuentran escondidos en el patrimonio del 78% de los sectores de la economía legal.

Lo anterior, no es un problema nuevo, este se ha venido gestando desde años atrás y lo que hoy observamos, es que las nuevas generaciones de los iniciadores de este tipo de grupos que poco a poco fueron ganando terreno, son los que hoy por hoy tienen a su mando la llamada delincuencia organizada, los cuales se imponen cada vez con mayor violencia, quienes no obstante que el Gobierno Federal destine cada vez más recursos humanos y económicos para tratar de combatirlos, estos se niegan cada vez más encarnizadamente a dejar los privilegios que hasta ahora tienen.

Ante tal situación son dos las principales convenciones internacionales que han pugnado por hacerle frente al crimen organizado, estas son la de Palermo y la de Mérida que han dado resultados de éxito cuando han sido implementadas en otros países, pero aun cuando México las ha firmado y ratificado, éstas no han sido del todo implementadas, tan solo el 46% de las establecidas en la convención de

Palermo y 23% de las de la convención de Mérida, por lo que resulta que la delincuencia organizada sigue siendo el poder real en nuestro país.

Pero cuáles son los ejes principales que dictan dichas convenciones, son a saber, cuatro:

- a) La coordinación institucional legal y judicial encaminada al desmantelamiento patrimonial de las empresas legalmente constituidas, que están ligadas a organizaciones delictivas.
- b) El combate y prevención de la corrupción política dirigida desde los funcionarios del más alto nivel y de ahí en descendiendo jerárquicamente.
- c) La cooperación y coordinación legal y judicial a nivel nacional e internacional.
- d) La participación de la sociedad civil en la prevención del delito.

De lo anteriormente escrito podemos observar que en nuestro país, en primer lugar debieran ser implementadas dentro de las políticas públicas a nivel federal, estatal y municipal, lo que implicaría un cambio total en las estructuras y los paradigmas de todos los sectores de la sociedad el político, el económico, el social, además de que incluiría un total desajuste político sobre todo, que difícilmente podría darse, pues sin lugar a dudas, los altos grupos de poder no estarían dispuestos a dejar sus grandes privilegios a un lado, pues esto conllevaría no sólo una precisa rendición de cuentas que justificara real y lícitamente sus ingresos, sino también la correspondiente sanción a quien así no lo hiciese.

De esto se valen los grupos organizados, del alto grado de corrupción que poseen los sectores públicos y privados en México, que bloquean la implementación de este tipo de medidas y que por el contrario, se dejan corromper por los grupos delincuenciales quienes poseyendo los recursos necesarios los utilizan para evitar sanciones e incrementar su influencia y control sobre la sociedad. Lo anterior puede verse reflejado sobre todo en la política mexicana en donde por todos es bien sabido como los candidatos son en su mayoría impuestos y patrocinados por los grandes carteles de nuestro país.

Este clima de inestabilidad política crea lo que se ha denominado la Paradoja de la Sanción Penal, que se da cuando a mayor fuerza pública asignada por el Estado para reprimir y neutralizar a los grupos criminales, mayor corrupción y violencia generan los mismos. Esta paradoja sólo puede ser evitada si se implementa una política de desmantelamiento patrimonial civil, administrativa y penal, que propicie limitar los recursos financieros a las empresas criminales, puesto que el fin último que toda empresa criminal tiene es el de obtener recursos económicos legales.

Apostar a las tradicionales sanciones penales para combatir a la delincuencia resulta obsoleto, para que las sanciones penales funcionen se requiere el desmantelamiento de la colaboración de las autoridades y el sistema empresarial, y esto solo se logrará si se implementan simultáneamente los cuatro ejes de acción de combate a la corrupción y delincuencia organizada que establecen la dos comisiones anteriormente citadas que en resumidas cuentas suponen el establecimiento de ciertas condiciones institucionales dentro del poder judicial entre

las que podemos citar: la transparencia en el sistema del manejo de los casos, la gestión por resultados dentro del sistema de administración de justicia, reforzamiento en la capacidad de revisión por parte del consejo de la judicatura a la consistencia de las resoluciones judiciales, permitir el monitoreo de los mecanismos de control social operados por la sociedad civil en coordinación con los medios de comunicación.

En conclusión, se puede argumentar que la implementación de los cuatro lineamientos establecidos por las convenciones de Palermo y Mérida propiciarán como lo han hecho en otros países como Estados Unidos, Colombia e Italia el eficaz combate de la corrupción y la delincuencia organizada debido a la existencia de un mayor número de procesos civiles y penales en contra de personas físicas y morales, así como a la operatividad de programas de educación, salud pública, laborales y desarrollo social que disminuyan la adhesión de los jóvenes a las actividades criminales, y por último el trabajo conjunto de los órganos de inteligencia y el sistema penitenciario, lo que permitirá que la percepción en el imaginario colectivo sea de seguridad y de protección efectiva a sus derechos, y con ello se recobre la confianza en las autoridades encargadas de procurar e impartir justicia.

De no realizarlo, se llegará en una etapa en que la solución será que después de una grave crisis en donde los miembros de las elites empresariales y políticas que han propiciado este fenómeno padezcan la masacre de sus familias y el desvanecimiento rápido de sus patrimonios, decidan pasar de ser parte del problema a ser parte de la solución y comiencen a reformar el sistema de combate y prevención a través de las cuatro áreas estratégicas.

ANEXO 6

CARTA DEMOCRÁTICA INTERAMERICANA 2001

La Carta Democrática Interamericana firmada en la ciudad de Lima, en el año 2001, fue el resultado del consenso de la Declaración de Santiago de 1991, donde en virtud de dicho documento, se sientan claramente las bases del establecimiento y mantenimiento de la democracia representativa como forma de gobierno común a todos los países de la región, y surgió a raíz de que varios países latinoamericanos habían pasado por terribles episodios históricos de gobiernos dictatoriales.

Dicho documento no sólo constituye un acuerdo entre los países Latinoamericanos para el respeto irrestricto de la democracia, entendiéndose por tal al gobierno así elegido por voluntad del pueblo, el cual es generado y ejercido sobre estos lineamientos, es decir, que no basta con ser elegido democráticamente, también es necesario gobernar bajo estas mismas bases, lo que propiciara un ambiente colectivo de estabilidad paz y desarrollo, así también, establece las normas y los mecanismos para enfrentar y resolver las amenazas contra el orden constitucional democrático.

En este documento, se integran los elementos fundamentales para el ejercicio de la democracia como el respeto absoluto de los derechos humanos (considerados estos como el pilar de la misma) y las libertades fundamentales, el ejercicio del poder con base en el estado de derecho y la voluntad popular, separación e igualdad de los poderes públicos y la transparencia en su ejercicio, libertad de prensa y expresión, respeto por las diferencias étnicas, raciales y culturales, equidad de género sobre todo en función de la participación ciudadana, la cual, debe ser altamente fomentada pues son los ciudadanos los que deben decidir sobre el destino y el de la Nación, gobierno y organización política.

El presente documento, parte de la idea de que la Asamblea General, constituida por los países miembros de la OEA, refrendan su compromiso para proteger la democracia representativa como forma idónea de gobierno, así como la promoción y difusión de los valores democráticos, de libertad, igualdad, solidaridad y cooperación como las bases para el ejercicio pleno de dicha forma de gobierno y por ende, para el crecimiento y desarrollo económicos y políticos, que brindaran a los ciudadanos un estado de derecho que garantice su libertad, equidad y justicia, y es responsabilidad de cada Estado miembro de la OEA promover y proteger los derechos humanos, como elemento intrínseco de la misma, así también lo es la eliminación de la pobreza crítica, que constituye el principal obstáculo para la consolidación plena de la democracia, todo ello en base en el Protocolo de San Salvador.

Así también, expresa claramente que en virtud de lo establecido por la resolución AG/RES.1080 (XXI-0/91) puede darse un mecanismo de acción colectivo en caso de interrupción abrupta del proceso democrático en cualquiera de los Estados Miembros de la Organización; que con fundamento en la Declaración de Nassau resolución AG/DEC.1 (XXI-0/92), se acordó el desarrollo de mecanismos

que proporcionen asistencia a los Estados Miembros que así lo soliciten para la promoción, preservación y fortalecimiento de la democracia; como resultado de la Declaración de Managua en su resolución AG/DEC.4 (XXIII-0/93) los Estados Miembros expresan su convicción respecto a que la misión de la Organización, no se limita a la defensa de la democracia en los casos de quebrantamiento, sino que ésta es una labor permanente de la propia Organización.

Así pues el primer apartado de la Carta Democrática Interamericana, refiérese a la democracia y el sistema interamericano, por lo que artículo 1 de la misma establece que la democracia es un derecho de los habitantes de las Américas y es obligación de los Estados Miembros, promoverla y defenderla.

El Artículo 2 hace referencia a que el ejercicio de la democracia es la base del estado de derecho, la cual debe cimentarse en la participación ciudadana dentro de un estricto marco de legalidad.

El artículo 3 enuncia los elementos esenciales de la democracia, entre los que podemos encontrar:

- Respeto a los derechos humanos y libertades fundamentales.
- Celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como la máxima expresión de la soberanía del pueblo.
- Régimen plural de partidos y organizaciones políticas.
- Separación e independencia de los poderes públicos.

El artículo 4 puntualiza cuales son los componentes fundamentales para el ejercicio de la democracia, y son a saber, los siguientes:

- Transparencia de las actividades gubernamentales.
- Probidad y responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública.
- Respeto por los derechos sociales y la libertad de prensa y expresión.
- Subordinación constitucional de las instituciones estatales al estado de derecho y a la autoridad civil legalmente constituida.

El artículo 5 advierte que si bien los partidos políticos son prioritarios para el fortalecimiento de la democracia, es menester el establecimiento de un régimen equilibrado y transparente para la financiación de sus actividades.

El artículo 6 consagra el derecho y la responsabilidad de la participación ciudadana en relación al desarrollo.

El apartado segundo del citado documento se refiere a la democracia y los derechos humanos, en este tenor de ideas, el Artículo 7 establece que en virtud de que la democracia en su carácter universal, indivisible e interdependiente, debe garantizar a través de su ejercicio, los derechos humanos y las libertades fundamentales.

El Artículo 8 precisa puntualmente que cualquier persona o asociación podrá interponer denuncias o peticiones ante el sistema interamericano, cuando consideren que sus derechos humanos han sido violados.

El Artículo 9 promueve la eliminación de la discriminación de cualquier tipo, así como el fomento de la diversidad en cualquiera de sus modalidades.

El Artículo 10 establece el fomento y garantía de los derechos laborales, de acuerdo con los lineamientos establecidos para tal efecto por la OIT (Organización Internacional del Trabajo).

El apartado tercero de dicho documento, trata de la democracia, el desarrollo integral y el combate a la pobreza, por lo que en su Artículo 11 advierte que la democracia y el desarrollo económico y social, son inversamente proporcionales, puesto que se interrelacionan y refuerzan mutuamente.

El Artículo 12 precisa que existen tres factores fundamentales que inciden negativamente en la consolidación de la democracia, y estos son, la pobreza, el analfabetismo y los bajos niveles de desarrollo humano, por lo que cada Estado Miembro, se haya comprometido a ejecutar las acciones que considere pertinentes para erradicarlas, ponderando ante todo el equilibrio macroeconómico y el fortalecimiento de la cohesión social.

En el Artículo 13 se decreta que la promoción y observancia de los derechos económicos, sociales y culturales, son elementos fundamentales para el adecuado crecimiento económico.

Por lo que respecta al Artículo 14 sienta la obligación de los Estados Miembros a examinar periódicamente las acciones adoptadas y ejecutadas en función a fomentar el diálogo, la cooperación para el desarrollo integral y el combate a la pobreza.

Con lo anterior se destaca la importancia y el énfasis que se realiza respecto de la consolidación de la democracia a la que hace alusión en diversas ocasiones el Plan Nacional de Desarrollo del sexenio encabezado por Enrique Peña Nieto, y las consecuencias graves que su no consecución traería para México, puesto que podría darse incluso una invasión extranjera para lograrla, pues la que la firma y ratificación a ésta Carta implica la cesión de la soberanía nacional a fin de que se consolide la democracia a nivel internacional.



ARTREND

ANEXO 7

La fotoperiodista italiana que rompió el código de silencio de la mafia durante los 'años de plomo'



Nerina (a la derecha) trabajaba como prostituta y traficaba con drogas. Fue asesinada por la mafia por no respetar sus órdenes. Dos clientes también corrieron la misma suerte (©Letizia Battaglia)

- Exponen la obra de Letizia Battaglia, la reportera siciliana que se atrevió a retratar los resultados de la época más sangrienta de la guerra de la mafia contra el Estado.
- La muestra documenta los casi veinte años, desde finales de los sesenta hasta principios de los ochenta, de extremismos opuestos en Italia.
- Trabajando como fotógrafa para el diario de izquierda de Palermo "L'Ora" hizo 600.000 fotos. "De pronto me di cuenta de que tenía un archivo de sangre", dice.

ÁNXEL GROVE. 18.02.2014 - 07:27h

Fotogalería



[Letizia Battaglia, la fotógrafa que se enfrentó a la mafia](#)

El sanguinario mafioso [Leoluca Bagarella](#) sostenido a la fuerza por dos carabinieri; un [cadáver con un gran tatuaje de Jesucristo](#) sobre el hombro izquierdo y un charco de sangre fresca bajo el derecho; [una anciana que junta las manos](#) en plena calle, en un gesto que puede ser de oración o de zozobra; [el cuerpo de un caballo, muerto tras una carrera ilegal](#) con apuestas, que nada importa al numeroso público, niños incluidos, que asiste a la competición; el [primer ministro Giulio Andreotti junto a su proconsul en Sicilia, Nino Salvo](#), ambos hermanos de la misma cofradía criminal...

Son sólo unas cuantas fotos elegidas al azar del archivo de [Letizia Battaglia](#) (Palermo-Sicilia, 1935). La última, de la que ella ni siquiera se acordaba hasta que la Policía localizó la imagen, sirvió para que la Justicia probase que el político democristiano Andreotti era un miembro de pleno derecho de la mafia que gobernaba para beneficio de la Cosa Nostra, la confederación de hombres de honor que tuvo en jaque al Estado italiano y que ha exportado su modelo a las muchas otras [mafias](#) que operan mundo adelante.

Cinco asesinatos por día

Bataglia, una mujer de baja estatura y voluntad del tamaño de un rascacielos, tiene un archivo de unos 600.000 negativos. El horror del contenido —matanzas por guerras entre facciones o venganzas personales, el dolor y la rabia de los que sobreviven, la anormal normalidad de la vida diaria en Sicilia en los peores años de la violencia mafiosa— es el resultado de una constancia casi sobrehumana: entre 1974 y 1990, mientras trabajó como fotógrafa y editora gráfica para [L'Ora](#), un diario que nació siendo fascista y terminó representado a la izquierda, la fotoperiodista llegó al record de cubrir cinco asesinatos por día. "De pronto me di cuenta de que tenía un archivo de sangre", [declaró en una entrevista](#) publicada en 2000.

[El reinado violento de la mafia siciliana, pero también la mirada compasiva hacia las víctimas](#)

La obra de esta reportera reverenciada, admirada, temida, amenazada de muerte, golpeada pero nunca vencida se presenta ahora en la antología [Letizia Bataglia: Breaking the Code of Silence](#) (Letizia Bataglia: rompiendo el código de silencio), en cartel en la [Open Eye Gallery](#) de Liverpool (Reino Unido) del 22 de febrero al 4 de mayo. La selección, que abarca imágenes tomadas desde mediados de los años setenta hasta principios de los noventa, muestra el reinado violento de la mafia siciliana pero también la mirada compasiva hacia las víctimas de

una reportera que nunca ha abdicado del blanco y negro ni de la convicción de cumplir un deber cívico con su trabajo.

Casada a los 16, madre de tres hijos y fotógrafa

Battaglia se inició en la fotografía en 1971 mientras criaba a tres hijos —se había casado a los 16 años y divorciado en 1970—. Había estudiado periodismo, pero se dio cuenta de que era más fácil colocar piezas como colaboradora en revistas y diarios si las entregaba acompañadas de un reportaje gráfico. En 1974 dejó la máquina de escribir y se entregó a la cámara. Cuando le ofrecieron un contrato en L'Ora no lo dudó ni un segundo. Alquiló un apartamento en el centro de Palermo para estar cerca de la acción.

[Los jueces antimafia Falcone y Borsellino era amigos cercanos de Bataglia](#)

Como si se tratase de una corresponsal de guerra, trabajó en la primera línea del frente durante uno de los períodos más trágicos de la historia contemporánea italiana, los llamados anni di piombo ([años de plomo](#)), cuando los extremismos opuestos de la extrema izquierda y la mafia cometieron [más de 140 atentados](#) en el país y la violencia era una constante que parecía eterna.

Fue la época de acción del feroz clan de los Corleone de [Totó Riina](#) (asesinó con sus propias manos de 40 personas y fue responsable de ordenar la muerte de 110 más), de los crímenes masivos de familias enteras de mafiosos y policías y de la muerte en sendos atentados con bombas de dos de los amigos más cercanos de Bataglia: los jueces antimafia [Giovanni Falcone](#) y [Paolo Borsellino](#).

"Sometidos y humillados por esta tragedia"

La relación de la fotógrafa con su tierra natal no deja espacio para la duda: la mirada de Bataglia ama a Sicilia —los intensos retratos de niños y mujeres desamparados lo demuestran— y odia a Sicilia no sólo por las carnicerías que ha retratado, sino también por el consentimiento y el silencio. "Durante años me he dedicado a fotografiar cadáveres. Nos sentimos humillados como pueblo, sometidos y humillados por esta tragedia", declara la reportera, que en 1985 ganó el Premio W. Eugene Smith de Fotografía Humanista y en 2007 el [Erich Salomon-Preis](#), el más prestigioso que se concede en Alemania.

[No hacía sólo fotos de muertos, regresaba para retratar a los vivos](#)

Durante años, añade, sentía "mucho miedo" al salir de casa cada día para hacer su trabajo. El capo Bagarella había puesto precio a su cabeza por hacer la foto que aparece citada al principio de esta pieza. "Pasó un tiempo, varios años, antes de que empezaran a verme como algo distinto a un policía con una cámara. Se dieron cuenta de que no hacía sólo fotos de los muertos, de que regresaba para retratar a los vivos y las condiciones de pobreza en las que vivían los habitantes de

Palermo. La gente empezó a llamarme. 'Ven a hacer unas fotos del tejado de mi

La fotoperiodista italiana que rompió el código de silencio de la mafia durante los 'años de plomo' - 20minutos.es
casa. Necesito que lo arreglen', me decían".

PUBLICADA EN LA DIRECCIÓN URL

<http://www.20minutos.es/noticia/2054148/0/letizia-bataglia/fotos/mafia-sicilia/>

ACCEDE A LA NOTICIA ONLINE CAPTURANDO ESTE CÓDIGO EN TU MÓVIL



Questo sito utilizza i cookies per migliorare la tua esperienza di navigazione. Ti preghiamo di cliccare il pulsante a fianco per accettarne l'utilizzo. Ok,prosegui ()

Cerca

23 Febbraio 2015, aggiornato alle 6:00

- HOME ([HTTP://WWW.LORAQUOTIDIANO.IT](http://WWW.LORAQUOTIDIANO.IT))
- mafia (<http://www.loraquotidiano.it/sezione/stato-mafia/>)
- Cosa nostra
- I Palazzi
- & altre mafie (<http://www.loraquotidiano.it/sezione/cosa-nostra-e-altre-mafie/>)
- del Potere (<http://www.loraquotidiano.it/sezione/i-palazzi-del-potere/>)
- Cronaca
- Cronaca
- Regionale (<http://www.loraquotidiano.it/sezione/cronaca-regionale/>)
- di Palermo (<http://www.loraquotidiano.it/sezione/cronaca-di-palermo/>)
- Scuola
- Ambiente
- & Università (<http://www.loraquotidiano.it/sezione/scuola-e-universita/>)
- & Territorio (<http://www.loraquotidiano.it/sezione/ambiente-e-territorio/>)
- Economia
- Cultura
- & Lavoro (<http://www.loraquotidiano.it/sezione/economia-e-la-voro/>)
- & Spettacolo (<http://www.loraquotidiano.it/sezione/cultura-e-spettacolo/>)
- Sport
- Altre
- & Business (<http://www.loraquotidiano.it/sezione/sport-e-business/>)
- sezioni

Mi piace Condividi Tweet

La squadra Mobile dei veleni: dai cacciatori di taglie a Rutilius

Nino Agostino, Emanuele Piazza, Gaetano Genova e Giacomo Palazzolo. Muoiono tutti tra l'89 e il '90 in circostanze misteriose. Solo il primo indossa una divisa. Ma a vent'anni di distanza, gli inquirenti ipotizzano che i quattro fossero infiltrati senza rete nelle borgate mafiose di Palermo, alla ricerca di contatti con i boss di Cosa Nostra. Giovani 007 che con tutta probabilità agivano alle direttive di un'unica struttura di intelligence (2-fine)

di Patrizio Maggio

COSA NOSTRA & ALTRE MAFIE 2 febbraio 2015
([HTTP://WWW.LORAQUOTIDIANO.IT/SEZIONE/COSA-NOSTRA-E-ALTRE-MAFIE/](http://WWW.LORAQUOTIDIANO.IT/SEZIONE/COSA-NOSTRA-E-ALTRE-MAFIE/))



Tra l'89 e il '90 scompaiono a Palermo quattro ragazzi: uno di loro è ancora una volta un poliziotto. Sono tutti assassinati in circostanze che solo in apparenza appaiono scollegate tra loro. Il primo è un agente di polizia, Nino Agostino, viene ucciso a Palermo a colpi di pistola il 5 agosto 1989. Si è sposato da appena un mese e sua moglie, Ida Castelluccio, aspetta un bambino, ma i killer non hanno pietà: prima sparano a lui e subito dopo fanno fuoco su di lei che ha appena il tempo di gridare al suo sicario: "lo ti conosco!". Sette mesi dopo tocca al secondo, un ex agente di polizia ed ex assicuratore con il pallino delle investigazioni: Emanuele Piazza scompare senza lasciare tracce dalla sua

abitazione di Serracava il 16 marzo 1990. Dopo appena pochi giorni, sparisce il terzo: si chiama Gaetano Genova, è un vigile del fuoco, amico di Piazza, e anche lui viene inghiottito dalla lupara bianca il 31 marzo 1990. Del quarto si sa poco a nulla. Si chiama Giacomo Palazzolo e di lui si perde ogni notizia; molti anni dopo salta fuori che è stato ucciso dentro un garage di Capaci.

Dei quattro, il solo Piazza ha ufficialmente rapporti con i servizi segreti: dopo mesi di richieste insistenti, il Sisdè ammette, infatti, di averlo stipendiato dal 31 dicembre 1989. Tranne Agostino, che indossa una divisa, gli altri sono semplici cittadini, tutti giovani intorno ai 30 anni, senza

Attilio Manca
OVERDOSE DI STATO

12 Quaderni de L'ORA
Tribunale di Palermo

dal 14 gennaio
IN EDICOLA

ACQUISTA ONLINE

(: . l i i i i i
li)

Cada día, Una Promoción Especial

Martes Hemoglobina Glicosilada + Química Sanguínea de 3 elementos
(Glucosa, Colesterol y Triglicéridos)

Costo de Atención al Paciente: 4160.7777
Del Interior de la República: 01.800.52.77834
Contacto a Nivel de QuestDiagnostics

QuestDiagnostics.com

¡Paga en efectivo con tarjeta de crédito! ¡Paga en efectivo con tarjeta de crédito!

Compañía: 13237



Wolf Ezechiele (<https://disqus.com/by/wolfezechiele/>) Mi sembra che Armao abbia risposto bene alle sue domande :-> Viva la Sicilia

distanza, infatti, sulla morte dei quattro la procura di Palermo ha tracciato l'ipotesi che Agostino, Piazza, Genova e Palazzolo fossero "cacciatori di taglie", infiltrati senza rete nelle borgate mafiose di Palermo, alla ricerca di contatti con i boss di Cosa Nostra. Giovani 007 che con tutta probabilità agivano alle direttive di un'unica struttura di intelligence.

La Barbera era al corrente delle loro missioni speciali? I pm di Palermo hanno iniziato a rileggere le mosse del superpoliziotto anche scavando nell'inchiesta sulla morte dell'agente Agostino, assassinato poche settimane dopo il fallito attentato all'Addaura e dopo l'arresto del pentito Contorno a Palermo. La stessa sera dell'omicidio, la polizia effettua la perquisizione in casa Agostino, su mandato di La Barbera che è titolare delle indagini in assenza del capo della sezione omicidi (carica in quel momento vacante). La perquisizione viene poi descritta in un verbale che porta la data dell'11 agosto. Ufficialmente, quella sera vengono ritrovati alcuni appunti dell'ucciso che indirizzano le indagini sulla pista passionale. Ma è, anche quello, un depistaggio. Lo dice senza mezzi termini Vincenzo Agostino, padre dell'agente assassinato, che da ventun anni denuncia la scomparsa di altri appunti del figlio, "quelli autentici", mai più ritrovati. "La chiave di tutto il mistero - dice oggi Agostino - è in quei fogli. Mi dispiace che La Barbera è morto nel 2002. Lui la sapeva la verità. E me la doveva dire". In un'intervista a Radio Cento Passi, Agostino qualche tempo fa ha raccontato un incontro con l'investigatore nel '91 poche ore prima di partecipare alla trasmissione tv Samarconda. "Quella sera - ha detto - La Barbera mi trattenne un'ora alla Squadra mobile, minacciando di arrestarmi. Voleva sapere quello che io dovevo dire in televisione, voleva sapere se avevo appunti che avrebbero potuto danneggiarlo. La Barbera oggi non c'è più, ma ci sono altre persone che sanno la verità. Chi sa, parli".

Le stragi e il depistaggio

La catena di sangue non è finita. Il '92 è l'anno delle stragi di Capaci e di via D'Amelio. La Barbera diventa il capo di una squadra speciale: il gruppo "Falcone-Borsellino", incaricato di indagare sulle stragi. Nel gruppo ci sono i fedelissimi Bo, Salvo La Barbera e Vincenzo Ricciardi. Sono loro a consegnare ai magistrati il falso pentito Vincenzo Scarantino, come l'uomo-chiave della strage di via D'Amelio. Nel '94 La Barbera viene nominato questore di Palermo e lascia la città. Poi diventa questore a Napoli e a Roma e infine direttore dell'Antiterrorismo, incarico dal quale viene rimosso dopo i fatti del G8 di Genova. Vent'anni dopo, le nuove indagini sulla strage Borsellino rivelano che l'asso dell'antimafia, col nome in codice di Rutilius, era uno 007 al soldo del Sids, e che i suoi uomini più fidati Bo, La Barbera, e Ricciardi, i tre poliziotti del gruppo "Falcone-Borsellino", avrebbero di fatto sviato l'inchiesta su via D'Amelio, orientando le dichiarazioni del falso pentito Vincenzo Scarantino. Arnaldo La Barbera, nel frattempo è deceduto, ma i suoi tre pupilli vengono sottoposti ad indagine per calunnia aggravata nell'ambito di quello che il procuratore di Caltanissetta Sergio Lari definisce "il più clamoroso depistaggio della storia di Cosa nostra". Oggi a Caltanissetta gli inquirenti si muovono con la massima cautela. Si rendono conto che è facile addossare ogni responsabilità dell'ideazione del depistaggio ad un uomo che non può più difendersi, col rischio di offuscare la memoria di un valido investigatore. Ma il fascicolo su "Rutilius" non può non riaprire nuovi interrogativi. Perché un dirigente della Polizia, che ha il compito istituzionale di indagare sulla criminalità organizzata, viene arruolato dal Sids? Con quali obiettivi? La Barbera mantiene ancora rapporti con il servizio segreto civile nell'estate dell'89, quando la borsa con 58 candelotti di dinamite indirizzati a Falcone viene ritrovata sulla scogliera dell'Addaura? E qual è il suo ruolo nelle indagini sull'uccisione di Nino Agostino e di Emanuele Piazza, ritenuti due "collaboratori" del Sids a caccia di latitanti? Oggi, Longo, l'uomo che ha vissuto da protagonista quegli anni di piombo, torna a piazza della Vittoria col suo prezioso bagaglio di conoscenze sull'organizzazione mafiosa: un superpoliziotto a Palermo in un'ennesima stagione di minacce, tritolo e polemiche, che vede al centro ancora una volta l'Antimafia e i suoi veleni. (2-fine)

© Riproduzione riservata

Mi piace

Condividi

151

Tweet 6

g+1

5

Articoli correlati



Il ritorno del Gattopardo nel palazzo dei veleni



Palermo, cosa vuoi fare da grande? Radiografia della squadra di Iachini



Zamparini: "Fiorentina super squadra" ma il Palermo ha un punto in più

()

autonoma ma anche...

Armao meraviglia: ora l'avvocato inventa "Scilia Nazione"

(http://www.loraquotidiano.it/2015/01/16/ar-ma-o-meraviglia-o-ora-lavvocato-inventa-sicilia-nazione_21451/) · 21 giorni fa
(http://www.loraquotidiano.it/2015/01/16/ar-ma-o-meraviglia-o-ora-lavvocato-inventa-sicilia-nazione_21451/#comment-1940246726)

Mario Strano

(<https://disqus.com/by/mariostrano/>)

Fare completa LUCE sulla morte di ATTILIO MANCA riguarda TUTTA L'ITALIA.....In fatti, la nostra ITALIA non sarà un paese...

Gianluca Manca al Presidente Mattarella:

"Esprima solidarietà per la verità"

(http://www.loraquotidiano.it/2015/02/14/gianluca-manca-al-presidente-mattarella-esprima-solidarita-per-la-verita_25238/) · circa un mese fa
(http://www.loraquotidiano.it/2015/02/14/gianluca-manca-al-presidente-mattarella-esprima-solidarita-per-la-verita_25238/#comment-1897257060)

Guest () Fare completa LUCE sulla morte di ATTILIO MANCA riguarda TUTTA L'ITALIA.....In fatti, la nostra ITALIA non sarà un paese...

Gianluca Manca al Presidente Mattarella: "Esprima solidarietà per la verità"

(http://www.loraquotidiano.it/2015/02/14/gianluca-manca-al-presidente-mattarella-esprima-solidarita-per-la-verita_25238/) · circa un mese fa
(http://www.loraquotidiano.it/2015/02/14/gianluca-manca-al-presidente-mattarella-esprima-solidarita-per-la-verita_25238/#comment-1897248260)

Gian Joseph Morici

(<https://disqus.com/by/gianjosephmorici/>)

Il candidato sindaco dovrebbe spiegare il suo concetto di "normalità" visto che a suo parere non ritiene sia una...

Dalle arance allo scouting tra ex De Ecco Salvini, leghista alla sicilia

(http://www.loraquotidiano.it/2015/02/08/dalle-arance-alo-scouting-tra-ex-de-ecco-salvini-leghista-alla-sicilia-na_24487/) · 2 mesi fa
(http://www.loraquotidiano.it/2015/02/08/dalle-arance-alo-scouting-tra-ex-de-ecco-salvini-leghista-alla-sicilia-na_24487/#comment-1881074250)

jb Mirabile-caruso

(<https://disqus.com/by/jbmirabilecaruso/>)

È il sentiero della Verità che porta alla Libertà. A noi Siciliani è preclusa la Libertà perché non abbiamo il...

In attesa del ritorno... di un punto di vista

(<http://www.loraquotidiano.it/blog/in-attesa-del-ritorno-di-un-punto-di-vista/>) · 2 mesi fa
(<http://www.loraquotidiano.it/blog/in-attesa-del-ritorno-di-un-punto-di-vista/#comment-1868636116>)



Tag: [addaura](#) | [arnaldo la barbera](#) | [emanuele Piazza](#) | [gaetano Genova](#) | [Giacomo Palazzolo](#) | [Nino agostino](#) | [Totuccio Contorno](#) |

DISCLAIMER

Caro lettore, ti ricordiamo che puoi manifestare liberamente la tua opinione all'interno di questo articolo. Ti invitiamo a non inviare commenti superiori alle 1000 battute e ad utilizzare per rispondere ad un commento esclusivamente la funzione "rispondi". È necessario attenersi ai [Termini e Condizioni di utilizzo del sito](#) (<http://www.loraquotidiano.it/termini-e-condizioni-d'utilizzo/>): evita gli insulti, le accuse senza fondamento e mantieniti in topic. Ti comunichiamo inoltre che tutti i commenti andranno in pre moderazione e che verranno pubblicati solo quelli provenienti da utenti registrati.

0 Commenti L'Ora Quotidiano 1 Entra ▾

[Consiglia](#) [Condividi](#) Ordina dal migliore ▾



Inizia la discussione...

Commenta per primo.

ANCHE SU L'ORA QUOTIDIANO

CHE COS'È QUESTO?

In fin di vita davanti alla discoteca Muore un ragazzo di venticinque anni

4 commenti • 2 mesi fa

Enrico Ruffino — Chi vi scrive questi luoghi

Ava di ritrovo li conosce sia per conoscenza personale che de relato, ...

L'Ora dell'addio o dell'arrivederci

1 commento • 2 mesi fa

Guest — Hai dato parole precise ai miei

Ava sentimenti per questa terra, da cui non

riesco a staccarmi. Che amarezza. Ma ...

Cuffaro: "Il carcere è vendetta è il deserto dello Stato"

1 commento • 2 mesi fa

jb Mirabile-caruso — Signor Cuffaro,

Ava parlare dello Stato e delle sue Istituzioni compete ai Cittadini che in Esso si ...

Non siamo scemi

3 commenti • 2 mesi fa

Rosa — Perche' e' un presuntuoso,

Ava circondato da asserviti che pur di tenersi

stretta la poltrona, gli fanno credere di ...

Iscriviti Aggiungi Disqus al tuo sito web Privacy

- [Gerenza](http://www.loraquotidiano.it/gerenza/) (<http://www.loraquotidiano.it/gerenza/>)
- [Termini e condizioni d'utilizzo](http://www.loraquotidiano.it/termini-e-condizioni-d'utilizzo/) (<http://www.loraquotidiano.it/termini-e-condizioni-d'utilizzo/>)
- [Contatti](http://www.loraquotidiano.it/contatti/) (<http://www.loraquotidiano.it/contatti/>)
- [Pubblicità](http://www.loraquotidiano.it/pubblicita/) (<http://www.loraquotidiano.it/pubblicita/>)

⌋ (<http://www.loraquotidiano.it/gerenza/>) (<http://www.loraquotidiano.it/termini-e-condizioni-d-utilizzo/>) (<http://www.loraquotidiano.it/contatti/>) (<http://www.loraquotidiano.it/pubblicita/>)

Questo sito utilizza i cookies per migliorare la tua esperienza di navigazione. Ti preghiamo di cliccare il pulsante a fianco per accettarne l'utilizzo. Ok,prosegui ()

Cerca

23 Febbraio 2015, aggiornato alle 6:00

HOME (HTTP://WWW.LORAQUOTIDIANO.IT) mafia (http://www.loraquotidiano.it/sezione/stato-mafia/)

Cosa nostra

I Palazzi

& altre mafie (http://www.loraquotidiano.it/sezione/cosa-nostra-e-altre-mafie/) del Potere (http://www.loraquotidiano.it/sezione/i-palazzi-del-potere/)

Cronaca

Cronaca

Regionale (http://www.loraquotidiano.it/sezione/cronaca-regionale/) di Palermo (http://www.loraquotidiano.it/sezione/cronaca-di-palermo/)

Scuola

Ambiente

& Università (http://www.loraquotidiano.it/sezione/scuola-e-universita/) & Territorio (http://www.loraquotidiano.it/sezione/ambiente-e-territorio/)

Economia

Cultura

& Lavoro (http://www.loraquotidiano.it/sezione/economia-e-la-voro/) & Spettacolo (http://www.loraquotidiano.it/sezione/cultura-e-spettacolo/)

Sport

Altre

& Business (http://www.loraquotidiano.it/sezione/sport-e-business/) sezioni

Mi piace Condividi Tweet

Quella foto che divenne icona della lotta di Falcone e Borsellino

Il 27 marzo del 1992, pochi giorni prima delle stragi, il fotoreporter Tony Gentile ritresse i due magistrati in uno scatto destinato ad entrare nella storia ed oggi racchiuso nel volume "La guerra" edito da Postcart, che racconta la Palermo degli eccidi di Capaci e via D'Amelio

di Redazione

LIBRI (HTTP://WWW.LORAQUOTIDIANO.IT/SEZIONE/CULTURA-E-SPETTACOLO/LIBRI/)

26 gennaio 2015



Uno scatto fotografico passato di mano in mano, di manifesto in manifesto, da slogan a slogan, ad accompagnare un unico messaggio condiviso: non dimenticare. Quella immagine che ritrae

Attilio Manca
OVERDOSE DI STATO

12 Quaderni de **L'ORA**
L'ORA
L'ORA
L'ORA

dal 14 gennaio
IN EDICOLA

ACQUISTA ONLINE

Cada día, Una Promoción Especial

Martes Hemoglobina Glicosilada + Química Sanguínea de 3 elementos
(Glucosa, Colesterol Total y Triglicéridos)

\$232.00
I.V.A. incluido
Cód. 63094
Compañía: 13237

Centro de Atención a Pacientes: 4160.7777
Del Interior de la República: 01.800.5277534
Contacto a Atención al Cliente: QuestDiagnostics.com
QuestDiagnostics.com.mx
Región de Salud y Consumo: No. 468 a con otro proveedor. Sigue al Instituto Federal de Protección de Consumidores y Servicios.

ULTIMI
commenti

Falcone e Borsellino sorridenti è un'icona e un simbolo della legalità, conosciuta in tutto il mondo. A scattarla, il 27 marzo del 1992,

pochi giorni prima delle stragi, fu Tony Gentile, 50 anni,

Wolf Ezechiele

(<https://disqus.com/by/wolfezechiele/>)

Mi sembra che Armao abbia risposto bene alle sue domande :-). Viva la Sicilia

palermitano, che dal 2003 lavora per l'agenzia Reuters. È una delle istantanee che verrà pubblicata nel libro "La guerra" edito da Postcart, che racconta quegli anni vissuti a Palermo nel periodo che si concluse con gli eccidi di Capaci e via D'Amelio.

Uno scatto che non è passato inosservato nemmeno a Papa Francesco, spesso seguito da Gentile nelle sue manifestazioni pubbliche: "Il 22 marzo scorso all'indomani della giornata della memoria organizzata da Libera ero in Vaticano – racconta Gentile – e regalai al santo Padre la foto dei due magistrati. Lui la guardò e con la mano carezzò i loro volti. Fu un momento molto emozionante. Se non fossero stati uccisi Falcone e Borsellino, quella sarebbe stata una foto come un'altra", ricorda. "Fu un editore in città che decise di metterla sui manifesti contro la mafia che venivano affissi a Palermo in quei giorni"

L'esperienza professionale di Gentile si è rafforzata proprio negli anni di profonda inquietudine ed incertezza e proprio una selezione di alcuni momenti ritratti con l'occhio del suo obiettivo saranno il filo conduttore del libro in uscita nelle librerie a marzo. "Dopo una lunga ricerca durata quasi due anni tra le scatole piene di negativi, alcuni dei quali mai stampati, siamo riusciti a mettere insieme circa 80 fotografie che raccontano otto anni di storie palermitane. – spiega Gentile -. Storie quotidiane, storie semplici ma anche storie che hanno sconvolto l'Italia intera e non solo". A corredo degli scatti fotografici si potrà leggere un racconto di Davide Enia che "accompagna – passo dopo passo – lo scorrere di una città e dei suoi abitanti che dal 1989 al 1996 hanno vissuto una realtà di sconvolgimenti politici, di violenza e di stragi mafiose, – affermano gli autori – ma anche di reazione e rabbia della società civile e dello Stato contro la straripante violenza. I fotogrammi, messi insieme uno dopo l'altro a distanza di 25 anni, ricostruiscono un piccolo frammento di storia del nostro Paese. "A distanza di più di 20 anni da quei tragici fatti credo che il valore di questo libro sia anche quello di fare memoria. Le nuove generazioni non sanno spesso chi siano stati Falcone e Borsellino e cosa abbia rappresentato per l'Italia quel periodo storico, perchè, come ha scritto il filosofo George Santayana, riferendosi all'olocausto, chi dimentica il proprio passato è condannato a riviverlo".

© Riproduzione riservata

Mi piace

Condividi

368

Tweet 0

+1

278

Articoli correlati



Tutti i presepi della famiglia Borsellino in mostra 350

pezzi da tutto il mondo

(0)



Morvillo: "Il neo-procuratore Lo Voi

amico di Falcone? Non mi risulta"



Borsellino Quater, Contra da: "Mai incontra to

Borsellino al ministero"



Tag: Davide Enia | falcone e borsellino | La guerra da Postcart | Tony Gentile |

DISCLAIMER

Caro lettore, ti ricordiamo che puoi manifestare liberamente la tua opinione all'interno di questo articolo. Ti invitiamo a non inviare commenti superiori alle 1000 battute e ad utilizzare per rispondere ad un commento esclusivamente la funzione "rispondi". È necessario attenersi ai [Termini e Condizioni di utilizzo del sito](#) (<http://www.loraquotidiano.it/termini-e-condizioni-d'utilizzo/>): evita gli insulti, le accuse senza fondamento e mantieniti in topic. Ti comunichiamo inoltre che tutti i commenti andranno in pre moderazione e che verranno pubblicati solo quelli provenienti da utenti registrati.

autonoma ma anche...

Armao meraviglia: ora avvoca to inventa "Scilia Nazione"

(http://www.loraquotidiano.it/2015/01/16/ar-ma-o-meraviglia-o-ora-lavvoca-to-inventa-sicilia-nazione_21451/) · 21 giorni fa

(http://www.loraquotidiano.it/2015/01/16/ar-ma-o-meraviglia-o-ora-lavvoca-to-inventa-sicilia-nazione_21451/#comment-1940246726)

Mario Strano

(<https://disqus.com/by/mariostrano/>)

Fare completa LUCE sulla morte di ATTILIO MANCA riguarda TUTTA L'ITALIA.....In fatti, la nostra ITALIA non sarà un paese...

Gianluca Manca al Presidente Mattarella:

"Esprima solidarietà per la verità"

(http://www.loraquotidiano.it/2015/02/14/gianluca-manca-al-presidente-mattarella-esprima-soldariete-per-la-verita_25238/) · circa un mese fa

(http://www.loraquotidiano.it/2015/02/14/gianluca-manca-al-presidente-mattarella-esprima-soldariete-per-la-verita_25238/#comment-1897257060)

Guest () Fare completa LUCE sulla morte di ATTILIO MANCA riguarda TUTTA L'ITALIA.....In fatti, la nostra ITALIA non sarà un paese...

Gianluca Manca al Presidente Mattarella: "Esprima solidarietà per la verità"

(http://www.loraquotidiano.it/2015/02/14/gianluca-manca-al-presidente-mattarella-esprima-soldariete-per-la-verita_25238/) · circa un mese fa

(http://www.loraquotidiano.it/2015/02/14/gianluca-manca-al-presidente-mattarella-esprima-soldariete-per-la-verita_25238/#comment-1897248260)

Gian Joseph Morici

(<https://disqus.com/by/gianjosephmorici/>)

Il candidato sindaco dovrebbe spiegare il suo concetto di "normalità" visto che a suo parere non ritiene sia una...

Dalle arance allo scouting tra ex De Ecco Salvini, leghista alla siciliana

(http://www.loraquotidiano.it/2015/02/08/dalle-arance-allo-scouting-tra-ex-de-ecco-salvini-leghista-a-la-siciliana_24487/) · 2 mesi fa

(http://www.loraquotidiano.it/2015/02/08/dalle-arance-allo-scouting-tra-ex-de-ecco-salvini-leghista-a-la-siciliana_24487/#comment-1881074250)

jb Mirabile-caruso

(<https://disqus.com/by/jbmirabilecaruso/>)

È il sentiero della Verità che porta alla Libertà. A noi Siciliani è preclusa la Libertà perché non abbiamo il...

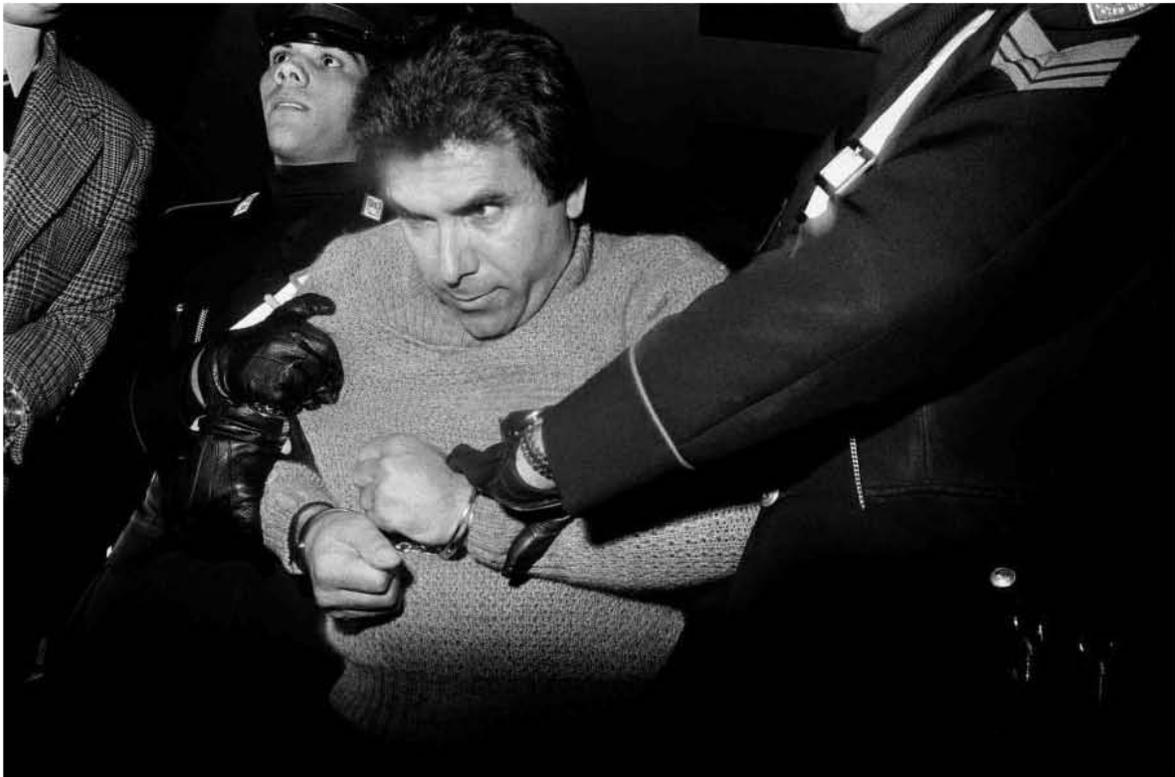
In attesa del ritorno... di un punto di vista

(<http://www.loraquotidiano.it/blog/in-attesa-del-ritorno-di-un-punto-di-vista/>) · 2 mesi fa

(<http://www.loraquotidiano.it/blog/in-attesa-del-ritorno-di-un-punto-di-vista/#comment-1868636116>)









"El Chayo" ordenó tortura y asesinato de líder de K-Paz de la Sierra

REDACCIÓN SDPNOTICIAS.COM dom 26 jun 2011 10: 25

Dos pistoleros, ahora colaboradores de la dependencia, que en ese entonces pertenecían a "La Familia" declararon ante la SIEDO que quien mató al cantante fue Arnoldo Rueda "La Minsa", operador de la organización criminal, quien fue detenido el 11 de julio de 2009 en Michoacán.

1

Me gusta

0

Twittear



"El Chayo" ordenó tortura y asesinato de líder de K-Paz de la Sierra.
Foto/Cuartoscuro

México.- Fue Nazario Moreno González "El Chayo", extinto líder de "La Familia Michoacana", quien ordenó el secuestro, tortura y ejecución de Sergio Gómez, vocalista del grupo K-

Paz de la Sierra, en 2007.

De acuerdo con expedientes de la Procuraduría General de la República (PGR), dados a conocer por el diario Reforma, dos pistoleros, ahora colaboradores de la dependencia, que en ese entonces pertenecían a "La Familia" declararon ante la SIEDO que quien mató al cantante fue Arnoldo Rueda "La Minsa", operador de la organización criminal, quien fue detenido el 11 de julio de 2009 en Michoacán.

No obstante, los sujetos no abundaron en detalles sobre los motivos de "El Chayo" para ordenar la ejecución.

Los dos "testigos protegidos" rindieron las declaraciones el 11 y 18 de agosto de 2009. Uno de ellos ex escolta de José de Jesús Méndez Vargas, "El Chango", y más tarde correo entre dicho narcotraficante, "El Chayo" y otros miembros de la organización criminal.

"Cabe mencionar que alguna decisión importante, se tratara en cantidad grande con relación a la droga y en ejecuciones, por ejemplo cuando iba a dejar un mensaje o cortar la cabeza, solamente 'El Chayo' podía tomar esas decisiones, como es el caso de cuando mataron al de 'K-Paz de la Sierra', ocasión en la que la decisión e instrucción la dictó Nazario y la ejecutó 'La Minsa'", dijo uno de los testigos.

Por su parte, el otro pistolero se limitó a decir que el cantante fue asesinado como otros cinco individuos más que "El Chayo" ordenó matar en Morelia.

Estos últimos fueron enterrados cerca del aeropuerto de esa ciudad. Tampoco explicó la razón de las ejecuciones.

Cabe recordar que los integrantes de K-Paz de la Sierra fueron secuestrados el 1 de diciembre de 2007, al salir de un concierto que ofrecieron en el estadio Morelos, al lado de Joan Sebastian. El mismo día fueron liberados los músicos, excepto el vocalista Sergio Gómez, quien al día siguiente apareció muerto y con huellas de tortura.

[martes 4 de diciembre de 2007](#) → [Política](#) → Comando armado secuestra y asesina a Sergio Gómez, vocalista de K-Paz

El cuerpo fue encontrado en Chiquimitío e identificado por sus compañeros

Comando armado secuestra y asesina a Sergio Gómez, vocalista de K-Paz

De los corresponsales

[Ampliar la imagen](#)



Sergio Gómez, vocalista del grupo K-Paz de la Sierra, fue encontrado muerto ayer en Michoacán

Foto: Agencia Esquema

integrantes del grupo, a bordo de una camioneta, se dirigían a la autopista Occidente con rumbo a Vallarta, pero en la salida a Salamanca, frente al fraccionamiento Erandeni, fueron interceptados por un grupo armado.

Los pistoleros los obligaron a descender de la unidad y a subir a otro vehículo. Horas más tarde, fueron liberados cinco de los miembros de K-Paz de la Sierra.

Sin embargo, el segundo vocalista de la banda, Humberto Velásquez Durán, y el coordinador de la misma, Félix Ramírez Vargas, aseguraron en sus declaraciones que en la camioneta en la que viajaba Gómez Sánchez no iba ningún integrante de K-Paz. Trascendió que el cantante había recibido amenazas telefónicas, incluso le habían advertido que no fuera a Michoacán, por lo que dos escoltas se encargaban de su seguridad.

Hernández Cornejo confirmó que el cuerpo de Sergio Gómez fue identificado por Velásquez Durán y por Ramírez Vargas.

La funcionaria reveló que la madrugada del domingo un agente de la Policía Federal Preventiva se comunicó a la Procuraduría estatal para reportar un levantón; no obstante, al llegar, los compañeros de grupo de Sergio Gómez dijeron que no había pasado nada.

Familiares del cantante presentaron una denuncia de hechos ante la delegación de la Procuraduría General de la República (PGR) por el delito de secuestro. La denuncia fue presentada antes de que los parientes del artista fueran notificados del homicidio; por esa razón el expediente del caso en poder de la PGR será

Después de ser levantado la madrugada del domingo, tras participar en un baile popular, el vocalista del grupo K-Paz de la Sierra, Sergio Gómez Sánchez, fue torturado, asesinado y su cuerpo localizado en la comunidad de Chiquimitío, a 10 kilómetros de Morelia, Michoacán, informó la subprocuradora regional María Elena Hernández Cornejo.

Su cadáver fue localizado a las 11 de la mañana a orillas de la carretera Morelia-Chiquimitío; pero fue en la tarde cuando las autoridades lo confirmaron. La primera señal de que se trataba de él fue el tatuaje de una pantera negra en su brazo izquierdo.

Presentaba golpes en pecho y abdomen, tenía el rostro inflamado, quemaduras con una sustancia que aún no ha sido identificada y huellas de haber sido estrangulado.

Una primera versión, no oficial, indica que al término de su presentación en la explanada del Estadio Morelos –junto al cantante Joan Sebastián–, los

turnado a la Procuraduría de Michoacán, para que se haga cargo de las pesquisas, ya que el delito de homicidio rebasa al de secuestro.

Grupera ejecutada

El viernes, la cantante grupera Sayda Aidé Arjona, La dama del sentimiento, fue asesinada en el interior del hospital civil de Matamoros, Tamaulipas, por un comando armado que le disparó cuando era atendida de una herida que recibió al ser baleada en un hotel de paso.

Descubren narcotúnel

Personal de la Oficina de Aduanas y Migración de Estados Unidos descubrió un cargamento de siete toneladas de marihuana en un tractocamión, así como un narcotúnel en las inmediaciones de la Garita Internacional de Tecatito, California, limítrofe con Tecate, Baja California.

Ayer fueron asesinadas cinco personas en Baja California, Oaxaca, Guerrero y Sinaloa (2), identificadas respectivamente como, José Ángel Hernández, Octavio Garay Vásquez, presunto miembro de Los Zetas; el empresario José Antonio Rivas Alvarado, Gerardo Reyes Hernández y Luis Alberto Castañeda Pérez.

(Con información de Ernesto Martínez, Julia Le Duc, Antonio Heras, Misael Habana, Javier Valdez, Octavio Vélez y Alfredo Méndez, reportero)

[Agregar un Comentario](#)

Copyright © 1996-2015 DEMOS, Desarrollo de Medios, S.A. de C.V.
Todos los Derechos Reservados. Derechos de
Autor 04-2005-011817321500-203.



VIDEO: Asisevió la balacera en show de Gerardo Ortiz



Sanciones de 300 mil pesos a quien interprete o difunda narcocorridos



VIDEO: Alcalde recomienda a mujeres aver telenovelas y no las noticias

Asesinan en Tijuana a cantante de narcocorridos; tenía 22 años

El cuerpo de Rogelio Brambila Lizárraga, de 22 años de edad, integrante de la agrupación "Los Plebes del

Me gusta 488

Arranke" fue localizado el fin de semana

g+1 158

0

Arturo Salinas/ Corresponsal Fotos: Twitter

COMPARTIR



El cantante Rogelio Brambila Lizárraga, quien formaba parte del grupo "Los Plebes de Arranke", fue encontrado muerto el fin de semana en el fraccionamiento Montebello ubicado en Tijuana, Baja California.

CIUDAD DE MÉXICO, 24 de marzo.- Un hombre acribillado en el interior de un vehículo fue identificado como un cantante de narcocorridos y vocalista del grupo "Los Plebes del Arranke" dedicado a interpretar canciones a favor del cártel de los Arellano Félix, y alrededor del lugar del crimen se localizaron casquillos de al menos dos calibres.

La ejecución del hombre, identificado como Rogelio Brambila Lizárraga, de 22 años de edad, se registró en la calle Manuel Flores del fraccionamiento Montebello, a las 01:00 de la mañana del sábado, informó la Procuraduría de Justicia de Baja California.

En su interior, sobre el asiento del conductor en posición sedente (sentado) se localiza el cuerpo de una persona del sexo masculino, el cual presenta varias lesiones por proyectil de arma de fuego; al igual que el vehículo presenta diversas perforaciones sobre la carrocería y los vidrios", informa la tarjeta informativa.

De acuerdo a familiares del joven cantante, y también estudiante universitario, Rogelio Brambila salió de su domicilio por la noche de su domicilio, luego de recibir una llamada y de argumentar que "salía a comprar unos tacos".

Sin embargo, horas después recibieron el aviso de que el cadáver de Rogelio fue localizado dentro de un automóvil, cuya propiedad se ignora. Alrededor del auto fueron localizados cuatro casquillos calibre nueve milímetros y otros seis de calibre .40.

Aquí no ha cambiado nada, siguen corriendo las aguas y las reglas son las mismas, nos pertenece la plaza... hay dinastía para rato, en el cartel de Tijuana. Hacemos operativos para sentar a contrarios en Tijuana no trabaja si la cuota no han pagado", dice una de las canciones que interpreta el grupo, titulada "Muy Negro se ve el comando".

ucción total o parcial, incluyendo cualquier medio electrónico o magnético.



CENTRO NACIONAL DE PREVENCIÓN DEL DELITO Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Abril 2011

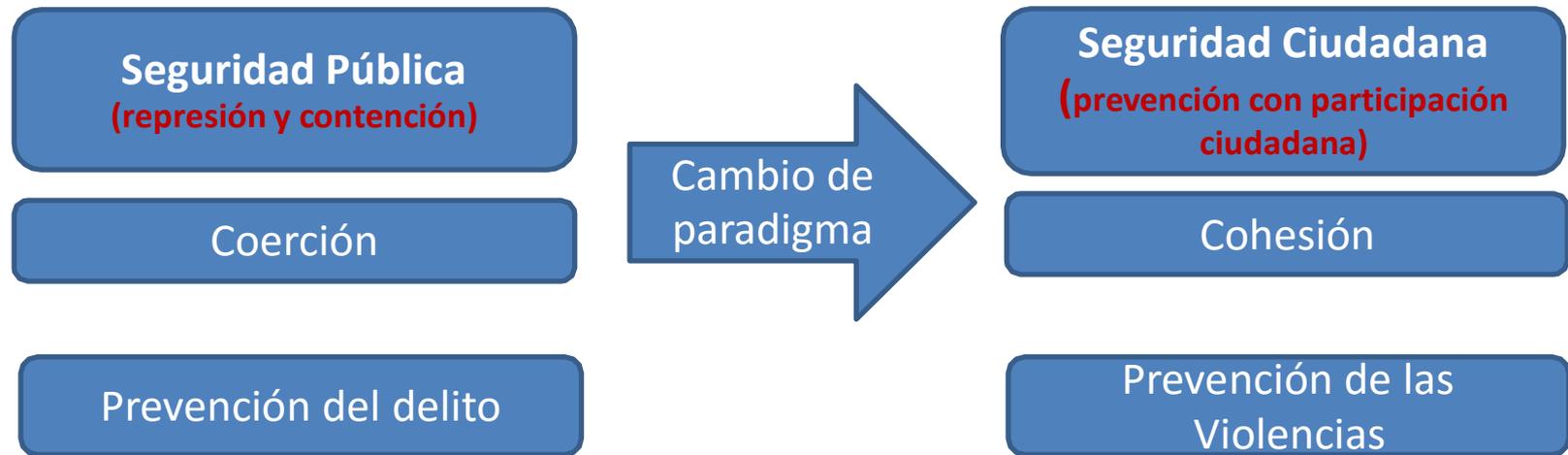
ANEXO 9

2009 Se crea por Ley el Centro Nacional.  **Agosto 2010** se formaliza el equipo de trabajo que conforma el Centro.

Atribuciones del Centro

- Promover la cultura de la paz, la legalidad, el respeto a los derechos humanos, la participación ciudadana y una vida libre de violencia;
- Promover la colaboración ciudadana en la prevención del delito y la cultura de la legalidad;
- Desarrollar programas, políticas y lineamientos en materia de prevención social de la violencia;
- Promover la participación de la comunidad y de instituciones y organizaciones públicas, privadas y sociales para el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos, políticas públicas y programas de prevención del delito;
- Proponer en coordinación con las autoridades, políticas para la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia, (niñas y niños, jóvenes, mujeres, indígenas, y adultos mayores;

Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana



Alcances de una nueva visión:

- Fortalece la cohesión social y construye comunidad.
- Incrementa las capacidades de las personas y comunidades para hacer frente a contextos adversos.
- Promueve la corresponsabilidad entre autoridades y ciudadanos (coproducción de seguridad).
- Mejora la confianza entre los ciudadanos y hacia las autoridades.
- Reduce riesgos e impactos negativos.

Política de Prevención Social

Integralidad: reconoce las causas y las diversas dimensiones de la violencia y la delincuencia.

Social y comunitaria: moviliza a los actores y fuerzas comunitarias.

Dimensión territorial: atiende a las diversas realidades locales.

Focalizada: reconoce la especificidad de los factores de riesgo presentes en los diversos territorios, comunidades y ciudades.

Articulada y transversal: enlaza las diversas políticas sociales en torno de la seguridad.

Coordinación inter e intra institucional: busca utilizar redes de comunicación y coordinación perfectamente definidas y diseñadas.

Efectos continuos y consistentes: da seguimiento y monitoreo constante para medir el impactos en el corto, mediano y largo plazos.

Institucionalización: Integra la prevención a la normatividad y a las estructuras organizacionales de los gobiernos; para dar sustentabilidad y transversalidad a la política.

Compromiso con una cultura de la prevención: busca generar en la comunidad un proceso de auto gestión que permita colectivamente encontrar fórmulas sociales para enfrentar las situaciones de violencia y delincuencia, con el fin de preservar el bienestar y calidad de vida.

Programas, proyectos y acciones

1. LINEAMIENTOS DE PREVENCIÓN SOCIAL

2. COORDINACIÓN CON INSTANCIAS ESTATALES DE PREVENCIÓN DEL DELITO

8. ALIANZAS CON OBSERVATORIOS

3. INTERCAMBIO DE EXPERIENCIAS EXITOSAS NACIONALES E INTERNACIONALES

7. JÓVENES

Cambio de paradigma.

4. RED DE MUNICIPIOS POR LA SEGURIDAD Y LA CONVIVENCIA

6. FONDO DE APOYO PARA PROYECTOS DE ORGANIZACIONES DE LA

5. FONDOS Y SUBSIDIOS PARA LA PREVENCIÓN SOCIAL DE LA VIOLENCIA

1. Lineamientos de prevención social

Fecha de publicación en el Diario Oficial de la Federación 26 de enero del 2011

Cambio de paradigma basado en las estrategias de seguridad ciudadana, cohesión social y ciudades seguras, como guías de la política de prevención

Proceso de elaboración incluyente: expertos de instituciones públicas y privadas, académicos, Organizaciones de la Sociedad Civil, legisladores y autoridades gubernamentales tanto nacionales como de otros países.

2.Coordinación con instancias estatales de prevención social de la violencia y del delito

Se trabaja con las instancias de prevención de todos los Estados para generar:

- Programas, mecanismos y políticas públicas, incluyentes de las perspectivas de las Entidades Federativas.
- Indicadores para dar seguimiento y evaluar las políticas públicas en materia de prevención.
- Metodología común para las entidades federativas y definición de prioridades e indicadores.

COORDINACIÓN

3. Intercambio de experiencias exitosas nacionales e internacionales

Foro Internacional, Pensar el Futuro: la prevención que México necesita



- 35 ponentes de distintas nacionalidades
- Más de 1,200 asistentes del Gobierno Federal, gobiernos municipales y estatales, académicos, Organizaciones de la Sociedad Civil.
- Parteaguas en México para la definición y redirección de las políticas de seguridad.
- Rompimiento de paradigmas para dar paso a una política de prevención social de la violencia y la delincuencia

4. Red de Municipios por la Seguridad y la Convivencia

Antecedente: 5 Foros regionales para construir una agenda y una **Declaratoria por la Seguridad y la Convivencia ciudadana**

76 gobiernos municipales y 28 Estados representados.

- **Fortalecer la presencia y participación de los municipios en el tema de seguridad y convivencia social.**
- **Generar compromisos explícitos de los gobiernos municipales de planes y programas de prevención.**
- **Coordinación entre los tres órdenes de gobierno para la ejecución de proyectos para la prevención de la violencia social y de género.**
- **Mejorar la gobernabilidad local y la confianza ciudadana en las autoridades municipales.**



5. Fondos y Subsidios para la prevención social de la violencia Programas, proyectos y acciones de prevención

2011. Por primera ocasión se destinó:

- Subsidio de \$430 millones de pesos a 220 Municipios para fortalecer la política de prevención social de la violencia y la delincuencia.
- 50% de coparticipación municipal: 398 mdp.
- Total preliminar: 827.6 mdp en **1,627 proyectos**.
- Permite un cambio de paradigma en la estrategia nacional de la política pública de seguridad con amplios procesos de participación ciudadana.

5. Fondos y Subsidios para la prevención social de la violencia

Programas, proyectos y acciones de prevención

Catálogo de 16 programas, proyectos y acciones, DOF 31 ene., marco metodológico integral y multidisciplinario.

Permite alinear la política pública de prevención social de la violencia a nivel municipal

Marco metodológico integral y multidisciplinario

Acciones y políticas integrales de atención y prevención social,

Impacto social

disminución de factores causales de violencia y delincuencia

Cohesión social

mecanismos participativos y de inclusión

co-responsabilidad en materia de prevención

5. Fondos y Subsidios para la prevención social de la violencia

Programas, proyectos y acciones de prevención

Generación de capacidades básicas

I. Diagnóstico sobre la realidad de la violencia y la delincuencia.

- Detección de factores sociales, culturales y económicos detonadores de la violencia social
- Visión Multifactorial

II. Plan de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia.

- Enfoque multidisciplinario para disminuir factores de riesgo.
- Metodología participativa que incluye a actores sociales relevantes.

5. Fondos y Subsidios para la prevención social de la violencia

Programas, proyectos y acciones de prevención

III. Investigaciones multidisciplinarias desde el enfoque de prevención.

- Perspectiva de Género, Grupos vulnerables, Seguridad ciudadana, Factores de riesgo, cohesión social y comunitaria

VI. Capacitación a servidores públicos.

- Principios de la prevención social.
- Perspectiva de género.
- Seguridad ciudadana.
- Mediación no penal.
- Cultura de la legalidad.
- Cultura para la paz.
- Prevención de la violencia intrafamiliar
- Prevención situacional.
- Derechos humanos
- Cohesión Social y Comunitaria.

5. Fondos y Subsidios para la prevención social de la violencia

Programas, proyectos y acciones de prevención

Promoción de la participación ciudadana.

V. Fortalecimiento de Consejos de Participación Ciudadana.

- Iniciativas, proyectos y capacitación a los miembros ciudadanos

VI. Redes ciudadanas de prevención y cohesión social.

- Detección de los actores sociales relevantes por colonia.
- Capacitación.
- Plan de Trabajo.
- Mecanismos de evaluación y monitoreo.

VII. Recorridos vecinales para la detección de necesidades en materia de prevención.

- Evaluación de espacios urbanos bajo una perspectiva de seguridad ciudadana.

5. Fondos y Subsidios para la prevención social de la violencia Programas, proyectos y acciones de prevención

Promoción y difusión de la cultura de la paz, la legalidad, el respeto y ejercicio de los derechos humanos.

VIII. Modelos de mediación comunitaria y escolar.

- Resolución de conflictos

Evaluación y Seguimiento.

IX. Observatorios Ciudadanos/Urbanos Locales. Fomentar el monitoreo y seguimiento de las políticas públicas a través de sistemas integrados de información.

- Equipo multidisciplinario, sociedad civil, académicos, empresarios, gobierno.
- Sistema de 103 indicadores de gobernanza urbana.
- Estrategia transparente de comunicación de la información.

5. Fondos y Subsidios para la prevención social de la violencia Programas, proyectos y acciones de prevención

Desarrollo Institucional para la Prevención de la Violencia.

X. Modelos y programas de atención integral de la **violencia escolar, intrafamiliar y violencia contra las mujeres.**

- Esquemas de coordinación y articulación interinstitucional para atender y prevenir la violencia escolar, intrafamiliar y contra las mujeres.

XI. **Unidades especializadas de la policía** para las víctimas de violencia intrafamiliar y violencia de género.

- Protocolo de actuación.
- Manual de procedimientos.
- Programas de evaluación y monitoreo.
- Situaciones de crisis
- Evaluación y selección.
- Capacitación.
- Equipamiento y capacitación
Centro de atención telefónica

5. Fondos y Subsidios para la prevención social de la violencia Programas, proyectos y acciones de prevención

Jóvenes para la construcción de la paz

XII. Programas enfocados a disminuir los **orígenes de la violencia** y que propicien el compromiso activo de los jóvenes con sus comunidades de origen, la convivencia pacífica y la no violencia.

- Grupos de danza, orquestas, creación de radios comunitarias, grupos circenses y teatro callejero, creación de cafés internet, integración de grupos deportivos donde se aprendan las nociones de trabajo en equipo, historia de la colonia o barrio, entre otros.

XIII. Jóvenes estudiantes como agentes de cambio.

- Integración de equipos multidisciplinarios para la implementación y desarrollo de los programas de prevención (médicos, psicólogos, trabajadores sociales, abogados)

XV. Prevención de riesgo en accidentes en jóvenes por consumo excesivo de alcohol.

- Programas como conductor designado, servicios de transporte público de bajo costo, sitios de recuperación.

XV. Programas dirigidos a jóvenes en pandillas.

- Mismos proyectos, diferente metodología de aproximación.

5. Fondos y Subsidios para la prevención social de la violencia

Programas, proyectos y acciones de prevención

Mujeres para la construcción de paz y seguridad.

XVI. Creación de **redes de mujeres** en barrios y colonias.

- Capacitación de promotoras temas de violencia y equidad de género, formas de violencia, relaciones de poder, etc.
- Material audiovisual

5. Fondos y Subsidios para la prevención social de la violencia

Programas, proyectos y acciones de prevención

Concepto	Meta	Monto
Diagnóstico	166	96,538,069.37
Plan Municipal	140	76,046,000.94
Investigaciones	30	8,081,939.79
Capacitación a servidores	175	41,673,077.35
Consejos de participación	61	27,167,299.08
Redes ciudadanas	76	23,644,350.67
Recorridos exploratorios	126	90,998,969.80
Modelos de mediación	48	25,932,779.84
Observatorios	93	51,447,400.43
Programas de atención integral	60	37,385,846.19
Unidades de violencia intrafamiliar y de género	40	70,059,826.61
Programas de jóvenes	165	84,824,597.13
Programas de jóvenes estudiantes	130	50,771,890.89
Programas de prevención de accidentes en jóvenes	48	23,187,885.43
Programas de jóvenes que participan en pandillas	200	66,979,295.51
Redes de mujeres	43	25,432,875.32
Otros	27	27,637,527.90

6. Fondo de apoyo para OSC

Promover proyectos de prevención social de la violencia, la delincuencia con participación ciudadana.

- 60 millones de pesos
- 55 proyectos recibidos
- Intervenciones sociales, privadas y comunitarias concretas y ubicadas en territorio.
- Recuperar la seguridad, elevar el bienestar común, promover la cultura de la paz, impulsar la participación ciudadana y fortalecer la cohesión social.
- Comisión Dictaminadora Mixta: cinco servidores públicos del gobierno federal y cinco integrantes de las organizaciones de la sociedad civil. (Transparencia y rendición de cuentas)

7. Prevención de la violencia en jóvenes

Objetivo General

-Lineamientos de prevención social de la violencia y la delincuencia en jóvenes.

Objetivos Específicos

- Jóvenes como actores fundamentales en la elaboración y ejecución de políticas de prevención social.**
- Marco de monitoreo y evaluación de políticas públicas.**
- Sistematización de buenas prácticas.**
- Mecanismos de participación y fomento a Organizaciones de la Sociedad Civil de jóvenes**

Estrategias

- Acciones de colaboración con instancias internacionales (Gobierno Canadá, Banco Mundial, CIPC).**
- Generar sinergias con sectores públicos y privados.**
- Sistemas de comunicación y de redes de Organizaciones Juveniles a nivel nacional e internacional.**
- Sistema de acciones estratégicas replicables a nivel local**

7. Prevención de la violencia en jóvenes

Alianzas y proyectos de colaboración con Gobiernos y Organizaciones Internacionales

Gobierno de Canadá, Centro Nacional de Prevención del Delito:

30 y 31 de marzo

Seminario “Mejores prácticas canadienses: juventud y pandillas”.

Intercambio de experiencias entre el gobierno de Canadá y el gobierno de México.

300 asistentes

Banco Mundial y Centro Internacional de Prevención de la Criminalidad

- 5 Foros Regionales → Prevención Social, convivencia y Paz Social.
- Estudio-evaluación sobre la violencia juvenil en México basado en diagnóstico de la situación actual de la violencia juvenil y un análisis de los marcos legales e institucionales
- Esquema de evaluación y monitoreo

8. Alianzas con Observatorios Urbanos



- Evaluación de los fenómenos relacionados con la seguridad, la ciudadanía y la no violencia.
- Sistema de 103 indicadores de gobernanza urbana
- Equipo multidisciplinario: organismos de la sociedad civil, académicos, empresarios, gobierno.

ANEXO 10

DOF: 26/01/2011

LINEAMIENTOS de la Política de Prevención Social de la Violencia, la Delincuencia y la Participación Ciudadana.

Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 1, 2, 4, 10 fracción I, 12, 14 fracciones I, II y XIX, 15, 16, fracción III de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública; Acuerdo 03/XXVI/09 de los Acuerdos aprobados en la Vigésima Sexta Sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública; numeral 7 de los Estatutos de Organización y Funcionamiento del Consejo Nacional de Seguridad Pública; artículos 3 fracción III, 4 y 16 de los Lineamientos Generales de Organización y Funcionamiento de las Comisiones Permanentes del Consejo Nacional de Seguridad Pública, se emite el siguiente:

ACUERDO

UNICO.- Se emiten los Lineamientos de la Política de Prevención Social de la Violencia, la Delincuencia y la Participación Ciudadana.

Atentamente

México, Distrito Federal, a veintidós de enero de dos mil once.- El Gobernador Constitucional del Estado de Sonora y Presidente de la Comisión de Prevención del Delito y Participación Ciudadana del Consejo Nacional de Seguridad Pública, Guillermo Padrés Elías.- Rúbrica.

CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD PUBLICA

COMISION PERMANENTE DE PREVENCIÓN DEL DELITO Y PARTICIPACION CIUDADANA

SECRETARIADO EJECUTIVO DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PUBLICA

CENTRO NACIONAL DE PREVENCIÓN DEL DELITO Y PARTICIPACION CIUDADANA

LINEAMIENTOS DE LA POLITICA DE PREVENCIÓN SOCIAL DE LA VIOLENCIA, LA DELINCUENCIA Y LA PARTICIPACION CIUDADANA

En atención a lo que señala el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en cumplimiento con el párrafo uno del artículo 20 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y del artículo 13 del Reglamento del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública los presentes lineamientos son el eje de referencia para el diseño transversal de políticas de prevención social de la violencia y la delincuencia. Asimismo, son la base para que el Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana del Sistema Nacional de Seguridad Pública emita opiniones y recomendaciones, dé seguimiento y evalúe los programas implementados por las instituciones de seguridad pública y prevención del delito, que en los tres órdenes de gobierno se realicen para prevenir la violencia generada dentro y fuera del seno familiar y/o por el uso de armas, el abuso de drogas y alcohol, así como para garantizar la atención integral a las víctimas. De manera especial se considerarán las afectaciones contra población vulnerable como niñas, niños, jóvenes, mujeres, indígenas y adultos mayores.

Los presentes Lineamientos están diseñados para coincidir y desarrollar lo plasmado en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 en lo que concierne a la prevención del delito. El Plan Nacional de Desarrollo señala que la política preventiva es parte sustancial de combate al crimen organizado, por lo que es necesario dar impulso a programas y acciones integrales a fin de evitar que haya más mexicanos que se conviertan en delincuentes, que sufran violaciones a su integridad y patrimonio o que queden atrapados por el consumo de drogas. Para tal fin, es prioritario "fomentar un mayor nivel de desarrollo y mejores condiciones de vida que prevengan conductas delictivas en las comunidades y espacios urbanos, y que garanticen a toda población el goce de sus derechos y libertades".

La prevención social tiene un fuerte componente basado en la participación ciudadana, ya que ésta es el "fundamento para consolidar una verdadera cultura de la legalidad que impacte positivamente en la prevención del delito", toda vez que los fenómenos delictivos no son hechos aislados; se dan en un contexto social caracterizado por la falta de suficientes oportunidades y empleos, por la desigualdad social, por la desconfianza en las autoridades, por la pérdida de los espacios públicos, por la desintegración familiar y comunitaria, y por violencia intrafamiliar.

1. La perspectiva de la seguridad ciudadana y la prevención social

Existe consenso internacional acerca del tipo de políticas y enfoque que deben adoptar los gobiernos para enfrentar los fenómenos de la delincuencia, la criminalidad organizada y la violencia, los cuales se resumen en el concepto de seguridad ciudadana.

La seguridad ciudadana tiene como objetivo primordial que el Estado garantice el pleno goce de los derechos fundamentales de los ciudadanos, en particular, de aquellos que permiten desarrollar y salvaguardar su integridad personal, sus derechos cívicos y el goce de sus bienes. El catálogo de derechos sujetos de protección de la seguridad ciudadana incluyen los derechos a la vida, a la integridad personal, a la libertad y seguridad personales, a las garantías procesales y a la protección judicial, a la privacidad y a la protección de la honra y de la dignidad, a la libertad de expresión, de reunión y asociación, y de participar en los asuntos de interés público.

La política de seguridad conlleva la incorporación de los derechos humanos como guía y límite para la intervención del Estado, y en particular, aquellos principios que garantizan la participación ciudadana, la rendición de cuentas y la no discriminación. Esta política debe contemplar acciones sustentables en el tiempo, integrales, intersectoriales, participativas, universales e intergubernamentales.

La política de seguridad ciudadana se ocupa de las diferentes aristas que presenta el problema de la violencia y la delincuencia, tanto por el lado de la profesionalización de los cuerpos de seguridad y de los sistemas de justicia penal -procuración e impartición de justicia-, como por la promoción de políticas de desarrollo humano que incentiven la creación de mejores barrios y condiciones de desarrollo para los habitantes. En ese catálogo de acciones la prevención social ocupa un lugar primordial.

La prevención social implica diseñar y aplicar todas las medidas necesarias de carácter jurídico, político y administrativo y cultural que promuevan el respeto y conservación de los derechos humanos y que aseguren, que ante una eventual violación, ésta sea considerada y tratada como un hecho ilícito susceptible de acarrear sanciones para quien las cometa.

La prevención social busca impulsar la participación coordinada de las instituciones públicas y privadas, así como de los actores sociales para anticiparse y modificar las dinámicas sociales, urbanas, económicas y culturales que generan contextos de violencia y procesos de desintegración social, y con ello aminorar el riesgo de que ocurran.

La prevención del delito se visualiza como el conjunto de acciones que buscan disuadir o desalentar la comisión de delitos mediante el incremento de penas y mayor capacidad operativa, y de respuesta de las policías. Sin embargo, es necesario articular una mayor sinergia entre la prevención y la política social, a efecto de incluir la transversalidad de las diversas políticas que implementa el estado en materia de seguridad y desarrollo humano. Lo anterior permitirá una mayor atención a los factores precursores de las condiciones que favorecen que la violencia detone, se generalice y profundice.

El objetivo central de la prevención social es disminuir la incidencia de la violencia en espacios territoriales definidos, por medio de intervenciones públicas (gubernamentales, privadas y comunitarias) de carácter preventivo e integral que, en el corto y mediano plazo, permitan recuperar la seguridad, elevar el bienestar común, promover la cultura de la paz, impulsar la participación ciudadana y con todo ello, fortalecer la cohesión social.

Durante la presente administración, el Gobierno Federal ha instrumentado acciones de política pública que van más allá de la prevención, orientadas fundamentalmente a atender las manifestaciones últimas del delito y ha desarrollado programas para actuar sobre las causas de la violencia y la delincuencia. Para ello, se han implementado acciones que permiten mejorar las condiciones para el desenvolvimiento de las capacidades de los individuos, las familias y las comunidades, así como para que la gente tenga una mejor calidad de vida mediante el acceso y goce de sus derechos.

En resumen, la prevención social busca promover una cultura de la prevención que incida sobre los contextos de riesgo -sociales, económicos, demográficos, urbanos y jurídicos-, que propician o agravan la violencia y la actividad delictiva entre grupos específicos de la población. En este contexto, la prevención social debe contribuir a modificar la estructura de comportamientos de la sociedad, por medio de la promoción de un ejercicio proactivo de la ciudadanía en la generación de entornos seguros y libres de violencia.

2. Principios y enfoques de la política de prevención social

Para lograr que las políticas de prevención social sean el eje de articulación que promueva la disminución de la violencia y la delincuencia en las comunidades es necesario establecer los principios a partir de los que el diseño institucional y de políticas públicas debe circunscribirse.

Desde esta perspectiva, la prevención social de la violencia y la delincuencia tiene como principios:

- Integralidad: reconoce causas y multidimensionalidad del fenómeno de la violencia y la delincuencia.
- Social y comunitaria: moviliza a los actores y fuerzas comunitarias para tratar la violencia, la delincuencia y la inseguridad en forma solidaria.
- Dimensión territorial decisiva: provee un conocimiento profundo de las realidades locales por medio de diagnósticos que posibiliten visualizar prospectivamente su instrumentación.
- Focalizada y multidimensional: identifica que los factores de riesgo presentes en los diversos territorios, comunidades y ciudades son múltiples, por lo que se debe dar un tratamiento multisectorial que posibilite también la atención coordinada de las causas presentes en los factores de riesgo.
- Articulada y transversal: se sustenta en diversas políticas sociales de los tres órdenes de gobierno, con la participación de la sociedad en su conjunto.
- Coordinación interinstitucional: utiliza redes de comunicación y coordinación perfectamente definidas y diseñadas entre las diversas áreas, órdenes de gobierno y actores involucrados en la política integral de prevención que se busca implementar.
- Efectos continuos y consistentes: brinda seguimiento y monitoreo continuo para medir el impacto que la prevención tiene en el corto, mediano y largo plazos.
- Institucionalización: incorpora la prevención social a las prioridades de política pública, con lo cual se impulsa la transversalidad en las políticas sociales y de seguridad.
- Compromiso con una cultura de la prevención: genera en la comunidad un proceso de auto gestión que permita colectivamente encontrar fórmulas sociales para enfrentar las situaciones de violencia y delincuencia, con el fin de preservar el bienestar y calidad de vida.

Además de los principios anteriores, se deberá considerar la promoción de la cohesión social como eje fundamental de las

políticas de prevención social. En algunos sitios, se observa una debilitada capacidad ciudadana de organización y acción para afrontar retos económicos, sociales y políticos como elementos clave para el desarrollo. En ese sentido, se han reducido las posibilidades para que las personas puedan tener una vida digna, con autonomía, y desarrollar fuertes relaciones sociales en los diversos entornos donde se desenvuelven.

La cohesión social se entiende como el resultado de un proceso por el cual las sociedades construyen oportunidades, relaciones, identidades, incentivos y lazos para que las personas alcancen su máximo potencial. Este enfoque está integrado por ocho dimensiones que engloban las siguientes acciones: derechos y valores de la democracia, igualdad de oportunidades, sentido de pertenencia y noción de futuro compartido, reconocimiento de la diversidad, gestión y solución de conflictos, participación y relaciones positivas entre personas, grupos, comunidades y localidades. Todas las acciones enunciadas tienen como objetivo central la obtención de cohesión social.

Para promover la cohesión social se necesita que las políticas públicas consideren desde la etapa de planeación, fortalecer mecanismos de participación ciudadana. Es importante que los programas promuevan la confianza, empatía y solidaridad social en las comunidades y se establezcan mecanismos de intervención temprana en los conflictos sociales para que se fortalezca la cooperación entre autoridades y ciudadanos.

Una política de prevención de los distintos tipos de violencia y las adicciones debe ser coherente con los objetivos de la cohesión social y de la calidad de vida de las comunidades y las ciudades. La responsabilidad de generar cohesión social es una tarea compartida del sector público, las organizaciones de la sociedad civil, y de la ciudadanía. Desde esta lógica, la participación puede ser valorada positivamente cuando:

- Incide efectivamente en la toma de decisiones. Las decisiones son más eficaces en términos de calidad de vida y cohesión social, y contribuyen en la prevención de la violencia, la delincuencia y la seguridad.
- Se convierte en una experiencia de aprendizaje que permite generar capacidades para la seguridad, para la convivencia ciudadana y para la cohesión social.
- Permite desarrollar acuerdos colectivos sobre valores sostenidos en el tiempo y no desatiende urgencias; se ocupa del presente sin perder una visión del futuro.

De igual forma, los lineamientos y acciones que impulse el Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana deberán contener los siguientes enfoques:

1. Perspectiva de género. Promueve la construcción de una sociedad en donde las mujeres y los hombres tengan el mismo valor, derechos y oportunidades para acceder a los recursos económicos y a la representación política y social en los ámbitos de toma de decisiones.

2. Seguridad ciudadana. Busca la gestión participativa y la corresponsabilidad; propone garantizar la seguridad de las personas bajo principios humanistas e integrales. Actúa sobre las causas que originan la violencia y generan inseguridad, al tiempo que responde a condiciones socioespaciales e involucra al ciudadano en el diseño, la implementación y operación de la política pública. Posee una perspectiva interinstitucional coordinada.

3. Ciudades seguras. Promueve desarrollar competencias en el ámbito local para combatir, adecuadamente, la inseguridad urbana y, de ese modo, contribuir al establecimiento de una cultura de prevención. Busca recuperar los espacios públicos, crear ciudades habitables, equitativas, vivibles, y se propone impulsar la cultura de la paz, la resolución pacífica de los conflictos y la solidaridad.

4. Derechos humanos. Conjunta las prerrogativas inherentes a la naturaleza de la persona, que permiten su desarrollo integral.

3. Prioridades de la política de prevención social

Sobre la base de la orientación de la política de prevención social de la violencia y del delito, las estrategias, programas, proyectos y acciones deberán estar articulados y focalizados para actuar de modo concreto a partir de un conjunto de criterios y prioridades. Estos criterios y prioridades habrán de ordenarse en función de los diagnósticos locales de cada comunidad o ciudad donde se pretenda intervenir.

a) Prioridades por tipo de violencia

- **Violencia social:** es el uso deliberado de la fuerza física o el poder, ya sea en grado de amenaza o efectivo, contra uno mismo, otra persona, grupo o comunidad, que cause o tenga muchas probabilidades de producir lesiones, muerte, daños psicológicos, trastornos del desarrollo o privaciones. Entre las diversas formas de violencia social, existen la violencia de género, visual urbana, en espacios públicos, armada, homicidios dolosos, impunidad, corrupción e intolerancia. La violencia social puede prevenirse mediante el fomento de la cultura de la legalidad, el fortalecimiento de la ciudadanía, la rendición de cuentas y la cohesión social.
- **Violencia institucional:** es toda acción u omisión realizada por una institución, pública o privada, que perjudique o viole cualquier derecho de una persona. Contribuyen a prevenir la violencia institucional la participación ciudadana, el trabajo con los medios de comunicación, así como los mecanismos de evaluación y rendición de cuentas del desempeño institucional.
- **Violencia intrafamiliar:** es aquella violencia que tiene lugar dentro del espacio familiar, ya sea que el agresor o agresora comparta el mismo domicilio o no, y que comprende, entre otros, maltrato físico, psicológico y abuso sexual. Entre las diversas modalidades de violencia intrafamiliar destaca la violencia contra las mujeres, intergeneracional, física, psicológica y sexual. Contribuyen a prevenir y erradicar la violencia intrafamiliar, las instituciones comunitarias de

atención a la violencia, los servicios y políticas de apoyo a las familias, y las políticas de igualdad de género y de inclusión.

b) Prioridades por grupos poblacionales

- Niñas y niños: Hoy en México muchos niños y niñas están expuestos a la violencia. Sus actitudes y conductas hacia la violencia están determinadas por diversos factores sociales y ambientales. De ahí que el trabajo preventivo con niños y niñas represente un área privilegiada de oportunidad. Esta población es ideal para los enfoques de prevención primaria aquellos que tienen lugar antes de que la violencia se produzca. Brindarles atención por medio de estrategias de apoyo integrales y colaborativas puede fomentar que los niños, las familias y las comunidades se conviertan en socios con poder para la prevención de las violencias y la delincuencia.
- Jóvenes: La juventud mexicana está expuesta a la exclusión social en el mediano y largo plazo, debido a la falta de acceso al mercado de trabajo o a la deserción escolar, lo cual se manifiesta también en las condiciones de vida, en su limitado acceso a los servicios sociales y a los espacios para su esparcimiento y el desarrollo de sus intereses deportivos y culturales. Por ello, es fundamental la inclusión de estrategias y acciones en materia de identidad y participación juvenil en la política de prevención: promover el desarrollo de las capacidades y el acceso a oportunidades, con el fin de reivindicar los derechos de los jóvenes.
- Mujeres: La violencia afecta de manera diferenciada a hombres y mujeres. El temor de las mujeres a ser víctimas de violencia tiene consecuencias en la manera en que viven y se desenvuelven. El temor a sufrir violencia incrementa su dependencia, debilita el ejercicio de sus derechos y de su ciudadanía, las excluye del trabajo, la educación y la recreación, entre otros efectos negativos para ellas y para la sociedad en su conjunto.

c) Prioridades por ciudades, zonas y regiones

La atención focalizada en ciudades, colonias y barrios implica definir y diferenciar tipos de ciudades y regiones:

- Ciudades con conflictividad alta: son ciudades que presentan índices elevados de incidencia delictiva y que a partir de ello, su nivel de conflictividad social es alto.
- Ciudades con conflictividad intermedia y baja: son ciudades que han mantenido niveles relativamente controlados de conflictividad, que tienen una cohesión social que contribuye a su relativa estabilidad y que sirve como contrapeso para propiciar procesos participativos.
- Zonas metropolitanas: son áreas que reúnen varios municipios conurbados, usualmente alrededor de una ciudad principal. En México existen 56 zonas metropolitanas, en las que se aglutina 56 por ciento de la población total del país, se genera 75 por ciento del producto interno bruto, 79 por de la población urbana y 75 por ciento del producto interno bruto nacional, por lo que tienen el potencial de incidir favorablemente en el desarrollo económico y social de sus respectivas regiones. Asimismo, las zonas metropolitanas enfrentan como principal reto el crecimiento de su periferia, en donde se reproducen y proliferan asentamientos irregulares junto con unidades habitacionales de interés social, industrias y establecimientos mercantiles que aumentan la presión urbana.
- Zonas turísticas, prioritariamente, playas: son zonas donde han proliferado establecimientos que van desde cantinas, centros nocturnos, discotecas, bares, sitios de strip tease y table dance, entre otros. El turismo sexual ilícito presenta formas de violencia social y de género donde mujeres, jóvenes y la niñez están expuestas a situación de alta vulnerabilidad y riesgo. Este tipo de actividades ilícitas son una fuente de captación de divisas y generador de empleos que se mueven permanentemente alrededor los márgenes de la ilegalidad y en torno al cual giran otra variedad amplia de prácticas ilegales.
- Región fronteriza norte: es donde se ha experimentado una importante transformación económica, así como un crecimiento explosivo de la población en las dos últimas décadas. Pese a ser una zona de gran desarrollo económico e industrial, los beneficios no han permeado hasta los sectores más empobrecidos de las ciudades. Con la crisis de la violencia y la inseguridad en diversas ciudades del norte, la marginación urbana se ha acentuado, erosionando el tejido social.
- Región fronteriza sur: es una zona que presenta insuficiente infraestructura hospitalaria y médica, bajas tasas de escolaridad, pobreza, un flujo migratorio constante y actividad económica al margen de la legalidad, circunstancias que generan un ambiente poco propicio para la conformación de tejido social.

d) Prioridades de la participación ciudadana

La participación ciudadana es la integración de la ciudadanía en el proceso de adopción de decisiones del gobierno de su ciudad, por ello es fundamental que la ciudadanía:

- Participe responsablemente desde el tiempo y espacio que ocupan, y de manera colectiva y consensada, coordinándose con otras instancias, favoreciendo la construcción de la convivencia desde el bien común, y exigiendo la actuación y rendición de cuentas.
- Participe en el diseño de políticas y programas, y en su implementación. Su participación debe ser central en el diseño.

El papel de los ciudadanos es crucial para garantizar la eficacia y eficiencia de las estrategias, programas y proyectos derivados de la política de prevención de la violencia y la delincuencia. El ámbito de participación de los ciudadanos puede

extenderse a:

- Ser corresponsables y coproductores de los planes de seguridad y convivencia, de manera que también den un seguimiento a la información mediante los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.
- Ser corresponsables en su rol de replicadores de los programas de prevención de la violencia y la delincuencia en sus propias comunidades y ámbitos de socialización.
- Jugar un papel de interés dinámico incluyente como observador de los procesos de gobierno.
- Participar en las distintas etapas del diseño de la política pública. Desde el diagnóstico de la problemática, el diseño de las estrategias, así como en la implantación y evaluación de las mismas.
- Participar de forma planificada, aprovechando las iniciativas propias de la comunidad, atendiendo los diagnósticos que tomen en cuenta la voz de la gente, pero también promoviendo la utilización de la información producto de la investigación.
- Asumir sus responsabilidades como ciudadanos evitando ser partícipes de incivildades o actos delictivos.
- Emitir opiniones y recomendaciones sobre la perspectiva de participación ciudadana en los programas, proyectos y acciones de seguridad, de tal forma que sea un elemento que se planea y evalúa periódicamente.

Por su parte, a efecto de promover y propiciar las condiciones necesarias para una adecuada participación ciudadana, las distintas instancias públicas de los tres órdenes de gobierno tienen bajo su responsabilidad las siguientes acciones:

- Fomentar la organización de los ciudadanos para que participen en el diseño, evaluación, ejecución y seguimiento de las políticas públicas de seguridad.
- Apoyar e impulsar la creación de redes, coaliciones de organizaciones civiles especializadas en los temas de seguridad, prevención y desarrollo social.
- Impulsar la capacitación de las organizaciones ciudadanas para mejorar sus destrezas y habilidades en temas relacionados con la seguridad ciudadana.
- Apoyar e impulsar las mejores prácticas desarrolladas por las organizaciones ciudadanas en temas relacionados con la seguridad y la cohesión social.
- Fomentar la apertura de espacios de cooperación, diálogo y concertación para impulsar el fortalecimiento de la sociedad organizada y no organizada.

4. Vertientes y componentes de la política de prevención social

La política de prevención social puede dividirse para propósitos de su aplicación en diversas vertientes: las prevenciones situacional, social, comunitaria, y para el desarrollo. Aun cuando cada una de ellas tiene sus contenidos específicos, su instrumentación debe ser coordinada y complementaria con las otras prevenciones. La importancia que adquiere cada una de las vertientes dentro de la política general de prevención social y en los programas o planes locales que de ella deriven, depende de los contextos.

Prevención situacional. Esta vertiente de prevención actúa sobre el espacio público -municipio, ciudad, barrio y/o comunidad- con el propósito de modificarlo y hacerlo más seguro y con ello disminuir las posibilidades de que la violencia y el delito ocurran. También se propone realizar acciones que permitan dismantelar los obstáculos físicos que dividen y confrontan a la población con el fin de establecer vínculos de diálogo y comunicación, fortalecer el sentido de pertenencia e identidad y propiciar el disfrute y acceso de todos a los servicios y beneficios que las ciudades ofrecen.

La prevención situacional se focaliza en dos ejes de acción. El primero es el mejoramiento del entorno urbano y dotación de equipamiento social y comunitario. Se pone en práctica mediante la rehabilitación y construcción de centros comunitarios; la recuperación de espacios públicos; el mejoramiento del barrio y la recuperación urbana; la ampliación y rehabilitación del alumbrado público; la construcción de áreas verdes, espacios culturales y deportivos; la eliminación de barreras físicas que impidan el contacto y la comunicación entre los habitantes; y la ampliación de caminos, calles y avenidas, entre otras acciones.

El segundo eje de acción es la movilidad urbana confiable y segura: Se pone en práctica mediante la ampliación y mejora de rutas y horarios de transporte; paraderos en lugares seguros e iluminados; transporte escolar municipal; promoción de esquemas de transporte de empleados; levantamiento de un padrón de choferes; y la introducción de sistemas modernos de transporte metrobús y regulación del ya existente.

Prevención social. Esta vertiente propone modificar las condiciones sociales de la comunidad y generar oportunidades y proyectos de vida. Se propone en el fondo generar políticas de corte redistributivo y compensatorias que busquen abatir desigualdades e inequidades sociales.

Entre sus componentes y acciones está fortalecer y ampliar la oferta de programas y servicios educativos, de salud, deportivos, culturales que favorezcan el mejoramiento de las condiciones de vida de la población y el acceso a programas de empleo y de emprendimiento que contribuyan a generar más y mejores ingresos. Si bien se trata de una política para todos, su población objetivo deben ser los niños y jóvenes que pertenecen a familias de escasos recursos que habitan en colonias marginadas o comunidades pobres.

Esta vertiente de la prevención se centra en dos ejes de acción. El primero fomenta la inserción social de jóvenes de escasos recursos y baja escolaridad. Esto se instrumenta mediante programas y actividades como Construye T; Escuela

Segura; alternativas de educación para jóvenes de colonias marginadas; impulso de actividades culturales y recreativas; y becas escolares.

El segundo eje instrumenta programas de capacitación laboral, empleo temporal, desarrollo de microempresas, financiamiento económico y capacitación para el trabajo.

Prevención comunitaria. Esta vertiente busca la rehabilitación en el territorio a través de la participación y la organización ciudadana comprometida con la seguridad y la convivencia pacífica, a través de las redes sociales, la cultura de la solidaridad y el fortalecimiento de la cohesión social. Esta prevención es estratégica pues a través de ella se construyen las voluntades y los consensos necesarios para la instrumentación de las políticas de seguridad y prevención en el territorio. Con la participación ciudadana es como se irán recuperando espacios cooptados por las pandillas y bandas, se irá venciendo el miedo y el temor que aísla a la comunidad en algunas regiones, y se irá recuperando la iniciativa social en aquellos lugares donde ésta se ha visto disminuida.

Este tipo de prevención se focaliza en tres ejes de acción: el primero, la movilización comunitaria y participación ciudadana a través de los Consejos Ciudadanos de seguridad; las redes barriales; la escuela abierta; la movilización juvenil por la paz; y la organización y participación de los jóvenes.

El segundo eje sería el de la cultura de la paz y la resolución de conflictos. Esta se pone en práctica mediante programas y actividades como la promoción de cultura de la paz; la mediación de conflictos; y la justicia restaurativa.

El tercero de los ejes es la formación de ciudadanía. Esto se logra a través de campañas de cultura de la legalidad; el respeto a la ley y de la restauración de consensos comunitarios.

Prevención para el desarrollo. Esta vertiente se propone incidir sobre las motivaciones individuales, familiares y sociales, que colocan a las personas en riesgo de incurrir en conductas delictivas. Reconoce y busca fortalecer los factores de protección -individuales, familiares y comunitarios- que permiten que las personas puedan enfrentar y desenvolverse en contextos adversos.

Considera dos ejes de acción. En primer lugar, los riesgos psicosociales se atienden a través de la prevención y atención de adicciones en los Centros Nueva Vida; los programas de autoprotección y autoestima; los centros infantiles para niños de preescolar y primaria hijos de madres trabajadoras; y los programas comunitarios culturales y deportivos.

El segundo eje de acción es la prevención y atención de la violencia contra las mujeres. Algunos de los programas y acciones que se instrumentan son los Centros de Justicia para las Mujeres; la instrumentación de mecanismos de búsqueda y localización de mujeres desaparecidas; atención a la violencia intrafamiliar y escolar; educación de valores y escuela para padres; armonización legislativa; y campañas de comunicación para eliminar estereotipos y comportamientos violentos.

Fortalecimiento institucional y sostenibilidad en la intervención. Es un componente estratégico que permite garantizar condiciones de permanencia y sostenibilidad de la política de prevención social, pues para aplicar cualquier programa de prevención es necesario fortalecer las capacidades y competencias institucionales locales de los sectores público y privado, así como contar con recursos humanos capacitados y especializados que instrumenten sus acciones.

Esta vertiente considera tres ejes de acción: el primero es la generación de capacidades locales, para la formulación de un plan municipal de prevención social. A través de éste se busca formar y capacitar equipos técnicos para la prevención social. En este marco resulta primordial institucionalizar la prevención en la normatividad, estructuras operativas y presupuestos de los gobiernos.

El segundo eje de acción es el seguimiento y evaluación de los programas de prevención social. Esto se logra a través de establecer un sistema de seguimiento de avances y resultados; promover mecanismos de participación ciudadana en todas las fases de la política pública, principalmente en el seguimiento y la evaluación, como observatorios ciudadanos y contraloría social.

El último eje, procuración e impartición de justicia. Este se desarrolla mediante programas y acciones de capacitación a Ministerios Públicos, asesoría y patrocinio jurídico a víctimas de violencia y mecanismos de denuncia ciudadana.

5. Seguimiento y evaluación de las políticas de prevención social

Para la instrumentación de las acciones de gobierno es pertinente monitorear los resultados obtenidos en los programas de prevención social para, por un lado, dar cumplimiento a los lineamientos de rendición de cuentas y transparencia, y por otro, mejorar el diseño y la eficiencia en la implementación de dichas políticas públicas.

Las políticas de prevención social del delito implican la conjunción de diversos actores públicos y privados, por lo que el seguimiento de las acciones implica la participación conjunta de todos los actores, por medio de las siguientes acciones:

- Estrategias de monitoreo de las acciones que se están llevando a cabo, por medio de estrategias de control de gestión.
- Diseño de indicadores diversificados que evalúen los avances de las políticas y programas en tres vertientes: focalizados por tipo de violencia, focalizados por grupos poblacionales y focalizados por tipo de problema regional.
- Sistemas de información establecidos para el control de gestión, que incluya la medición no sólo cuantitativa sino también cualitativa.
- Coordinación con los gobiernos estatales y municipales para la alimentación de sistemas de información.
- Divulgación de la información de los avances en la instrumentalización y en la evaluación de las políticas y programas

de prevención; principalmente los datos se deberán compartir con agencias de gobierno que instrumentan programas sociales, ya que éstas podrán diseñar programas con atención focalizada y correcciones de rumbo.

La evaluación de políticas de prevención debe considerar los siguientes criterios: la relevancia o pertinencia de lo que se evalúa, la efectividad (el grado de logro de los objetivos) y la eficiencia (en el uso de los medios para alcanzar los objetivos).

En términos de la prevención del delito, la evaluación de las políticas y programas estará finalmente orientada a:

- Mejorar las estrategias de diseño e implantación de los programas en materia de prevención social de la delincuencia y del delito.
- Mejorar la estrategia de programación y presupuestación del gasto público en materia de prevención social de la delincuencia y del delito en los tres órdenes de gobierno.
- Ofrecer información confiable para apoyo de la toma de decisiones durante la puesta en marcha y ex post para el rediseño y ajuste de las políticas.

La estrategia de evaluación implicará la participación de unidades de gobierno, académicos y sociedad es decir, será plural y multidisciplinaria, ya que de ello dependerá su objetividad y utilidad para el rediseño y la puesta en marcha de políticas públicas futuras.

La estrategia de evaluación debe diseñar dos tipos de modelos: uno dirigido a evaluar los procesos de implementación de las políticas y programas, y otro de impacto de las acciones en las comunidades municipales seleccionadas. De igual forma, otra vertiente de evaluación estará relacionada con el análisis costo-beneficio es decir, verificar que el uso de presupuesto esté destinado a los fines con los que se concibió y que impacte en la paliación o solución de los problemas seleccionados.

6. La acción institucional

De conformidad con el artículo 20 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, el Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana tiene como responsabilidad proponer al Consejo Nacional de Seguridad Pública los lineamientos de prevención social del delito, para que a través del diseño transversal de políticas de prevención, tanto la Federación como las entidades federativas puedan establecer sus estrategias en la materia, así como promover la cultura de paz, legalidad, respeto a los derechos humanos, participación ciudadana y una vida libre de violencia. Estas actividades las realiza en coordinación con la Comisión Permanente de Prevención del Delito y Participación Ciudadana del Sistema Nacional de Seguridad Pública, que tiene fundamento en el artículo 16 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Para dar cumplimiento al mandato legal, el Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana es la institución que propone los lineamientos para el diseño de estrategias y mecanismos de coordinación entre entidades de la administración pública federal, las entidades federativas y municipios, organizaciones civiles y ciudadanos, en el marco de operación y atribuciones que la ley define para el Sistema Nacional de Seguridad Pública.

El objetivo primordial del Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana es acompañar a los gobiernos estatales y municipales en la planeación y diseño, así como en la implementación, control y evaluación de los programas de prevención, con la finalidad de homologar estrategias y promover las mejores prácticas.

El objetivo estratégico del Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana es impulsar la generación, diseño, implementación y seguimiento de políticas integrales de prevención social de la violencia, la delincuencia y la participación ciudadana, que actúen sobre las causas que originan la violencia y la delincuencia; así como promover una cultura de la prevención encaminada a orientar las acciones de los gobiernos locales para la construcción de comunidades y ciudades con mayor calidad de vida, con un pleno desarrollo colectivo de la convivencia, la cohesión social y respetuosas de los derechos humanos y la libertad individual.

Entre los objetivos prioritarios del Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana destacan:

- Recuperar las comunidades y ciudades como territorios con oportunidades de desarrollo, por medio de la promoción del trabajo, educación, salud y cultura.
- Promover el respeto de los derechos sociales, políticos, económicos y culturales de los habitantes de las ciudades.
- Promover la cultura de la legalidad y la integración armónica entre los sectores público, privado y social y la participación ciudadana.
- Impulsar la incorporación del derecho de las mujeres, las niñas y los niños a una vida libre de violencia en las políticas de seguridad, así como el derecho al uso y disfrute de las ciudades.
- Impulsar nuevas formas de inclusión social de la juventud, promoviendo su participación como protagonista de la construcción de la paz.
- Generar pactos de cooperación con los medios de comunicación para lograr una mayor sensibilización frente al fenómeno de la violencia y la delincuencia, para que desde su quehacer mediático coloquen en primer plano los intereses generales de la sociedad y contribuyan al respeto pleno de los derechos de todas las partes.

Con base en todo lo anterior, el Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana tiene como meta estratégica contribuir a la disminución de la violencia, la delincuencia y la inseguridad en los diversos espacios territoriales definidos del país, con miras a configurar comunidades y ciudades libres de violencia para un mayor bienestar, y calidad de vida de su población.

ANEXO 11



ENCUESTA NACIONAL DE SEGURIDAD
PÚBLICA URBANA (ENSU)

SOLO PARA PERSONAS DE 18 AÑOS Y MÁS					
Resultado preliminar		_ _	Resultado definitivo		_ _
Folio	Control	Vivienda seleccionada	Núm. de hogar		
_ _ _ _ _ _ _	_ _ _ _ _	_	1		
Hogar mudado	Periodo	Núm. de entrevista	Núm. de renglón del informante elegido		
_	_ _ _	_	_ _		

OBSERVACIONES

Ahora le voy a hacer algunas preguntas de lo que ocurre en su ciudad respecto a la delincuencia y el desempeño policial.	
<p>1. En términos de delincuencia, ¿considera que vivir actualmente en (NOMBRE DE LA CIUDAD), es...</p> <p style="text-align: center;"><i>CIRCULA UN SOLO CÓDIGO</i></p> <p>seguro? 1 inseguro? 2 No sabe o no responde 9</p>	<p>2. Pensando en las condiciones de delincuencia en (NOMBRE DE LA CIUDAD), ¿considera que en los próximos 12 meses...</p> <p style="text-align: center;"><i>CIRCULA UN SOLO CÓDIGO</i></p> <p>mejorará? 1 seguirá igual de bien? 2 seguirá igual de mal? 3 empeorará? 4 No sabe o no responde 9</p>
<p>3. En los últimos tres meses, ¿ha escuchado o ha visto en los alrededores de su vivienda situaciones como...</p> <p style="text-align: center;"><i>REGISTRA EN CADA CASO EL CÓDIGO CORRESPONDIENTE</i></p> <p>Sí 1 No 2 No sabe o no responde 9</p> <p>1 vandalismo (grafitis, pintas, vidrios quebrados o daños) en las viviendas o negocios? <input type="checkbox"/></p> <p>2 consumo de alcohol en las calles? <input type="checkbox"/></p> <p>3 robos o asaltos? <input type="checkbox"/></p> <p>4 bandas violentas o pandillerismo? <input type="checkbox"/></p> <p>5 venta o consumo de droga? <input type="checkbox"/></p> <p>6 disparos frecuentes con armas? <input type="checkbox"/></p>	<p>4. En este mismo periodo de tres meses, por temor a sufrir algún delito (robo, asalto, secuestro, entre otros), ¿usted cambió sus hábitos respecto a...</p> <p style="text-align: center;"><i>REGISTRA EN CADA CASO EL CÓDIGO CORRESPONDIENTE</i></p> <p>Sí 1 No 2 No aplica 3 No sabe o no responde 9</p> <p>1 llevar cosas de valor como joyas, dinero o tarjetas de crédito? <input type="checkbox"/></p> <p>2 caminar por los alrededores de su vivienda, pasadas las ocho de la noche? <input type="checkbox"/></p> <p>3 visitar a parientes o amigos? <input type="checkbox"/></p> <p>4 permitir que salgan de su vivienda sus hijos menores? <input type="checkbox"/></p> <p>5 Otro _____ <input type="checkbox"/></p>
<p>5. ¿Usted identifica a la...</p> <p style="text-align: center;"><i>REGISTRA EN CADA CASO EL CÓDIGO CORRESPONDIENTE</i></p> <p>Sí 1 No 2 No aplica 3 No sabe o no responde 9</p> <p style="text-align: right;">} PASA AL SIGUIENTE REINGLÓN</p> <p>EL CÓDIGO 3 "NO APLICA" SOLO SE ACEPTA PARA LA POLICÍA PREVENTIVA MUNICIPAL.</p> <p>DESPUÉS DE CONCLUIR LA APLICACIÓN DE TODOS LOS REINGLONES DE LA PREGUNTA 5, REALIZA LA PREGUNTA 6 PARA LOS CASOS EN LOS QUE SE IDENTIFICÓ A LA POLICÍA EN CUESTIÓN (CÓDIGO 1), SI EN TODOS LOS CASOS LA RESPUESTA ES IGUAL A CÓDIGO 2, 3 O 9 TERMINA EL CUESTIONARIO.</p>	<p>6. ¿Qué tan efectivo considera el desempeño de la (AUTORIDAD)?</p> <p style="text-align: center;"><i>REGISTRA EN CADA CASO EL CÓDIGO CORRESPONDIENTE</i></p> <p>Muy efectivo 1 Algo efectivo 2 Poco efectivo 3 Nada efectivo 4 No sabe o no responde 9</p>
<p>Policia Preventiva Municipal? <input type="checkbox"/></p> <p>Policia Estatal? <input type="checkbox"/></p> <p>Policia Federal? <input type="checkbox"/></p> <p>Gendarmeria Nacional? <input type="checkbox"/></p>	<p>..... <input type="checkbox"/></p> <p>..... <input type="checkbox"/></p> <p>..... <input type="checkbox"/></p> <p>..... <input type="checkbox"/></p>

REFERENCIAS DOCUMENTALES

BIBLIOGRAFÍA:

AGUILAR VILLANUEVA, Luis F., *El Estudio de las Políticas Públicas (estudio introductorio y edición)*, México, Porrúa, 2007.

BARATTA, Alessandro, *Criminología y Sistema Penal. Compilación in memoriam*, Argentina, B de F, 2004, colección Memoria Criminológica, núm. 1.

-----, *Criminología Crítica y Crítica del Derecho Penal. Introducción a la sociología jurídico-penal*, Argentina, Siglo XXI, 2004.

BARDACH, Eugene, *Los ocho pasos para el análisis de las Políticas Públicas. Un manual para la práctica*, trad. de David García-Junco Machado, México, CIDE, 1998.

BECCARIA, César, *Tratado de los Delitos y las Penas*, Argentina, HELIASTA, 1993.

BOAVENTURA DE SOUZA SANTOS, *Hacia un nuevo sentido común, Crítica de la Razón indolente, Contra el Desperdicio de la Experiencia*, Volumen I, Para un nuevo sentido común: La ciencia, el derecho y la política en la transición paradigmática, España, Desclée de Brouwer, 2003.

BOBBIO, Norberto, *Estado, Gobierno y Sociedad. Por una Teoría de la Política*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997.

BORDIEU, Pierre, *La Sociología de la Cultura*, México, Grijalba, 1990.

BORJA JIMÉNEZ, Emiliano, *Curso de Política Criminal*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2003.

CARRARA, Francesco, *Programa de Derecho Criminal*, trad. de José Ortega Torres y Jorge Guerrero, Bogotá, Temis, 1998

CASTELLANOS HERNÁNDEZ, Eduardo de Jesús, *El Fomento de la cultura de la legalidad como Política Pública*, México, Secretaria de Gobernación, 2009.

-----, *Orden Jurídico, Cultura de la Legalidad y Educación en México*, México, Secretaria de Gobernación, 2009.

-----, *Valores para una Cultura de la legalidad*, México, Secretaria de Gobernación, 2009.

CHAPA KOLOFFON, Lilian, Fernández Novelo, Leonel y Ley, Sandra, Centro de Análisis de Políticas Públicas, México Evalúa 2014.

CRUZ y CRUZ, Elba, *Teoría de la ley penal y del delito*, México, IURE editores, 2006.

FERRATER MORA, José, Diccionario de Filosofía, Madrid, Alianza, sexta edición, Tomo 4, 1979.

FERRAJOLI, Luigi, Epistemología Jurídica y Garantismo, 4^a. ed., México, Fontamara, 2004.

GARCÍA GARCÍA, Guadalupe Leticia, *Historia de la pena y sistema penitenciario mexicano*, México, Porrúa, 2010.

GOFFMAN, Erving, Internados. Ensayos sobre la situación social de los enfermos mentales, Argentina, Amorrortu, 2001.

GONZÁLEZ CASTRO, José Arnoldo, *Teoría del Delito*, San José de Costa Rica, Poder Judicial, 2008.

GONZÁLEZ PLACENCIA, Luis, *Prevención del Delito: Experiencias, Modelos y Reflexiones*, México, UBIJUS, 2008.

- HABERMAS, Jürgen, *Facticidad y Validez*, Madrid, Trotta, 1998.
- JIMÉNEZ ORNELAS, René (coord.), *Violencia y Seguridad Pública. Una Propuesta Institucional*, México, UNAM, 2006.
- LAVEAGA, Gerardo, *La Cultura de la Legalidad y sus normas*, 2ª. ed., México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, Serie Doctrina Jurídica, núm. 8.
- , *La Cultura de la Legalidad*, México, 2ª edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2006.
- LEOLUCA, Orlando, *Cultura de la Legalidad. El papel de los medios de comunicación. El caso siciliano*, Palermo, The Sicilian Renaissance Institute, 2002.
- LÓPEZ BETANCOURT, Eduardo, *Teoría del delito*, 17ª. ed., México, Porrúa, 2011.
- MARTÍNEZ PACHECO, Gustavo Gamaliel (coord.), *Política Criminal para la Procuración de Justicia en el Distrito Federal. Programa Integral 2010-2012*, México, PGJ-UNAM, 2010.
- MEDINA-MORA, María Elena (coord.), *La Agresión y la Violencia. Una mirada multidisciplinaria*, México, El Colegio Nacional, 2011.
- MUÑOZ CONDE, Francisco, *Derecho Penal y Control Social*, 2ª. ed., Bogotá, TEMIS, 2012, Colección Monografías Jurídicas, núm. 10.
- NIEVES, Ricardo, *Teoría del Delito y Práctica Penal, Reflexiones Dogmáticas y mirada crítica*, México, Ministerio Público, Escuela Nacional del Ministerio Público, 2010.
- PAOLI BOLIO, Francisco José, *Teoría del Estado*, México, Trillas, 2009.
- PEDRAZA ROSALES, Héctor Manuel, *Política Criminal en México 2006-2012. Análisis y Evaluación*, Editorial Académica Española, Alemania, 2013.

PEÑALOZA, Pedro José, *Prevención social del Delito: Asignatura Pendiente*, México, Porrúa, 2004.

PLASCENCIA VILLANUEVA, Raúl, *Teoría del Delito*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2004, Serie G: estudios Doctrinales, núm. 192.

PORRÚA PÉREZ, Francisco, *Teoría del Estado*, 39ª. ed., México, Porrúa, 2005.

ROXIN, Claus, *Acerca del desarrollo reciente de la Política Criminal*. Traducido por Díaz y García CONLLEDO, Miguel y PEREZ MANZANO, Mercedes. CPC, núm. 48 (1992).

-----, *Política Criminal y estructura del delito (elementos del delito en base a la Política Criminal)*. Traducción de BUSTOS RAMIREZ, .T. y HORMAZABAL MALAREE, H., Barcelona, 1992.

RUIZ HARRELL, Rafael, *La Ciudad y El Crimen, Lo Mejor de Rafael Ruíz Harrell*, México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2010.

SALAZAR UGARTE, Pedro, *Democracia y (Cultura de la) Legalidad*, México, Instituto Federal Electoral, 2006.

SALCEDO AQUINO, J. Alejandro, *Cultura. Paradigmas y Significados*, México, UNAM, 2004.

SÁNCHEZ SANDOVAL, Augusto, *Política Criminal y Sociología Jurídica*, México, ENEP-Acatlán, 1998.

-----, *Control Social Económico-Penal en México*, México, UNAM Plaza y Valdés, 2008.

ULRICH, Beck, *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*, España, Paidós, 1998.

VALDERRAMA BEDOYA, Francisco (coord.), *Teoría del Derecho*, 2° ed., Medellín-Colombia, Sello editorial Universidad de Medellín, 2011.

WALTER, Irvin, *Menos Represión, Más seguridad Verdadera y Mentiras acerca de la lucha contra la delincuencia*, México, IBUJUS, 2008.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl, *Tratado de Derecho Penal Parte General*, Argentina, EDIAR, 1999, t. IV.

-----, *Derecho Penal Parte General*, 2° ed., México, Porrúa, 2005.

LEGISLACIÓN:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública..

Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia.

CIBERGRAFÍA:

ARCE ISLAS, René, *La Revolución Informática, La Cultura de la Legalidad, México y Palermo*, www.ordenjuridico.gob.mx/Congreso/pdf/170.pdf

Antecedentes Históricos de la Cultura de la Legalidad, www.almamater.edu.co/Archivos/Documentos/Documentos/00000464.pdf.

BARTRA, Roger, *La unidad ¿para qué?*, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/nuant/cont/27/cnt/cnt4.pdf>.

CAMACHO, Jesús, *La prevención del delito situacional*, http://www.popcenter.org/library/pdfs/espanol/scp_esp.pdf.

Congresos de las Naciones Unidas sobre la prevención del delito y justicia penal 1955-2010. 55 años de logros, www.unis.unvienna.org/pdf/210-Crime_Congress/Spanish_Poster_Book.pdf.

Congreso de las Naciones Unidas sobre la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente,

www.asc41.com/UN_congress/Spanish/35TercerCongreso/A_CONF87_14_REV1.pdf

Congreso de Caracas,

www.asc41.com/UN_congress/Spanish/65SextoCongreso/A_CONF87_14_REV1.pdf.

Congreso de Estocolmo,

www.asc41.com/UN_congress/Spanish/35TercerCongreso/A_CONF26_7.pdf.

Congreso de Kioto,

www.asc41.com/UN_congress/Spanish/45CuartoCongreso/A_CONF43_5.pdf.

Cuarto Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente,

www.asc41.com/UN_congress/Spanish/45CuartoCongreso/A_CONF26_7.pdf.

CUCHUMBÉ HOLGUÍN, Nelson Jair, Giraldo Chavarriaga, Jhon Alexander, *Aproximación a la Democracia Deliberativa de Habermas*, http://200.21.104.25/discufilo/downloads/Discusiones14%2822%29_09.pdf.

Culturas Estéticas Y Contemporáneas, <http://www.monografias.com/trabajos13/quentend/quentend.shtml>.

Declaración De Caracas, www.ilanud.or.cr/1.1declaraciondecaracas.pdf.

DELGADO KNIGHT, Marla.: *"Algunas Reflexiones En Torno A La Legalidad, Cultura Jurídica Y Comportamiento Ciudadano"*, En *Contribuciones A Las Ciencias Sociales*, mayo 2012, www.eumed.net/rev/cccscs/20/.

Departamento De Asuntos Económicos Y Sociales, Tercer Congreso De Las Naciones Unidas Sobre Prevención Del Delito Y Tratamiento Del Delincuente, Informe De La Secretaría, Nueva York, 1967, www.asc41.com/com/un_congress/spanish/35tercercongreso/a_conf26_7.pdf.

Índice de Cultura de la Legalidad 2015, <http://www.culturadelalegalidad.org.mx/recursos/Contenidos/ndiceCulturadelaLegalidad/otrosarchivos/PRESENTACIONIDCLFEB20151.pdf>.

Informe de Rendición de Cuentas de la Administración Pública Federal 2006-2012, Secretaría de Seguridad Pública, <http://www.ssp.gob.mx/portaWebApp/ShowBinary?nodeId=/BEA%20Repository/1206053//archivo>.

Diccionario de la Lengua Española, www.rae.es/recursos/diccionarios/drae, consultado el 24 de noviembre del 2013.

Diccionario de la Lengua Española, www.rae.es/recursos/diccionarios/drae.

Etimología De Isonomía, <http://etimologias.dechile.net/?isonomi.a>

FLORES D'ARCAIS, Paolo, *Cultura De La Legalidad.Los Posibles Significados De Una Frase Que Debiera Ser Parte De Nuestra Vida Cotidiana*, <http://www.scjn.gob.mx/conocelacorte/ministra/cultura%20de%20la%20legalidad.pdf>

HERRERA PÉREZ, Agustín, *La Prevención De Los Delitos: Elemento Fundamental En La Seguridad Pública*, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/106/pr/pr6.pdf>

HERRERO HERRERO, César, *La realización de las formas de prevención secundaria y terciaria en el campo de la delincuencia de menores*, <http://libros-revistas-derecho.vlex.es/vid/realizacion-secundaria-campo-delincuencia-292258>

HIKAL,Wael, *Nuevas Estrategias Para La Política Criminológica*, www.slideshare.net/waelhikal/nuevas-estrategias-para-la-politica-criminologica.

LEOLUCA, Orlando, *De las masacres de la mafia a la cultura de la legalidad*, http://www.colombiaaprende.edu.co/html/home/1592/articles-73613_PDFmasacres.pdf.

LEOLUCA, Orlando, *El carro siciliano, Cultura de la Legalidad, El papel de los medios de comunicación. El caso siciliano*, The Sicilian Renaissance Institute, Palermo-Italy, <http://www.culturadelalegalidad.org.mx/recursos/Contenidos/Estudiosacademicosyestadisticos/documentos/Cultura%20de%20la%20Legalidad%20el%20papel%20de%20los%20medios%20de%20comunicacion,%20caso%20siciliano.pdf>.

LUKASHOVA, Elena, *El Derecho Y La Cultura*, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/469/9.pdf>

MUÑOZ CORVALÁN, J., "La Cultura En La Sociedad Actual", *En Contribuciones A Las Ciencias Sociales*, noviembre 2012, www.eumed.net/rev/cccss/22/.

Nota Informativa Sobre El Congreso De Caracas, *Dialnet-NotaInformativaSobreElVICongresoDeLasNacionesUnida-46212.pdf*.

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2007-2012, http://www.cenidet.edu.mx/docs/pnd_2007_2012.pdf.

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2013-2018 <http://pnd.gob.mx/wp-content/uploads/2013/05/PND.pdf>.

PRIMER INFORME DE GOBIERNO 2013, http://d5d3d27e1f3d539a162fa00104427ebc661a8d17f062b85c9f9a.r74.cf2.rackcdn.com/1_IG_DOCUMENTO_ESCRITO.pdf.

PROGRAMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA 2008-2012, <http://cns.gob.mx/portaWebApp/ShowBinary?nodeId=/BEA%20Repository/414002//archivo>.

PROGRAMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA 2013-2018, http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343081&fecha=30/04/2014.

RUÍZ LÓPEZ, Domingo, ¿Qué Es Una Política Pública?, <http://www.unla.mx/iusunla18/reflexion/que%20es%20una%20politica%20publica%20web.htm>.

SÁNCHEZ SANDOVAL, Augusto, *Políticas Públicas en la “Sociedad del Riesgo”*, biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1594/18.pdf.

Sexto Congreso de las Naciones Unidas sobre la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, www.asc41.com/UN_congress/Spanish/35TercerCongreso/A_CONF87_14_REV1.pdf.

SEGUNDO INFORME DE GOBIERNO 2014, http://cdn.presidencia.gob.mx/segundoinforme/Segundo_Informe_escrito_completo.pdf.

VÁSQUEZ ROCCA, Adolfo, *La posmodernidad. Nuevo Régimen de verdad, violencia metafísica y fin de los metarrelatos*, <http://pendientedemigracion.ucm.es/info/nomadas/29/avrocca.pdf>.