



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
PROGRAMA DE POSGRADO EN DERECHO  
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN**

**GARANTISMO Y ESTADO FALLIDO; EL MANEJO DE  
LO CRIMINAL DESDE LA POLÍTICA EN MICHOACÁN  
DE OCAMPO (2012-2015)**

**T E S I S**

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

**PRESENTA**

**PABLO EMMANUEL PAYÁN GUTIÉRREZ**

**TUTOR**

**MTRA. MARISELA RODRÍGUEZ PACHECO  
FES ACATLÁN**

**MIEMBROS DEL COMITÉ TUTOR**

<b>DR. EDUARDO A. ROSALES HERRERA</b>	<b>FES ACATLÁN</b>
<b>MTRA. MARISELA RODRÍGUEZ PACHECO</b>	<b>FES ACATLÁN</b>
<b>MTRO. DELIO DANTE LÓPEZ MEDRANO</b>	<b>FES ACATLÁN</b>
<b>DR. JESÚS AGUILAR ALTAMIRANO</b>	<b>FES ACATLÁN</b>
<b>DR. GERARDO GARCÍA SILVA</b>	<b>FES ACATLÁN</b>

**NAUCALPAN, ESTADO DE MÉXICO, AGOSTO DE 2016.**



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.

*De officiis, Libro I, página 33*  
*“Summum Ius, Summa Iniuria”*  
*Probatum Proverbium*

*Marcus Tullius Cicero, 44 A.C.*

*Agradecimiento Especial al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología  
(CONACYT); Por su magna y suma labor de investigación y apoyo  
a la Investigación de alumnos de posgrado, así como por la  
ardua empresa de dar buen objetivo y fin a los recursos  
económicos aportados por el pueblo de México*

## ÍNDICE

Índice	1
Introducción	4
Capítulo 1 Estado Garante y Estado Fallido	8
1.1 Garantismo y Crisis del Estado	9
1.1.1 Estado de Derecho	9
1.1.1.1 Definición Abierta, Formal o Lato	10
1.1.1.2 Definición Cerrada, Sustancial o Estricto	10
1.1.2 Derechos Fundamentales	13
1.1.2.1 Principios metajurídicos y realidad objetiva-jurídica	15
1.1.2.2. Definición formal del Concepto derechos fundamentales	16
1.1.2.3. Diferencia entre derechos fundamentales, derechos humanos y garantías	17
1.1.3 La Democracia Constitucional, Aspectos Formal y Sustancial	20
1.1.4 Legitimación Interna y Externa del Estado	22
1.1.5 La Teoría General Garantista en Tres Acepciones	23
1.1.6 La Crisis del Estado Moderno	24
1.1.6.1 Crisis y Simulación de legalidad	25
1.1.6.2 Crisis Legislativa y Desregulación	26
1.1.6.3 Crisis de Seguridad/Fracaso del Monopolio del Uso de la fuerza	28
1.2 Estado Fallido	32
1.2.1 Definición y Posturas doctrinales	34
1.2.1.1 Definiciones y aproximaciones	34
1.2.1.2 Características del Estado Fallido (Dorff, Emmerich y Rotberg)	37
1.2.1.3 Vacíos de Poder, Emigración y Razón de Estado	39
1.2.2 Estado en Cuanto a su Estabilidad y Eficacia	42

1.2.2.1 Estado Fuerte y Débil	43
1.2.2.2 Estado Fallido y Estado Colapsado	43
1.2.2.3 Estado Paralelo	46
1.2.3 Índices de Estados en Riesgo	47
1.2.3.1 Failed States Index	48
1.2.3.2. Failed & Fragile States Country Indicators	48
1.2.3.3 Otros índices e instituciones	50
Capítulo 2 Derecho a la Seguridad	51
2.1 Derecho a la Seguridad en el Marco Internacional	52
2.1.1 Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano	52
2.1.2 Declaración Universal de los Derechos del Humanos	54
2.1.3 Los Pactos de Nueva York	57
2.1.3.1 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	58
2.1.3.2 Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	60
2.1.4 Carta de la Organización de los Estados Americanos	61
2.2 Derecho a la Seguridad en el Marco Legal Nacional	68
2.2.1 La Seguridad en el Marco Legal Federal	68
2.2.2 La Seguridad en el Marco Legal de Michoacán de Ocampo	76
Capítulo 3 Panorama General y Particular de la Debilidad Estatal	83
3.1 Panorama General de la Debilidad Institucional en México	83
3.2 Panorama Particular de la Debilidad Institucional en Michoacán de Ocampo	96
3.2.1 Calidad Institucional y Percepción Ciudadana en Michoacán	97
3.2.2 Pobreza, Emigración y Carencias Sociales	104
3.3 Surgimiento del Narcotráfico y los Grupos de Autodefensa en Michoacán	110

3.3.1 El Narcotráfico en Michoacán	110
3.3.2 Los Grupos de Autodefensa en Michoacán	117
Capítulo 4 Análisis Político-Penal de los Grupos de Autodefensa; el Manejo Político Criminal y el Estado Fallido en Michoacán de Ocampo	120
4.1 Los Grupos de Autodefensa en Michoacán de Ocampo, Análisis Político-Penal	120
4.1.1 Encuadramiento Penal de los Grupos de Autodefensa a Nivel Federal	121
4.1.2 Encuadramiento Penal de los Grupos de Autodefensa a Nivel Local	128
4.2 Estado Simulado vs Estado de Derecho; Un gobierno Federal Excepcionado en el Manejo Político Criminal de Michoacán	133
4.3 La Categoría Estado Fallido Aplicada a Michoacán de Ocampo	150
4.3.1 Factibilidad de Aplicación del Estado Fallido a los Estados Integrantes de una Federación	151
4.3.2 El Estado de Michoacán de Ocampo como Estado Fallido	152
4.3.3 Análisis comparativo del estado fallido en Michoacán de Ocampo; las características del Estado Fallido según Norberto Emmerich.	157
Conclusiones	164
Propuesta	169
Bibliografía	173

## INTRODUCCIÓN

La presente investigación académica se constriñe al estado mexicano, particularmente al estado libre y soberano de Michoacán de Ocampo, el que resulta de particular interés debido a los acontecimientos de expoliación social por parte del crimen organizado mediante plena connivencia y negligencia del estado, el hartazgo de la población traducido en autotutela y finalmente el manejo político criminal efectuado por intervención del gobierno federal para el control de la situación, la reintegración de las instituciones estatales y con ello la restauración del estado de derecho.

La Investigación abarca el periodo de los años 2012 a 2015, correspondientes al análisis de los fenómenos de criminalidad, bajo desempeño institucional, captura del estado, hartazgo social y gestación de los grupos de autodefensa, su posterior expansión y permisión factual y finalmente el manejo político criminal que el gobierno federal hizo de estos a inicio de 2014 y hasta mediados de 2015.

Esta investigación busca aportar un estudio del Estado mexicano que aborda un problema coyuntural actual jurídico-político y social enfocado específicamente al fenómeno de criminalidad, ilegalidad e inseguridad pública que afecta gravemente a Michoacán de Ocampo a través de un análisis y enfoque político criminal por medio de la metodología cualitativa-cuantitativa con una aproximación epistemológica en parte iusfilosófica y iuspositivista en aras a establecer una composición, comprensión, explicación y aplicación iusrealista.

Conforme a lo anterior, mediante una crítica objetiva del estado mexicano serán señaladas las incapacidades gubernamentales para mantener el orden y brindar seguridad pública efectiva y eficaz a su población, así como para generar el bienestar social necesario que propicie armonía y estabilidad.

Si bien se trata de un tópico polémico que en lo general acusa la debilidad institucional nacional, se intenta evidenciar el fallo estatal de Michoacán de

Ocampo, partiendo de la identificación y calificación de hechos jurídicos, políticos y sociales concretos a partir de la conjugación de la teoría general garantista así como la teoría del estado fallido.

Se espera que a partir de lo anterior, se vuelvan predecibles y evitables, eventualidades similares en otros estados de la república por medio de la generación de un análisis que en el espacio prospectivo estimule una conciencia de respeto no sólo ciudadano sino estatal de la cultura de la legalidad, en pos del orden y la armonía social que tanta falta hacen a nuestro país.

Se tiene como problemática que en el Estado de Michoacán la política criminal del gobierno estatal ha fracasado. Los gobiernos estatal y municipales se encuentran inmersos en un círculo vicioso de corrupción y connivencia con la delincuencia organizada, por lo que el gobierno federal se ha visto obligado a utilizar las fuerzas federales y a intervenir por medio de una comisión especial para dar orden, reavivar artificialmente las instituciones y restaurar el estado de derecho prácticamente inexistentes, cuyo resultado de su inoperancia generó una serie de vacíos de poder y procesos anómicos a lo largo de diversos municipios desembocando en la creación de grupos de autodefensa.

De tal suerte se intentará demostrar que Michoacán de Ocampo, por sus propias dinámicas sociales, la misma cifra oficial y la percepción ciudadana, se encuentra en los parámetros de calificación de Estado fallido, luego entonces, el establecimiento y cumplimiento de las funciones de seguridad, prevención y combate del delito, son únicamente funciones declaradas y formas de control que no corresponden a los parámetros de revisión o análisis real.

En términos generales se pretende identificar los aspectos que permiten considerar a un estado como fallido, a partir de la observación y calificación de hechos sociales, políticos, jurídicos y económicos particularmente evidentes, partiendo de la concepción del estado como garante de seguridad y bienestar; para aplicar lo anterior a la crisis y situación actual en Michoacán de Ocampo,



por lo que hace a su bajo desempeño institucional reflejado en su capacidad para proveer bienes políticos a sus habitantes, el estado paralelo, la expoliación social, el hartazgo de la población que decantó en la gestación de grupos de autodefensa, el manejo político criminal realizado por el gobierno federal y las implicaciones políticas y jurídicas que todo lo anterior conlleva.

El primer capítulo de este trabajo de investigación corresponde al marco teórico; a través de este se establecerá la postura del estado moderno como garante de la seguridad de las personas, abordando la teoría general garantista de Luigi Ferrajoli. Acto seguido se analizará la teoría del estado fallido, que un inicio caracterizó como fallidos o fracasados a todos aquellos estados que veían perdido el monopolio del uso de la fuerza física. Sin embargo ésta teoría, se nutrió posteriormente de valoraciones sociológicas para determinar el nivel de un estado respecto del cumplimiento o provisión de bienes políticos a sus habitantes. Es entonces que a través de estas dos teorías, se dibuja una escala de calificación de desempeño de estados, que va de la fortaleza o garantismo institucional, a la debilidad, y de ahí al fallo estatal y como último momento o instancia más grave de fallo, el colapso del estado mismo.

El segundo capítulo se encuentra destinado al marco jurídico, por lo tanto y en atención a la teoría general garantista así como a la teoría del estado fallido, se señalarán los derechos relativos a la seguridad, pactados y establecidos desde el ámbito internacional, así como el nacional, que tanto a nivel federal como local, debe reconocer y garantizar efectivamente el estado a sus habitantes. Al tenor de lo anterior se desarrollan tres ejes jurídico-explicativos; el primero de ellos contemplará las normas jurídicas relativas a la seguridad jurídica como punto de partida para el establecimiento del estado de derecho y particularmente al monopolio del uso de la fuerza, como segundo elemento, las normas relativas a la seguridad pública, fin principal del estado y finalmente, el marco normativo referente a la seguridad integral o social, como aspecto inherente y referente a los modernos estados sociales de derecho.

En el tercer capítulo de investigación se desarrollará el marco descriptivo, con el ánimo de evidenciar el desgaste institucional, en primer término por lo que hace al aspecto o estado que guarda el país, base sobre la que desarrollan sus actividades los estados de la república, de tal suerte se tomará como objeto de análisis y descripción general al Plan Nacional de Desarrollo (2013-2018). En segundo término y siguiendo la metodología deductiva, se analizará y describirá la situación que guarda el estado de Michoacán de Ocampo; para lograr evidenciar el desgaste y debilidad del mismo, se tomará como objeto de estudio el Plan de Desarrollo Integral del Estado de Michoacán (2012-2015). Como último y tercer aspecto, se realiza una breve descripción del surgimiento del narcotráfico en México y Michoacán, así como del surgimiento de los grupos de autodefensa y el análisis de la relación existente entre ambos elementos.

Como cuarto y último capítulo, se desarrollará el marco analítico, por medio del cual se identificará la naturaleza política y jurídico-penal de los grupos de autodefensa, desde los códigos penales federal y local, en ánimos de determinar si estos, aunados a los distintos indicadores socioeconómicos y al claro manejo extralegal de los grupos de autodefensa, son la plena manifestación del estado fallido en Michoacán. Acto seguido se entablará y discutirá la posibilidad de aplicación del término estado fallido a los estados integrantes de una federación, partiendo del análisis jurídico-político respecto de las formas de estado y Finalmente se confrontarán las características teóricas de un estado fallido con las características presentes en el estado de Michoacán de Ocampo en el periodo 2012-2015, lo que permitirá concluir y determinar la situación jurídica, política y social de aquella entidad.

Como últimos elementos del presente trabajo de investigación, se arribará a conclusiones dirigidas a calificar el desempeño y situación ocurrida en el estado de Michoacán de Ocampo en el periodo 2012-2015, en aras a comprobar o negar la hipótesis planteada. A su vez se realizará una propuesta de solución que permita concebir a la seguridad desde un aspecto moderno, y del tal modo la ubique como elemento indispensable del orden, paz pública y bienestar social.

## CAPÍTULO I

### ESTADO GARANTE Y ESTADO FALLIDO

El primer capítulo de este trabajo de tesis corresponde al marco teórico, en este se utilizarán los métodos jurídico-realista, comparativo y hermenéutico para exponer dos teorías, entendidas como las dos caras de una moneda. La primera es la Teoría General Garantista del jurista italiano Luigi Ferrajoli, en ésta se concibe al estado como garante de la seguridad y el bienestar, partiendo de conceptos en sus aspectos sustanciales o estrictos, siendo estos, el estado de derecho, los derechos fundamentales, la democracia constitucional, y finalmente la legitimación interna de las normas y la legitimación externa del estado por medio de los conceptos Autopoiesis y Heteropoiesis. Acto seguido el autor italiano identifica y explica una crisis más o menos común a todos los estados, compuesta principalmente por la simulación de la legalidad, la desregulación o deslegislación y por último la crisis de seguridad dada por la pérdida del monopolio de la coacción física del estado.

La segunda es la Teoría del Estado Fallido, misma que concibe y define al estado desde el fin para el cual fue creado, la seguridad, para atribuirle la connotación de fallido cuando no es capaz de garantizar este fundamental aspecto. A su vez y conforme al paso del tiempo esta teoría se nutrió de la calificación de los aspectos políticos y sociales relativos al bienestar integral, por lo que actualmente hace énfasis en características tales como la pobreza, guerras civiles, violencia extrema, corrupción, impunidad, instituciones débiles, etc. Esta teoría nació en 1992 y ha sido ampliada desde entonces debido a las fuertes crisis de seguridad y pobreza que algunos estados enfrentan, principalmente los países africanos e islámicos, sin que ello impida el análisis actual respecto de países latinoamericanos en vía de fallo.

Con base a las dos teorías anteriores se demostrará que el estado como ente supra ordenado asume la postura de garante de la seguridad física, la seguridad jurídica y seguridad social y por ende al no lograr esos cometidos deviene en fallido, es decir que ha fallado en alcanzar los fines para los cuales fue creado por la comunidad.

## **1.1 Garantismo y Crisis del Estado**

La teoría general garantista parte de tres pilares, el estado de derecho sustancial con la consiguiente positivación de los derechos fundamentales, la democracia constitucional y finalmente la legitimación interna de las normas y la legitimación externa del estado. Por su parte como ya se mencionó, la crisis de los estados modernos se da en función de tres aspectos, la simulación de legalidad, la desregulación o deslegislación y finalmente la pérdida del monopolio de la fuerza.

Se comienza entonces por la explicación del estado de derecho, por lo que a continuación se abordan algunas nociones introductorias.

### **1.1.1 Estado de Derecho**

Una de las teorías que trata de explicar la naturaleza del estado es aquella que lo identifica y lo iguala al derecho, "Teoría de la identidad" de Hans Kelsen, ésta subraya la importancia de señalar la relación entre estado y derecho. De acuerdo al autor, el estado no es más que "el sistema del orden jurídico vigente", por lo que en interpretación de Pérez Porrúa, si esto fuese cierto "el estado se reduce a un sistema de normas, cristalizándose en el derecho positivo", o lo que es igual a afirmar que el estado es el ordenamiento jurídico en sí mismo<sup>1</sup>.

La teoría de la identidad es falsa pues confunde al estado con una parte sustancial del mismo, el derecho, además de que excluye la realidad sociológica, pues concibe a los hechos sociológicos como ajenos a los hechos estatales, perdiendo así de vista que dicha realidad sociológica incide en la creación del derecho y del estado, luego entonces lo importante según Porrúa es explicar la relación que existe entre estos dos conceptos<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Porrúa Pérez, Francisco, *Teoría del Estado*, 39° ed., México, Porrúa, 2005, pp. 157 y 158.

<sup>2</sup> Cfr. *Ibid.*, pp. 163 y 164.

Porrúa asevera que el estado sin el derecho es un simple fenómeno de fuerza, el derecho sin el estado es una simple idealidad normativa, además si el estado y derecho fuesen lo mismo se confunde el todo con la parte, por lo tanto la proposición correcta es estado con derecho, lo que equivale a "estado de derecho", siendo la combinación que otorga la denominación de estado moderno<sup>3</sup>. Sin embargo, para explicar el estado de derecho y la relación que guardan es menester estudiar tanto su consideración *lato* como *stricto*, también llamada formal y sustancial.

#### **1.1.1.1 Definición Abierta, Formal o Lato**

Para Ferrajoli, Estado de Derecho es un concepto amplio y genérico en el devenir de la historia del pensamiento político. Ferrajoli menciona una distinción hecha por Bobbio en cuanto a que éste puede ser dos cosas: *gobierno sub lege* y *gobierno per leges*. Un gobierno en el aspecto per leges sería el que actúa mediante leyes generales y abstractas, es decir, un estado netamente discrecional que opera bajo las situaciones generales establecidas en la norma, mientras que el gobierno sub leges es el que se haya sometido a las leyes, actuando de tal suerte bajo fundamentos legales específicos<sup>4</sup>.

A su vez *sub leges* puede entenderse en dos sentidos: en sentido débil, por el cual todo poder debe ser conferido por la ley y ejercido en las formas y procedimientos por ella establecidos; por lo tanto en el sentido débil son estados de derecho todos los estados, incluso los autoritarios y más aún los totalitarios siempre y cuando cuenten con ordenamientos jurídicos<sup>5</sup>.

#### **1.1.1.2 Definición Cerrada, Sustancial o Estricto**

En el sentido fuerte de *sub leges*, dice Ferrajoli que son aquellos estados constitucionales que no solo incorporan límites normativos relativos a la forma sino

---

<sup>3</sup> Cfr. *Ibid.*, pp. 164-166.

<sup>4</sup> Cfr. Ferrajoli, Luigi, *Derecho y Razón: Teoría Del Garantismo Penal*, Madrid, Trotta, 1995, p. 856.

<sup>5</sup> *Idem.*

también en cuanto a la sustancia. Mientras que la legalidad en sentido amplio simplemente exige que sean predeterminados por ley los procedimientos y formalidades requeridos para realizar actos de molestia o privación de derechos a las esferas jurídicas individuales, la legalidad en sentido estricto o sustancial, exige además que las normas legales sustantivas estén pre-configuradas y ceñidas, mediante obligaciones y prohibiciones, esto es, que el estado debe ser limitado por la ley, condicionado no sólo en sus formas sino también en sus contenidos<sup>6</sup>.

Estado de derecho formal y estado de derecho sustancial, expresados como *rex facit legem*, gobierno de los hombres, por el cual el rey hace la ley, es la contraposición de "*lex facit regem*", el gobierno de las leyes, donde la ley hace al rey, con el que nace el estado de derecho moderno<sup>7</sup>.

De acuerdo al Diccionario de Derecho de Rafael de Pina y Rafael de Pina Vara, "El Estado de Derecho es aquel cuyo poder se encuentra determinado por preceptos legales, de tal modo que no puede exigir de sus miembros ninguna acción u omisión que no tenga su fundamento en la existencia de una norma jurídica preestablecida"<sup>8</sup>.

La anterior definición, aunque siendo de hecho moderna podría fácilmente encuadrarse al tipo de gobierno sub lege de sentido débil, puesto que aun siendo que menciona las palabras "preceptos legales", éstas bien pueden referirse a un aspecto meramente formal y no sustancial del derecho, olvidando así Pina Vara la validez ético-moral del contenido mismo, que se traduce en la positivación y protección efectiva de derechos fundamentales.

Por lo anterior y para el entendimiento de la teoría general garantista, Ferrajoli señala que "El término estado de derecho se usa aquí en la segunda de ambas acepciones; y en este sentido es sinónimo de garantismo. Por eso designa no

---

<sup>6</sup> Cfr. *Idem*.

<sup>7</sup> Cfr. *Idem*.

<sup>8</sup> De Pina, Rafael y Rafael de Pina Vara, *Diccionario de Derecho*, 27ª ed., México, Porrúa, 1999, p. 276.

simplemente un estado legal o regulado por la ley, sino un modelo de estado nacido con las modernas Constituciones”<sup>9</sup>. De acuerdo a Ferrajoli ese estado garante se encuentra caracterizado por dos planos, uno formal y otro sustancial, mientras que para el primero implica únicamente el principio de legalidad, para el segundo, “los poderes del estado se encuentran al servicio de la garantía de los derechos fundamentales de los ciudadanos”<sup>10</sup>.

De acuerdo a lo ya mencionado, resulta indispensable que un estado de derecho en sentido fuerte no sólo defina y establezca en su ordenamiento legal mecanismos constitucionales de control de la actividad irregular del estado que impidan el ejercicio arbitrario e ilegítimo del poder, sino que los órganos legislativo, ejecutivo y judicial tomen en consideración para la creación y aplicación del derecho a la “*lurisprudencia*”, definida en su sentido original y antiguo como conocimiento o ciencia del Derecho, como atinadamente fue concebida por Ulpiano como *Prudentia* y *Sapientia* al decir: “*Divinarum, atque humanarum rerum notitia justi adque injusti scientia*”, es decir, el “conocimiento de las cosas humanas y divinas, la ciencia de lo justo y de lo injusto”.

De este modo legislar, juzgar y ejecutar no se asimila al tan ya denunciado modo mecánico de creación, aplicación y subsunción de la realidad al Derecho, (falacia normativa a través de la famosa derivación deductiva-lógico-formal), sino que se parte de la prudencia o valoración de lo justo e injusto que deviene en sapiencia, contemplando la realidad en su totalidad y no en erudición como cuestión del deber ser, o correcto e incorrecto por técnica legislativa, tal y como acertadamente lo critica Acevedo Cedillo.

Para último, es importante mencionar someramente la teoría del Trialismo del alemán Werner Goldschmidt que desarrolla la concepción tridimensional y sostiene que el fenómeno jurídico es una totalidad compleja denominándola “Mundo

---

<sup>9</sup> Ferrajoli, Luigi, *op. cit.*, p. 856.

<sup>10</sup> *Idem.*

Jurídico”; por lo tanto se compone de tres grandes elementos: conductas, normas y valores, (Sociología, Derecho y Axiología), presentes en cualquier experiencia jurídica; y solamente atendiendo a estos tres elementos es posible realizar justicia en la sociedad y en las normas. Además establece que todas aquellas tesis que intentan captar y explicar el fenómeno jurídico en sólo alguna de sus tres dimensiones pueden tildarse de infradimensionalistas, afirmación con la que ataca al positivismo y su ilusa pretensión de hacer del Derecho una ciencia pura y aislada<sup>11</sup>.

Importante y concordante en este aspecto la opinión de Serra Rojas acerca del fin que debe perseguir el Estado:

El Estado no debe ser una facción que gobierna con exclusividad, ni una organización al servicio de grupos privilegiados. Su finalidad es servir a todos sin excepción, procurando mantener el equilibrio y la justa armonía de la vida social. La idea del interés público es determinante en las instituciones políticas. Favorecer a un grupo con detrimento de otro, es crear profundas desigualdades sociales, que el Estado debe empeñarse en hacerlas desaparecer o al menos atenuarlas<sup>12</sup>.

### **1.1.2 Derechos fundamentales**

Mientras que en el estado totalitario estos no existen en ninguna forma, en el estado liberal se concibió al estado de derecho como fundado solamente por prohibiciones como garantía de los derechos del individuo, a no ser privado de los bienes pre-políticos (la vida, las libertades y la propiedad). Es así como las garantías liberales o negativas devinieron en deberes públicos negativos de no hacer o dejar vivir y dejar hacer, aspecto que les otorga la característica de prestaciones negativas<sup>13</sup>.

El paso del estado absolutista al estado liberal transformó al súbdito en ciudadano por medio de la positivación de los derechos naturales o pre-políticos, propios e

---

<sup>11</sup> Cfr. Goldschmidt, Werner, *Introducción filosófica al Derecho; La teoría trialista del mundo jurídico y sus horizontes*, 6ª ed., Buenos aires, Argentina, Ediciones Depalma, 1987, pp. 17 y 18.

<sup>12</sup> Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo*, 8a° ed., México, Porrúa, 1977, p. 22.

<sup>13</sup> Cfr. Ferrajoli, Luigi, *op. cit.*, p. 860.



inherentes y como resultado de la concepción iusnaturalista y se convirtió así en titular de derechos, ya no naturales sino constitucionales frente al estado<sup>14</sup>. Lo anterior refiere al tránsito del estado de fuerza al estado de derecho o más detalladamente, del estado iusnaturalista hobbesiano al contrato social, que se tradujo y se vio materializado en el pacto constitucional.

Al tenor de lo anterior para Ferrajoli "...el estado de derecho, entendido como sistema de límites sustanciales impuestos legalmente a los poderes públicos en garantía de los derechos fundamentales, se contrapone al estado absoluto", por tal razón, señala el autor que "La gran innovación institucional de la que nació el estado de derecho fue la positivización y constitucionalización de estos derechos...y cambia así la estructura del estado, a partir de ahora ya no absoluto sino limitado y condicionado", es decir que el estado posee ahora una soberanía limitada<sup>15</sup>.

Por su parte Reinhold Zippelius afirma que "la filosofía sobre la autonomía moral del individuo, la consideración legal de derechos fundamentales y derechos de libertad para éste, así como la teoría de la economía nacional libre, se fusionaron para restringir la acción del estado"<sup>16</sup>.

Ahora bien, las Constituciones de este siglo han reconocido otros derechos vitales o fundamentales: los derechos a la subsistencia, a la alimentación, al trabajo, a la salud, a la educación, a la vivienda, etc., llamados por Ferrajoli como "sociales" o también "materiales", son derechos o expectativas de comportamientos ajenos a los que deberían corresponder obligaciones o deberes públicos de hacer<sup>17</sup>.

Consecuentemente cuando un ordenamiento constitucional incorpora sólo prohibiciones, consistentes en prestaciones negativas en garantía de los derechos

---

<sup>14</sup> *Idem*.

<sup>15</sup> *Cfr. Ibid.*, pp. 859 y 860.

<sup>16</sup> *Cfr. Reinhold, Zippelius, Teoría General del Estado, Ciencia de la Política*, México, UNAM, 1985, traducción directa del alemán por Héctor Fix-Fierro, p. 304.

<sup>17</sup> *Cfr. Ferrajoli, Luigi, op. cit.*, p. 861.

de libertad, se le caracteriza como estado de derecho liberal, por el contrario cuando incorpora también obligaciones que requieren prestaciones positivas (dar o hacer) en garantía de derechos sociales, se caracteriza como estado de derecho social<sup>18</sup>. Por lo tanto en el estado social de derecho, afirma Reinhold que “los derechos fundamentales son la base para exigir prestaciones al estado o cuando menos para definir objetivos estatales, ya que las libertades son entendidas no como dádiva del *laissez faire et laissez passer*, “dejar hacer, dejar pasar”, sino como garantías de las condiciones materiales para el desenvolvimiento de la libertad”<sup>19</sup>.

### 1.1.2.1 Principios metajurídicos y realidad objetiva-jurídica

Desde el enfoque metajurídico, la corriente iusnaturalista los conceptualiza como derechos innatos o naturales al hombre. Los derechos fundamentales desde esta perspectiva se entienden como pre-estatales o pre-políticos en el sentido de no haber sido fundados o creados por ese ente artificial y colectivo que es el estado, cuya razón de ser centra a los derechos fundamentales como parámetros externos y objetivos de su organización, delimitación y disciplina<sup>20</sup>. Al respecto el autor concluye aseverando que los derechos naturales no son realidades objetivas y por ende no existen, sino que son principios axiológicos normativos de tipo extrajurídico.

Ahora bien, a contrario sensu se puede inferir como realidad objetiva, que los derechos innatos o naturales serán considerados como fundamentales en cuanto se encuentren establecidos o consagrados por el ordenamiento jurídico, En ese orden de ideas al ser el estado y el derecho producto por el hombre, los derechos fundamentales al interior de estos serán aquellos que conforme al lugar y al momento deban ser así tutelados conforme a las exigencias y demandas de la comunidad, variando así de momento a momento y lugar a lugar pudiendo abarcar incluso a aquellos que conforme la postura iusnaturalista no lo sean<sup>21</sup>.

---

<sup>18</sup> *Idem*.

<sup>19</sup> Reinhold, Zippelius, *op. cit.*, p. 318.

<sup>20</sup> Cfr. Ferrajoli, Luigi, *op. cit.*, p. 882.

<sup>21</sup> Cfr. *Ibid.*, pp. 883 y 884.

Desde la óptica lusnaturalista asegura Ferrajoli que: “lo natural no es el Estado, el poder, o el Derecho sino las personas y sus necesidades vitales; y lo artificial no es la libertad y la vida, sino sus garantías jurídicas y en general los deberes y los poderes instituidos por las normas positivas para tutelarlos y limitarlos”<sup>22</sup>.

### 1.1.2.2 Definición formal del Concepto derechos fundamentales

En ánimos de dar un acercamiento más práctico Ferrajoli establece una definición de derechos fundamentales:

Aquellos derechos subjetivos que corresponden universalmente a los seres humanos en cuanto dotados del *status* de personas, de ciudadanos o personas con capacidad de obrar; entendiendo por derecho subjetivo cualquier expectativa positiva o negativa adscrita a un sujeto por una norma jurídica; y por *status* la condición de un sujeto, prevista asimismo por una norma jurídica positiva, como la capacidad para ser titular de situaciones jurídicas y/o autor de los actos que son ejercicio de éstas<sup>23</sup>.

De acuerdo a Ferrajoli, “La previsión de tales derechos por parte del derecho positivo de un determinado ordenamiento es, en suma, condición de su existencia o vigencia en aquel ordenamiento”. El autor italiano abunda en la explicación de estos derechos y ofrece una tipología basada en tres *status* que sirven de parámetro de igualdad o desigualdad en la titularidad de los derechos fundamentales, estos son: “personalidad, ciudadanía y capacidad de obrar”.

Al respecto, afirma el italiano que la ciudadanía y la capacidad de obrar han quedado hoy como las únicas diferencias de *status* que aún delimitan la igualdad de las personas humanas. Y sobre estas se fundan dos grandes divisiones dentro de los derechos fundamentales; la que se da entre derechos de la personalidad y derechos de ciudadanía, que corresponden, respectivamente, a todos o sólo a los ciudadanos y la existente entre derechos primarios o sustanciales y derechos secundarios

---

<sup>22</sup> *Ibidem*, p. 882.

<sup>23</sup> Ferrajoli, Luigi, *Derechos y garantías: La ley del más débil*, 4ª ed., Madrid, Trotta, 2004, p. 37.

(instrumentales o de autonomía) que corresponden respectivamente a todos o solo a las personas con capacidad de obrar. De tal modo y de acuerdo al jurista italiano, cruzando las dos distinciones se obtienen cuatro clases de derechos<sup>24</sup>:

1) Los derechos humanos.- Que son los derechos primarios de las personas y conciernen indistintamente a todos los seres humanos, como, por ejemplo: el derecho a la vida y a la integridad de la persona, la libertad personal, la libertad de conciencia y manifestación del pensamiento, el derecho a la salud y a la educación y las garantías penales y procesales.

2) Los derechos públicos.- Que son los derechos primarios reconocidos sólo a los ciudadanos, como el derecho de residencia y circulación en el territorio nacional, los de reunión y asociación, el derecho al trabajo, el derecho a la subsistencia y a la asistencia de quien es inhábil para el trabajo.

3) Los derechos civiles.- Que son los derechos secundarios adscritos a todas las personas humanas capaces de obrar, como la potestad negocial, la libertad contractual, la libertad de elegir y cambiar de trabajo, la libertad de empresa, el derecho de accionar en juicio y, en general, todos los derechos potestativos en los que se manifiesta la autonomía privada y sobre los que se funda el mercado.

4) Los derechos políticos.- Que son los derechos secundarios reservados únicamente a los ciudadanos con capacidad de obrar, como el derecho de voto, el de sufragio pasivo, el derecho de acceder a los cargos públicos y, en general, todos los derechos potestativos en los que se manifiesta la autonomía política y sobre los que se fundan la representación y la democracia política.<sup>25</sup>

### **1.1.2.3 Derechos fundamentales, derechos humanos y garantías**

Los derechos humanos definidos por Faúndez Ledesma son:

Las prerrogativas que, conforme al Derecho Internacional, tiene todo individuo frente a los órganos del poder para preservar su dignidad como ser humano, y cuya función es excluir la interferencia del Estado en áreas específicas de la vida individual, o asegurar la prestación de determinados servicios por parte del estado, para satisfacer sus necesidades básicas y que reflejan las exigencias fundamentales que cada ser humano puede formular a la sociedad de que forma parte<sup>26</sup>.

---

<sup>24</sup> *Cfr. Ibid.*, p. 40.

<sup>25</sup> Estas cuatro clases de derechos son mencionadas conforme a la constitución italiana.

<sup>26</sup> Faúndez Ledesma, Héctor, *El sistema interamericano de protección de los derechos humanos*, 2ª ed., San José, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2004, pp. 5 y 6.

No obstante señala Carbonell que el concepto derechos humanos se suele utilizar con menos rigor jurídico pues muchas veces se hace referencia a estos como expectativas no previstas en norma jurídica alguna, con el objeto de reclamar lo que a algunos les puede parecer una actuación arbitraria e indebida de las autoridades. Cuestión que ha dado pie a algunos teóricos para referir el término de “derechos morales” a la concepción de algunos derechos humanos como derechos no jurídicos o no positivados en algún ordenamiento jurídico<sup>27</sup>.

Por su parte Pérez Luño citado por Miguel Carbonell menciona una posible consideración conjunta tanto internacional como nacional al señalar que:

Los derechos humanos suelen venir entendidos como un conjunto de facultades e instituciones que, en cada momento histórico, concretan las exigencias de la dignidad, la libertad y la igualdad humanas, las cuales deben ser reconocidas positivamente por los ordenamientos a nivel nacional e internacional. En tanto que la noción de los derechos fundamentales tiende a eludir a aquellos derechos humanos garantizados por el ordenamiento jurídico positivo, en la mayor parte de los casos en su normativa constitucional, y que suelen gozar de una tutela reforzada<sup>28</sup>.

En consecuencia, la diferencia entre derechos fundamentales y derechos humanos es el ámbito espacial en que son considerados, es decir, serán derechos fundamentales en cuanto sean reconocidos como tal al interior de un país (principalmente en su constitución) y son derechos humanos los que de manera internacional se contemplan como propios a todos los hombres, sin distinción del lugar en que se encuentren, pudiendo ser concordantes en ámbitos de reconocimiento, lo que genera una tutela reforzada. Sin embargo, de acuerdo a la teoría general garantista, los derechos humanos son la categoría principal de los derechos fundamentales, existiendo como categorías secundarias los derechos públicos, civiles y políticos.

---

<sup>27</sup> Carbonell, Miguel, *Los derechos fundamentales en México*, México, Serie Doctrina Jurídica, Núm. 185, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM/CNDH, 2004, p. 8.

<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=1408> (Consultado el 10 de Marzo de 2014)

<sup>28</sup> Pérez Luño, Antonio E., *Los Derechos Fundamentales*, 4ª ed., Madrid, Tecnos, 1991, pp. 46 y 47. *cit. pos. Ibid.*, p. 9.

Ahora bien, los conceptos derechos fundamentales, derechos humanos y garantías individuales no son equivalentes. Fix-Zamudio citado por Carbonell, señala que “En sentido moderno una garantía constitucional tiene por objeto reparar las violaciones que se hayan producido a los principios, valores o disposiciones fundamentales”<sup>29</sup>. En concordancia para Ferrajoli, “las garantías no son otra cosa que las técnicas previstas por el ordenamiento para reducir la distancia estructural entre normatividad y efectividad, y, por tanto, para posibilitar la máxima eficacia de los derechos fundamentales en coherencia con su estipulación constitucional”<sup>30</sup>.

Señala Carbonell que el autor italiano es quien con mayor agudeza ha estudiado el alcance de dichos conceptos, en el entendido de la idea de que no son lo mismo, pues las garantías son obligaciones de hacer o no hacer que derivan de derechos<sup>31</sup>.

La tipología elaborada por Ferrajoli respecto a las garantías es la siguiente<sup>32</sup>:

a) Garantías Liberales.- Dirigidas a asegurar la tutela de los derechos de libertad, consisten esencialmente en técnicas de invalidación o de anulación de los actos prohibidos que las violan.

b) Garantías Sociales.- Orientadas a asegurar la tutela de los derechos sociales, consisten en técnicas de coerción y/o de sanción contra la omisión de las medidas obligatorias que las satisfacen.

c) Garantías primarias.- Consisten en expectativas negativas o positivas que corresponden a obligaciones de prestación o prohibiciones de lesión.

d) Garantías secundarias.- Las obligaciones de reparar o sancionar judicialmente las lesiones de los derechos, es decir, las violaciones de sus garantías primarias.

La errónea asociación de términos ha forzado la interpretación judicial:

GARANTIAS INDIVIDUALES. NO SON DERECHOS SUSTANTIVOS,  
SINO QUE CONSTITUYEN EL INSTRUMENTO CONSTITUCIONAL  
PARA SALVAGUARDAR ESTOS.

---

<sup>29</sup> Carbonell, Miguel, *op. cit.*, p. 6.

<sup>30</sup> Ferrajoli, Luigi, *Derechos y Garantías...*, *cit.*, p. 25.

<sup>31</sup> *Cfr.* Carbonell, Miguel, *op. cit.*, p. 7.

<sup>32</sup> *Cfr.* Ferrajoli, Luigi, *Derechos y Garantías...*, *cit.*, pp. 25 y 43.

Las garantías individuales que se encuentran consagradas en los artículos 14 y 16 constitucionales, como lo son la del debido proceso y la de fundamentación y motivación en todo acto de autoridad, como su nombre lo indica, garantizan la aplicación de la ley en cuanto a los procedimientos seguidos ante tribunales, con el objeto de proteger la integridad física, la libertad y los bienes, siendo estos, los derechos fundamentales del gobernado, entre otros; es decir, las garantías individuales, no son derechos sustantivos, sino que constituyen el instrumento constitucional establecido por la propia norma fundamental del país, para salvaguardar tales derechos.<sup>33</sup>

La diferencia entre derechos fundamentales, derechos humanos y garantías individuales responde a ámbito de reconocimiento y aspectos sustanciales y procedimentales de protección. Ferrajoli señala que “En todos los casos, el garantismo de un sistema jurídico es una cuestión de grado, que depende de la precisión de los vínculos positivos o negativos impuestos a los poderes públicos por las normas constitucionales y por el sistema de garantías que aseguran una tasa más o menos elevada de eficacia a tales vínculos”, donde “la ausencia de las correspondientes garantías equivale, en cambio, a una inobservancia de los derechos positivamente estipulados”<sup>34</sup>.

### **1.1.3 La Democracia Constitucional, Aspectos Formal y Sustancial**

Ferrajoli en palabras de Aguilera Portales y López Sánchez, establecen que el jurista y filósofo propone una nueva concepción de democracia constitucional, partiendo de dos divisiones, democracia formal y democracia sustancial. La primera relacionada al modo en que se toman las decisiones políticas y la segunda ligada al respeto y protección de los derechos fundamentales<sup>35</sup>.

---

<sup>33</sup> Carbonell, Miguel, *op. cit.*, p.8., Tesis aislada, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, t. IV, Octubre de 1996, novena época, sexto tribunal colegiado en materia civil del primer circuito, registro No. 201169, tesis aislada, I. 6º.C .28 K, p. 547.

<sup>34</sup> Ferrajoli, Luigi, *Derechos y Garantías...*, *cit.*, pp. 25 y 43.

<sup>35</sup> *Cfr.* Aguilera Portales, Rafael Enrique y López Sánchez, Rogelio, “Los derechos fundamentales en la teoría jurídica garantista de Luigi Ferrajoli”, *cit. pos.* Aguilera Portales, Rafael Enrique (coord.), *Nuevas Perspectivas y Desafíos en la Protección de los Derechos Humanos*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, serie Estudios Jurídicos, Núm. 180, UNAM, 2011, p. 55.  
<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=2977> (consultado el 20 de Marzo de 2014)

Norberto Bobbio define la democracia como “un conjunto de reglas que establecen quién está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué procedimientos”. Ferrajoli asimila este concepto como procedimental o formal<sup>36</sup>.

Autores como Kelsen, Schumpeter y Dahl igualmente refieren a la democracia como aseguradora de resultados políticos concretos. Tal aspecto meramente formal iguala a la democracia como sistema político al sistema económico o de mercado. Bajo este modelo, la democracia es meramente representativa, en busca de la simple opinión de los ciudadanos no abarcando más que un conjunto de reglas procedimentales para la toma de decisiones colectivas, por lo que la actuación democrática del ciudadano se reduce a periódicas participaciones electorales<sup>37</sup>.

Por lo expuesto y en análisis del iusfilósofo italiano, Aguilera Portales y López Sánchez señalan que se trata de una visión economicista de democracia, enmascarada con una falsa legitimación de modelo democrático. De esta manera el sistema político es una democracia competitiva de mercado que atiende a fines realistas y pragmáticos, se trata de un burdo mercado electoral<sup>38</sup>.

Debido a lo anterior, Ferrajoli propone una redefinición del concepto democracia:

...en un sentido no formal y político sino sustancial y social de «democracia», el estado de derecho equivale a la democracia: en el sentido de que refleja, más allá de la voluntad de la mayoría, los intereses y las necesidades vitales de todos. En este sentido, el garantismo, como técnica de limitación y de disciplina de los poderes públicos dirigida a determinar lo que los mismos no deben y lo que deben decidir, puede muy bien ser considerado el rasgo más característico (no formal, sino) estructural y sustancial de la democracia: las garantías, tanto liberales como sociales, expresan en efecto los derechos fundamentales de los ciudadanos frente a los poderes del estado, los intereses de los débiles respecto a los de los fuertes, la tutela de las minorías marginadas o discrepantes respecto a las mayorías integradas, las razones de los de abajo respecto a las de los de arriba<sup>39</sup>.

---

<sup>36</sup> Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003, p. 24. *cit. pos. Ibid.*, p. 59.

<sup>37</sup> *Cfr.* Aguilera Portales, Rafael Enrique y López Sánchez, Rogelio, *op. cit.*, p. 59.

<sup>38</sup> *Idem.*

<sup>39</sup> Ferrajoli, Luigi, *Derecho y Razón...*, *cit.*, p. 864.



Esto es lo que Ferrajoli denomina “ley del más débil”, que no es más que la positivación de derechos fundamentales. Bajo esta nueva concepción, el autor denomina democracia sustancial o social, al Estado de Derecho dotado de garantías efectivas, tanto liberales como sociales, y democracia formal o política al estado político representativo. Sin embargo, Ferrajoli considera una noción conjunta que identifica como democracia formal a las normas secundarias que la enuncian, es decir, “el qué, cómo y quiénes” deciden, mientras que las normas primarias propias de la democracia sustantiva determinan “el qué” se debe o no se debe decidir.<sup>40</sup>

#### **1.1.4 Legitimación Interna y Externa del Estado**

Los conceptos autopoyesis y heteropoyesis asocian la legitimación del estado bajo un referente utilitarista. De tal suerte para las doctrinas autopoyéticas el estado es un fin, que fija valores ético-políticos de carácter supra-social y supra-individual para instrumentar y guiar el derecho a su auto-conservación, mientras que para las doctrinas heteropoyéticas, por el contrario, el estado es un medio legitimado únicamente a fin de garantizar los derechos fundamentales de los ciudadanos, deviniendo en políticamente ilegítimo si no los garantiza o, peor aún, si los viola<sup>41</sup>.

Por lo tanto, la visión autopoyética del estado subordina a la sociedad con el objeto de preservarse así mismo mediante la reproducción del sistema ideológico instrumentado en el derecho, por el contrario, la visión heteropoyética del estado se funda en el sentir de la sociedad y las personas que la componen, consideradas ellas mismas como fines y valores con respecto a los cuales existe el estado, el que es un medio instituido para su tutela, al igual que lo es el derecho, un artificio del hombre para regular la vida en sociedad y limitar al estado en su actuar<sup>42</sup>.

En conclusión, afirma Ferrajoli que son autopoyéticas todas las doctrinas de legitimación desde arriba y adentro, mientras que para las doctrinas

---

<sup>40</sup> Cfr. *Ibid.*, pp. 864 y 865.

<sup>41</sup> Cfr. *Ibid.*, p. 881.

<sup>42</sup> *Idem.*

heteropoyéticas, la legitimación política del derecho y del estado proviene de fuera o desde abajo, es decir, de la sociedad<sup>43</sup>.

### 1.1.5 La Teoría General Garantista en Tres Acepciones

A partir de las categorías conceptuales explicadas es posible abordar esta teoría iusfilosófica creada por el jurista italiano Luigi Ferrajoli, que tiene como punto total la protección a los derechos fundamentales. El autor postula la función del derecho “como un sistema artificial de garantías constitucionalmente pre-ordenado a la tutela de los derechos fundamentales<sup>44</sup>”.

El autor italiano propone 3 acepciones para explicar el garantismo, en la primera acepción el garantismo es el principal rasgo del estado de derecho, en ese sentido se usa en la segunda forma que tiene (*Sub leges* en sentido fuerte) y es sinónimo de Garantismo por cuanto establece la positivación de derechos fundamentales y un modelo efectivo de medios de invalidación del ejercicio arbitrario del poder, así como para la satisfacción de las necesidades colectivas en atención de la protección de las garantías positivas o sociales<sup>45</sup>.

En la segunda, designa una teoría jurídica de la validez y de la efectividad, es decir que refiere a la dicotomía entre modelos normativos (tendencialmente garantistas) y prácticas operativas (tendencialmente anti-garantistas); la teoría que propone Ferrajoli es una teoría de la divergencia entre normatividad y realidad, entre derecho válido y derecho efectivo ambos vigentes, (deber y ser)<sup>46</sup>, se trata entonces en palabras del autor, de una perspectiva interna, científica y jurídica para evidenciar las antinomias y por lo tanto “designa una teoría jurídica que permite la crítica y la deslegitimación interna de las normas vigentes inválidas<sup>47</sup>”.

---

<sup>43</sup> *Ibidem*, pp. 881 y 882.

<sup>44</sup> Ferrajoli, Luigi, *Derechos y Garantías...*, cit., p. 19.

<sup>45</sup> Cfr. Ferrajoli, Luigi, *Derecho y Razón...*, cit., pp. 856 y 880.

<sup>46</sup> *Ibidem*, pp. 852 y 853.

<sup>47</sup> *Ibidem*, p. 880.

Por último, en la tercera acepción designa una doctrina filosófico-política que permite la crítica y la deslegitimación externa de las instituciones jurídicas positivas<sup>48</sup>. Es una doctrina de la fundamentación externa del estado en los derechos vitales de los ciudadanos, referencia directa a la democracia sustancial<sup>49</sup>.

Garantismo de este modo designa una filosofía política que impone al derecho y al estado la carga de la justificación externa conforme a los bienes y a los intereses cuya tutela y garantía constituye precisamente la finalidad de ambos. Así mismo equivale a un punto de vista únicamente externo, a los fines de la legitimación y de la deslegitimación ético-política del derecho y del estado<sup>50</sup>. Y continúa el autor señalando que El garantismo sirve como doctrina de la fundamentación externa del estado en los derechos fundamentales de los ciudadanos. Equivale a una reinterpretación del contractualismo clásico como esquema de justificación del estado en cuanto instrumento de tutela de derechos<sup>51</sup>.

En resumen, el Garantismo es sinónimo de estado de derecho bajo la positivación de derechos fundamentales y un modelo normativo para combatir los actos irregulares del estado por lo que se designa también la posibilidad de hacer crítica a la validez y efectividad de las normas jurídicas desde el plano de legitimación interna; y finalmente como doctrina filosófico-jurídica permite la crítica de las instituciones jurídicas positivas bajo la concepción y fundamentación heteropoyética del derecho y el estado. Por ende se puede decir que el Garantismo contempla al estado desde una perspectiva utilitarista, es decir, al servicio de la comunidad.

### **1.1.6 La Crisis del Estado Moderno**

Ferrajoli reconoce la existencia de una crisis más o menos común a los estados, que el asimila con una crisis del Derecho<sup>52</sup>. Esta crisis se expresa principalmente

---

<sup>48</sup> *Idem*.

<sup>49</sup> *Cfr. Ibid.*, p. 883.

<sup>50</sup> *Cfr. Ibid.*, p. 853.

<sup>51</sup> *Cfr. Ibid.*, p. 883.

<sup>52</sup> Ferrajoli, Luigi, *Derechos y Garantías...*, *cit.*, p. 15.

en una crisis de la legalidad, crisis legislativa marcada por la deslegislación o desregulación y crisis del monopolio del uso de la fuerza, de tal suerte:

Es evidente que esta triple crisis del derecho corre el riesgo de traducirse en una crisis de la democracia, misma que equivale a una crisis del principio de legalidad, es decir, de la sujeción de los poderes públicos a la ley, en la que se fundan tanto la soberanía popular como el paradigma del Estado de derecho. Y se resuelve en la reproducción de formas neo-absolutistas del poder público, carentes de límites y de controles gobernadas por intereses fuertes y ocultos, dentro los ordenamientos<sup>53</sup>.

En consecuencia, el autor postula al sistema garantista para remediar el caos normativo, la proliferación de fuentes, la violación sistemática de las reglas por parte de los titulares del poder público, la ineficacia de los derechos, la incertidumbre e incoherencia del ordenamiento jurídico actual<sup>54</sup>.

De igual manera afirma el autor que en esta crisis del estado moderno, existe en su interior de manera casi parasitaria un:

“...gigantesco sistema de corrupción que envuelve a la política, la administración pública, las finanzas y la economía, y que se ha desarrollado como una especie de estado paralelo, desplazado a sedes extra-legales y extra-institucionales, gestionado por las burocracias de los partidos y por los lobbies de los negocios y que tiene sus propios códigos de comportamiento<sup>55</sup>”.

Se establece hasta aquí de manera general la crisis del estado moderno, para desarrollar inmediatamente y de manera más específica lo que considera los tres puntos claves de la crisis de los estados, causantes de la inestabilidad e ineficacia.

#### **1.1.6.1 Crisis y Simulación de legalidad**

La crisis del principio de legalidad se define por el autor como “la pérdida del valor vinculante asociado a las reglas por los titulares de los poderes públicos expresada

---

<sup>53</sup> *Ibidem*, p. 17.

<sup>54</sup> *Cfr. Ibid.*, p. 18.

<sup>55</sup> *Cfr. Ibid.*, p. 15. El autor refiere a Francia, España e Italia, no obstante se considera aplicable al tema de investigación tanto para el aspecto general de México, como para Michoacán.

en la ausencia o ineficacia de los controles, y por tanto en una variada y llamativa fenomenología de la ilegalidad del poder”<sup>56</sup>. Sin embargo, puede observarse igualmente en el actuar de la ciudadanía, que con un determinado conocimiento de las normas jurídicas más básicas, ha entrado en una etapa de deslegitimación de la autoridad, provocado por el olvido y marginación que sufren por parte de aquel

Esta ilegalidad se manifiesta en forma de crisis constitucional cristalizada en la progresiva degradación del valor de las reglas del juego institucional y del conjunto de límites y vínculos que las mismas imponen al ejercicio de los poderes públicos<sup>57</sup>.

Lo anterior resulta en un problema común a todas las democracias avanzadas, la creciente anomia del estado contemporáneo, dada por la masiva expansión de las funciones del estado y sus espacios de discrecionalidad en la vida social y económica, así como la reducción de la capacidad regulativa del derecho y su inseparable falta de efectividad de las técnicas de garantía, la tendencia del poder político a liberarse de los controles jurídicos y a desplazarse a sedes invisibles y extra-institucionales, (razones de estado y estado paralelo).

A manera de crítica lo denuncia Víctor M. Ramos al decir que en México “Urge poner fin al simulacro de legalidad que ha caracterizado al autoritarismo mexicano. Hay que dejar de ver las leyes como una aspiración, como el catálogo de los buenos deseos. Las leyes están sobrepolitizadas. Necesitamos una ley que funde y limite el poder, no que exprese los buenos deseos y decisiones del soberano<sup>58</sup>”.

#### **1.1.6.2 Crisis Legislativa y Desregulación**

Este tipo de crisis se asocia al estado social y consiste en la inflación legislativa, lo que provoca una creciente falta de certeza, oscuridad y dificultad de conocimiento

---

<sup>56</sup> *Cfr. Idem.*

<sup>57</sup> *Idem.*

<sup>58</sup> M. Ramos, Víctor, “El derecho a vivir sin miedo”, *Gaceta de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco* (CEDHJ), Núm. 12, año V, Abril-Junio de 1998, p. 43.

del derecho que favorece una adicción al ilegalismo difuso, resta credibilidad y eficacia a las acciones del estado y ofrece, en consecuencia, el mejor caldo de cultivo a la corrupción y al arbitrio. De tal suerte los gobiernos actuales sufren un déficit de legitimación por el que se han visto afectados<sup>59</sup>.

De acuerdo a Ferrajoli, la inflación legislativa es provocada por la presión de los intereses sectoriales y corporativos, siendo aquí donde nace la llamada desregulación o deslegislación<sup>60</sup>, “una producción normativa manipulada, una especie de tiranía legislativa a favor de una oligarquía empresarial de tipo transnacional, que ha provocado un estado de descomposición y terror social”<sup>61</sup>.

De acuerdo a lo anterior:

Este proceso desarticulador del estado que busca desregular cada uno de los espacios de intervención como economía, administración de bienes públicos, cultura, educación y en general todas las instituciones sociales en que tenga injerencia y excluya la intervención de los particulares para generar ganancias privadas, ha dejado una secuela de desorden e incertidumbre, pobreza, desempleo, acumulación brutal de riqueza en unos cuantos, surgimiento de nuevas dimensiones del crimen y muchos otros procesos de descomposición social que confinan al individuo a la precariedad dentro de la vida colectiva y supuestamente segura”. Proceso también conocido como regulación-desregulación y más concretamente como Reforma del Estado.<sup>62</sup>

Ferrajoli explica las implicaciones y manifestaciones de dicha oligarquía empresarial y su relación con la ausencia garantista en los estados sociales de derecho:

“...a falta de mecanismos de garantía, la satisfacción de derechos que ha quedado confiada a los sistemas de “*welfare*” a una onerosa y compleja mediación política y burocrática que con sus enormes espacios de discrecionalidad constituye la principal fuente de despilfarros, costes y sobre todo ineficacia. En otras palabras, el Estado social, al no hallar respaldo en modelos teórico-jurídicos equiparables a los que se

---

<sup>59</sup> Cfr. Ferrajoli, Luigi, *Derecho y Razón...*, cit., p. 10.

<sup>60</sup> Cfr. Ferrajoli, Luigi, *Derechos y Garantías...*, cit., p. 16.

<sup>61</sup> Álvarez León, José Antonio y Maciel Garduño, Alejandra, “Neoliberalismo. La Desregulación Como Razón de Estado”, cit. pos. Fernández Ruiz, Jorge (Coord.), *Revista del Posgrado en Derecho de la UNAM*, Vol., 7 núm. 13, Julio-Diciembre 2011, UNAM, p. 129.

<sup>62</sup> *Ibidem*, p. 140.

encuentran en la base del Estado liberal, se ha desarrollado sin ningún proyecto garantista, por medio de una caótica acumulación de leyes, aparatos y prácticas político-administrativas”<sup>63</sup>.

### 1.1.6.3 Crisis de Seguridad/Fracaso del Monopolio del Uso de la fuerza

En la manera en que surge el estado se explica este tema, ya muchos han hablado del estado de naturaleza previo a este, donde regía la ley de más fuerte, el ius naturalismo hobbesiano o ius naturalismo biológico sofista, en el que el miedo y la inseguridad acompañados de la venganza eran el modo vida, una libertad normativamente ilimitada, circunscrita por la violencia física de cada individuo<sup>64</sup>.

Es aquí donde surgen todas esas teorías y explicaciones contractualistas de como todas las personas en esa comunidad “primitiva” ceden una parte de su libertad para que un ser superior les de protección y defensa, creando así un gran hombre artificial, un Leviathan, estado, que ahora concentra en sí derivado del pacto, el uso legítimo de la fuerza pública. Al respecto afirma Ferrajoli que “en definitiva, la configuración del Estado como esfera pública instituida y garantía de la paz, y al mismo tiempo de los derechos fundaméntales, nació con Hobbes”<sup>65</sup>.

Si bien existieron otros autores filósofos iusnatural-contractualistas como Rousseau en “Contrato Social” y Cesare Bonesana en “De los Delitos y de las Penas”, (*Contrato Social*, 1762) y (*De los delitos y de las Penas*, 1764), fue Hobbes el primero en concebirla con 110 años de anticipación (*Leviatán* 1651).

Señala Cesare Bonesana al inicio de su libro:

Las leyes son las condiciones con que los hombres vagos e independientes se unieron en sociedad, cansados de vivir en un continuo estado de guerra, y de gozar una libertad que les era inútil en la

---

<sup>63</sup> Ferrajoli, Luigi, *Derechos y Garantías...*, cit., p. 110.

<sup>64</sup> Jakobs, Günther y Cancio Meliá, Manuel, “Derecho Penal del Enemigo”, *Colección de Estudios No. 5*, Centro de Investigación Filosófica y Derecho, Universidad Externado de Colombia, Colombia, Thomson-Civitas, 2005, pp. 25 y 26.

<sup>65</sup> Ferrajoli, Luigi, *Derechos y Garantías...*, cit., p. 54.

incertidumbre de conservarla. Sacrificaron por eso una parte de ella para gozar la restante en segura tranquilidad. El complejo de todas estas porciones de libertad, sacrificadas al bien de cada uno, forma la soberanía de una nación, y el Soberano es su administrador y legítimo depositario. Pero no bastaba formar este depósito, era necesario también defenderlo de las usurpaciones privadas de cada hombre en particular. Procuran todos no sólo quitar del depósito la porción propia, sino usurparse las ajenas.<sup>66</sup>

La anterior definición plantea la posibilidad de regreso al estado de naturaleza, “iusnaturalismo biologicista”, donde los seres al intentar recuperar su soberanía individual, enfrentan al estado, quien debe inmediatamente confirmar la supraordenación y castigar la insubordinación, pues de lo contrario:

Los atentados contra la seguridad y la libertad de los ciudadanos son uno de los mayores delitos...cuya influencia se extiende a una mayor distancia, y con mayor vigor, destruyendo en los súbditos las ideas de justicia y obligación, y sustituyendo en lugar de la primera el derecho del más fuerte, en que peligran finalmente con igualdad el que lo ejerce y el que lo sufre<sup>67</sup>.

Es decir, ante los delitos, la impunidad y la corrupción, la ley es sustituida por la ley del más fuerte, lo que implica el regreso a la autotutela para ejercer así venganza pública o privada. Por consiguiente, como atinadamente lo sostiene Ferrajoli, la ley formal, en este orden de ideas, es la ley del más débil, o sea, el reconocimiento de los derechos fundamentales, que constituyen la forma en que se protege a la sociedad de las particulares usurpaciones de soberanía<sup>68</sup>.

Afirma Ferrajoli que la ley del más débil, se orienta a la tutela de los derechos contra la violencia arbitraria del más fuerte. Y continúa parafraseando a Hobbes:

...el derecho a la vida como derecho inviolable de todos, de cuya tutela depende la justificación de la superación del *bellum omnium* del estado de naturaleza y la construcción de «ese gran Leviatán que llamamos república o Estado, en latín *civitas*, y que no es otra cosa que un hombre artificial. Es éste de mayor estatura y fuerza que el natural, para cuya

---

<sup>66</sup> Bonesana, Cesare, *Tratado de los delitos y de las penas*, Argentina, Heliasta S.R.L, 1993, p. 59.

<sup>67</sup> *Ibidem*, p. 75.

<sup>68</sup> Ferrajoli, Luigi, *Derechos y Garantías...*, cit., pp. 13, 54, 75 y 76.



protección y defensa fue concebido...Los derechos fundamentales se afirman siempre como *leyes del más débil* en alternativa a la ley del más fuerte que regía y regiría en su ausencia<sup>69</sup>.

Posteriormente Ferrajoli parafrasea a Beccaria, “El agregado de todas estas pequeñas mínimas de libertad posibles forma el derecho de castigar”<sup>70</sup>, es decir, que ese leviathan, se constituyó en garante de la paz y el orden a través de concentrar en sí de manera exclusiva el uso de la fuerza para sancionar a los individuos cuyas conductas atentasen contra la vida, la libertad y la propiedad.

De acuerdo con Porrúa, la autoridad está capacitada para dar órdenes y en ese orden de ideas, la autoridad define las actividades positivas y negativas susceptibles de llegar al fin del estado Pero una orden que no pueda imponerse es una orden dada en el vacío, carente de efectividad. Por ello es lógico que la autoridad llamada a mandar tenga el derecho de obligar a la obediencia de sus órdenes<sup>71</sup>.

Por ello es que Hobbes fundamenta al estado al establecer “*finis oboedientiae est protectio*”, “el fin de la obediencia es la protección”. Pero si el estado falla en el objetivo de dar seguridad a sus habitantes, incumple con el fin para el cual fue creado, el “*Finis Ultimus*” o “*Summum Bonum*” de Protección y bienestar sociales<sup>72</sup>.”

Resulta concordante Sergio García Ramírez al afirmar que:

“la fuerza pública se instituye para el beneficio de todos, es decir, para el bien colectivo, no para la utilidad particular de alguno o de algunos. Así se puntualiza el signo de la fuerza pública como función y como corporación en una sociedad democrática: al servicio de los derechos fundamentales de los individuos y para beneficio de todos”<sup>73</sup>.

---

<sup>69</sup> *Ibidem*, p. 54.

<sup>70</sup> Bonesana, Cesare, *op. cit.*, p. 61. y Ferrajoli Luigi, *Derecho y Razón...*, *cit.*, p. 262.

<sup>71</sup> *Cfr.* Porrúa Pérez, Francisco, *op. cit.*, p. 299.

<sup>72</sup> Jakobs, Günther y Cancio Meliá, Manuel, *op. cit.*, p. 24.

<sup>73</sup> García Ramírez, Sergio, “En torno a la seguridad pública. Desarrollo penal y evolución del delito”, *cit. pos.* Pedro José Peñalosa y Mario A. Garza Salinas (coord.), *Los desafíos de la seguridad pública en México*, México, Universidad Iberoamericana/UNAM/PGR, Instituto de Investigaciones Jurídicas Serie Doctrina Jurídica no. 120, UNAM, 2002, p. 85. <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=419>

En esta misma línea positivista, el Derecho es el conjunto de reglas impuestas por el poder “estado”, que ejerce el monopolio del uso de la fuerza en una determinada sociedad para la obtención de ciertos fines como son el orden, la paz, la seguridad jurídica y en general la justicia<sup>74</sup>.

Luego entonces, si el Derecho es el orden respaldado por la fuerza, ergo, quien posea la fuerza impone su voluntad, crea el Derecho. En un estado de derecho sustancial (ley del más débil- derechos fundamentales positivados) la fuerza se vuelve reglada en uso y aplicación para la protección del pueblo y se deposita en el soberano para que los proteja, sin embargo cuando se presenta el fenómeno de crisis de seguridad implica una vuelta al estado natural o de guerra (ley del más fuerte) con el consecuente miedo generalizado, armamiento individual y grupal para la legítima defensa, deslegitimación del estado y anomía, etc.

De acuerdo a Ermanno Vitale la legitimación del estado se da en función de la salvaguarda efectiva de los ciudadanos al señalar que:

El Estado, cualquiera que sea su matriz ideológica, ha sido creado y se legitima precisamente porque usa la fuerza pública para garantizar una convivencia civilizada y organizada, sancionando a quienes violan la ley. Pero cuando el Estado no sabe proteger a los ciudadanos o se convierte en agente de desorden, poniendo en riesgo la vida de muchos ciudadanos, presuntamente inocentes o no responsables de graves delitos; cuando la inseguridad se vuelve constante y difusa, la inseguridad misma produce de hecho una crisis de legitimidad del soberano y lleva a la disgregación y disolución del Estado.<sup>75</sup>

Para Ferrajoli el estado tiene un fin utilitarista, la protección de las personas, y que en relación a la legitimación externa del estado, sugiere la existencia de una crisis para el caso de que el estado no concentre de manera exclusiva el uso de la fuerza.

---

<sup>74</sup> Bobbio, Norberto, *El Problema del Positivismo Jurídico*, trad. de Garzón Valdés, Ernesto, México, Fontamara, 1992, p. 68.

<sup>75</sup> Vitale, Ermanno, "Democracia, Derechos y Uso de la Fuerza Pública", *cit. pos.* Lujambio, Alberto (coord.), *El uso de la Fuerza Pública en un Estado democrático de Derecho*, Memoria del Congreso Internacional, México, Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE), 2011, p. 18. [http://www.inacipe.gob.mx/stories/publicaciones/temas\\_selectos/usodelafuerza.pdf](http://www.inacipe.gob.mx/stories/publicaciones/temas_selectos/usodelafuerza.pdf)

“El estado, según el paradigma de justificación externa que la misma sugiere, no es ni un fin ni un valor: es antes bien un producto fabricado por los hombres,... de modo que vale en tanto en cuanto sirva a los «hombres naturales» que con su acuerdo lo produjeron y no vale nada y deberá incluso ser transformado, remodelado y si fuera necesario demolido en el caso de alzarse contra ellos.”<sup>76</sup>

En conclusión, un estado atraviesa no sólo una crisis del monopolio del uso de la fuerza, sino una crisis generalizada cuando deviene en incapaz para que las leyes se observen, máxime sí en el existen grupos que no sólo vulneran a la población si no que continuamente desafían su autoridad mediante manifestaciones de fuerza de igual a igual (*vis a vis*), así como la pretensión de éstos para imponer su voluntad expresada en un orden de poder fáctico a lo largo del territorio, lo que se conoce como vacíos de poder, espacios definidos y otorgados al crimen mediante vacíos institucionales, subyacentes a la incapacidad, displicencia, impunidad, complicidad e indolencia Institucional, es decir, la existencia de un estado paralelo.

## 1.2 Estado Fallido

Este tema de igual modo que el anterior se compone por tres subtemas, el primero de ellos en relación a la controversia doctrinal existente sobre el concepto estado fallido. El segundo de ellos tratará la tipología sobre las formas de estado fallido y el tercero por su parte describirá las instituciones analistas de estados en riesgo.

De acuerdo con Norberto Emmerich, la primer definición de estado fallido o “*Failed State*” fue dada por los autores Gerald Helman y Steven Ratner, preocupados por un nuevo fenómeno, consistente en un Estado “incapaz de sostenerse a sí mismo como miembro de la comunidad internacional” que además, “podría poner en peligro a sus propios ciudadanos y amenazar a sus vecinos a través de oleadas de refugiados e inestabilidad política<sup>77</sup>”.

---

<sup>76</sup> Cfr. Ferrajoli, Luigi, *Derecho y Razón...*, cit., p. 883.

<sup>77</sup> Emmerich, Norberto, *Globalización, Estado y Narcotráfico. El caso Southern Winds*, Ed. Ojos del Mundo, Buenos Aires, Argentina, 2009, p. 119. y Helman, Gerald B. y Steven Ratner, “Saving Failed States”, *Foreign Policy*, No. 89. (1992-1993), p. 5.

Sin embargo, el punto de partida de esta teoría se encuentra en Max Weber, específicamente en dos definiciones, ambas enfocadas al monopolio del uso de la fuerza. En el primer concepto, define al estado al decir que “Por Estado se debe entender un Instituto Político de actividad continuada, cuando y en la medida en que su cuadro administrativo mantenga con éxito la pretensión al monopolio legítimo de la coacción física para el mantenimiento del orden vigente<sup>78</sup>.”

Es por ello que Emmerich señala lo siguiente:

Sociológicamente el fenómeno de “*failed state*” se caracteriza por dos situaciones. La primera de ellas es el colapso del núcleo del gobierno, lo que Max Weber ha definido como “el monopolio de la violencia física”. En dichos Estados, la policía, el Poder Judicial y otros órganos encargados de hacer cumplir la ley y mantener el orden, han dejado de existir o no tienen capacidad de funcionar. En muchos casos son usados con otros propósitos o se dedican a otros fines distintos de aquellos para los que fueron creados, por ejemplo se involucran en el tráfico de drogas y armas. Aquí el monopolio de la violencia como función básica del Estado está destruida y la sociedad retrocede al “estado de naturaleza hobbesiano”. La Segunda situación tiene que ver con la espiral de violencia típica de los “*failing states*”.<sup>79</sup>

Y continúa para definir una de las principales funciones del estado:

“...una función principal del estado es proveer seguridad, para prevenir invasiones territoriales o cualquier pérdida de territorio, para eliminar amenazas domésticas o ataques contra el orden nacional y la estructura social, para prevenir el crimen y cualquier peligro relacionado con la seguridad de sus ciudadanos, y para permitir que dichos ciudadanos resuelvan sus diferencias con el Estado y con sus pares sin recurrir a las armas u otras formas de coerción física. La distribución de los otros bienes políticos sólo es posible cuando existen determinados niveles de seguridad<sup>80</sup>.”

No obstante en años recientes esta teoría se nutrió de valoraciones sociológicas en consideración del estado social de derecho; al respecto Robert Rotberg sostiene:

---

<sup>78</sup> Weber, Max, *Economía y Sociedad; Esbozo de sociología comprensiva*, 2ª Edición, México, Fondo de Cultura Económica, trad. José María Echavarría, et al., 1964, pp. 43-44.

<sup>79</sup> Cfr. Emmerich, Norberto, *op. cit.*, pp. 120 y 121.

<sup>80</sup> *Idem*.

Los Estados modernos se focalizan en atender las preocupaciones y satisfacer las demandas de sus ciudadanos. Así cumplen con su función de proveer bienes políticos que son básicamente seguridad, salud, educación, participación en el proceso político, un marco legal de orden, un sistema judicial que lo administre, oportunidades económicas, protección ambiental e infraestructura básica.<sup>81</sup>

## **1.2.1 Definición y Posturas doctrinales**

Aquí se tratarán diferentes concepciones y alcances del estado fallido así como las características que permiten identificar a un estado como tal. A su vez los tópicos vacíos de poder, razón de estado, estado paralelo y emigración serán utilizados como factores de identificación auxiliar o subyacente.

### **1.2.1.1 Definiciones y aproximaciones**

Muchas son las posturas respecto a lo que es un estado fallido, de tal suerte se mencionarán a continuación las más sobresalientes con objeto de dar al lector un punto de referencia sobre su extensión y alcance.

Noam Chomsky considera al estado fallido como un término frustrantemente impreciso<sup>82</sup>. No es de extrañar pues él mismo no es politólogo sino filósofo y lingüista considerado de extrema izquierda en Estados Unidos, luego de calificar a la teoría del estado fallido como inventada por la administración estadounidense tras el fracaso de las políticas acerca del eje del mal y los estados terroristas y fue más allá al calificar a los propios Estados Unidos como el modelo del estado fallido, por su “situación interna crítica” como por su “política agresiva externa” y su

---

<sup>81</sup> Rotberg, Robert I., *The failure and collapse of nation-states*, United States of America, Princeton University Press, 2003, p. 3., <http://www.pupress.princeton.edu/chapters/s7666.pdf>, cit. pos. Emmerich, Norberto, *Geopolítica del Narcotráfico en América Latina*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C., 2015, p. 36.

<http://iapem.mx/Libros/GEOPOLITICA%20Y%20NARCOTRAFICO%20web.pdf>

<sup>82</sup> Noam, Chomsky, *Failed States: The Abuse of Power and the Assault on Democracy*, Nueva York, Metropolitan Books/Henry Holt & Company, 2006, p. 1.

“relación caótica con el mundo”<sup>83</sup>. Lo anterior resulta vehemente y absurdo, pues si el país número uno del mundo es fallido, se implica tácitamente que todos los países lo son y por ende no deja lugar al análisis crítico-reflexivo para intentar determinar las características que un estado fallido presenta realmente.

Continuando con autores serios de la Ciencia Política, William Olson amplió la definición para referirse a aquellos Estados que enfrentan serios problemas internos que amenazan su continuidad o que presentan significativos desafíos internos para su orden político”<sup>84</sup>. Desde esta definición se observa que Max Weber había ya contemplado la posibilidad de un estado atrofiado o discontinuado, es decir, que ve su actividad interrumpida cuando no puede imponer sus determinaciones o bien cuando existen otros grupos que a través de la fuerza no sólo cuestionan su soberanía sino que imponen su voluntad, confrontándolo *vis a vis*.

Robert H. Jackson señala que los “*Failed States*” no pueden garantizar un mínimo de condiciones civiles a sus ciudadanos, tales como el orden, la paz y la seguridad doméstica, aunque no sean económicamente subdesarrollados, sufren deficiencias políticas<sup>85</sup>.

Robert Rotberg citado por Carolina Díaz Zambrano señala que el Estado existe para proveer de bienes políticos a sus ciudadanos:

El Estado-nación existe para proveer una serie de bienes políticos a sus ciudadanos: seguridad, un sistema jurídico y de decisión judicial, libertades políticas, derechos económicos, sociales y culturales (DESC), infraestructura de comunicaciones, un sistema financiero y uno fiscal y el contexto para que la sociedad civil se desarrolle. En síntesis, el Estado moderno es un proveedor de bienes, ésta es su naturaleza.<sup>86</sup>

---

<sup>83</sup> Santos Villareal, Gabriel Mario, *et al.*, “Estados Fallidos. Definiciones conceptuales”, Centro de Documentación, Información y Análisis, Dirección de Servicios de Investigación y Análisis, Subdirección de Política Exterior, Cámara de Diputados LX Legislatura, México, abril 2009, p. 5. <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spe/SPE-ISS-07-09.pdf>

<sup>84</sup> *Cfr.* Emmerich, Norberto, *Globalización, Estado y Narcotráfico...*, *cit.*, p. 119.

<sup>85</sup> *Idem.*

<sup>86</sup> Rotberg, Robert I., *et al.*, *Los Estados Fallidos o Fracasados: un debate inconcluso y sospechoso*. Bogotá, Siglo del Hombre Editores, Universidad de los Andes, Pontificia Universidad Javeriana, 2007, p. 94. *cit. pos.* Díaz Zambrano, Carolina, “Discusión de las teorías de Estado Fallido: Ilustración

Para Michael Nicholson, los “Failed States” son aquellos Estados que fracasan en dos sentidos. No logran proveer los servicios esenciales que un Estado debe garantizar a sus ciudadanos para funcionar correctamente, principalmente seguridad y estabilidad. Y también fracasan al no poder operar en el sistema internacional como actores aunque sea como actores débiles. Es decir, fallan a nivel interno y externo. Agrega Nicholson que el control del aparato estatal se da por élites corruptas que de ese modo se enriquecen fácilmente, y también la débil estructura estatal permite el libre desarrollo de negocios multinacionales<sup>87</sup>.

Daniel Thürer citado por Norberto Emmerich, señala:

“...el término “Failed State” no se aplica sólo al gobierno central, sino que también se refiere a que las demás funciones del Estado han colapsado. Los “Failed States” son producto del colapso total o parcial de las estructuras y/o instituciones de poder encargadas de mantener el orden y el imperio de la ley en un país, un proceso usualmente acompañado por una escalada de violencia.”<sup>88</sup>

Thürer concluye que:

“...el “Failed State” es aquel Estado que a pesar de retener su capacidad legal ha perdido la habilidad de ejercerla. El Estado pierde el monopolio de la fuerza y se observa un desmoronamiento de las estructuras que garantizan estabilidad y seguridad. Las Fuerzas Armadas y policiales, el sistema judicial y otros órganos que mantienen la ley han dejado de existir, en los casos más extremos, o ya no pueden funcionar.”<sup>89</sup>

Por otra parte, Robert H. Dorff argumenta que “en los *failed states* el Estado pierde la habilidad para desempeñar las funciones básicas de gobierno y también pierde su legitimidad”. Dicha pérdida de legitimidad debe ser entendida desde la perspectiva heteropoyética, es decir, desde el punto de vista de su población<sup>90</sup>.

---

Colombia durante la administración del presidente Álvaro Uribe Vélez (2002-2010)”, Bogotá D.C., Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario Facultad de Ciencia Política y Gobierno, 2011, p. 6. <http://repository.urosario.edu.co/bitstream/10336/2555/1/10101789082011.pdf>

<sup>87</sup> Cfr. Emmerich, Norberto, *Globalización, Estado y Narcotráfico...*, cit., p. 120.

<sup>88</sup> *Idem*.

<sup>89</sup> *Idem*.

<sup>90</sup> *Ibidem*, p. 121.

Jackson Preece define a los “*Failed States*” como estados internacionalmente reconocidos como territorios soberanos, sin embargo son incapaces de proveerse a sí mismos condiciones internas de paz, orden y gobernabilidad<sup>91</sup>.

Por último Emmerich señala que:

En la actualidad, el concepto “*failed state*” amplió su ámbito de aplicación y se refiere a todos los Estados que pueden poner en peligro la seguridad de los países más avanzados. Después del 11 de septiembre, los “*failed states*” fueron considerados como un germen para el desarrollo del crimen organizado transnacional.<sup>92</sup>

### 1.2.1.2 Características del Estado Fallido (Dorff, Emmerich y Rotberg)

Robert H. Dorff Define al “*Failed State*” en función de algunas características fenomenológicas como son guerras civiles, humanitarias, refugiados, hambrunas, aumento de la violencia, desarrollo de la economía informal caracterizada por el mercado negro y expansión de la corrupción política y económica<sup>93</sup>.

La seguridad como función primordial del Estado abarca: prevenir las invasiones e infiltraciones transfronterizas y cualquier pérdida del territorio, eliminar las amenazas domésticas y los ataques al orden nacional y a la estructura social, prevenir el crimen y cualquier peligro relacionado con la seguridad doméstica humana y permitir a los ciudadanos que resuelvan sus diferencias con el Estado y sus conciudadanos sin el recurso a las armas o a otras formas de coerción física<sup>94</sup>.

Robert Rotberg establece que los “*failed states*” tienen las siguientes características:<sup>95</sup>

---

<sup>91</sup> Cfr. *Ibid.*, p. 123.

<sup>92</sup> *Ibidem*, p. 125.

<sup>93</sup> *Ibidem*, p. 121.

<sup>94</sup> Cfr. Rotberg, Robert I., et al., *Los Estados Fallidos o Fracasados...*, cit. p. 158., cit. pos. Díaz Zambrano, Carolina, op. cit., p. 7.

<sup>95</sup> Rotberg, Robert I., *When States Fail: Causes and Consequences*, Princeton, Princeton University Press, 2004, p. 2., cit. pos. Flórez Ruiz, José Fernando, “¿Estado o concepto fallido? Problemas que plantea la noción de falla estatal y los índices que intentan medirla”, *Revista Derecho del Estado*,



1. Guerras civiles caracterizadas por una violencia que perdura.
2. Falta de armonía entre las comunidades.
3. Pérdida de control de regiones periféricas por grupos al margen de la ley.
4. Crecimiento de la violencia criminal (incluidas bandas, tráfico de armas y drogas).
5. Instituciones defectuosas: inexistencia o sumisión del legislativo y el judicial al poder ejecutivo; en suma, ausencia del debate democrático.
6. Deterioro o destrucción de la infraestructura.
7. Sistemas educativo, médico y social informalmente privatizados.
8. Corrupción rampante.
9. Declive del PIB, aumento de inflación y sustitución de la moneda nacional por una extranjera.
10. Pérdida de legitimidad.

Por lo tanto un estado que no provea bienes políticos necesarios y fundamentales será uno fallido, en palabras de Rotberg<sup>96</sup>

Los estados fallidos se caracterizan porque han sido consumidos por la violencia y porque a medida que han ido perdiendo el lugar que les corresponde en lo concerniente a proveer bienes, han dado paso a que los señores de la guerra y otros actores no estatales ocupen su puesto. En suma el Estado fallido no tiene la capacidad o la voluntad necesarias para desempeñar las funciones que le competen.

De acuerdo a Norberto Emmerich tiene las siguientes características:<sup>97</sup>

1. No puede controlar todo su territorio, hay amplias zonas del país que están fuera del control del poder estatal, y por lo general la autoridad oficial se limita a la ciudad capital y algunas regiones en particular.
2. Hay un descontento generalizado en la población, violencia y ataques contra el gobierno.
3. Los enfrentamientos son recurrentes y se dan por rivalidades étnicas, regionales, culturales, o por el control de determinados recursos naturales.
4. Hay un marcado crecimiento de la violencia criminal, con bandas y mafias dominando las calles. En este contexto, al debilitarse la autoridad estatal, el mismo Estado se termina volviendo criminal en la agresión hacia sus ciudadanos.

---

Número 27, Julio-Diciembre, 2011, p. 202.  
<http://www.revistasconstitucionales.unam.mx/revista.htm?n=2>

<sup>96</sup> Rotberg, Robert, *et al.*, *Los Estados Fallidos o Fracasados...*, *cit.*, p. 99, *cit. pos.* Díaz Zambrano, Carolina, *op. cit.*, p. 8.

<sup>97</sup> Emmerich, Norberto, *Globalización, Estado y Narcotráfico...*, *cit.*, p. 122.

5. Se deja de proveer el bienestar mínimo a la población, que recurre a actores no estatales para la provisión de seguridad, justicia, educación y salud
6. Severo deterioro en el estándar de vida de la gente y en la infraestructura del país.
7. Los índices económicos caen, aumenta la inflación y la moneda nacional se deprecia, también florecen la economía informal y el contrabando.
8. Las instituciones son débiles, funcionando básicamente el Poder Ejecutivo el cual domina al Poder Legislativo y al Poder Judicial. La burocracia ha perdido todo sentido de profesionalismo y carece de responsabilidad.
9. La corrupción crece y se convierte en un elemento constitutivo de dichos Estados.

Norberto Emmerich derivado de lo anterior concluye que:

Como consecuencia de estos procesos se cuestiona tanto la legitimidad del Estado como la del Gobierno. Cuando el Estado funciona eficazmente sólo para unos pocos, la gran mayoría comienza a rechazarlo y a deslegitimarlo. En esa situación la legitimación es transferida a otros actores no estatales.

La conversión del Estado nacional en *“failed state”* no es un suceso accidental, Sino un resultado de la acción humana. Los Liderazgos defectuosos, las fragilidades institucionales y los defectos estructurales contribuyen al *“failure”* y en última instancia son responsabilidad de los ciudadanos.<sup>98</sup>

La conclusión y concordancia entre estudiosos sobre el estado fallido es, valga la redundancia, un estado que ha fallado en proveer bienes políticos a sus habitantes.

### **1.2.1.3 Vacíos de Poder, Emigración y Razón de Estado**

Además de los ya enunciados, pueden agregarse algunos otros factores subyacentes al fallo estatal, tales como los vacíos institucionales o de poder, la emigración, las razones de estado o vaciamientos políticos. Algunos otros tópicos pueden ser propuestos, sin embargo solo serán mencionados enunciativamente: desaparición forzada de personas, ataques terroristas, homicidio de periodistas, etc.

---

<sup>98</sup> *Idem.*

Respecto de los vacíos de poder, Edgardo Buscaglia asevera que la delincuencia organizada crece y se alimenta de fallas regulatorias del estado provocadas por el exceso o ausencia de marcos regulatorios en las cuatro áreas que el académico y asesor en materia de seguridad identifica como vacíos de estado o de poder, “sistemas judiciales colapsados, impunidad ante la corrupción gubernamental, sistemas de control patrimonial fallidos y carencia de mecanismos de prevención social del delito”, y es que la delincuencia organizada es la hermana melliza de la corrupción política, de este modo se capturan las instituciones públicas y se gangrena el tejido social<sup>99</sup>.

Buscaglia señala:

...cuando los estados son débiles –ya sea por su propia transición política o por alta corrupción crónica, como lo es el Estado mexicano-, las empresas criminales regionales y trasnacionales compiten salvajemente, con violencia, para ocupar vacíos de estado, fagocitando fragmentos completos de territorio y andamiaje institucionales, para después consolidar sus mercados ilegales en delitos organizados mucho más graves...<sup>100</sup>

Al respecto Emmerich establece:

La falta de capacidad estatal y la baja calidad o nula presencia institucional hacen que la efectividad de la ley se distribuya de forma irregular en las sociedades latinoamericanas, dando lugar a espacios con baja presencia del estado y por lo tanto de la ley “donde fenómenos para-estatales de distinta intensidad y escala funcionan como autoridad y ley<sup>101</sup>.

La problemática de la seguridad invade áreas marginales, donde el estado no tiene presencia. El fallo aquí proviene del interior de una sociedad fragmentada en la que las futuras generaciones socializan en un espacio que desconoce el poder público y el orden jurídico y social, de tal forma la marginación social se institucionaliza<sup>102</sup>.

---

<sup>99</sup> Cfr. Buscaglia, Edgardo, *Vacíos de Poder en México; Cómo combatir la delincuencia organizada*, 2ª ed., México, Ed. Debate, 2014, pp. iv, 22 y 29.

<sup>100</sup> *Ibidem*, p. 26.

<sup>101</sup> Emmerich, Norberto, *Globalización, Estado y Narcotráfico...*, cit., p. 137.

<sup>102</sup> Cfr. *Idem*.

Debido a lo anterior, en las zonas pobres surgen sistemas de valores y creencias distintos al resto de la sociedad y su principal característica es la ausencia de la ley. Estos espacios sin estado tienen un solo contacto estatal, la policía percibida como amenaza. Es en esta base social en la que el narcotráfico impone una nueva presencia institucional paraestatal con graves consecuencias políticas.<sup>103</sup>

Otro factor que refleja la existencia de un estado fallido son los altos índices migratorios. La debilidad o desintegración de un estado se da cuando el estado no es capaz de satisfacer las necesidades básicas de su población y no se respeta ningún tipo de derechos, lo que provoca pérdida de confianza en él, lo que lleva a buscar protección en otros lugares, incluso fuera del país<sup>104</sup>.

Al respecto Emmerich afirma:<sup>105</sup>

...los estados fallidos son una amenaza directa para los Estados fronterizos, debido a que la población afectada huye hacia otros Estados en búsqueda de una vida mejor. Como Herman y Ratner señalan: “El colapso económico y político, acompañado por conflictos internos y la caída de los sistemas sociales de salud y de asistencia, consecuentemente llevan a movimientos en masa de refugiados hacia los países vecinos”.

Finalmente respecto de la razón de estado, al verse éste rebasado por la criminalidad, la corrupción, la falta de capacidad para controlar espacios y la deficiencia de los aparatos de procuración y administración de justicia; comienza a hacer uso de mecanismos de control informales. Del tal modo el gobierno instrumenta acciones con base en la urgencia de la urgencia y extrema necesidad de orden y control, siendo esto además de ilegal, criticado y condenado por el pueblo. El empleo de tal instrumento evidencia la incapacidad del estado por cumplir y hacer cumplir la ley, por lo tanto debe considerarse a los controles estatales excepcionados en la urgencia como una característica más de identificación.

---

<sup>103</sup> Cfr. *Idem*.

<sup>104</sup> Cfr. *Ibid.*, pp. 123 y 124.

<sup>105</sup> *Ibidem*, p. 126.

### 1.2.2 Estado en Cuanto a su Estabilidad y Eficacia

Rotberg propone una clasificación graduada de estabilidad y funcionamiento estatal que va del Estado fuerte al débil y de ahí al Fallido hasta llegar al colapsado\*<sup>106</sup>. No obstante Emmerich señala que, no existe ningún indicador aislado que demuestre que un estado fuerte se está debilitando o que un estado débil está a punto de convertirse en “failed”, es decir que hay una sumatoria de diversos factores lo que perfila un a un estado para mejorar o bien para ir en descenso y al fracaso.<sup>107</sup>

A este respecto Emmerich sostiene:

El concepto de “*failed state*” puede ser visto como un *continuum* que abarca desde una elevada *performance* estatal hasta un colapso total, de acuerdo al grado de éxito en la provisión de los bienes políticos y puede ser operacionalizado a través de diversas variables: la estabilidad institucional, la independencia jurídica y los derechos políticos.<sup>108</sup>

Tipología de la debilidad estatal de ROTBERG (2004)*						
Tipo de estado	Estados fuertes	Estados débiles			Estados fallidos	Estados colapsados
Perfil general	<i>Control pleno del territorio y bienes políticos de alta calidad</i>	<i>Crisis generalizada</i>			<i>estados en anarquía</i>	<i>Vacío de autoridad</i>
Potencial de fracaso	<i>Ninguno</i>	<i>Bajo</i>	<i>Medio</i>	<i>Alto</i>	<i>Fracaso consumado</i>	<i>Versión rara y extrema del Estado fallido</i>
Caracterización	<i>Lugares de envidiables paz y orden</i>	<i>Estructuralmente débiles</i>	<i>Temporalmente débiles</i>	<i>En vías de fracasar</i>		

Figura 1

<sup>106</sup> Rotberg, Robert I., *When States Fail...*, cit., p. 5., cit. pos. Flórez Ruiz, José Fernando, *op. cit.*, p. 209.

<sup>107</sup> Emmerich, Norberto, *Globalización, Estado y Narcotráfico...*, cit., p. 122.

<sup>108</sup> *Ibidem*, p. 123.

### 1.2.2.1 Estado Fuerte y Débil

Conforme a la gráfica anterior, José Fernando Flores Ruiz, señala:

Mientras los *estados fuertes* se caracterizan por un incuestionable control de su territorio y la libranza de un amplio margen de bienes políticos de alta calidad a sus ciudadanos, los *estados débiles* se dividen entre los que lo son “inherentemente”, debido a causas estructurales de tipo geográfico, físico o económico; aquellos que son básicamente fuertes pero temporalmente están en situación de debilidad debido a antagonismos internos, fallas de gestión, avaricia, despotismo o ataques externos; y, por último, los que son débiles como resultado de los dos órdenes de causas anteriores y revisten un alto riesgo de fracaso en razón de los altos niveles de violencia interna. A pesar de encontrarse todos los estados débiles en una situación de *crisis generalizada*, cada uno presenta un potencial diferenciado de fracaso: de manera paradójica, los estructuralmente débiles tienen un menor riesgo de fracaso que los que se ven abocados a la debilidad por circunstancias extraordinarias generalmente violentas.<sup>109</sup>

De acuerdo a Santos Villareal el estado débil se caracteriza por un funcionamiento ambivalente de éxitos y fracasos, legalidad e ilegalidad, legitimidad e ilegitimidad, es un estado presente y ausente a la vez.<sup>110</sup>

### 1.2.2.2 Estado Fallido y Estado Colapsado

Los Estados Fallidos son marcados por una intensa violencia que perdura, generalmente en forma de guerra civil o conflicto interno de otra naturaleza, donde el estado ya no es capaz o no tiene la intención de desarrollar las funciones básicas del mundo moderno. Se les caracteriza como estados “en anarquía”. Por su parte los Estados Colapsados son una versión extrema de los estados fallidos, de muy rara ocurrencia (Somalia, Nigeria y Sierra Leona, Bosnia, Líbano y Afganistán, “hace más de una década”), que se traduce en un vacío total de autoridad donde el Estado se convierte en una “mera expresión geográfica”<sup>111</sup>.

---

<sup>109</sup> Flórez Ruiz, José Fernando, *op. cit.*, pp. 208 y 209.

<sup>110</sup> Cfr. Santos Villareal, Gabriel Mario, *et al.*, *op. cit.*, p. 37.

<sup>111</sup> Flórez Ruiz, José Fernando, *op. cit.*, p. 209.

La definición dada por Daniel Thürer de “failed state” crea un orden gradual del fallo del estado al decir que se debía a un colapso parcial o total por lo que puede proponerse una clasificación al respecto, como fallido parcial y fallido colapsado<sup>112</sup>. Lo anterior es también sopesado por Henry C. K. Liu establece una diferencia de grado al señalar: “un Estado colapsado es un Estado fallido en grado avanzado”<sup>113</sup>.

Para Emmerich, un Estado definido como colapsado es la versión extrema del “*failed state*”, “En él se observa un vacío de autoridad y el Estado termina por convertirse en una mera expresión geográfica. Cuando un Estado colapsa, otros actores no estatales comienzan a tomar el control de los distintos territorios, a establecer su propio sistema de seguridad y reglas de juego”<sup>114</sup>.

Pero el “*failed state*” también se determina por factores internos, como la mala administración económica, corrupción e ingobernabilidad. El colapso acarrea implicaciones políticas y de seguridad, pues vuelve al estado un candidato a ser intervenido por otro Estado, por un organismo internacional o como destinatario de un ataque preventivo<sup>115</sup>.

En síntesis para Emmerich, estado fallido refiere a los estados con dificultades para gobernarse a sí mismos, debilitados por guerras y enfrentamientos, corrupción, desaciertos económicos, una grave crisis política, con gobiernos tan débiles que no pueden mantener la autoridad ni garantizar el orden, puesto que han perdido el monopolio del uso de la fuerza lo que genera típicamente un espiral de violencia, por lo que le es imposible asegurar el cumplimiento de la ley en su territorio y proveer a la población de los bienes políticos mínimos (salud, educación y servicios públicos). Además el gobierno está deslegitimado por el pueblo, pero continúa manteniendo el reconocimiento internacional como entidad soberana<sup>116</sup>.

---

<sup>112</sup> *Vid. supra*, p. 29.

<sup>113</sup> *Cfr.* Emmerich, Norberto, *Globalización, Estado y Narcotráfico...*, *cit.*, p. 120.

<sup>114</sup> *Ibidem*, pp. 121 y 122.

<sup>115</sup> *Cfr. Ibid.*, p. 124.

<sup>116</sup> *Cfr. Idem.*

Los Servicios de Investigación y análisis de la Subdirección de Política Exterior de la Cámara de Diputados XL legislatura señala que, un estado tiene éxito si mantiene un monopolio en el uso legítimo de la fuerza física dentro de sus fronteras y cuando ese monopolio está quebrantado, la existencia del estado se vuelve dudosa, y se convierte en un estado que ha fallado o Estado fallido. Esta Subdirección describe el éxito o fallo de un estado con desparpajo olvidando la grave situación de violencia que atraviesa México como si fuesen ajenos a la problemática nacional.<sup>117</sup>

Y de inmediato se lavan las manos de la explicación anterior y cometen el descaro de señalar que “la dificultad de determinar si un gobierno mantiene un monopolio en el uso legítimo de los medios de la fuerza es uno de los factores que no permiten dejar claro cuando un Estado se puede determinar fallido<sup>118</sup>.”

Luego entonces, se señala para los olvidadizos, que en México existe el cártel del Golfo, de Sinaloa, del Pacífico sur, de Tijuana, de Juárez, Los Zetas, Jalisco nueva generación, los Caballeros Templarios, como ejemplos de grupos delictivos. Ahora bien como un fenómeno derivado de aquellos y aunado a la negligencia del Estado mexicano, han surgido grupos de autodefensa, es decir, en vista de que el Estado no los defiende porque no puede o no quiere, la población se ha armado para defenderse reactiva y proactivamente evidenciando el fracaso de dicho monopolio.

De acuerdo a la misma subdirección, el término también se utiliza para referir un Estado que se ha vuelto ineficaz, es decir, que tiene control nominal militar y policial sobre su territorio, solamente en el sentido de no tener grupos armados desafiando directamente la autoridad del estado, pero que no puede hacer cumplir sus leyes uniformemente debido a las altas tasas de criminalidad, corrupción extrema, un extenso mercado negro y/o informal, burocracia impenetrable, ineficacia judicial, interferencia militar en la política, grupos de poder fácticos que imponen sus decisiones sobre la aplicación de la ley, la ley misma y el interés general.<sup>119</sup>

---

<sup>117</sup> Santos Villareal, Gabriel Mario, *et al.*, *op. cit.*, p. 10.

<sup>118</sup> *Idem.*

<sup>119</sup> *Cfr. Idem.*



### 1.2.2.3 Estado Paralelo

Para Ivan Briscoe el término Estado Paralelo describe un nexo clandestino entre el liderazgo político formal, las facciones al interior del aparato del Estado y el crimen organizado<sup>120</sup>. En éste estado se da un acuerdo cuyo fin es:

“...distorsionar la aplicación de una política gubernamental oficial a través de la protección y promoción de los intereses de algunas facciones que disfrutaban de profundos y duraderos vínculos con el Estado... siendo su efecto principal el de perpetuar la incapacidad del Estado de proveer bienes públicos básicos -tales como la seguridad, el Estado de derecho, el bienestar social, y el crecimiento económico- a través de la desviación o coacción de políticas de gobierno al servicio de los poderes de facto, aun cuando se mantiene la apariencia de un sistema estatal legítimo y en funcionamiento”<sup>121</sup>.

Continúa señalando el autor:

“La esencia de este tipo de Estado es una combinación de autoridad política formal bajo un estado de derecho, una forma de representación pública, ciertos derechos cívicos y una clara jerarquía de autoridad, sin embargo se encuentra afianzada a una estructura de poder informal que ha surgido de las entrañas del estado y sirve a sus propios intereses sectoriales o institucionales en combinación con redes del crimen organizado o grupos armados”.<sup>122</sup>

Ahora bien, un “estado corrupto” no es un estado criminal, luego entonces, lo que hace que un estado sea considerado como tal, es la persecución, por medio de actos ilícitos, de fines particulares o grupales de una élite y no intereses sociales. Por otra parte, el “estado mafioso” representa la simbiosis del gobierno con el crimen, en éste el crimen se integra a la estructura del aparato estatal y por consiguiente es un estado corrupto y paralelo. Finalmente el “estado de los señores de la guerra”, es una forma depredadora de captura del estado, que depende de la habilidad de competidores armados para movilizar sentimientos étnicos o

---

<sup>120</sup> Briscoe, Ivan, “La proliferación del Estado Paralelo”, Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE), Octubre 2008, p. 2. (consultado el día 5 de Mayo de 2014), [http://www.fride.org/descarga/WP71\\_Paralell\\_state\\_ESP\\_oct08.pdf](http://www.fride.org/descarga/WP71_Paralell_state_ESP_oct08.pdf)

<sup>121</sup> *Idem*.

<sup>122</sup> *Ibidem*, p. 7.

comunitarios y proveer una modesta cantidad de bienes públicos. Los señores de la guerra luchan por el control sobre un territorio con un estado central que a menudo es ineficaz o ausente, si eventualmente ocupan las instituciones centrales, entonces se presenta una simbiosis con el estado, la eliminación de los demás competidores y el consecuente colapso del Estado<sup>123</sup>.

El estado paralelo guarda estrecha relación con el estado fallido respecto a la dinámica de gobierno, pues repercute en la habilidad del estado para producir bienes públicos. A su vez, sus intereses institucionales ciertamente pretenden otorgar una provisión básica de seguridad, infraestructura y bienestar social. La capacidad de estas organizaciones económico-delictivas para corromper funcionarios, moverse libremente y evadir la justicia depende de la perpetuación de la debilidad del Estado. Además operan bajo el sistema democrático para crear varios partidos políticos débiles y buscan la baja participación electoral<sup>124</sup>.

### 1.2.3 Índices de Estados en Riesgo

Existen diversos índices sobre Estados Fallidos publicados en los últimos años. Uno de los más notorios es el de la revista *Foreign Policy* de la organización *Fund for Peace* que agrupa a los estados-nación de acuerdo a diversos indicadores. Sin embargo, las características que hacen a un estado fallido son proclives a interpretación aun siendo medidas por parámetros cuantitativos.

Dado lo anterior, un índice de estados fallidos se da en función de los intereses políticos y económicos internos de los países fuertes, afectados por los circundantes débiles, de tal modo los intereses de determinados grupos internacionales determinan la definición del fracaso estatal<sup>125</sup>. A continuación se describen brevemente algunos índices internacionales que por medio de datos estadísticos intentan medir el fallo estatal.

---

<sup>123</sup> Cfr. *Ibid.*, pp. 5 y 6.

<sup>124</sup> Cfr. *Ibid.*, p. 10.

<sup>125</sup> Santos Villareal, Gabriel Mario, *et al.*, *op. cit.*, p. 21.

### 1.2.3.1 Failed States Index

La revista norteamericana *Foreign Policy* publica este índice anual creado por la organización *Fund for Peace*. Su primer publicación fue en 2005, donde clasificó a 60 países conforme a un listado de doce factores<sup>126</sup>: 1. Presión demográfica creciente, 2. Movimientos masivos de refugiados, 3. Grupos que buscan venganza, 4. huida crónica de población, 5. Desarrollo económico desigual, 6. Crisis económica aguda, 7. Criminalización y deslegitimación del estado, 8. Deterioro progresivo de los servicios públicos, 9. Suspensión o aplicación arbitraria del estado de derecho y extensas violaciones de los derechos humanos, 10. Aparato de seguridad que opera de manera independiente del Estado, 11. Prominencia de élites sectorizadas, y 12. Intervención de otros Estados o actores políticos externos.

En el año 2005 la revista clasificó 77 Estados, mientras que en el año 2006 se amplió a 146, de 2007 a 2012 se clasificaron 177, y el índice de 2013 agregó uno más a la lista<sup>127</sup>. En su edición julio-agosto del 2007, se asevera que los países más débiles pueden ser fuentes de verdadero peligro para el mundo entero y las consecuencias de su inestabilidad no están limitadas al ámbito doméstico, sino que pueden alcanzar otras fronteras para abarcar paulatinamente el mundo entero<sup>128</sup>.

### 1.2.3.2. Failed & Fragile States Country Indicators

El índice de Estados Fallidos y Frágiles examina la debilidad estatal usando una combinación extensiva de información sobre la estructura de cada estado y un dinámico monitoreo de eventos para proveer un panorama general de tendencias y la fragilidad estatal. El sumario de estados frágiles provee un exhausto análisis de los procesos multifacéticos en cada país. Los indicadores que componen los datos estructurales se dividen en seis grupos: Gobernabilidad, Economía, Seguridad y

---

<sup>126</sup> *Ibidem*, pp. 11-15. Véanse todos los subindicadores

<sup>127</sup> Véase <http://global.fundforpeace.org/index.php> , <http://library.fundforpeace.org/fsi> y <http://ffp.statesindex.org/indicators>.

<sup>128</sup> Santos Villareal, Gabriel Mario, *et al.*, *op. cit.*, p. 23.

Crímen, Desarrollo Humano, Demografía, y Medio Ambiente. El monitoreo de eventos es realizado por medio de una variedad de fuentes tanto nacionales como internacionales y son interpretados utilizando una base de datos especialmente creada para el fin de la institución<sup>129</sup>.

Este índice es publicado por la Universidad de Carlton en Canadá y elaborado por *Country Indicators for Foreign Policy* (CIPF), cubre 192 países y ha conocido cinco fases, desde 1998<sup>130</sup>. Los reportes emitidos por CIPF se basan en tres elementos analíticos: Autoridad, Legitimación y Capacidad, y se desarrollan a través de la investigación de seis indicadores que se componen de la siguiente manera<sup>131</sup>:

1. Gobernabilidad.- Comprende entre otros factores: libertad de prensa, niveles de democracia y corrupción, efectividad gubernamental, refugiados, restricción a las libertades civiles y políticas, estado de derecho.
2. Economía.- Abarca el crecimiento económico nacional, ingreso *per capita*, deuda externa, inflación, economía informal, mercado negro, pago de impuestos, desempleo, infraestructura, calidad regulatoria, mujeres como fuerza laboral, ayuda económica externa, apertura comercial, etc.
3. Seguridad y Crímen.- Contempla intensidad de conflictos, respeto a derechos humanos, integridad física, gasto en milicia, refugiados producidos, terrorismo, estabilidad política, riesgo de rebeliones, entre otros.
4. Desarrollo humano.- Conformado por acceso a agua potable, a salud, a alimentación, a educación, equidad de género, analfabetismo, infraestructura de salubridad, mortalidad infantil, porcentaje de población con sida.
5. Demografía.- Integrado por expectativa de vida, migración, densidad y crecimiento poblacional, crecimiento urbano, porcentaje de población joven, diversidad religiosa y étnica, porcentaje de barrios bajos.
6. Medio ambiente.- determinado por porcentaje de tierra fértil y arable, consumo de electricidad, gasolinas y otras fuentes de energía, riesgo de desastres, porcentaje de bosques y contaminación<sup>132</sup>.

---

<sup>129</sup> Extracto traducido de <http://www4.carleton.ca/cifp/ffs.htm>

<sup>130</sup> Véase [http://www4.carleton.ca/cifp/app/ffs\\_data\\_methodology.php](http://www4.carleton.ca/cifp/app/ffs_data_methodology.php)

<sup>131</sup> Véase para el contenido completo de los seis indicadores [http://www4.carleton.ca/cifp/ffs\\_indicator\\_descriptions.htm](http://www4.carleton.ca/cifp/ffs_indicator_descriptions.htm)

<sup>132</sup> Consúltese el Ranking emitido en 2012 en [http://www4.carleton.ca/cifp/app/ffs\\_ranking.php](http://www4.carleton.ca/cifp/app/ffs_ranking.php)

### 1.2.3.3 Otros índices e instituciones

Existe una variedad de instituciones creadoras de instrumentos de medición, lo que refleja que la calificación de estados fallidos se realiza de manera diferente, variando en resultados, siendo que algún índice considere a un estado como fallido y otro solamente como débil. Con ello se critica la valoración de la realidad en la objetividad desde la subjetividad, por lo que la calificación de parámetros e indicadores queda invariablemente inmersa en la interpretación humana, siempre susceptible al error, parcialidad, percepción, motivaciones políticas, grupales y particulares. De manera enunciativa y por cuestión de espacio se señalan otros índices así como las instituciones que los elaboran<sup>133</sup>:

- *Low-Income Countries Under Stress*, realizado por el Banco Mundial sobre 75 países desde el 2002.
- *Fragile States Strategy*, patrocinada por la *United States Agency for International Development*, que abarca 162 países y, aunque se inauguró en el 2005, no produjo resultados.
- *Index of African Governance*, de Harvard University y la World Peace Foundation, realizado en el 2008 y el 2009.
- *Political Instability Task Force* antes conocida como *State Failure Task Force*, de la Agencia Central de (CIA), que cubre todos los casos reportados de los cuatro tipos de falla que analiza guerras revolucionarias, guerras étnicas, cambios adversos de régimen, y genocidios y politicidios durante el período de 1955-2006.
- *Index of State Weakness in the Developing World*, realizado por *Brookings Institution* con respecto de 141 países en el 2008.
- *State Fragility Index*, elaborado por el *Center for Global Policy* de *George Mason University*, que estudió 162 países entre 1995 y 2007.

Se concluye el marco teórico, bajo la consideración de haber abordado los temas que en conjunto demuestran la conjetura planteada en la introducción capitular.

---

<sup>133</sup> Flórez Ruiz, José Fernando, *op. cit.*, pp. 196 y 197.

## CAPÍTULO II

### DERECHO A LA SEGURIDAD

Se inicia este segundo capítulo dedicado al marco jurídico mencionando lo que el gran historiador, senador y cónsul romano *Cornelius Tacitus* (55 D.C. – 120 D.C.) señaló con visión clarividencial hace casi 2000 años en los Anales, Libro III, “*Corruptissima re publica plurimae leges*<sup>134</sup>”, locución latina que se traduce como la república más corrupta es la que tiene más leyes. Este tópico se trató en el capítulo anterior bajo el tema “Crisis Legislativa y Desregulación”, en éste, Luigi Ferrajoli explica la razón de la relación entre inflación legislativa y corrupción<sup>135</sup>.

El presente capítulo versará sobre el marco legal relativo al derecho de las personas a la seguridad jurídica, seguridad personal y seguridad de tipo social o integral. Se comienza entonces por el plano internacional mediante análisis de los documentos legales más importantes, pasando de manera seguida al análisis de los instrumentos jurídicos del ámbito nacional relativos a la seguridad en sus aspectos federal y estatal. Para realizar lo antes expuesto se utilizarán los métodos jurídico-hermenéutico, deductivo y comparativo, dado que se partirá del acercamiento a las leyes formales para comprenderlas y explicarlas desde la idealidad, es decir desde el deber ser, comenzando por el marco jurídico internacional y posteriormente el marco jurídico nacional federal y acto seguido el marco legal local del estado de Michoacán de Ocampo.

Conforme a lo anterior se demostrará que el estado mexicano se ha comprometido tanto en el plano jurídico internacional como el nacional a nivel federal y local a proporcionar a sus habitantes los bienes políticos consistentes en la seguridad jurídica, seguridad física, y seguridad social o de tipo integral.

---

<sup>134</sup> Los Anales, “*Annalium ab excessu divi Augusti libri*”  
[http://it.wikipedia.org/wiki/Corruptissima\\_re\\_publica\\_plurimae\\_leges](http://it.wikipedia.org/wiki/Corruptissima_re_publica_plurimae_leges) (Consultado 10 de septiembre de 2014)

<sup>135</sup>*Vid. supra*, p. 26.

## **2.1 Derecho a la Seguridad en el Marco Internacional**

Como documento histórico-jurídico se aborda la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, para así arribar a la época moderna del reconocimiento de derechos con la Declaración Universal de los Derechos del Humanos, posteriormente al continente americano con el estudio de Los Pactos de Nueva York, consistentes en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y se culminará con la Carta de la Organización de los Estados Americanos.

### **2.1.1 Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano**

El primero documento jurídico internacional a analizar por su importancia histórica es la Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano de 1789, resultado del derrocamiento del estado absolutista francés dirigido por Luis XVI, quien fue guillotinado por el pueblo en reclamo al abuso, instrumento que dio pie al reconocimiento de los derechos naturales del hombre, antecedente de los derechos fundamentales, aportación francesa para el mundo.

A continuación se transcribe el considerando de dicha Declaración, en cuyas raíces descansa el fin del estado, establecido en ésta como objetivo intrínseco:

Los representantes del pueblo francés, constituidos en Asamblea Nacional, considerando que la ignorancia, el olvido o el desprecio de los derechos del hombre son las únicas causas de los males públicos y de la corrupción de los gobiernos, han decidido exponer, en una declaración solemne, los derechos naturales, inalienables y sagrados del hombre, con el fin de que esta declaración, constantemente presente para todos los miembros del cuerpo social, le recuerde permanentemente sus derechos y sus deberes; con el fin de que los actos del Poder Legislativo y los del Poder Ejecutivo, al poder ser comparados a cada instante con la meta de toda institución política, sean más respetados; con el fin de que las reclamaciones de los ciudadanos, fundadas desde ahora en principios simples e incontestables se dirijan siempre al mantenimiento de la Constitución y a la felicidad de todos.

La motivación anterior menciona dos puntos importantes, el primero establece que para conservar la armonía al interior de un estado no se debe olvidar ni despreciar los derechos del hombre, pues esto conlleva inevitablemente a todos los males públicos y a la corrupción del gobierno; y en segundo término, que esta declaración sirve de recordatorio permanente para el estado respecto de los derechos innatos a los hombres y los deberes que éste tiene para con ellos.

A continuación se transcriben los artículos más sobresalientes de ésta declaración por lo que al tema de investigación se refiere:

Artículo 1.- Los hombres nacen y permanecen libres e iguales en derechos. Las distinciones sociales sólo pueden fundarse en la utilidad común.

Artículo 2.- La meta de toda asociación política es la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre. Estos derechos son: la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión.

De los dos artículos anteriores podemos apreciar los bienes jurídicos más importantes a ser protegidos por el estado, objetos de la creación del mismo, esos principios fundamentales son:

- La libertad
- La igualdad
- La seguridad
- La propiedad y;
- La resistencia a la opresión.

Ahora bien, para proteger efectivamente los derechos antes mencionados respecto de los ánimos despóticos de los hombres que intentan recuperar del depósito público la fracción de soberanía que les corresponde, se requiere de una fuerza y de una institución que se encuentre autorizada por ley para hacer uso legítimo de ésta; y de tal suerte, así fue establecido por esta declaración:



Artículo 12.- La garantía de los derechos del hombre y del ciudadano necesita una fuerza pública. Esta fuerza se instituye, por tanto, para beneficio de todos y no para la utilidad particular de aquellos que la tienen a su cargo.

Por último, el artículo decimosexto de esta declaración señala contundentemente la necesidad imperiosa de que los derechos creados descansen en la protección efectiva y eficaz del estado, pues de lo contrario:

Artículo 16.- Toda la sociedad en la cual la garantía de los derechos no está asegurada ni la separación de poderes establecida, no tiene Constitución.

### **2.1.2 Declaración Universal de los Derechos del Humanos**

El segundo instrumento legal internacional a analizar es la declaración universal de los derechos humanos, documento declarativo adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 217 A (III), el 10 de diciembre de 1948 en París; en ésta se recogen en 30 artículos los derechos humanos considerados básicos o innatos y parte de la carta de San Francisco de 1945<sup>136</sup>.

La unión de esta declaración y los Pactos Internacionales de Derechos Humanos y sus Protocolos constituyen lo que se ha denominado la Carta Internacional de Derechos Humanos. Mientras que la declaración constituye, generalmente, un documento orientativo, los pactos son tratados internacionales que obligan a los Estados firmantes a cumplirlos<sup>137</sup>.

Resulta indispensable mencionar el Considerando tercero de esta declaración que a la letra señala: “Considerando esencial que los derechos humanos sean protegidos por un régimen de Derecho, a fin de que el hombre no se vea compelido al supremo recurso de la rebelión contra la tiranía y la opresión”. Con lo

---

<sup>136</sup> Organización de las Naciones Unidas, <http://www.un.org/es/rights/overview/>

<sup>137</sup>*Idem.*

que se recoge el espíritu de la declaración de los derechos del hombre y del ciudadano de 1789.

Al final del preámbulo y como apertura de la declarativa, se señala la siguiente exposición, misma que a continuación se plasma y analiza:

LA ASAMBLEA GENERAL proclama la presente DECLARACIÓN UNIVERSAL DE DERECHOS HUMANOS como ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse, a fin de que tanto los individuos como las instituciones, inspirándose constantemente en ella, promuevan, mediante la enseñanza y la educación, el respeto a estos derechos y libertades, y aseguren, por medidas progresivas de carácter nacional e internacional, su reconocimiento y aplicación universales y efectivos, tanto entre los pueblos de los Estados Miembros como entre los de los territorios colocados bajo su jurisdicción.

De la anterior exposición resaltan como obligaciones de los pueblos y naciones, el promover mediante la enseñanza el respeto a los derechos humanos y asegurar por medidas progresivas nacionales e internacionales su reconocimiento y aplicación universal y efectiva.

Ahora bien como puntos relevantes de la Declaración universal de los derechos humanos encontramos los que de alguna manera recogen el espíritu de la declaración de los derechos del hombre y del ciudadano de 1789, partiendo de tres ejes: seguridad personal, seguridad jurídica y seguridad integral.

Artículo 3.-Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona.

El artículo anterior funda el derecho de las personas a que los estados a los que pertenecen implementen instituciones y normas jurídicas para reconocer y proteger de manera efectiva la vida, la libertad y la seguridad de estos.

Sin embargo la seguridad implica diversas formas como la seguridad jurídica, misma que ésta declaración no deja escapar, pues su numeral diez señala lo

relativo a la garantía de audiencia así como la participación de los tribunales como únicos impartidores de justicia:

#### Artículo 10

Toda persona tiene derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones o para el examen de cualquier acusación contra ella en materia penal.

Pero esta Declaración va más allá de la seguridad física o jurídica, por lo que prevé en consagrar, en atención a los fines del estado social de derecho, un catálogo de derechos relativos a la seguridad social o integral de los individuos:

#### Artículo 22.

Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.

#### Artículo 25.

1. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.

...

Los artículos anteriores establecen la seguridad integral para garantizar el desarrollo digno y adecuado de los seres humanos, lo que lamentablemente queda como una aspiración, una propuesta utópica, un buen deseo, que a las clases gobernante y política realmente no pretenden ni les interesa cumplir.

El artículo 28 de esta declaración establece lo que en 1789 se estipuló en el numeral 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano. Un

aspecto vital de cualquier derecho y es que no basta su reconocimiento, sino que deben crearse los medios idóneos para que sean una realidad efectiva y no una idealidad normativa, es decir, la creación de un modelo garantista.

Artículo 28. Toda persona tiene derecho a que se establezca un orden social e internacional en el que los derechos y libertades proclamados en esta Declaración se hagan plenamente efectivos.

### **2.1.3 Los Pactos de Nueva York**

Los pactos de Nueva York o Pactos Internacionales de Derechos Humanos, son dos tratados internacionales sobre derechos humanos adoptados en el seno de la Asamblea General de las Naciones Unidas por la Resolución 2200A (XXI), del 16 de diciembre de 1966, consistente en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)<sup>138</sup>.

Como ya se dijo, estos pactos con sus respectivos protocolos aunados a la Declaración Universal de los Derechos Humanos, comprende lo que se ha denominado Carta Internacional de los Derechos Humanos. A continuación se analizarán ambos pactos dando inicio por sus considerandos.

Los Estados Partes en el presente Pacto

Considerando que, conforme a los principios enunciados en la Carta de las Naciones Unidas, la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad inherente a todos los miembros de la familia humana y de sus derechos iguales e inalienables,

Reconociendo que estos derechos se derivan de la dignidad inherente a la persona humana,

Reconociendo que, con arreglo a la Declaración Universal de Derechos Humanos, no puede realizarse el ideal del ser humano libre, en el disfrute de las libertades civiles y políticas y liberado del temor y de la

---

<sup>138</sup> Humanium ONG, <http://www.humanium.org/es/pacto-1966/>

miseria, a menos que se creen condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos civiles y políticos, tanto como de sus derechos económicos, sociales y culturales,

Considerando que la Carta de las Naciones Unidas impone a los Estados la obligación de promover el respeto universal y efectivo de los derechos y libertades humanos,

Comprendiendo que el individuo, por tener deberes respecto de otros individuos y de la comunidad a que pertenece, tiene la obligación de esforzarse por la consecución y la observancia de los derechos reconocidos en este Pacto,...

Es decir, que en ambos pactos los estados firmantes reconocen no sólo la validez de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, sino también su obligatoriedad. Además teniendo en cuenta la Convención de Viena Sobre los Tratados de 1969, en su artículo 31 señala como regla general de interpretación de los tratados, que ésta deberá ser de buena fe, conforme al sentido corriente de los términos en el contexto de estos, teniendo en cuenta su objeto y fin y bajo la consideración de que el contexto comprende el preámbulo y anexos.

### **2.1.3.1 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos**

Este pacto rescata y consagra lo que se ha manifestado por los anteriores instrumentos legales internacionales, a ese tenor señala lo siguiente.

#### PARTE II

##### Artículo 2

1. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

En el artículo anterior se observa el siempre supuesto compromiso de respetar y garantizar los derechos reconocidos por el tratado.

### PARTE III

#### Artículo 6

1. El derecho a la vida es inherente a la persona humana. Este derecho estará protegido por la ley. Nadie podrá ser privado de la vida arbitrariamente.

Este artículo permite la reserva de derechos para aquellos países que en sus leyes contemplan la pena de muerte, no obstante para el caso de México pueden señalarse los casos de desaparición forzada de personas y ejecuciones extrajudiciales.

#### Artículo 9

1. Todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales. Nadie podrá ser sometido a detención o prisión arbitrarias. Nadie podrá ser privado de su libertad, salvo por las causas fijadas por ley y con arreglo al procedimiento establecido en ésta.

Del artículo anterior se desprende la obligación por compromiso formal por el cual los estados firmantes reconocen el derecho a la libertad y la seguridad personal de los individuos, así como la sujeción al ordenamiento jurídico para poder realizar una detención o privación de libertad, seguida del procedimiento legal establecido por las leyes de la materia.

El siguiente artículo aunado al ya mencionado señala el compromiso de los estados pactantes al establecimiento y cumplimiento de la seguridad jurídica.

#### Artículo 14

1. Todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia. Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la substanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil...

### **2.1.3.2 Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.**

Revisemos ahora brevemente el siguiente pacto, al tenor de la idea de la seguridad, ésta vez extendido a las categorías conceptuales de bienestar social:

#### Artículo 11

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.

2. Los Estados Partes en el presente Pacto, reconociendo el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, adoptarán, individualmente y mediante la cooperación internacional, las medidas, incluidos programas concretos, que se necesiten para:

...

b) Asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades, teniendo en cuenta los problemas que se plantean tanto a los países que importan productos alimenticios como a los que los exportan.

#### Artículo 12

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental.

2. Entre las medidas que deberán adoptar los Estados Partes en el Pacto a fin de asegurar la plena efectividad de este derecho, figurarán las necesarias para:

a) La reducción de la mortalidad y de la mortalidad infantil, el sano desarrollo de los niños;

b) El mejoramiento en todos sus aspectos de la higiene del trabajo y del medio ambiente;

c) La prevención y el tratamiento de las enfermedades epidémicas, endémicas, profesionales y de otra índole, y la lucha contra ellas;

d) La creación de condiciones que aseguren a todos asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad.

El artículo 11 y 12 de este pacto recogen para adhesión de los estados firmantes lo que la Declaración Universal de los Derechos Humanos reconoce en su numeral 25, señalando la obligación por parte de los estados a cumplir con la obligación de dar seguridad y asistencia social, velando por la distribución equitativa de alimentos, así como la asistencia médica y la educación; éste último derecho se plasma en el siguiente artículo:

#### Artículo 13

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la educación. Convienen en que la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales. Conviene, asimismo, en que la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y entre todos los grupos raciales étnicos o religiosos, y promover las actividades de las Naciones Unidas en pro del mantenimiento de la paz.

#### **2.1.4 Carta de la Organización de los Estados Americanos**

Por último, se aborda la Carta de la Organización de los Estados Americanos, de la que se rescata el ideal de desarrollo integral para garantizar la paz y la seguridad de las personas. Paso seguido plasmo para su análisis el preámbulo de dicha Carta en el que se establecen los puntos de partida de ésta.

#### CARTA DE LA ORGANIZACION DE LOS ESTADOS AMERICANOS

EN NOMBRE DE SUS PUEBLOS LOS ESTADOS REPRESENTADOS  
EN LA IX CONFERENCIA INTERNACIONAL AMERICANA,

Convencidos de que la misión histórica de América es ofrecer al hombre una tierra de libertad y un ámbito favorable para el desarrollo de su personalidad y la realización de sus justas aspiraciones;

Conscientes de que esa misión ha inspirado ya numerosos convenios y acuerdos cuya virtud esencial radica en el anhelo de convivir en paz y de propiciar, mediante su mutua comprensión y su respeto por la soberanía



de cada uno, el mejoramiento de todos en la independencia, en la igualdad y en el derecho;

Ciertos de que la democracia representativa es condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región;

Seguros de que el sentido genuino de la solidaridad americana y de la buena vecindad no puede ser otro que el de consolidar en este Continente, dentro del marco de las instituciones democráticas, un régimen de libertad individual y de justicia social, fundado en el respeto de los derechos esenciales del hombre;

Persuadidos de que el bienestar de todos ellos, así como su contribución al progreso y la civilización del mundo, habrá de requerir, cada día más, una intensa cooperación continental;

Determinados a perseverar en la noble empresa que la Humanidad ha confiado a las Naciones Unidas, cuyos principios y propósitos reafirman solemnemente;

Convencidos de que la organización jurídica es una condición necesaria para la seguridad y la paz, fundadas en el orden moral y en la justicia, y

De acuerdo con la Resolución IX de la Conferencia sobre Problemas de la Guerra y de la Paz, reunida en la Ciudad de México,

HAN CONVENIDO

En suscribir la siguiente...

Los puntos medulares del anterior preámbulo son los siguientes:

- a) La misión del continente es ofrecer una tierra de libertad y un ámbito para el desarrollo adecuado de su personalidad.
- b) Dicha misión ha sido la razón de numerosos convenios y acuerdos inspirados en el deseo vivir en paz, la igualdad y en el justo derecho.
- c) La democracia es indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región.
- d) Un régimen de libertad individual y de justicia social, fundado en el respeto de los derechos esenciales del hombre.
- e) Se reconocen y reafirman los principios y propósitos establecidos por las naciones Unidas.

f) La organización jurídica de cada estado se funda en el orden moral y la justicia para alcanzar la seguridad y la paz.

Acto seguido se analizan los preceptos afines a los instrumentos internacionales antes mencionados:

## Primera Parte

### Capítulo I

#### NATURALEZA Y PROPOSITOS

##### Artículo 1

Los Estados americanos consagran en esta Carta la organización internacional que han desarrollado para lograr un orden de paz y de justicia, fomentar su solidaridad, robustecer su colaboración y defender su soberanía, su integridad territorial y su independencia. Dentro de las Naciones Unidas, la Organización de los Estados Americanos constituye un organismo regional.

...

De nuevo se establece que la organización internacional desarrollada entre estados americanos tiene como fin lograr un orden de paz y justicia.

##### Artículo 2

La Organización de los Estados Americanos, para realizar los principios en que se funda y cumplir sus obligaciones regionales de acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas, establece los siguientes propósitos esenciales:

a) Afianzar la paz y la seguridad del Continente;

...

g) Erradicar la pobreza crítica, que constituye un obstáculo al pleno desarrollo democrático de los pueblos del hemisferio,...

El anterior numeral señala que para cumplir los principios y obligaciones regionales de acuerdo a la Carta de las naciones Unidas se contemplan como propósitos esenciales, la paz y la seguridad del continente, así como la

erradicación de la pobreza crítica, definida ésta como un obstáculo para el pleno desarrollo democrático de los pueblos que integran esta organización americana.

## Capítulo II

### PRINCIPIOS

#### Artículo 3

Los Estados americanos reafirman los siguientes principios:

...

f) La eliminación de la pobreza crítica es parte esencial de la promoción y consolidación de la democracia representativa y constituye responsabilidad común y compartida de los Estados americanos.

j) La justicia y la seguridad sociales son bases de una paz duradera.

l) Los Estados americanos proclaman los derechos fundamentales de la persona humana sin hacer distinción de raza, nacionalidad, credo o sexo.

n) La educación de los pueblos debe orientarse hacia la justicia, la libertad y la paz.

El artículo precedente, reafirma en reiteración el compromiso por eliminar la pobreza crítica, se reconoce que el único modo de acceder a la paz duradera es haciendo efectivo el compromiso para impartir justicia y seguridad social, así mismo los estados firmantes proclaman los derechos fundamentales de la persona humana sin distinción, y por último se considera a la educación de los pueblos como punto de partida para la justicia, la libertad y la paz<sup>139</sup>.

## Capítulo VII

### DESARROLLO INTEGRAL

#### Artículo 30

Los Estados miembros, inspirados en los principios de solidaridad y cooperación interamericanas, se comprometen a aunar esfuerzos para

---

<sup>139</sup> Obsérvese que el término utilizado es derechos fundamentales y no derechos humanos, debe resaltarse que dicho término nace en Francia en 1789 como (*Droits Fondamentaux*).

lograr que impere la justicia social internacional en sus relaciones y para que sus pueblos alcancen un desarrollo integral, condiciones indispensables para la paz y la seguridad. El desarrollo integral abarca los campos económico, social, educacional, cultural, científico y tecnológico, en los cuales deben obtenerse las metas que cada país defina para lograrlo.

De suma importancia resulta el precepto legal anterior, ya que reconoce a la solidaridad, la cooperación, la justicia social y el desarrollo integral, como condiciones indispensables para que los pueblos puedan alcanzar la paz y la seguridad. Así mismo se define que el término desarrollo integral comprende, lo económico, social, educativo, cultural y científico tecnológico.

De los dos artículos siguientes se desprende el compromiso de los tratantes para asumir como responsabilidad prioritaria el establecimiento de un proceso integral dirigido a la plena realización humana y así como la participación democrática para la toma de decisiones relativas al desarrollo integral.

Artículo 33 El desarrollo es responsabilidad primordial de cada país y debe constituir un proceso integral y continuo para la creación de un orden económico y social justo que permita y contribuya a la plena realización de la persona humana.

Artículo 34 Los Estados miembros convienen en que la igualdad de oportunidades, la eliminación de la pobreza crítica y la distribución equitativa de la riqueza y del ingreso, así como la plena participación de sus pueblos en las decisiones relativas a su propio desarrollo, son, entre otros, objetivos básicos del desarrollo integral. Para lograrlos, convienen asimismo en dedicar sus máximos esfuerzos a la consecución de las siguientes metas básicas:

- a) Incremento sustancial y auto sostenido del producto nacional per cápita;
- b) Distribución equitativa del ingreso nacional;
- c) Sistemas impositivos adecuados y equitativos;
- d) Modernización de la vida rural y reformas que conduzcan a regímenes equitativos y eficaces de tenencia de la tierra, mayor productividad agrícola, expansión del uso de la tierra, diversificación de la producción y mejores sistemas para la industrialización y comercialización de

productos agrícolas, y fortalecimiento y ampliación de los medios para alcanzar estos fines;

e) Industrialización acelerada y diversificada, especialmente de bienes de capital e intermedios;

f) Estabilidad del nivel de precios internos en armonía con el desarrollo económico sostenido y el logro de la justicia social;

g) Salarios justos, oportunidades de empleo y condiciones de trabajo aceptables para todos;

h) Erradicación rápida del analfabetismo y ampliación, para todos, de las oportunidades en el campo de la educación;

i) Defensa del potencial humano mediante la extensión y aplicación de los modernos conocimientos de la ciencia médica;

j) Nutrición adecuada, particularmente por medio de la aceleración de los esfuerzos nacionales para incrementar la producción y disponibilidad de alimentos;

k) Vivienda adecuada para todos los sectores de la población;

l) Condiciones urbanas que hagan posible una vida sana, productiva y digna;

m) Promoción de la iniciativa y la inversión privadas en armonía con la acción del sector público, y

n) Expansión y diversificación de las exportaciones.

#### Artículo 45

Los Estados miembros, convencidos de que el hombre sólo puede alcanzar la plena realización de sus aspiraciones dentro de un orden social justo, acompañado de desarrollo económico y verdadera paz, convienen en dedicar sus máximos esfuerzos a la aplicación de los siguientes principios y mecanismos:

a) Todos los seres humanos, sin distinción de raza, sexo, nacionalidad, credo o condición social, tienen derecho al bienestar material y a su desarrollo espiritual, en condiciones de libertad, dignidad, igualdad de oportunidades y seguridad económica;

b) El trabajo es un derecho y un deber social, otorga dignidad a quien lo realiza y debe prestarse en condiciones que, incluyendo un régimen de salarios justos, aseguren la vida, la salud y un nivel económico decoroso para el trabajador y su familia, tanto en sus años de trabajo como en su vejez, o cuando cualquier circunstancia lo prive de la posibilidad de trabajar;

...

- h) Desarrollo de una política eficiente de seguridad social,
- i) Disposiciones adecuadas para que todas las personas tengan la debida asistencia legal para hacer valer sus derechos. ...

El artículo 45 de este instrumento internacional reconoce la necesidad de un orden social justo, acompañado del desarrollo económico y verdadera paz, por lo que dedicarán sus “máximos esfuerzos” a la aplicación de principios como el derecho al bienestar material, condiciones de dignidad, libertad, igualdad de oportunidades, seguridad económica, desarrollo de política de seguridad social eficientes, derecho al trabajo que incluya un régimen de salarios justos, aseguren la vida, la salud y un nivel económico decoroso para el trabajador y su familia entre otras<sup>140</sup>.

Como es posible apreciar, el estado mexicano no procura la aplicación de estas metas. No obstante a la increíble sobre producción legislativa, la carencia de garantías en México es notable y lamentable.

Por último, su artículo 47 menciona el compromiso de los estados firmantes para establecer en sus planes de desarrollo de manera primordial el estímulo de la educación, la ciencia, tecnología y la cultura para el mejoramiento integral de las personas, como fundamento de la democracia, la justicia social y el progreso.

#### Artículo 47

Los Estados miembros darán importancia primordial, dentro de sus planes de desarrollo, al estímulo de la educación, la ciencia, la tecnología y la cultura orientadas hacia el mejoramiento integral de la persona humana y como fundamento de la democracia, la justicia social y el progreso.

Resulta lamentable que el actual gobierno federal en contubernio con los diputados federales realicen continuamente cortes a los presupuestos asignados a

---

<sup>140</sup> Confróntese con el artículo 45 de la Carta de la Organización de Estados Americanos

educación, ciencia y tecnología, cultura e incluso a la salud, y que en parte dichos recortes sean asignados al gasto corriente de la presidencia de la república.<sup>141</sup>

## **2.2 Derecho a la Seguridad en el Marco Legal Nacional**

La segunda parte de este capítulo se abocará a determinar el marco legal nacional aplicable a la seguridad, desde el aspecto de la seguridad jurídica, la seguridad pública y de igual modo respecto de aquellos elementos que deben asegurar el desarrollo integral, abordando a su vez la normativa aplicable a la prevención del delito a nivel federal. Por último, se señalará la legislación del estado de Michoacán por lo que hace a las categorías ya mencionadas.

### **2.2.1. La Seguridad en el Marco Legal Federal**

El primer aspecto que debe ser mencionado es la seguridad jurídica, que básicamente descansa sobre dos principios sine qua non es posible entender un estado de derecho. La garantía de audiencia y su mancuerna sinérgica con la prohibición de justicia por mano propia así como la necesidad de existencia de tribunales como únicos impartidores de justicia.

Artículo 14...

Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho.

...

Artículo 17. Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e

---

<sup>141</sup> Véase <http://www.sinembargo.mx/12-11-2015/1548257>, <http://www.proceso.com.mx/?p=241399> y <http://www.jornada.unam.mx/2013/09/30/politica/006n1pol>

imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

Conforme a lo anterior es posible observar que no sólo la seguridad jurídica encuentra su fundamento en dichos artículos, sino que el estado a través de estas estipulaciones concentra y reserva para sí el monopolio del uso de la fuerza.

Nuestra Constitución Política Federal señala poco sobre la seguridad, al respecto el artículo 21 párrafo noveno proporciona el fundamento y la obligación de brindar seguridad pública, dicho párrafo establece lo siguiente:

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

Es decir, la seguridad pública contempla en sí dos funciones, la primera y más importante la prevención de los delitos, seguridad pública proactiva, mientras que la segunda es la reacción, seguridad pública reactiva. Lamentablemente lo que impera en nuestro país es la reacción, las pocas veces en las que el estado opera bajo intenciones preventivas, tiende a violar los derechos fundamentales de manera sistemática, abierta y artera, bajo modalidades tales como retenes militares, detenciones por sospechosismo, cateos sin orden judicial, entre otras.

En este sentido importante mencionar la naturaleza de la seguridad pública, que se califica como de carácter civil y profesional, por el párrafo diez de este mismo artículo 21 constitucional, y que a la letra señala:

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:

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.

Resultan importantes los incisos “c, d y e” de dichas bases mínimas pues refieren a la formulación de políticas públicas para la prevención de los delitos, la participación de la comunidad para la evaluación de las mismas y de las instituciones de seguridad pública, así como la aportación de fondos federales a las entidades federativas y municipios para los fines de seguridad pública.

Analizaremos brevemente el fundamento legal de la seguridad pública que se contempla en la ley general del sistema nacional de seguridad pública, ley reglamentaria del artículo 21 constitucional en materia de seguridad pública.

Artículo 1.- La presente Ley es reglamentaria del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Seguridad Pública y tiene por objeto regular la integración, organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública, así como establecer la distribución de competencias y las bases de coordinación entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, en esta materia.

Sus disposiciones son de orden público e interés social y de observancia general en todo el territorio nacional.

El artículo anterior establece la obligación por parte del estado para que sean creadas por medio de esta ley, bases de coordinación en materia de seguridad pública entre federación, estados y municipios. Por su parte el artículo siguiente resulta de suma importancia pues además de retomar lo señalado por el artículo 21 constitucional en su párrafo noveno, establece los objetivos de la seguridad

pública, que son salvaguardar la integridad y derechos de las personas, preservar las libertades, el orden y la paz pública, comprendiendo la prevención especial y general de los delitos. Además en su párrafo segundo, establece la obligación del estado para desarrollar políticas de prevención social del delito de tipo integral.

Artículo 2.- La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos y comprende la prevención especial y general de los delitos, la investigación para hacerla efectiva, la sanción de las infracciones administrativas, así como la investigación y la persecución de los delitos y la reinserción social del individuo, en términos de esta Ley, en las respectivas competencias establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El Estado desarrollará políticas en materia de prevención social del delito con carácter integral, sobre las causas que generan la comisión de delitos y conductas antisociales, así como programas y acciones para fomentar en la sociedad valores culturales y cívicos, que induzcan el respeto a la legalidad y a la protección de las víctimas.

El siguiente artículo menciona los ámbitos o instancias de realización de la función de seguridad pública y son los siguientes:

Artículo 3.- La función de Seguridad Pública se realizará en los diversos ámbitos de competencia por conducto de las Instituciones Policiales, del Ministerio Público, de las instancias encargadas de aplicar las infracciones administrativas, de los responsables de la prisión preventiva y ejecución de penas, de las autoridades competentes en materia de justicia para adolescentes, así como por las demás autoridades que en razón de sus atribuciones deban contribuir directa o indirectamente al objeto de esta Ley.

El artículo siguiente, por su parte señala los principios que regirán el actuar de las instituciones de seguridad pública, siendo el más importante el respeto a los derechos humanos, fomentar la participación ciudadana y la rendición de cuentas.

Artículo 6.- Las Instituciones de Seguridad Pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional, su actuación se regirá además, por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, honradez, y respeto a los

derechos humanos reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Deberán fomentar la participación ciudadana y rendir cuentas en términos de ley.

Ahora bien, los objetivos de la coordinación de la federación, estados y municipios en materia de seguridad pública son entre otros, los siguientes:

Artículo 7.- Conforme a las bases que establece el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las Instituciones de Seguridad Pública de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en el ámbito de su competencia y en los términos de esta Ley, deberán coordinarse para:

- I. Integrar el Sistema y cumplir con sus objetivos y fines;
- II. Formular políticas integrales, sistemáticas, continuas y evaluables, así como programas y estrategias, en materia de seguridad pública;
- III. Ejecutar, dar seguimiento y evaluar las políticas, estrategias y acciones, a través de las instancias previstas en esta ley;
- IV. Proponer, ejecutar y evaluar el Programa Nacional de Procuración de Justicia, el Programa Nacional de Seguridad Pública y demás instrumentos programáticos en la materia previstos en la Ley de Planeación;
- V. Distribuir a los integrantes del Sistema, actividades específicas para el cumplimiento de los fines de la Seguridad Pública;
- ...
- X. Realizar acciones y operativos conjuntos de las Instituciones de Seguridad Pública;
- XI. Participar en la protección y vigilancia de las Instalaciones Estratégicas del país en los términos de esta ley y demás disposiciones aplicables;
- ...
- XIII. Determinar la participación de la comunidad y de instituciones académicas en coadyuvancia de los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito, así como de las Instituciones de Seguridad Pública, a través de mecanismos eficaces;
- XIV. Implementar mecanismos de evaluación en la aplicación de los fondos de ayuda federal para la seguridad pública;
- ...
- XVI. Realizar las demás acciones que sean necesarias para incrementar la eficacia en el cumplimiento de los fines de la Seguridad Pública.

De igual modo nuestra constitución menciona la seguridad de tipo integral con base en el desarrollo sostenido de los diversos aspectos sociales y económicos; de acuerdo al artículo 25 constitucional se establece:

Artículo 25. Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución. La competitividad se entenderá como el conjunto de condiciones necesarias para generar un mayor crecimiento económico, promoviendo la inversión y la generación de empleo.

Derivado de lo anterior podemos afirmar que la seguridad de la que se habla y que corresponde al estado realizar deberá abarcar el desarrollo integral lo que desembocará en el fortalecimiento de la soberanía de la nación. La seguridad por lo tanto, abarca el crecimiento económico, empleo, acceso a salud, educación, vivienda, justa distribución del ingreso y la riqueza, para permitir el pleno ejercicio de la libertad, la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales.

Lo anterior lamentablemente no queda más que en el papel, tal y como podremos observarlo del análisis que se realice en el capítulo tercero de este trabajo de investigación, siendo tal situación reconocida en lo general por el propio Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, y en lo particular por el Plan de Desarrollo Integral del Estado de Michoacán de Ocampo 2012-2015.

Ahora bien, para que la administración pública pueda tener la pretensión real de cumplir con las tantas cosas que establece, debe tener un plan organizado. Ese plan, tiene su fundamento en el artículo 26 constitucional. Dicho artículo establece la obligación del estado mexicano por organizar un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.

A su vez conforme al mismo artículo 26, la planeación será democrática y deliberativa y mediante los mecanismos de participación que establezca la ley, recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. A ese plan nacional de desarrollo se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

La ley de planeación es la ley reglamentaria del anterior artículo constitucional, establece de manera general las normas, principios, medios y objetivos sobre los cuales se desarrollará el país, señalándose enunciativa más no limitativamente como punto de partida y estructuración, los siguientes aspectos fundamentales:

Artículo 1o.- Las disposiciones de esta Ley son de orden público e interés social y tienen por objeto establecer:

I.- Las normas y principios básicos conforme a los cuales se llevará a cabo la Planeación Nacional del Desarrollo y encauzar, en función de ésta, las actividades de la administración Pública Federal;

II.- Las bases de integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática;

III.- Las bases para que el Ejecutivo Federal coordine sus actividades de planeación con las entidades federativas, conforme a la legislación aplicable;

IV. Las bases para promover y garantizar la participación democrática de los diversos grupos sociales así como de los pueblos y comunidades indígenas, a través de sus representantes y autoridades, en la elaboración del Plan y los programas a que se refiere esta Ley, y

V.- Las bases para que las acciones de los particulares contribuyan a alcanzar los objetivos y prioridades del plan y los programas.

De lo anterior se puede destacar que la administración pública encauzará su actuar a este plan, el establecimiento de bases para coordinación de actividades con los estados, la creación de bases para garantizar la participación democrática de los diversos grupos sociales, pueblos y comunidades indígenas; no obstante siempre es una buena razón para dudar sobre la aplicación efectiva de una ley cuando en ella se menciona la palabra “garantizar”.

Artículo 2o.- La planeación deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral y sustentable del país y deberá tender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Para ello, estará basada en los siguientes principios:

I.- El fortalecimiento de la soberanía, la independencia y autodeterminación nacionales, en lo político, lo económico y lo cultural;

II.- La preservación y el perfeccionamiento del régimen democrático, republicano, federal y representativo que la Constitución establece; y la consolidación de la democracia como sistema de vida, fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, impulsando su participación activa en la planeación y ejecución de las actividades del gobierno;

III.- La igualdad de derechos entre mujeres y hombres, la atención de las necesidades básicas de la población y la mejoría, en todos los aspectos de la calidad de la vida, para lograr una sociedad más igualitaria, garantizando un ambiente adecuado para el desarrollo de la población;

IV.- El respeto irrestricto de las garantías individuales, y de las libertades y derechos sociales, políticos y culturales;

V.- El fortalecimiento del pacto federal y del Municipio libre, para lograr un desarrollo equilibrado del país, promoviendo la descentralización de la vida nacional;

VI.- El equilibrio de los factores de la producción, que proteja y promueva el empleo; en un marco de estabilidad económica y social;

VII.- La perspectiva de género, para garantizar la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, y promover el adelanto de las mujeres mediante el acceso equitativo a los bienes, recursos y beneficios del desarrollo, y

VIII.- La factibilidad cultural de las políticas públicas nacionales.

Luego entonces, del artículo anterior se desprende la consolidación y preservación de la democracia, misma que se funda en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo; destacan igualmente el respeto irrestricto de las garantías individuales, libertades y derechos sociales, políticos y culturales, el supuesto desarrollo integral, el equilibrio de los factores de producción, protección del empleo y un marco de estabilidad económica y social.

Artículo 3o.- Para los efectos de esta Ley se entiende por planeación nacional de desarrollo la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen.

Mediante la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades, así como criterios basados en estudios de factibilidad cultural; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados.

Finalmente el artículo anterior define al plan nacional de desarrollo como la ordenación racional y sistemática de acciones y señala de igual modo sus objetivos, propósito y contenido general.

### **2.2.2 La Seguridad en el Marco Legal de Michoacán de Ocampo**

Es el turno de analizar el fundamento de la seguridad en Michoacán de Ocampo, para tal efecto se parte de la constitución política del estado libre y soberano de este estado. Dicha constitución política señala que dicho estado tiene la calidad jurídico-política siguiente:

Artículo 11.- El Estado de Michoacán de Ocampo es libre, independiente y soberano en su régimen interior, de conformidad con lo prescrito en esta Constitución y en la General de la República.

Artículo 12.- La soberanía del Estado reside esencial y originariamente en el pueblo, y se ejerce por medio de los poderes públicos, en los términos que establece esta Constitución.

Artículo 13.- El Estado adopta para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, democrático, laico, representativo y popular, de conformidad con el Pacto Federal.

Conforme a su interpretación conjunta, la seguridad jurídica en Michoacán se salvaguarda a nivel constitucional en los artículos 89, 92 y 93; el derecho de las personas a ser oídas y vencidas en juicio así como la prohibición de justicia por

mano propia, consagran de este modo la reserva y establecimiento del monopolio del uso exclusivo de la fuerza, dichos artículos textualmente señalan:

Artículo 89. Son atribuciones de los tribunales y jueces de primera instancia:

I. Conocer en primera instancia de los negocios civiles, penales y de jurisdicción concurrente de su región o distrito judicial, según corresponda;

...

Artículo 92.- Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial; cuidando que los procedimientos y los términos establecidos por la ley hagan eficaz esta garantía. Su servicio será gratuito.

...

Artículo 93.- Los negocios judiciales serán decididos dentro del Estado en todas sus instancias, las que nunca podrán ser más de dos. Cada instancia será sentenciada por diferentes jueces.

La Ley determinará la competencia de los juzgados menores de materia civil y comunales.

En todos los casos se procederá con audiencia de parte y comprobación de los hechos. Toda persona está en libertad para terminar sus diferencias con otra, ya sea por convenio o por medio de árbitro o mediador, aun cuando se haya sometido a juicio y sea cual fuere el estado que éste guarde. Toda sentencia arbitral se ejecutará sin recurso, a menos que las partes se hayan reservado alguno.

...

La constitución de este estado de manera somera menciona algún fundamento de la seguridad al establecer lo siguiente en su artículo primero párrafo tercero:

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.



No obstante a la existencia de los tantos compromisos adoptados por México a nivel internacional, así como los fundamentos a nivel federal por lo que a respeto y salvaguarda de derechos humanos se refiere, México probablemente atraviesa actualmente una de las peores crisis de violaciones a derechos humanos en toda su historia, así como en seguridad pública y también de seguridad nacional.

De manera concreta se asigna a los ayuntamientos michoacanos la obligación de proporcionar seguridad pública, en términos del artículo 123 de aquella constitución:

Artículo 123.- Son facultades y obligaciones de los ayuntamientos:

...

V.- Proporcionar en sus jurisdicciones los servicios de:

...

h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, policía preventiva municipal y tránsito.

Ahora bien, la ley del sistema de seguridad pública del estado de Michoacán de Ocampo, crea y regula su sistema estatal de seguridad pública, estableciendo entre otros, los siguientes principios:

Artículo 1. Esta Ley crea el Sistema Estatal de Seguridad Pública, con el objeto de establecer el marco jurídico e institucional que regirá los principios, políticas, objetivos, estrategias, procedimientos, organismos, funciones y responsabilidades de las dependencias, entidades y organismos del Estado en materia de Seguridad Pública.

El siguiente artículo establece los fines que persigue la función de seguridad pública del estado de Michoacán de Ocampo, consagrando entre ellos garantizar la integridad y los derechos de las personas, la libertad, el orden, la paz pública y la prevención general y especial del delito:

Artículo 2. La Seguridad Pública es una función a cargo del Estado y el Municipio; y, comprende la prevención, investigación y persecución del delito; y tiene como fines:

I. Garantizar la integridad y los derechos de las personas; sin diferencia del origen étnico o nacional, género, edad, discapacidades, condición social, condiciones de salud, religión, opiniones, preferencia sexual conforme su orientación sexual e identidad de género, estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana;

II. Preservar la libertad, el orden y la paz pública;

III. Prevenir de modo general y especial el delito;

IV. Establecer las sanciones por las infracciones administrativas;

V. Promover la pronta, expedita y debida procuración de justicia; y,

VI. Lograr la reinserción social del individuo.

Por su parte el artículo tercero de esta ley recoge las bases mínimas establecidas por el artículo 21 de la constitución política de los estados unidos mexicanos, estableciendo a su vez como objetivos concordantes los siguientes:

Artículo 3. La Seguridad Pública comprende el ejercicio de las potestades establecidas en el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sujetándose a las bases mínimas establecidas en la anterior, con la finalidad de asegurar la convivencia ciudadana, la erradicación de la violencia y la utilización pacífica de las vías y espacios públicos, así como la de prevenir la comisión de delitos y faltas administrativas.

A su vez el artículo quinto de esta ley establece de igual modo lo que la constitución federal señala en su artículo 21º párrafo diez y el artículo 6º de la ley general del sistema nacional de seguridad pública:

Artículo 5. Las instituciones de Seguridad Pública desde su más alto mando, serán de carácter civil, disciplinado y profesional, su actuación se regirá además, por los principios establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por lo que hace a la seguridad en el aspecto integral, la constitución política del estado libre y soberano de Michoacán de Ocampo contempla el siguiente articulado:

Artículo 2...

Toda persona tiene derecho a una existencia digna, a la educación, a la cultura y al trabajo. El Estado promoverá el desarrollo físico, moral, intelectual, social y económico del pueblo.

...

Artículo 129.- Es obligación del poder público garantizar el desarrollo integral estatal, mediante el fomento del crecimiento económico, una más justa distribución de la riqueza y el ingreso de la población estatal, evitando concentraciones o acaparamientos que impidan la distribución adecuada de bienes y servicios a la población y en el Estado.

En el desarrollo económico estatal, concurrirán los sectores público, social y privado, correspondiendo al Gobierno del Estado procurar la armonía entre ellos para cumplir con su responsabilidad social. El sector público cuidará de impulsar por sí o conjuntamente con los demás sectores, las áreas que se consideren prioritarias para el desarrollo del Estado.

...

Por su parte la ley del sistema de seguridad pública del estado de Michoacán de Ocampo señala lo siguiente:

Artículo 4º. El Estado desarrollará políticas en materia de prevención social del delito con carácter integral, sobre las causas que generan la comisión de delitos y conductas antisociales, así como programas y acciones para fomentar en la sociedad valores culturales y cívicos, que induzcan el respeto a la legalidad y a la protección de las víctimas. Estas políticas se desarrollarán desde el Sistema Estatal de Seguridad Pública.

Sin embargo para poder llevar a cabo el desarrollo social a que hacen referencia los artículos anteriores se debe crear al efecto un documento que contenga de manera ordenada, racional y sistemática, el conjunto de acciones de la administración pública del estado. Tal documento será por lo tanto el medio eficaz para el desempeño de la responsabilidad del estado sobre el desarrollo integral y sustentable, pero sobre todo el pilar de la democracia sustancial.

Al tenor de lo ya señalado, se analiza brevemente la ley de planeación del estado de Michoacán de Ocampo, por lo que a desarrollo estatal se refiere.

Artículo 1º. Las disposiciones de la presente Ley son de orden público e interés social y tienen por objeto normar el proceso de planeación y conducción del desarrollo del Estado de Michoacán, así como establecer las normas, principios y bases para la integración y funcionamiento del sistema de planeación integral.

Artículo 2º. La planeación deberá llevarse a cabo como un medio que permita regular y promover la acción del Estado en el desarrollo integral de la Entidad, que encauce el crecimiento económico hacia las exigencias del desarrollo social.

De los anteriores artículos se destaca que la ley de planeación norma el proceso de planeación y conducción del desarrollo del estado así como el funcionamiento de la planeación integral, misma que permite promover la acción del estado en el desarrollo integral para encauzar así el crecimiento económico y desarrollo social.

Los objetivos de la planeación estatal conforme al artículo tercero de esta ley son:

Artículo 3º. La planeación estatal será permanente y su ejecución estará basada en los siguientes objetivos:

I. Transformar racional y progresivamente el desarrollo económico y social del Estado;

II. Fortalecer el régimen democrático como sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, impulsando la participación social en las acciones del gobierno;

III. Atender las necesidades básicas de la población y mejoría en todos los aspectos de la calidad de vida; procurando el desarrollo equilibrado entre las subregiones, municipios y sectores sociales del Estado;

IV. Coordinar las acciones y esfuerzos en la planeación nacional, regional, estatal y municipal; y

V. Buscar el equilibrio de los factores de la producción que proteja y promueva el empleo para propiciar la estabilidad en el proceso de desarrollo económico y social del Estado.

Estos objetivos junto con las bases y normas que regulan el proceso de planeación se materializarán y sujetarán al Plan de Desarrollo Integral del Estado

de Michoacán, siendo el ejecutivo local responsable directo de conducir la planeación y su ejercicio, permitiendo a su vez la participación y consulta, lo anterior conforme a los artículos cuarto y quinto de ésta ley.

Artículo 4º. El proceso de la planeación que regula la presente Ley, se sujetará a las disposiciones contenidas en el Plan de Desarrollo Integral del Estado de Michoacán, documento con base en el cual se elaborarán y conducirán los demás instrumentos del desarrollo y la planeación estatal y municipal.

Artículo 5º. El Ejecutivo del Estado es el responsable de conducir la planeación y su ejercicio integral en la esfera de su competencia y atribuciones. Al efecto, proveerá lo necesario para instruir canales de participación y consulta en el proceso de la planeación y para establecer relaciones de coordinación con la federación y los municipios del Estado. Asimismo, aprobará el Plan de Desarrollo Integral del Estado de Michoacán y los programas que de él se deriven.

Finalmente se debe mencionar que la planeación del desarrollo se llevará a cabo por medio de un sistema integral y participativo, que garantice los derechos económicos y sociales de los individuos y grupos en el estado. Resáltese la palabra garantizar, toda vez que atribuye la calidad de garante al estado mexicano, consistente en el cumplimiento de prestaciones positivas o negativas.

Artículo 8º.- La planeación del desarrollo se realizará a través de un sistema integral y participativo, que garantice los derechos económicos y sociales de los individuos y de los grupos organizados en el Estado.

Se culmina así el capítulo segundo, correspondiente al marco jurídico, considerando desarrollados y explicados los contenidos fijados en la introducción del mismo, tanto para el ámbito legal internacional como el nacional, federal y local, demostrando así la conjetura planteada en este, por lo que hace a la positivación de la obligación asumida por parte del estado mexicano para brindar seguridad jurídica, seguridad física y de tipo social al pueblo mexicano.

## **CAPÍTULO III**

### **PANORAMA GENERAL Y PARTICULAR DE LA DEBILIDAD ESTATAL**

El presente capítulo de investigación corresponde al marco descriptivo por lo que por medio de los métodos deductivo, descriptivo, analítico-cuantitativo y hermenéutico se tratarán tres temas que en conjunto evidenciarán el desgaste y debilidad estatal general y particular sobre los aspectos que de ser atendidos debidamente identifican al estado como garante de bienestar. El primer tema aborda las declaraciones sobre las condiciones que permean al estado mexicano, plasmadas en el Plan Nacional de desarrollo 2013-2018 (PND), así como diversos indicadores estadísticos. El segundo tema sigue la misma dinámica en lo que respecta al Plan de Desarrollo Integral del Estado de Michoacán 2012-2015 (PLADIEM). Por último, se describirá brevemente el surgimiento del narcotráfico en México y en Michoacán y la relación que guarda con el surgimiento de los grupos de autodefensa, movimiento que acusa por una parte la anomia social y por otra, la pérdida del monopolio del uso de la fuerza.

Con base en el desarrollo de los temas anteriores se demostrará que México en lo general presenta una crisis del estado de derecho bajo las formas de ilegalidad, corrupción, criminalidad, pobreza, entre otras, por lo que se ubica en vías de fallo. Mientras que Michoacán en lo particular además de lo anterior, participó de la naturaleza de un estado paralelo, capturado totalmente por la delincuencia organizada, misma a través de la expoliación social, condujo al hartazgo social y con ello a la sublevación del pueblo mediante la creación de grupos de autodefensa civil en contra del crimen organizado y el estado mismo.

#### **3.1 Panorama General de la Debilidad Institucional en México**

Se procede a realizar breve análisis del PND actual, con el ánimo de describir la situación que permea al país. La presentación del plan expone: “Se trata de un plan

realista, viable y claro para alcanzar un México en Paz, donde se recobren el orden, la seguridad y la justicia que anhelan las familias. Además, establece los lineamientos para hacer de la nuestra, una nación tranquila en la que se respeten cabalmente los derechos humanos<sup>142</sup>”.

La presentación *per se* resulta desalentadora, ya que apunta la necesidad de recobrar el orden, la seguridad y justicia, realizando el reconocimiento expreso de que éstas se encuentran perdidas.

El Plan nacional de desarrollo reconoce en “Introducción y Visión General” en su punto segundo “Diagnóstico general: México enfrenta barreras que limitan su desarrollo”, subtema “Fortaleza institucional para un México en Paz”:

La evidencia muestra con claridad que los países que se desarrollan exitosamente son aquellos con instituciones sólidas e incluyentes. Cuando éstas no existen o son insuficientes, se limita la capacidad de la ciudadanía para demandar sus derechos y se debilita la legitimidad del Estado...

Por otro lado, las instituciones de seguridad del país deben tener como fin prioritario garantizar la integridad física de la población. México ha enfrentado en los últimos años una problemática sin precedentes en términos de seguridad pública. La falta de seguridad genera un alto costo social y humano, ya que atenta contra la tranquilidad de los ciudadanos. Asimismo, esta carencia incide en el potencial de desarrollo nacional, inhibiendo la inversión de largo plazo en el país y reduciendo la eficiencia operativa de las empresas<sup>143</sup>.

Se acusa así la fragilidad de las instituciones, situación que a su vez debilita la legitimidad del estado. De este modo las instituciones de seguridad pública tienen como fin prioritario garantizar la integridad física de la población, cuestión en tela de juicio actualmente. Ya se mencionó que cuando las leyes mencionan la palabra “garantizar” suele haber una brecha sobre tal estipulación y la realidad. Igualmente, se intenta ocultar el verdadero problema y su magnitud al estipular que éste versa sobre una cuestión de seguridad pública, cuando de hecho va más allá, cuestión

---

<sup>142</sup> Plan Nacional de Desarrollo (2013-2018), p. 9.  
<http://pnd.gob.mx/wp-content/uploads/2013/05/PND.pdf>

<sup>143</sup> *Ibidem*, pp. 15 y 16.

reconocida por el presidente Miguel de la Madrid Hurtado, quien señaló en 1987 que el tráfico de drogas era “un problema de seguridad nacional”<sup>144</sup>.

En su siguiente tema “Desarrollo social para un México Incluyente” se reconoce:

El desarrollo social debe ser la prioridad de un México Incluyente. Muchos mexicanos se enfrentan a una serie de factores que los mantienen en círculos viciosos de desarrollo donde las oportunidades de progreso son escasas. El 46.2% de la población vive en condiciones de pobreza y el 10.4% vive en condiciones de pobreza extrema. Los indicadores tampoco nos permiten ser complacientes con respecto a la desigualdad del ingreso, la violación de los derechos humanos, la discriminación y el limitado acceso a servicios de salud y a una vivienda digna.

Lo anterior no sólo es inaceptable en términos de justicia social, sino que también representa una barrera importante para la productividad y el crecimiento económico del país...<sup>145</sup>.

El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, para atacar esa inaceptable injusticia social e inseguridad pública establece las siguientes metas<sup>146</sup>:

---

<sup>144</sup> Barrón Cruz, Martín Gabriel, “Dilemas de la seguridad pública en México”, *Criminalia*, Academia mexicana de ciencias penales, año LXX no.2, México, D.F, Porrúa, Mayo-Agosto 2004, p. 252.

<sup>145</sup> PND (2013-2018), p. 16.

<sup>146</sup> *Ibidem*, p. 21.



FIGURA 1.1. ESQUEMA DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2013-2018.



Figura 2

No es de extrañar que las prioridades del gobierno federal sean lograr un México en paz e incluyente, toda vez que son las principales causas del descontento nacional, falta de credibilidad en las instituciones, y las generadoras de una serie de dinámicas sociales sin precedentes en diversos estados, como lo es el problema del narcotráfico, el estado paralelo y el surgimiento de grupos de autodefensa.

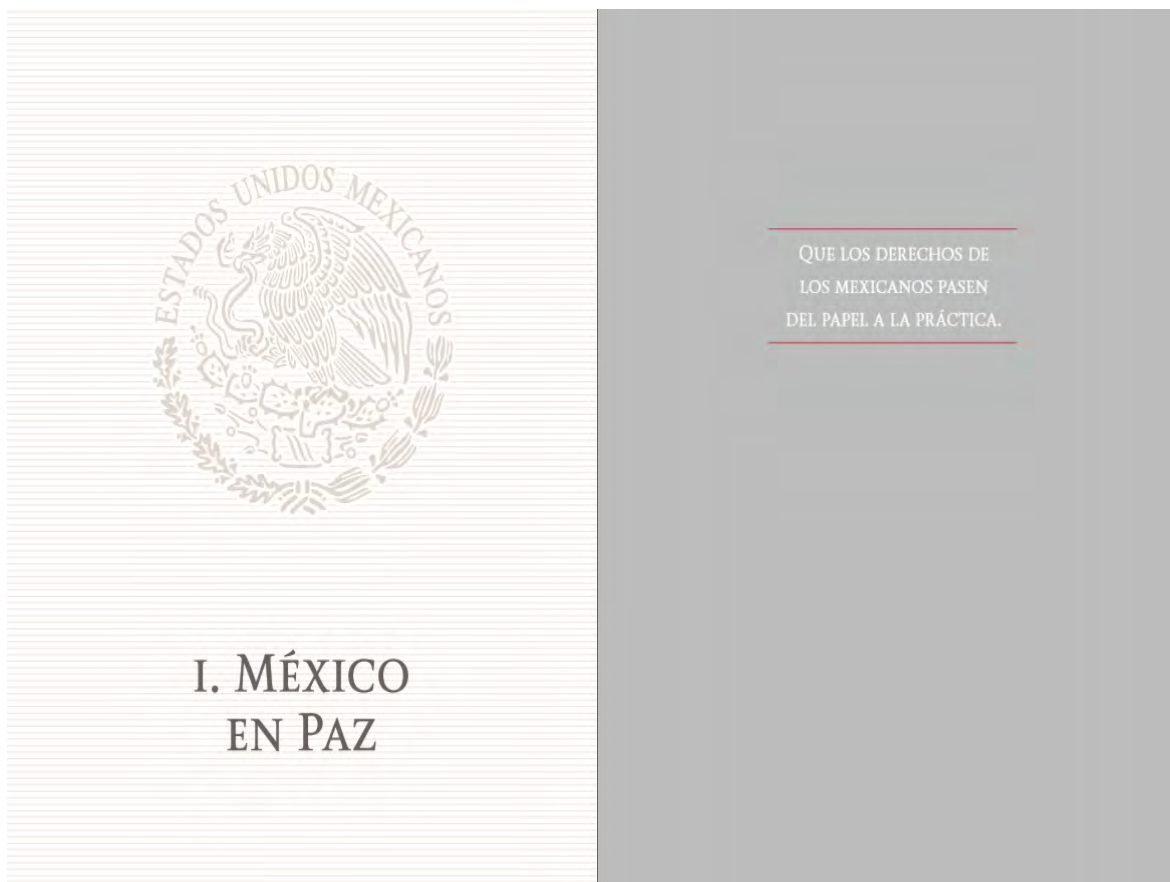


Figura 3

La figura anterior corresponde a las páginas 27 y 28 del PND actual, en ellas se aprecia el tópic número uno del ejecutivo federal, sin embargo, la siguiente página señala desconcertante y aberrantemente “Que los derechos de los mexicanos pasen del papel a la práctica”, donde se acepta ya no tácita sino explícitamente que lo que impera es la ilegalidad, la corrupción, la impunidad, el desgobierno, así como la falta de certeza jurídica provocada entre otras cosas por la aplicación difusa del Derecho, la inflación y desregulación legislativas, y por último el estado paralelo.

Tal reconocimiento ilustra perfectamente lo mencionado por Víctor M. Ramos al señalar que hay que dejar de ver las leyes como una aspiración, como el catálogo de los buenos deseos, que bueno que el gobierno federal se dio cuenta y se puso como objetivo aplicar las leyes para así de paso tener un Estado de Derecho<sup>147</sup>.

---

<sup>147</sup> *Vid. supra*, p. 26.

Con lo anterior parece acusarse al Derecho de ser un instrumento difícil y hasta imposible de llevar a la práctica, por las fallas de carácter y corrupción de las personas. Por ello es posible considerar al Derecho como un conjunto de expectativas dadas por la relación dicotómica “creación-aplicación”, en otras palabras, se trata de conceptos disímiles, explicados por el binomio “intención-viabilidad”, siendo la intención la concepción nacida de un imaginario legislativo sumamente optimista o bien muy ingenuo, donde por consiguiente quedan copados los poderes ejecutivo y judicial a una aplicación poco asequible o afable.

El primer eje del PND, México en Paz, describe entre otras cosas lo siguiente:

1. Un México en Paz que garantice el avance de la democracia, la gobernabilidad y la seguridad de su población. Esta meta busca fortalecer las instituciones mediante el diálogo y la construcción de acuerdos con actores políticos y sociales, la formación de ciudadanía y corresponsabilidad social, el respeto y la protección de los derechos humanos, la erradicación de la violencia de género, el combate a la corrupción y el fomento de una mayor rendición de cuentas, todo ello orientado a la consolidación de una democracia plena. Así mismo, esta meta responde a un nivel de inseguridad que atenta contra la tranquilidad de los mexicanos y que, en ocasiones, ha incrementado los costos de producción de las empresas e inhibido la inversión de largo plazo. La prioridad, en términos de seguridad pública, será abatir los delitos que más afectan a la ciudadanía mediante la prevención del delito y la transformación institucional de las fuerzas de seguridad. En este sentido, se busca disminuir los factores de riesgo asociados a la criminalidad, fortalecer el tejido social y las condiciones de vida para inhibir las causas del delito y la violencia, así como construir policías profesionales, un Nuevo Sistema de Justicia Penal y un sistema efectivo de reinserción social de los delincuentes.<sup>148</sup>

Al respecto, la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2014 “ENVIPE”, publicada el 30 de septiembre de 2014, señala que para 2013 las principales preocupaciones de la población a nivel nacional son: la inseguridad y la delincuencia con 58.1%, seguido del desempleo con 46.1% y por último el aumento de precios con 37.7%<sup>149</sup>.

---

<sup>148</sup> PND (2013-2018), p. 21.

<sup>149</sup> ENVIPE 2014, [http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/regulares/envipe/envipe2014/doc/envipe2014\\_09.pdf](http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/regulares/envipe/envipe2014/doc/envipe2014_09.pdf)



#### 4) Percepción sobre Seguridad Pública

##### Principales preocupaciones

La ENVIPE estima a nivel nacional que el **58.1%** de la población de 18 años y más considera la **Inseguridad y delincuencia** como el problema más importante que aqueja hoy en día en su entidad federativa, seguido del **Desempleo** con **46.1%** y el **Aumento de Precios** con **37.7 por ciento**.



Figura 4

Sin embargo, otra encuesta del mismo Instituto Nacional de Estadística y Geografía “INEGI”, la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG), realizada en 2013 y publicada el 16 de junio de 2014 aporta otras cifras: inseguridad y delincuencia figura con 70.4%, desempleo con 51% y corrupción con 48.5%<sup>150</sup>. Para explicar la disparidad se plantean tres explicaciones. La primera es que disminuyó la delincuencia y la inseguridad en 12.3%, lo que se antoja improbable, la segunda, que la muestra seleccionada para el estudio estadístico tenía una naturaleza diferente y trajo como consecuencia una variación, y por último, que el INEGI cedió a presiones para disminuir el impacto que la cifra real provocaría en la sociedad y medios de comunicación, ya que la ENVIPE es un estudio estadístico con mayor seguimiento por parte de especialistas y estudiosos del tema.

<sup>150</sup> ENCIG 2013, [http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/especiales/encig/2013/doc/encig2014\\_06.pdf](http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/especiales/encig/2013/doc/encig2014_06.pdf)

### Percepción sobre Corrupción

#### Problemas más importantes en la entidad federativa

A partir de la ENCIG se estima que a nivel nacional, el **70.4%** de la población considera que la **inseguridad y delincuencia** es el problema más importante que aqueja hoy en día a su entidad federativa, seguido del **desempleo** con un **51%** y la **corrupción** con un **48.5 por ciento**.

#### Percepción sobre los problemas más importantes



Figura 5

De la anterior encuesta, resulta igualmente alarmante la percepción de corrupción, inflación y desempleo. Sin embargo, por lo que hace a los Derechos humanos el PND reconoce su violación sistemática:

La consolidación de un Estado democrático en México debe tener como uno de sus componentes el pleno respeto y garantía de los derechos humanos. A pesar de los esfuerzos realizados por las instancias competentes en el tema, no se ha logrado revertir el número de violaciones que persisten en muchos ámbitos de los derechos humanos. Por ello, uno de los objetivos prioritarios del gobierno es lograr una política de Estado en la materia, que garantice que todas las autoridades asuman el respeto y garantía de los derechos humanos como una práctica cotidiana.<sup>151</sup>

<sup>151</sup> PND (2013 2018), p. 35.

Para lograr la seguridad, el PND (2013-2018) se forja los siguientes objetivos:

Un México en Paz busca mejorar las condiciones de seguridad pública en el país para que los mexicanos transiten con seguridad, sin temor, ejerciendo sus derechos y garantías en un marco de libertades. Las acciones en este ámbito estarán enfocadas a combatir los delitos que más afectan a la población. Para ello, se plantea trabajar en dos planos complementarios: el de la prevención social de la violencia y el de la contención del delito mediante intervenciones policiales oportunas y efectivas. Los principios que guiarán las políticas de seguridad pública contenidas en estos dos planos son: planeación, prevención, protección y respeto a los derechos humanos; coordinación; transformación institucional; evaluación y retroalimentación.<sup>152</sup>

Resulta indispensable, para la consecución de tal fin, lo que *ad nauseam* se repite por el PND, pero que resulta imperceptible; la protección de los derechos humanos:

La construcción de un México en Paz exige garantizar el respeto y protección de los derechos humanos y la erradicación de la discriminación. Tanto las fuerzas de seguridad, las instancias que participan en el Sistema de Justicia, así como el resto de las autoridades, deben ajustar su manera de actuar para garantizar el respeto a los derechos humanos.<sup>153</sup>

Es por ello que en materia de seguridad pública la prevención y protección de los derechos humanos tiene un punto de encuentro:

Para alcanzar los objetivos planteados, se propone concretar un nuevo enfoque de gobierno que sea cercano y moderno, que haga uso de las nuevas tecnologías de la información, que implemente medidas para abatir la corrupción y consolide un Nuevo Sistema de Justicia Penal más ágil y transparente. Para fortalecer el pacto social, el gobierno se plantea recuperar la confianza de la ciudadanía, mediante una mayor transparencia y eficacia en la solución de conflictos, así como en la procuración e impartición de justicia.<sup>154</sup>

Es decir, todo con lo que actualmente no contamos en nuestro país, apreciando de nuevo una gran lista de lo que probablemente quedará en un catálogo de

---

<sup>152</sup> *Ibidem*, p. 39.

<sup>153</sup> *Ibidem*, p. 40.

<sup>154</sup> *Ídem*.

aspiraciones y buenos deseos, un plan utópico e improbable de ejecutar en tan sólo un sexenio, que reconoce en sí mismo la ingobernabilidad, la corrupción, un tejido social lacerado, pobres condiciones de vida, la creación de un nuevo sistema penal derivado de la corrupción del actual y un sistema inefectivo o bien inexistente de reinserción social de los delincuentes, falta de transparencia y rendición de cuentas, y lo más importante: que el gobierno no cuenta con la confianza de la población, por lo que autopoyéticamente se legitima a través de los medios de comunicación, maquillamiento de estadísticas, peroratas y discursos apologéticos verborrécicos.



**3) Cifra Negra**

Con la ENVIPE, se estima que en 2013 se denunció el **9.9%** de los delitos, de los cuales el **62.7%** llevó al *inicio de una averiguación previa* ante el Ministerio Público.

Del total de delitos, se inició averiguación previa en el **6.2%** de los casos. Lo anterior, representa un **93.8%** de delitos donde NO hubo denuncia o NO se inició averiguación previa.



Figura 6

Por lo que hace a la cifra negra de delitos, la gráfica anterior dada por la ENVIPE, estima que en 2013 únicamente se denunció el 9.9% de los delitos, de los cuales sólo en 6.2% de las ocasiones derivó en una averiguación previa, por lo tanto la cifra negra de delitos asciende a 93.8%. La cifra negra se debe entre otros factores a la Pérdida de tiempo con 31.4% y a la Desconfianza en las autoridades con 21%.

Un aspecto que se debe mencionar es la seguridad nacional, al respecto este Plan nacional señala, bajo el tema del mismo nombre, lo siguiente:

El diseño de la política de Seguridad Nacional responde a su identificación como una función esencial del Estado y como un derecho fundamental de los ciudadanos. Asimismo, engloba y potencia los principios que definen al Estado Mexicano como país soberano e independiente que asume los compromisos suscritos ante la comunidad internacional y que, desde sus aspiraciones y objetivos, define los términos de cooperación en la materia.

El concepto jurídico de Seguridad Nacional condensa una serie de objetivos e intereses estratégicos nacionales, tales como la protección de la nación mexicana frente a las amenazas y riesgos; la preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio; el mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno; la preservación de la unidad de las partes integrantes de la Federación; la defensa legítima del Estado Mexicano respecto de otros Estados o sujetos de derecho internacional; y el desarrollo económico, social y político del país como ejes en la preservación de la democracia.<sup>155</sup>

Bajo el tema “Defensa exterior y seguridad interior” se ha plasmado lo siguiente:

La misión de las Fuerzas Armadas de México es emplear el poder militar de la Federación para la defensa exterior y para coadyuvar en la seguridad interior del país. La colaboración de las Fuerzas Armadas para garantizar la seguridad interior ha tomado un papel predominante en los últimos años, debido a la violencia generada por las organizaciones delictivas.<sup>156</sup>

Lo anterior evidencia que el crimen organizado ha crecido debido a la tolerancia y contubernio de las autoridades en todos los ámbitos y niveles, un problema que ha llegado al absurdo y demuestra la debilidad estatal, máxime porque el despliegue de las fuerzas armadas en los estados refleja que el problema de la delincuencia organizada es un asunto de seguridad nacional que pone en entredicho el estado derecho y la legitimidad del estado mismo.

Ante esta coyuntura, las Fuerzas Armadas enfrentan retos importantes. En primer lugar, destaca un marco jurídico que debe mejorarse para

---

<sup>155</sup> *Ibidem*, p. 31.

<sup>156</sup> *Ibidem*, p. 32.



atender la realidad operativa. Las tareas que realizan las Fuerzas Armadas, particularmente las de coadyuvancia a la seguridad interior, deben basarse en un fortalecido marco jurídico que otorgue certeza a la actuación de su personal y procure el respeto a los derechos humanos.<sup>157</sup>

Se debe resaltar la frase “y procure el respeto a los derechos humanos”, lo anterior se describe de tal manera, debido a que los objetivos, medios e instrumentos empleados por las instituciones de seguridad nacional para la defensa de la misma no son compatibles con el respeto de los derechos humanos. Contradicción aberrante pues en varios párrafos del PND se señala falazmente que la seguridad de las personas y el respeto irrestricto de los derechos humanos son los principales menesteres en materia de seguridad y como fin del estado mismo.

Más adelante se menciona el punto clave de la problemática no sólo en Michoacán sino en todo el territorio nacional. La impunidad que se menciona a continuación se hace ver como provocada por los grupos criminales, cuando en realidad es ocasionada por la connivencia del Estado mismo, y en efecto, un asunto de seguridad pública ha escalado a uno de seguridad nacional en un proceso evolutivo pernicioso y negligente que ha tomado 75 años y no solo unos cuantos sexenios<sup>158</sup>:

Con el paso del tiempo, la situación de seguridad continuó deteriorándose. La presencia e impunidad de los grupos criminales en algunas zonas del país se convirtieron en una amenaza muy seria a la estabilidad y la capacidad para imponer la legalidad por parte de algunas autoridades municipales y estatales<sup>159</sup>.

Para finalizar, el PND reconoce en la meta número II, México Incluyente:

Los niveles de pobreza, desigualdad y exclusión social que enfrenta México constituyen no sólo un desafío político y moral a la base misma de nuestro principio fundacional como nación sustentado en la justicia social, sino también una contradicción con el nivel de desarrollo alcanzado por nuestro país.

---

<sup>157</sup> *Idem.*

<sup>158</sup> Barrón Cruz, Martín Gabriel, *op. cit.*, p. 252. De acuerdo al autor, el ejército mexicano comenzó a ser utilizado para combatir el narcotráfico en los años cuarenta, sin embargo es hasta los años ochenta cuando fueron empleados en mayor medida para tal tarea.

<sup>159</sup> PND (2013-2018), p. 32.

La desigualdad y la pobreza generan frustración en amplios segmentos de la población, erosionan la cohesión social y abren el camino al conflicto y la violación de la ley, con graves consecuencias para la paz pública, la fortaleza de las instituciones, así como para el desarrollo sostenible del país.<sup>160</sup>

Bajo el segundo eje “México Incluyente” se señala como subtema número “II.1. Diagnóstico: persisten altos niveles de exclusión, privación de derechos sociales y desigualdad entre personas y regiones de nuestro país”, “Un país fragmentado y desigual”. Es decir, el gobierno federal es plenamente consciente de los temas que lesionan a la sociedad mexicana y que no sólo impiden el desarrollo de ésta, sino que develan una fragilidad institucional y por ende estatal, que ha sido señalada incluso por diversos actores internacionales, tal como el expresidente uruguayo José Alberto Mujica que en meses recientes declaró que “México es una especie de estado fallido”<sup>161</sup>, entre otras fuertes declaraciones, lo que causó revuelo entre altos funcionarios, sobre todo en la Secretaría de Relaciones Exteriores, quienes ante tal acusación lo encomiaron discutir el tema<sup>162</sup>, esto en un intento de minimizar las reacciones internacionales respecto al grave momento que atraviesa México, por cuanto hace a los recientes acontecimientos donde el Estado se ha visto gravemente implicado en desapariciones forzadas, grupos de autodefensa, asesinatos de estudiantes, índices de pobreza y delincuencia común y organizada en aumento, y por supuesto corrupción e impunidad rampantes, etc.

De la interpretación de los fragmentos del Plan Nacional de Desarrollo, se puede considerar que el actual gobierno priista intenta deslindarse o “lavarse las manos” de la problemática actual, que es de hecho previa a los anteriores gobiernos panistas, y por ende propia, además acusan que lo realizado en los dos sexenios previos propició ningún cambio y por lo tanto se debe comenzar de nuevo. Sin embargo, en el afán de una supuestamente ingenua, o mal intencionada honestidad, el gobierno priista pasa de inadvertido que ha escupido hacia arriba.

---

<sup>160</sup> *Ibidem*, p. 43.

<sup>161</sup> <http://www.jornada.unam.mx/2014/11/24/politica/003n1pol> consultado el 5 de marzo de 2015

<sup>162</sup> <http://www.sinembargo.mx/23-11-2014/1175744>, consultado el 5 de marzo de 2015

### 3.2 Panorama Particular de la Debilidad Institucional en Michoacán de Ocampo

Como Siguiendo tema, se abordará el Plan de Desarrollo Integral del Estado de Michoacán (PLADIEM 2012-2015), en el que se reconocen las deficiencias y debilidades del estado en sus diversos aspectos, mismos que se analizan y plasman a continuación, sin que de ello obste la revisión de otras cifras oficiales.

En la introducción del plan se describen los elementos más apremiantes para llevar en buen término el desarrollo de la entidad. Esos elementos aparecen en “Misión, Visión y Valores”, conforme al siguiente reconocimiento: “La recuperación de Michoacán la obtendremos con principios y valores, el énfasis está puesto en siete valores fundamentales que guiarán todas las políticas, programas y acciones de la presente Administración, para generar una cultura de respeto y convivencia pacífica<sup>163</sup>”.

Esos siete valores son: Seguridad, respeto, honradez, corresponsabilidad, justicia social, honestidad y transparencia y por último humanismo. Es de resaltar la palabra “recuperar” pues pareciera que se tiene por perdido el estado y en efecto tal y como veremos más adelante, así es. Ahora bien, el plan se desarrolla bajo cinco ejes<sup>164</sup>:

- I.-Gobernabilidad con amplia participación social.
- II.-Una sociedad con mayor calidad de vida.
- III.-Una economía sustentable al servicio de los Michoacanos.
- IV.-Desarrollo para todos y equidad entre las regiones.
- V.-Un gobierno eficiente, transparente y al servicio de la gente.

Seguido al establecimiento de los ejes se menciona sorprendentemente que son resultado de un amplio y permanente diálogo con la ciudadanía, cosa por demás falaz, en vista de la simple observación de los preocupantes acontecimientos en Michoacán, la cifra oficial, así como de las engañosas aseveraciones realizadas por el plan que pretenden ofuscar, confundir y enmascarar una realidad lamentable.

---

<sup>163</sup> Plan de Desarrollo Integral del Estado de Michoacán (2012-2015) p. 14.

<sup>164</sup> *Ibidem*, p. 19.

Bajo el eje primero de este plan, “I.-Gobernabilidad con amplia participación democrática” se señala textualmente lo siguiente:

Una de las demandas más sentidas en los últimos años de los michoacanos es la seguridad pública y la procuración de justicia, elemento necesario para el bienestar social; en este Gobierno uno de los objetivos primordiales será garantizar el Estado de Derecho y la gobernabilidad con el apoyo y participación social, por lo que mejoraremos la coordinación con las fuerzas de seguridad federales y con las policías municipales, respetando sus respectivas competencias, pero fortaleciendo su coordinación.

La legalidad es un principio fundamental de la convivencia en una sociedad; es una conducta que motiva a quienes forman parte de un Estado a actuar con plena conciencia de sus derechos y obligaciones; en tanto, que la corrupción y la impunidad son obstáculos para el desarrollo social y económico. Por ello, es preciso trabajar para erradicar estos obstáculos y seguir avanzando en la democracia, la procuración de justicia, el respeto a los derechos humanos y a la seguridad.<sup>165</sup>

De acuerdo a lo anterior el gobierno michoacano es consciente de que la legalidad, la seguridad pública y procuración de justicia son los temas claves para lograr la gobernabilidad y la participación social, a su vez la falta de sinergias con el gobierno federal ha influido directamente en la baja eficiencia del estado. La corrupción y la impunidad son un miasma contagioso, impedimentos para el desarrollo socioeconómico de la entidad y finalmente el reconocimiento de la necesidad al respeto de los derechos humanos surge como elemento que obliga al estado a ceñir su actuar al estado de derecho moderno en concordancia con los compromisos internacionales pactados por el estado mexicano.

### **3.2.1 Calidad Institucional y Percepción Ciudadana en Michoacán**

Se revisarán aquí diversas fuentes estadísticas oficiales, lo que permitirá calificar los parámetros de desarrollo estatal, para así determinar si Michoacán ha fallado institucionalmente. Los puntos a analizar son: Calidad institucional, cifra negra de delitos, percepción de seguridad, corrupción y respeto a derechos humanos.

---

<sup>165</sup> *Ibidem*, p. 22.

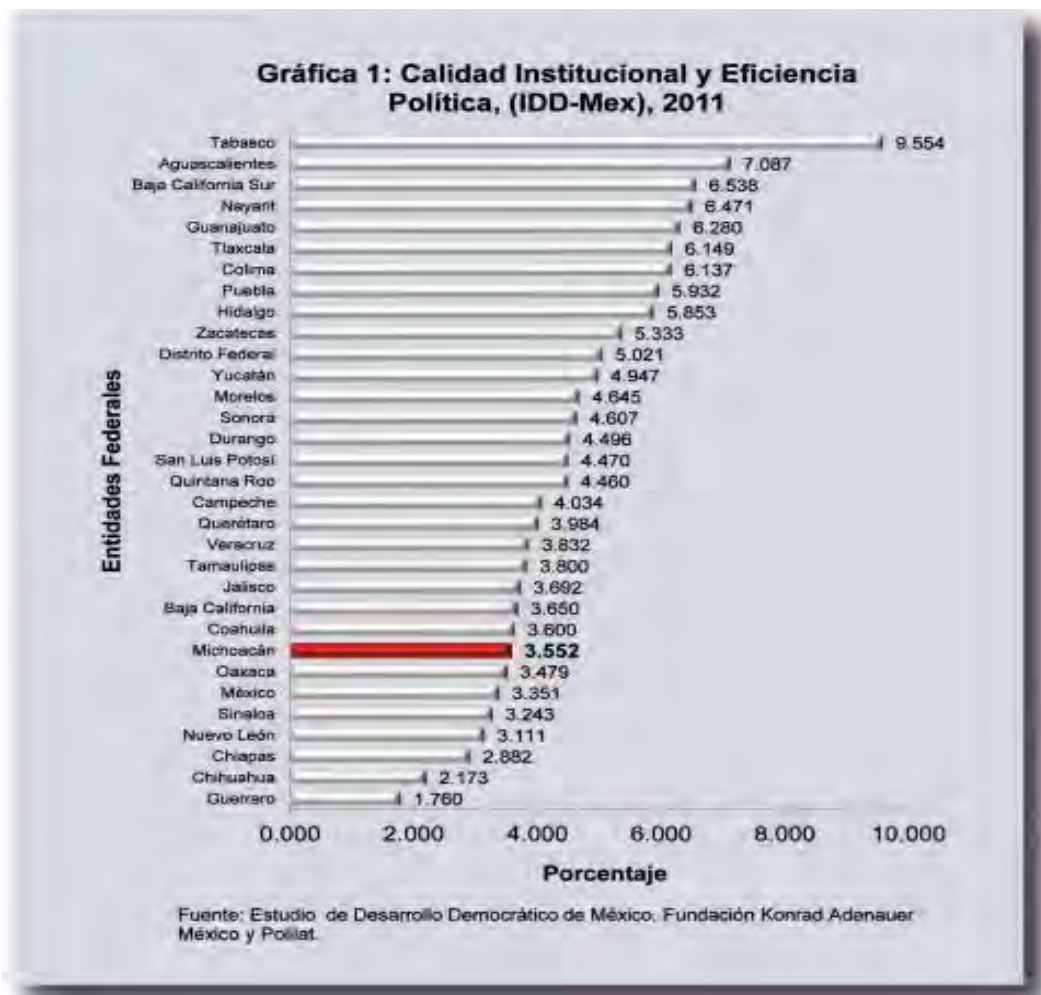


Figura 7

La anterior gráfica dada por el PLADIEM en su eje I, inciso “A. Diagnóstico”, subtema “Desarrollo Democrático”, se compone por la calidad institucional, la eficiencia política democrática institucional, rendición de cuentas y balance del poder interinstitucional<sup>166</sup>. Este estudio fue realizado por la Fundación Konrad Adenauer México y Polilat, y en palabras del plan “Michoacán se ubica en el último lugar de este indicador, dado que, además de un bajo comportamiento en la democracia de los ciudadanos y de las instituciones, sus indicadores de desarrollo social y económico, tienen un valor similar al de los estados menos desarrollados del país, como Guerrero y Oaxaca<sup>167</sup>.”

<sup>166</sup> *Ibidem*, p. 23.

<sup>167</sup> *Ibidem*, p. 22.

El comportamiento promedio de las 32 entidades federativas, es de 4.473 puntos, situando a Michoacán con 3.552, lo que lo ubica en el lugar 25 nivel nacional, demostrando así su bajo desempeño.



Figura 8

Ahora bien, el Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno 2011 “INCBG”, creado por “Transparencia Mexicana”, ubica a Michoacán en el lugar 20 a nacional<sup>168</sup>, este índice mide la frecuencia con la que las personas sobornaron para acceder a trámites y servicios que fueron monitoreados. En 10.3 de cada 100 ocasiones se realizó un trámite o accedió a un servicio público por soborno. Se estima que en 2010 el costo de esta corrupción rebasó los 32 mil millones de pesos, ubicando a Michoacán con una puntuación de 8.4, prácticamente abajo de la media nacional<sup>169</sup>.

<sup>168</sup> <http://www.tm.org.mx/wp-content/uploads/2013/05/01-INCBG-2010-Informe-Ejecutivo1.pdf>

<sup>169</sup> PLADIEM (2012-2015), p. 29.

**Percepción sobre la frecuencia de corrupción en su Estado**

A partir de la ENCIG se estima que a nivel nacional, el **88.3%** de la población de 18 años y más considera que la **corrupción** en su estado es *Muy frecuente y Frecuente*.

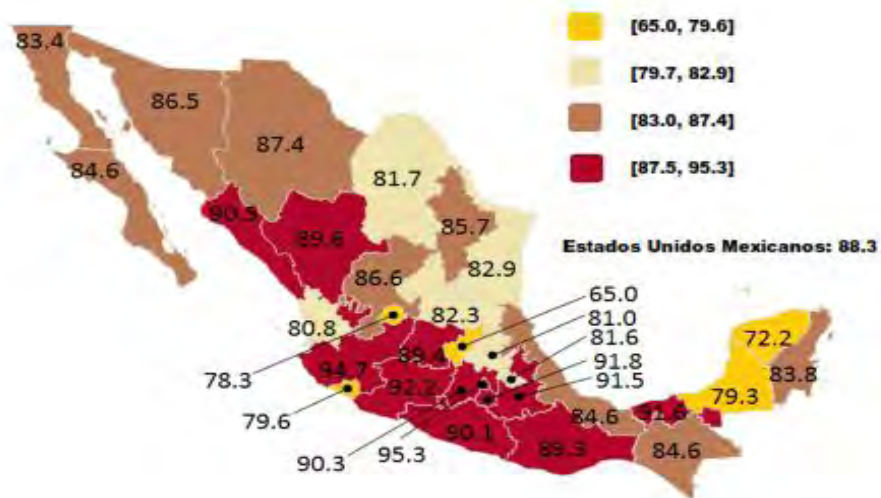


Figura 9

Sin embargo, la ENCIG, Encuesta Nacional de calidad e impacto gubernamental 2013, muestra el porcentaje de la percepción de la corrupción que existe por estado, quedando Michoacán en un deshonroso 3er lugar con 92.2%, solo por debajo de Jalisco con 94.7% y el Distrito Federal con 95.3%<sup>170</sup>.

Se reconoce por el PLADIEM que la participación ciudadana “se encuentra en niveles muy bajos”. De acuerdo con la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas “ENCUP” (2008), se preguntó a los ciudadanos si han participado en alguna actividad social o política, de una muestra de 4 mil 383 personas, 2 mil 162 no han participado en ninguna actividad<sup>171</sup>. Pero la

<sup>170</sup> ENCIG 2013, *op. cit.*

<sup>171</sup> PLADIEM (2012-2015), p. 24.

desconfianza de la población va más allá, la ENVIPE 2014 aporta estadística sobre la cifra negra por estado, figurando los porcentajes siguientes:

### **Cifra Negra por Entidad Federativa 2013**

Porcentaje de delitos cometidos en los cuales NO hubo denuncia o NO se inició averiguación previa durante **2013**.

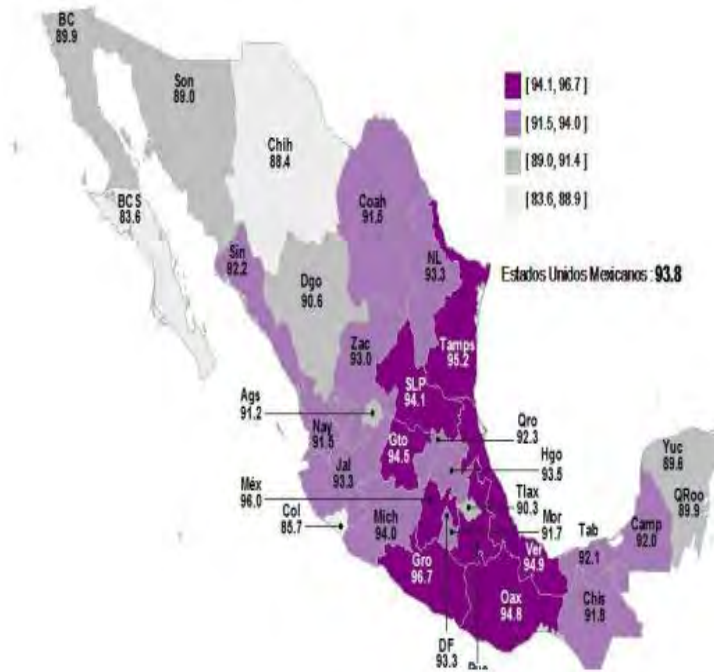


Figura 10

En la anterior gráfica, Michoacán figura con 94% de delitos no denunciados, ubicándose ligeramente debajo de Guanajuato (94.5%), Oaxaca (94.8%), Veracruz (94.9%), Tamaulipas (95.2%) y Guerrero (96.7%). El PLADIEM en lo referente, menciona que la ENVIPE 2011 registró un 90% de delitos no denunciados, lo que significa un aumento del 4% en tan solo tres años<sup>172</sup>.

Ahora bien, la percepción de la inseguridad se incrementó drásticamente en tan solo tres años, el PLADIEM<sup>173</sup> refiere que la Encuesta Nacional sobre Inseguridad de los

<sup>172</sup> *Ibidem*, p. 27.

<sup>173</sup> *Ibidem*, pp. 30 y 31.



años 2009 y 2010 reportó que el porcentaje de la población en Michoacán que se siente insegura ascendió a 62.5%, empero actualmente esta percepción ha tenido una alza desconcertante, ya que la ENVIPE 2014 señala que la percepción de la inseguridad en Michoacán llegó a 82%, quedando solo por debajo del Estado de México (92.6%), Morelos (89%), Tabasco (86.1) y Tamaulipas (83.9%), por lo que ocupa los primeros puestos en inseguridad, cifra negra de delitos y corrupción.

**Porcentaje de población de 18 años y más que considera que vivir en su Estado es inseguro a consecuencia de la delincuencia, marzo-abril 2014**



Figura 11

En lo referente al número de delitos en Michoacán, de acuerdo al PLADIEM<sup>174</sup> los datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, demuestran que la incidencia delictiva del fuero común en el año 2010 registró 33 mil 096 delitos, mientras que en el 2011 se contabilizaron 34 mil 783 delitos, por su parte el Anuario estadístico y geográfico de Michoacán de Ocampo 2014 reporta

<sup>174</sup> *Idem.*

para el 2012 un total de delitos del fuero común en grado de presuntamente consumados básicamente la misma cantidad, 34,682, habiendo una insignificante disminución en la incidencia delictiva<sup>175</sup>, pero si se considerara que esto es sólo el 6% de los delitos que son denunciados, debido a que como ya se estableció, la cifra negra es de 94%, luego entonces por simple regla de tres se arriba a la conclusión de que en Michoacán de Ocampo se cometen en promedio 578,033 delitos, lo anterior sin siquiera contabilizar los delitos del orden o fuero federal en la entidad.

Para finalizar el tema se analizan las cifras de violaciones a Derechos Humanos proporcionadas por INEGI en sus publicaciones denominadas “Anuario estadístico y geográfico de Michoacán” y se plasman bajo el punto número nueve “Seguridad y Justicia”, rubro “Presuntas violaciones a los derechos humanos denunciadas ante la Comisión Estatal de Derechos Humanos por nivel de gobierno y principales autoridades responsables según principales derechos afectados”, de acuerdo a lo anterior se puntualizan algunos aspectos de los 3 ámbitos de gobierno generando un total de afectaciones. En últimos años las cifras arrojadas demuestran que para el año 2010 que corresponde al anuario del año 2011<sup>176</sup>, se reportó ante la comisión un total de 3177 denuncias, mientras que para el 2011<sup>177</sup> se redujo considerablemente a 2057, no obstante, para el 2013<sup>178</sup> la cifra se incrementó drásticamente a 3672, lo que significa que ese último ha sido el más violentado por lo que hace a derechos humanos por parte de las diversas instituciones públicas del ámbito federal, estatal y municipal, mismas que reflejan la baja calidad e interés con la que las instituciones públicas protegen y garantizan los derechos humanos, a su vez debe recordarse que estos datos no reflejan la cifra negra, es decir las violaciones a derechos humanos no denunciados.

---

<sup>175</sup> Anuario estadístico y geográfico de Michoacán de Ocampo 2014 [http://www.inegi.org.mx/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/anuario\\_14/702825064884.pdf](http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/anuario_14/702825064884.pdf), p.378 consulta realizada el 21 de Marzo de 2015

<sup>176</sup>Anuario estadístico y geográfico de Michoacán de Ocampo 2011 <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/biblioteca/ficha.aspx?upc=702825201883>

<sup>177</sup> Anuario estadístico y geográfico de Michoacán de Ocampo 2012 [http://www.inegi.org.mx/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/integracion/pais/anuario\\_multi/2012/mich/702825046057.pdf](http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/integracion/pais/anuario_multi/2012/mich/702825046057.pdf)

<sup>178</sup> *Ibidem*.

### 3.2.2 Pobreza, Emigración y Carencias Sociales

El Plan de Desarrollo Integral del estado de Michoacán en su parte “II. Una sociedad con mayor calidad de vida”, inciso “A. Diagnóstico” subtema “Desigualdad Social”, menciona que “la pobreza, particularmente la multidimensional extrema, es producto de rezagos en el ámbito educativo y de salud, así como de las condiciones precarias del entorno en las que sobreviven muchos michoacanos.”

El Plan establece que de acuerdo al Censo de Población y Vivienda 2010 y del Consejo Nacional de Evaluación de Programas Sociales (CONEVAL), de los 4 millones 351 mil 37 habitantes en el Estado de Michoacán, 2 millones 383 mil 600 se encuentran en pobreza, lo que representa 54.8 por ciento de la población total. Esto ubica al Estado en la posición 23 a nivel nacional, por arriba del índice promedio de las entidades federativas que es del 46.2 por ciento.

De igual modo se establece que en pobreza extrema existe un total de 12.7%, lo que equivale a 551 mil 200 habitantes, que el 42.1% de la población vive en pobreza moderada, lo que es igual a un millón 826 mil habitantes. Asimismo, 937 mil 27 michoacanos perciben un ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo, un millón 254 mil 632 presentan carencias de acceso a la alimentación, y un millón 168 mil 720 no cuentan con los servicios básicos en la vivienda. Con base a estadística de la Secretaría de Educación en el Estado el rezago educativo es de un millón 592 mil 855 jóvenes y adultos de 15 años o más.

Las cifras anteriores no sólo son alarmantes sino que se encuentran maquilladas ya que al investigar directamente en el sitio de CONEVAL algunas cifras varían casi en un punto porcentual. Lo que se demuestra con la siguiente gráfica<sup>179</sup>:

---

<sup>179</sup> [http://www.coneval.gob.mx/coordinacion/entidades/Documents/Michoacan/pobreza/PPT Michoacán.pdf](http://www.coneval.gob.mx/coordinacion/entidades/Documents/Michoacan/pobreza/PPT_Michoacan.pdf), p. 3. consulta realizada el día 31 de Marzo de 2015.

## Porcentaje, número de personas y carencias promedio por indicador de pobreza Michoacán, 2012

Indicadores	Porcentaje		Miles de personas		Carencias promedio	
	2010	2012	2010	2012	2010	2012
<b>Pobreza</b>						
Población en situación de pobreza	54.7	54.4	2,424.8	2,447.7	2.8	2.6
Población en situación de pobreza moderada	41.2	39.9	1,826.9	1,797.3	2.5	2.2
Población en situación de pobreza extrema	13.5	14.4	598.0	650.3	3.9	3.7
Población vulnerable por carencias sociales	28.6	30.7	1,269.2	1,381.0	2.2	2.2
Población vulnerable por ingresos	4.3	3.5	192.5	157.7	0.0	0.0
Población no pobre y no vulnerable	12.3	11.5	544.1	515.8	0.0	0.0
<b>Privación social</b>						
Población con al menos una carencia social	83.4	85.0	3,694.0	3,828.7	2.6	2.5
Población con al menos tres carencias sociales	40.3	36.6	1,785.2	1,649.3	3.7	3.7
<b>Indicadores de carencia social</b>						
Rezago educativo	30.6	26.1	1,355.3	1,175.6	3.3	3.2
Carencia por acceso a los servicios de salud	38.2	28.6	1,694.7	1,286.0	3.2	3.2
Carencia por acceso a la seguridad social	72.2	71.6	3,200.9	3,225.6	2.8	2.6
Carencia por calidad y espacios en la vivienda	22.4	21.1	992.1	948.5	3.7	3.7
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	27.2	30.4	1,205.4	1,369.4	3.6	3.4
Carencia por acceso a la alimentación	28.8	32.2	1,277.9	1,450.5	3.5	3.2
<b>Bienestar</b>						
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo	21.6	24.2	957.0	1,091.6	3.1	2.8
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar	59.1	57.9	2,617.4	2,605.3	2.6	2.5

Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2010 y 2012.  
Las estimaciones tomar en cuenta la variable combustible.

[www.coneval.gob.mx](http://www.coneval.gob.mx)

Figura 12

El CONEVAL directamente señala que el índice de pobreza extrema en Michoacán para el 2010 es de 13.5% (598 mil habitantes) y no 12.7% (551 mil) como lo señala el PLADIEM, siendo que para el 2012 la cifra aumentó a 14.4% (650 mil habitantes) lo que demuestra que la pobreza extrema sigue aumentando. Respecto a los michoacanos que perciben un ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo se reporta un 21.6% (957 mil personas), no obstante el Plan señala que son 937 mil, sin embargo para el año 2012 se señala que la cifra es de 24.2% incrementando a un millón 91 mil personas. Ahora bien, el plan señala que un millón 254 mil habitantes se encuentran en carencias de acceso a la alimentación, cuando la cifra presentada por CONEVAL es de un millón 277 mil y para el 2012 se ha incrementado a un millón 450 mil personas con hambre. Por último se establece por el Plan que un millón 168 mil 720 personas no cuentan con los servicios básicos en

la vivienda, cuando la cifra real es de un millón 205 mil y para 2012 un millón 369 mil.

En general la pobreza en Michoacán de acuerdo al Plan para el 2010 fue de 2 millones 383 mil 600, lo que representa 54.7%, sin embargo la cifra real es de 2 millones 424.8 mil personas y para el 2012 se presenta de nueva cuenta un aumento ascendiendo a 2 millones 447 mil personas en situación de pobreza. No obstante a lo anterior, el mismo CONEVAL aporta la siguiente gráfica por la cual a pesar del incremento de la pobreza general, la pobreza extrema, y la población vulnerable por carencias sociales, así como el sorprendente decremento de población no pobre y no vulnerable se establece que el porcentaje general de pobreza ha disminuido<sup>180</sup>.

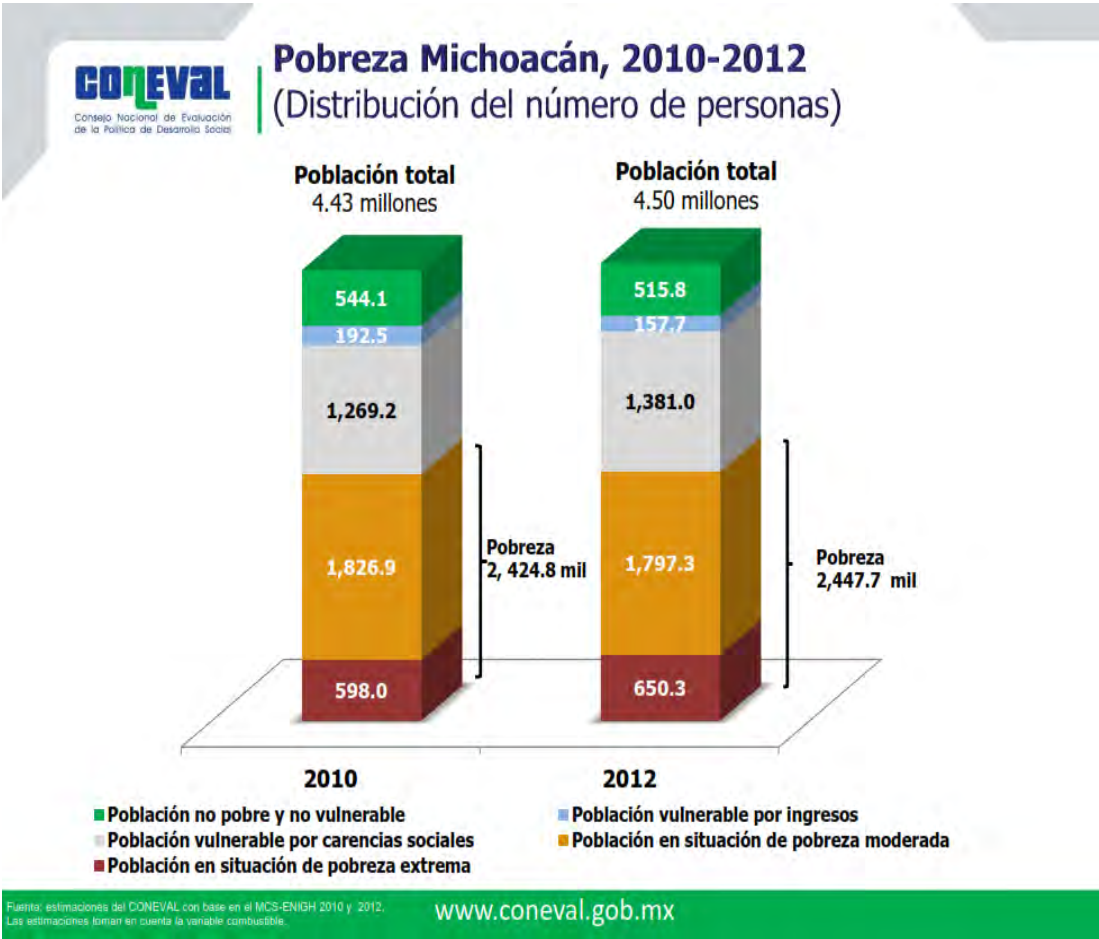


Figura 13

<sup>180</sup> *Ibidem*, p. 8.

De la anterior gráfica se desprende que de 2010 a 2012 a pesar de que la pobreza extrema se incrementó por 52 mil personas, la población no pobre y no vulnerable se redujo por 28 mil personas, la población vulnerable por carencias sociales se incrementó en 111 mil personas y se presentaron dos leves disminuciones, la primera por lo que se refiere a pobreza moderada que se redujo por solo 29 mil personas y que la población vulnerable por ingresos se redujo en 34 mil personas, se señaló por CONEVAL que el porcentaje total de pobreza ha disminuido un .3%, en otras palabras, en términos relativos la población en pobreza aumentó de 2 millones 424 mil personas, 54.7% (2010), a 2 millones 447 mil personas, 54.4% (2012), no obstante en términos absolutos se tiene por disminuida debido al incremento de la población en Michoacán. Lo anterior se explicaría mediante la siguiente metáfora: teniendo la presencia de dos personas y la existencia de dos panes, uno de ellos consume los dos panes, luego entonces estadísticamente el consumo promedio de panes por persona es de uno. El anterior análisis demuestra la fácil manipulación y relativa apreciación que se puede tener mediante el análisis de datos supuestamente duros, por lo que una vez más se muestra y se presenta al análisis cualitativo, no obstante a su sesgo subjetivo, como el más confiable.

Por lo que hace a migración, el PLADIEM establece que la emigración en el país y en el Estado está dirigida principalmente a los Estados Unidos de América, debido a la búsqueda de opciones de trabajo, para el mejoramiento de la calidad de vida individual y familiar, y en menor medida, por el fenómeno de globalización<sup>181</sup>.

De acuerdo a las estimaciones del Consejo Nacional de Población, en el año 2010 Michoacán ocupó el tercer lugar a nivel nacional con un índice de intensidad migratoria muy alto, que solo es superado por los estados de Zacatecas y Guanajuato<sup>182</sup>. No obstante según narra el Plan, lo que más preocupa al gobierno michoacano es un posible regreso masivo de migrantes mexicanos debido al endurecimiento de las políticas migratorias norteamericanas, así como la crisis

---

<sup>181</sup> PLADIEM (2012-2015), p. 66.

<sup>182</sup> *Idem*.



financiera mundial. Con base a datos del Banco de México del año 2010 se ubicó a Michoacán como el estado con mayor recepción de remesas con 9.8%, lo que representa 2 mil 238 millones de dólares del total nacional que ascendió a 22 mil 732 millones de dólares significando el 16.1 del PIB estatal<sup>183</sup>.

Lo anterior evidencia que en Michoacán existe un gran descontento social debido a las carencias, desigualdad, corrupción, impunidad y connivencia de las autoridades con el crimen, ya que esto impide a su población desarrollarse, viéndose amenazados en sus negocios y en su integridad física o bien a falta de empleos bien remunerados, deciden que el país vecino del norte es más prometedor que su propia tierra. Se demuestra así, que el estado y familias michoacanas son impulsadas por migrantes mexicanos, puesto que significan una gran cantidad de remesas y crecimiento local (16.1% del PIB local y 10% de remesas del país).

**Mapa 2: Grado de intensidad migratoria por municipio, Michoacán, 2010**

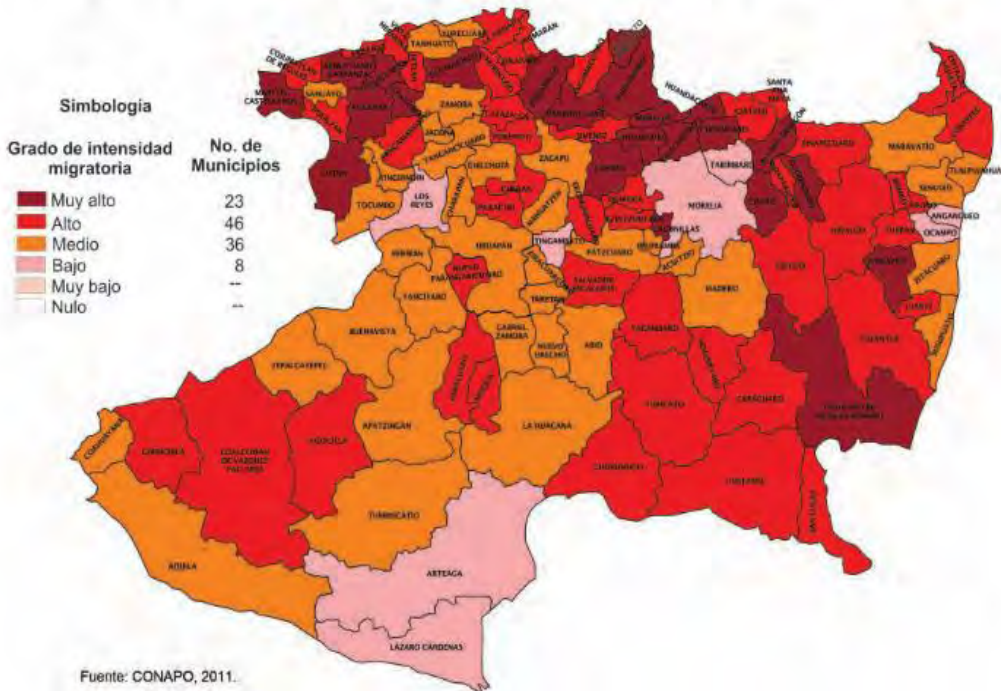


Figura 14 <sup>184</sup>

<sup>183</sup> Ibidem, p. 67.

<sup>184</sup> Esta gráfica muestra que efectivamente en Michoacán, el descontento y desigualdad sociales han provocado una intensa ola migratoria, principalmente hacia Estados Unidos.

Para finalizar el presente tema, se analiza el ingreso promedio de los ciudadanos michoacanos. De acuerdo a cifras obtenidas de la ENOE, Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo<sup>185</sup>, se estima que en Michoacán hay 194 mil 700 profesionistas ocupados, cuyo ingreso promedio es de \$9,175 pesos, Los resultados del 2011 de la ENOE, muestran que existían 1 millón 612 mil 700 personas ocupadas mayores de 16 años, lo que significa que 1 millón 418 mil personas, haciendo la resta de las personas con nivel profesional, tienen un ingreso promedio mensual neto de \$4,621.00 pesos, una verdadera miseria para mantener una familia entera, lo que no extraña que el nivel de vida sea tan bajo, no sólo en Michoacán de Ocampo, sino en toda la república mexicana, puesto que el ingreso promedio para profesionistas y habitantes en todo el país es similar conforme a la ENOE<sup>186</sup>.

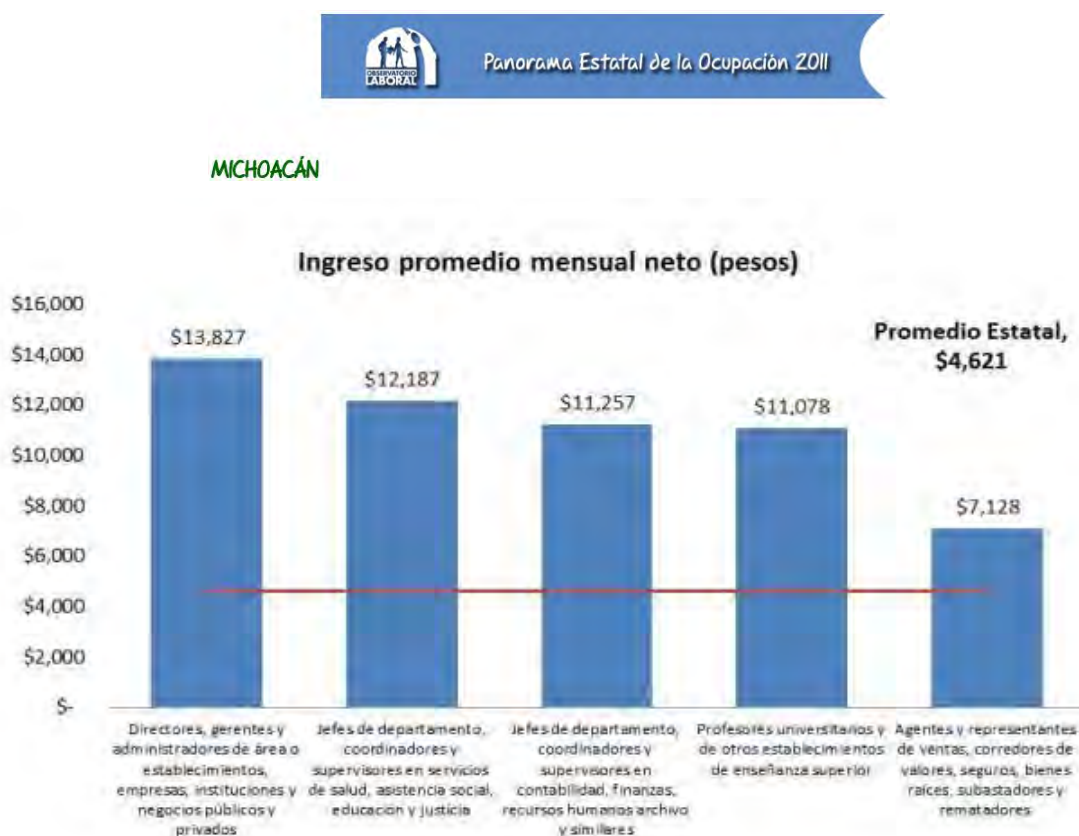


Figura 15

<sup>185</sup>[http://www.observatoriolaboral.gob.mx/swb/work/models/ola/Resource/253/2/images/PA\\_MICH\\_ZAC.pdf](http://www.observatoriolaboral.gob.mx/swb/work/models/ola/Resource/253/2/images/PA_MICH_ZAC.pdf), p.278-280, consultado el día 9 de Abril de 2015.

<sup>186</sup> Véanse los demás estados, [http://www.observatoriolaboral.gob.mx/swb/es/ola/panorama\\_anual\\_del\\_ola\\_Mexicano\\_2011](http://www.observatoriolaboral.gob.mx/swb/es/ola/panorama_anual_del_ola_Mexicano_2011)



### 3.3 Surgimiento del Narcotráfico y los Grupos de Autodefensa en Michoacán

#### 3.3.1 El Narcotráfico en Michoacán

De acuerdo a Jaime Rivera Velázquez a principios del siglo pasado la marihuana no era ilegal, pues tenía como usos el medicinal, estimulante y recreativo. Durante la revolución mexicana era común que los soldados la fumaran y ocurría de igual modo con los derivados del opio y la cocaína, que se vendían libremente en las boticas. Pequeñas organizaciones de inmigrantes chinos establecieron en Sinaloa áreas de cultivo de amapola y laboratorios rústicos para procesar opio y heroína, operando la comercialización interna y de exportación a Estados Unidos, no obstante fue hasta los años veinte, que Estados Unidos controló legalmente su uso. Por su parte México hizo lo propio, prohibiendo la comercialización de la marihuana y estableciendo controles de importación y producción de otras drogas<sup>187</sup>.

Al ser ilegales dichas sustancias y al haber demanda, aparecieron los primeros traficantes de drogas, grupos delictivos pequeños, que en palabras de Jaime Rivera “apenas representaban un problema de seguridad pública”, pero a consecuencia de la segunda guerra mundial se incrementó la demanda de opio para abastecer a los soldados de morfina, por lo que el negocio del opio y la marihuana recibió un fuerte impulso, lo que rápidamente provocó que algunos productores mexicanos, precisamente en Sinaloa, arrebataran la producción de opio a los chinos<sup>188</sup>.

Pronto en otros estados del Pacífico sur de México, como Michoacán, Guerrero y Oaxaca, algunas organizaciones veían la oportunidad de convertirse en productores de marihuana y amapola y a su vez en proveedores complementarios de la red de exportación manejada por los sinaloenses<sup>189</sup>.

---

<sup>187</sup> Rivera Velázquez, Jaime, “Crimen organizado y autodefensas en México: el caso de Michoacán”, en Friedrich Ebert Stiftung (Fes Seguridad), p. 3., fecha de consulta 20 de agosto 2015. [http://www.fes-seguridadregional.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=6488:michoacan-autodefensas-y-narcotrafico&catid=215:policy-papers&Itemid=322](http://www.fes-seguridadregional.org/index.php?option=com_content&view=article&id=6488:michoacan-autodefensas-y-narcotrafico&catid=215:policy-papers&Itemid=322)

<sup>188</sup> *Idem.*

<sup>189</sup> *Idem.*

Como siguiente etapa, destaca el periodo de 1940 a 1980 donde Jaime Rivera Velázquez citando a Guillermo Valdés Castellanos Ex-Director del CISEN, en su libro “Historia del narcotráfico en México”, señala que fue este periodo en el que el negocio de las drogas en México se afianzó y expandió gradualmente sin grandes dosis de violencia, gracias al consumo creciente de estupefacientes en territorio estadounidense, así como a la tolerancia y protección discreta de las autoridades locales y federales en nuestro país<sup>190</sup>.

Es entonces a partir de 1940 que en Michoacán se empezó a cultivar marihuana y amapola para abastecer las exportaciones de Sinaloa. La pobre comunicación de caminos, el clima y la escasa presencia del estado sobre todo en las regiones conocidas como Tierra Caliente así como la Sierra Madre del Sur ofrecían a su población rural una mejor opción económica en relación a los cultivos tradicionales de subsistencia, a su vez los productores michoacanos eran socios subordinados de los traficantes del norte del país lo que impedía su expansión<sup>191</sup>.

Durante cuatro décadas esas actividades se realizaron con relativa tranquilidad aunque eran ilegales y estaban sujetas a operativos de erradicación por parte del ejército y la policía, no obstante en palabras del propio Jaime Rivera Velázquez, “la protección discreta por parte de autoridades locales y federales de la que gozó el narcotráfico en México por varias décadas reforzaba el *status quo* de paz en la ilegalidad”<sup>192</sup>.

Posteriormente las protestas sociales y el movimiento hippie de los años setenta elevó el consumo y por ende las ganancias de los traficantes mexicanos y colombianos, lo que concentró el negocio de las drogas en pocas manos. En los siguientes años la cocaína entraría en el gusto de los consumidores norteamericanos provocando enormes ganancias para los cárteles colombianos, los que tuvieron que desarrollar logísticas más efectivas para el trasiego, lo que provocó

---

<sup>190</sup> *Ibidem*, p. 4.

<sup>191</sup> *Cfr. Ibid.*, p. 5.

<sup>192</sup> *Idem*.

que las autoridades estadounidenses bloquearan parcialmente las rutas de traslado de Sudamérica por el mar caribe en 1982. Sin embargo esto traería como consecuencia que los cárteles colombianos se asociaran con las organizaciones mexicanas en busca de rutas alternativas<sup>193</sup>.

Señala Jaime Rivera Velázquez que ante la creciente demanda estadounidense y con la apertura de las rutas de la cocaína en México, los traficantes comenzaron a operar en vías aéreas y marítimas por el Pacífico y el golfo. El litoral de Michoacán en el océano Pacífico, con una longitud de 230 kilómetros junto con el puerto de Lázaro Cárdenas hizo de esta región una ruta estratégica para el trasiego de drogas. En la década de los noventa nació la producción de drogas sintéticas (metanfetaminas), cuyos precursores químicos provienen primordialmente de Asia a través del Pacífico. De este modo nace en Michoacán una organización local, la de los Valencia, que poco después se convertiría en el cartel del Milenio. Esta Organización fungió como proveedora de marihuana y cocaína, proveniente de Colombia, para los ya formados carteles de Ciudad Juárez, y más tarde el de Tijuana, siendo el primero en la producción y distribución de metanfetaminas. De acuerdo al Autor, los hermanos Valencia eran discretos, nada ostentosos y empleaban el mínimo de violencia en sus operaciones a fin de no atraer la atención de las autoridades<sup>194</sup>.

Para 1990 al ser capturados los principales jefes del cartel de Sinaloa, el narcotráfico en México sufriría un cambio importante, dicho cartel que había permanecido centralizado hasta ese momento, se dividió en clanes familiares que se repartieron las plazas y rutas de comercialización, lo que muy pronto trajo disputas por el control del negocio y de igual modo por venganzas personales. Aunado a esto surgió una nueva organización en Tamaulipas que rápidamente se convertiría en el cártel del golfo, entrando a la disputa por la hegemonía.<sup>195</sup>

---

<sup>193</sup> *Ibidem*, p. 4.

<sup>194</sup> *Cfr. Ibid.*, pp. 5 y 6.

<sup>195</sup> *Cfr. Ibid.*, p. 4.

De acuerdo a Jaime Rivera Velázquez, la transición político democrática del año 2000, junto con el debilitamiento del sistema presidencialista y el consiguiente fortalecimiento del legislativo federal así como la descentralización del poder hacia los gobiernos locales, tuvo como consecuencia que el ejecutivo federal no pudiera intervenir como árbitro eficaz de la competencia entre organizaciones del narcotráfico, y que en palabras de este autor:

Sobrevino entonces una escalada de rupturas, enfrentamientos, alianzas, traiciones y represalias entre los distintos carteles de la droga, con una cauda de sangre como no se había visto en México desde la revolución. El estado de guerra obligó a las organizaciones a armarse cada día más, y con ese poder de fuego y con dinero sometieron fácilmente a las policías municipales, infiltraron a las estatales y federales y, en no pocos casos, corrompieron y capturaron a los gobiernos locales mismos.<sup>196</sup>

En el año 2001 el brazo armado del cartel del Golfo, los Zetas, se decidió a conquistar la plaza de Michoacán, disputando el territorio con dosis de violencia sin precedentes en ese momento. En un par de años expulsaron a sus competidores, dejando a su paso centenares de muertos, logrando apropiarse de la más codiciada ruta de cocaína y de paso convirtiendo a Michoacán en el productor más importante de metanfetaminas.<sup>197</sup>

Los Zetas no se conformarían con el tráfico de drogas en Michoacán, sino que serían influenciados por sus aliados locales, llamados al principio la Empresa, que en palabras de Guillermo Valdés Castellanos sería un “nuevo modelo de operación criminal”, consistente en la expansión y dominio de todos los negocios ilícitos, así como la expoliación de la población mediante el secuestro y la extorsión. En palabras de Rivera Velázquez “Un verdadero sistema de extracción de rentas sociales basado en la amenaza y la violencia”. Muy pronto, las autoridades locales serían capturadas por medio del soborno. Fue así como a partir de 2002, la delincuencia organizada estaría asociada a tiroteos, amenazas, pago forzado de

---

<sup>196</sup> *Idem.*

<sup>197</sup> *Cfr. Ibid.*, p. 6.

cuotas, secuestros y de manera aberrante de ejecuciones de personas que nada tenían que ver con la delincuencia<sup>198</sup>.

Como resultado de la brutal actividad de los Zetas, la sociedad michoacana creció en descontento por el miedo y la violencia de este grupo criminal, por lo que en 2006, luego de unos meses de disputas internas y cientos de ejecuciones surgió una nueva organización, La Familia Michoacana, formada por ex aliados y discípulos de los Zetas. La Familia anunció como objetivo primordial liberar a Michoacán de los Zetas, varios periódicos locales publicaron un manifiesto de la Familia Michoacana en el que se establecen como objetivos, imponer el orden, terminar con el secuestro, la extorsión, los robos, los asesinatos, y con la venta local de drogas sintéticas. En ese mismo manifiesto, se autodefinen como una organización de “Trabajadores de la región de Tierra Caliente organizados por la necesidad de terminar con la opresión, la humillación (...) por la gente que siempre ha detentado el poder”. En palabras de Rivera Velázquez “Una mezcla singular de lucha contra la delincuencia y bandolerismo social con tintes antigubernamentales<sup>199</sup>.

De ese modo se desató en Michoacán una guerra entre cárteles, La Familia contra Los Zetas, que en el primer año causó más de quinientos muertos. A principios de 2008 el cartel Golfo-Zetas se encontraba diezmado y finalmente fueron expulsados, de tal suerte La Familia acaparó el negocio de las drogas en Michoacán<sup>200</sup>.

La Familia tenía una característica muy particular con la que dicha organización justificaba sus actos delictivos, Su líder, Nazario Moreno González, “el Chayo”, predicaba un discurso religioso, moral y radicalista social para obtener apoyo popular. Como vocero se encontraba, “La Tuta”, un profesor rural de radicalismo de izquierda del sindicato magisterial, que propagaba el mensaje pseudocristiano con una retórica antigubernamental, populista y justiciera. De acuerdo Rivera

---

<sup>198</sup> *Idem*.

<sup>199</sup> *Ibidem*, pp. 6 y 7.

<sup>200</sup> *Ibidem*, p. 7.

Velázquez, La Familia sí logró hacerse de una base social de apoyo por su promesa de liberar a la población de los abusos de Los Zetas, por que daban recompensa a quienes les proporcionaran información y porque su oferta de “protección” iba acompañada de amenazas. Los jefes y “delegados de plaza” de la Familia fungían así como autoridad alterna, cobrando impuestos, resolviendo controversias entre particulares, ajusticiando infractores pero sobre todo porque sometían a las autoridades locales<sup>201</sup>.

En 2007 los homicidios vinculados a la delincuencia organizada, clasificados como ejecuciones, enfrentamientos entre delincuentes y combates con las fuerzas de seguridad crecieron exponencialmente. En sólo cuatro años los homicidios se sextuplicaron. No obstante cifras oficiales, el crecimiento de la violencia se frenó en 2011 y 2012 y para los años 2013 y 2014 disminuyó. Sin embargo señala Guillermo Valdés Castellanos, los datos arrojados por el Sistema Nacional de Seguridad Pública, a partir de 2012 se tornaron irregulares, de acuerdo al análisis que el autor y ex director del CISEN hace de los mismos<sup>202</sup>.

No obstante, La Familia Michoacana no tardó mucho en operar bajo el sello de la casa anterior, imponiendo el cobro de derecho de piso, vendiendo protección y cobrando impuestos a agricultores ricos, extendiendo rápidamente el mismo *modus operandi* a todas las personas y territorios susceptibles de extraer recursos, entre ellos comerciantes, transportistas, pequeños agricultores, etc., incluyendo a las autoridades municipales, las que fueron sobornadas, amenazadas y puestas a su servicio, incluso los mismos alcaldes fueron obligados a pagar cuotas<sup>203</sup>.

Pese al discurso cristiano y moral, la violencia era un recurso indispensable, dando muestras extremas de violencia, como exhibir cabezas y amontonar cadáveres en la vía pública. Como acertadamente señala Rivera Velázquez, lo anterior porque probablemente guardaban algún arraigo con los métodos de los zetas. Incluso es

---

<sup>201</sup> Cfr. *Idem*, p. 7.

<sup>202</sup> Cfr. *Ibid.*, p. 5.

<sup>203</sup> *Ibidem*, p. 7.

sabido que en las filas de los Zetas hubo antiguos *kaibiles*, militares guatemaltecos antiguerrilla especializados en aterrorizar a la población. En 2010 la Policía Federal decomisó un video de la Familia, donde aparecen sicarios cortando cabezas de prisioneros, para posteriormente cubrirse de la sangre de sus víctimas e incluso comer sus órganos, esto probablemente como alguna forma de iniciación<sup>204</sup>.

En 2009 y 2010 el gobierno federal dio varios golpes a La Familia con detenciones de mandos, sicarios y colaboradores, sin embargo, respondieron con represalias, ataques a la policía, bloqueo de caminos, incendios de estaciones de gasolina, entre otras. En diciembre de 2010, se intentó detener al jefe de la Familia, “el Chayo”, en una serranía del municipio de Apatzingán, en una batalla que dejó decenas de muertos. La policía lo dio por muerto pues según comunicaciones interceptadas de los delincuentes, aquel había fallecido y así se dio a conocer oficialmente, a pesar de no tener evidencia alguna<sup>205</sup>.

A raíz de tal suceso ocurrirían disputas internas en La Familia, dando como resultado en marzo de 2011 el surgimiento de una nueva organización denominada Los Caballeros Templarios, enemiga de los restos de la Familia, quienes anunciaron que “seguirían con las actividades altruistas que antes realizaba La Familia”. Muy pronto Los Caballeros Templarios recuperaron el monopolio de las drogas y la extracción de rentas, iniciando nuevos giros en su empresa, como la exportación ilegal de mineral de hierro a China, material robado de pequeñas empresas mineras, así como al contrabando de efedrinas y de cualquier otra mercancía ilícita. En palabras de Jaime Rivera Velázquez:

La Dominación de los Templarios se extendió por todas las regiones de Michoacán, Desde Tierra Caliente a la costa, del oriente al Bajío, de La meseta Purépecha a la capital misma del estado. Tal implantación y expansión de su imperio no sería explicable de no haber contado con la complicidad de autoridades de los tres niveles de gobierno.<sup>206</sup>

---

<sup>204</sup> *Ibidem*, pp. 7 y 8.

<sup>205</sup> *Cfr. Ibid.*, p. 8.

<sup>206</sup> *Idem*.

### 3.3.2 Los Grupos de Autodefensa en Michoacán

El éxito de Los Caballeros Templarios por medio del sistema criminal de sometimiento de la población, lo haría llegar a su límite, ya que la expoliación llevaría al pueblo al fin de su tolerancia. Rivera Velázquez afirma que el surgimiento de los grupos de autodefensa en Michoacán puede explicarse mediante una analogía biológica: “podría decirse que la extracción de recursos por el depredador rebasó la capacidad de carga del ambiente, hasta poner en peligro de colapso a todo el ecosistema y provocar nuevas formas de resistencia de las presas”<sup>207</sup>.

Como resultado de la inoperancia de las autoridades, señala el autor que muchos negocios se vieron forzados a cerrar y sus propietarios emigraron, aunado a esto los secuestros, los homicidios, las extorsiones, los despojos y violaciones llevaron a la población al hartazgo, por lo que en febrero de 2013 se formaron grupos de civiles armados, decididos a enfrentarse a los Caballeros Templarios para detener los abusos que sufrían, llamándose a sí mismos Grupos de Autodefensa, pues de acuerdo a ellos, recurren a las armas en defensa propia, hastiados de los crímenes de los Templarios así como de la complicidad del gobierno<sup>208</sup>.

En poco tiempo, surgirían “Autodefensas” en Coalcomán, Aguililla y Chinicuila, en la Sierra del Sur; en la Costa: Aquila Coahuayana y Yurécuaro. En de noviembre de 2013, con un Consejo de Autodefensas, decidieron expandirse, ocupando para diciembre diecisiete municipios mientras que siete más tenían una presencia periférica. En enero de 2014 se encontraban en veintiséis y avanzando, el movimiento Autodefensa ocurría a la vista de las fuerzas federales, quienes convivían con aquellas en una discreta colaboración y permisión factual. A pesar de que el gobierno federal y local habían sido tolerantes y cómplices con los cárteles, de manera ocasional daban advertencia de “aplicarles la ley”.<sup>209</sup>

---

<sup>207</sup> Vandermeer, John H. y Deborah E. Goldberg, *Population Ecology. First principles*, New Jersey, Princeton University Press, 2003, *cit. pos.* Rivera Velázquez, Jaime, *op. cit.*, p. 11.

<sup>208</sup> Rivera Velázquez, Jaime, *op. cit.*, p. 11.

<sup>209</sup> *Cfr. Ibid.*, p. 12.



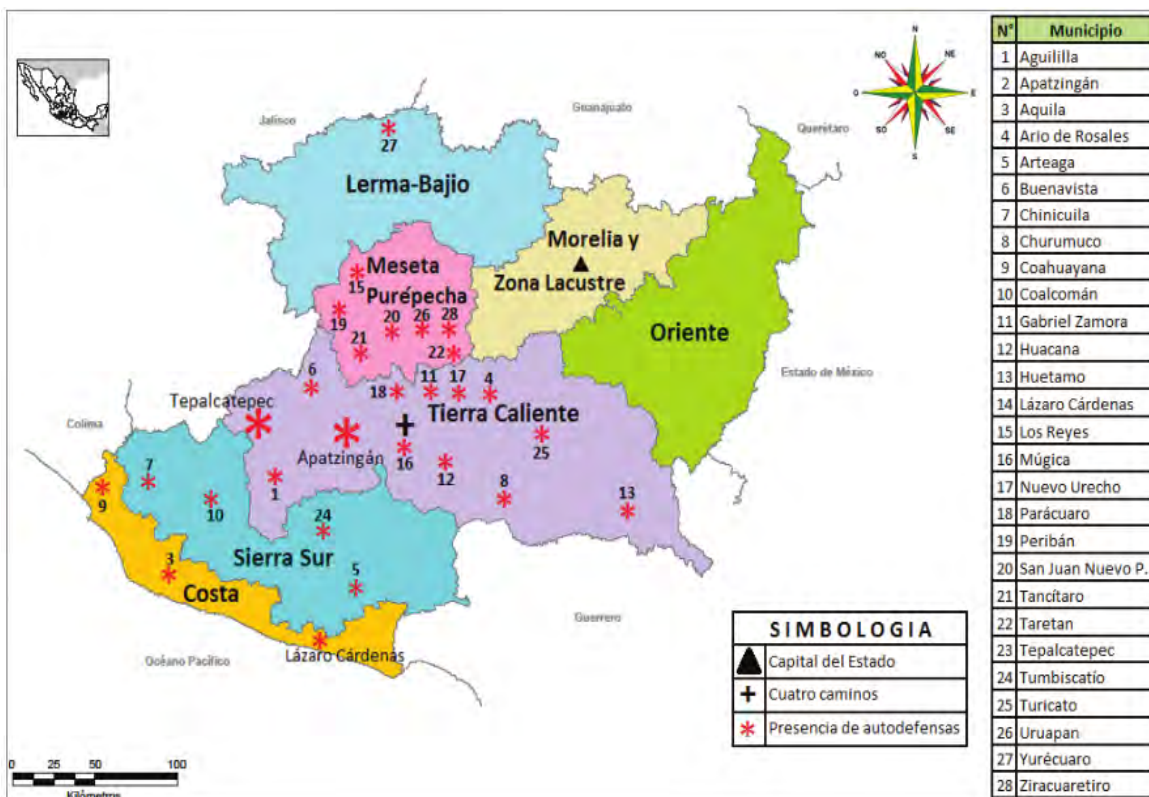


Figura 16<sup>210</sup>

Por otra parte, las “Autodefensas” generaron la sospecha de ser patrocinados por otro cártel como grupo de choque, sin embargo existen elementos que evidencian que su causa es legítima, como el reconocimiento del Presidente Enrique Peña Nieto, en el Foro Económico Mundial de Davos, Suiza, en 2014, en la conferencia “Transformando a México: Sociedad, Política y Economía”, donde declaró:

El caso muy señalado y particular de Michoacán en donde se ubica o ha habido presencia de grupos denominados de autodefensa y algunos de ellos que genuinamente se han organizado para defenderse de la incursión del crimen organizado, ante esto, el Estado ha reaccionado, primero, convocando a aquellos que genuinamente quieran participar en las tareas de seguridad, que lo hagan atendiendo a los principios y a la formalidad que prevé la ley: cumpliendo los requisitos de ley para ser parte de los cuerpos de seguridad<sup>211</sup>.

En pocos meses las “Autodefensas” replegaron a los Templarios en muchos poblados, por lo que eran recibidas como fuerzas de liberación, inclusive algunos

<sup>210</sup> *Idem*, Municipios con grupos de autodefensa en Michoacán de Ocampo.

<sup>211</sup> <http://www.jornada.unam.mx/2014/01/24/politica/003n1pol>, fecha de consulta 25 de agosto 2015.

alcaldes aplaudían su llegada. Lamentablemente es imposible negar que en las autodefensas existen irregularidades y tal hecho los expuso a posibles infiltraciones e indisciplinas, además pronto se darían enfrentamientos con las fuerzas federales o bien entre mismas autodefensas, lo que provocaría desconfianza y sospechas<sup>212</sup>.

La principal sospecha entorno a las autodefensas era el origen de sus armas de alto poder y el dinero para sostenerse, sin embargo, las mismas declararon que ganaderos y agrícolas ricos han apoyado el movimiento, además ha sobrado dinero al dejar de pagar las extorsiones de los Templarios, de igual se realizan colectas<sup>213</sup>. El mismo Dr. Mireles declaró ante periodistas que los Caballeros Templarios “andaban bien armados” y que las armas y municiones las iban recogiendo de los enfrentamientos, no obstante recibió propuestas de financiamiento de otros cárteles, las cuales siempre rechazó<sup>214</sup>.

De acuerdo Jesús Lemus, en Michoacán llegaron a estar en activo, el estruendoso número de 74 grupos de autodefensa, siendo el organizador y miembro fundador del movimiento, un Doctor del municipio de Tepaltepec, José Manuel Mireles Valverde, quien fue golpeado por el crimen organizado tal como muchos otros pobladores, testigo de la expoliación diaria, los secuestros, desapariciones, homicidios y las niñas violadas embarazadas que atendía en su consultorio. Surgió en su mente la idea de una guardia civil, “al ver que los integrantes de los Caballeros Templarios eran los dueños de las vidas de los vecinos de toda la región”.<sup>215</sup>

Se concluye el marco descriptivo considerando demostrada la conjetura inicial referente a la crisis del estado de derecho en México y Michoacán de Ocampo, así como el bajo desempeño institucional a nivel federal y local en aquel estado.

---

<sup>212</sup> enfrentamiento entre autodefensas y ejército, <http://www.proceso.com.mx/?p=362355> y nota sobre enfrentamiento entre autodefensas, <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2014/03/10/disfrazados-de-comunitarios-los-templarios-quieren-recuperar-la-ruana-michoacan-hipolito-mora-5963.html>.

<sup>213</sup> Rivera Velázquez, Jaime, *op. cit.*, p. 13.

<sup>214</sup> Lemus, J. Jesús, *Tierra Sin Dios; Crónica del Desgobierno y la Guerra en Michoacán*, México, Grijalbo, 2015, pp. 20 y 215.

<sup>215</sup> *Ibidem*, p. 172.

## CAPÍTULO CUARTO

### **ANÁLISIS POLÍTICO-PENAL DE LOS GRUPOS DE AUTODEFENSA, EL MANEJO POLÍTICO CRIMINAL Y EL ESTADO FALLIDO EN MICHOACÁN DE OCAMPO**

Para el último capítulo de este trabajo de investigación, correspondiente al marco analítico, se desarrollan tres ejes con base a los métodos, lógico-deductivo, comparativo, analítico y jurídico-hermenéutico. El primero de ellos se enfoca a la identificación jurídico-penal de los grupos de autodefensa surgidos en Michoacán de Ocampo, con la intención de establecer su naturaleza, así como las implicaciones relativas al estado de derecho, el monopolio del uso de la fuerza física y con ello la seguridad en manos de particulares, como resultado de un estado inoperante y sumiso respecto del crimen organizado.

Acto seguido se analizará la intervención del gobierno federal en Michoacán con el objeto de arribar a conclusiones sobre el manejo político criminal sobre el fenómeno de los grupos de autodefensa y el narcotráfico. Finalmente se empatarán las características teóricas del Estado Fallido con las características presentes en el estado michoacano, a fin de determinar si éste se presentó como un estado fallido para el periodo correspondiente a los años 2012-2015.

#### **4.1 Los Grupos de Autodefensa en Michoacán de Ocampo, Análisis Político-Penal**

Este tema resulta de suma importancia pues recoge lo ya expuesto anteriormente, tanto del aspecto político teórico referente al estado fallido como a la teoría general garantista y que de manera conjunta con las estipulaciones del derecho a la resistencia y la opresión así como el supremo recurso de la rebelión contra la tiranía y la opresión permiten dar explicación al fenómeno de los grupos de autodefensa ocurrido no sólo en Michoacán de Ocampo sino en varios estados del país. Sin embargo, por su importancia, se ha seleccionado a ese estado por ser el ejemplo

más representativo del fenómeno político-jurídico-social que actualmente se encuentra en discusión y análisis en diversos foros académicos, medios de comunicación y otros ámbitos políticos y sociales.

De acuerdo a lo anterior, este último tema versará sobre la descripción e identificación de los grupos de autodefensa desde lo jurídico penal, a la luz del ámbito de definición federal y local, para de tal suerte, determinar sus alcances y consecuencias jurídico-políticas, que se cruzan o interconectan con las teorías mencionadas en el párrafo anterior, toda vez que abonan significativamente de manera teórica y práctica al entendimiento de lo que realmente significó dicho fenómeno para el estado mexicano y a su vez para la sociedad.

#### **4.1.1 Encuadramiento Penal de los Grupos de Autodefensa a Nivel Federal**

Los dos temas siguientes se han destinado a la identificación legal de los grupos de autodefensa en Michoacán, responder a tal cuestionamiento sirve para determinar sus características y consecuencias jurídico-políticas. La identificación de dichas características parte de algunos hechos notorios como son: que se conforman por personas habitantes de poblados que se han visto vejados, extorsionados, secuestrados y que ante la corrupción y connivencia de las autoridades estatales y municipales se han agrupado para defenderse armadamente de los continuos ataques de que han sido víctimas. A partir de esto se procede a encuadrarlos al tenor del código penal federal y código penal del estado de Michoacán.

Se comienza por el plano federal, determinando que no son, con motivo de delimitar y establecer su naturaleza por lo que al aspecto jurídico se refiere, iniciando el análisis de estos a partir de la constitución política de los estados unidos mexicanos, así como de la ley federal contra la delincuencia organizada, para finalmente pasar al código penal federal y la ley federal de armas de fuego de explosivos.

La constitución política de los estados unidos mexicanos establece la definición de delincuencia organizada en su artículo 16 párrafo 9º: “Por delincuencia organizada se entiende una organización de hecho de tres o más personas, para cometer delitos en forma permanente o reiterada, en los términos de la ley de la materia.”

La ley de la materia es la ley federal contra la delincuencia organizada, y ésta en sus primeros dos artículos establece su objeto así como lo que se debe entender por delincuencia organizada, señalando con precisión esta vez, los delitos que la conforman:

Artículo 1o.- La presente Ley tiene por objeto establecer reglas para la investigación, persecución, procesamiento, sanción y ejecución de las penas, por los delitos cometidos por algún miembro de la delincuencia organizada. Sus disposiciones son de orden público y de aplicación en todo el territorio nacional.

Artículo 2o.- Cuando tres o más personas se organicen de hecho para realizar, en forma permanente o reiterada, conductas que por sí o unidas a otras, tienen como fin o resultado cometer alguno o algunos de los delitos siguientes, serán sancionadas por ese solo hecho, como miembros de la delincuencia organizada: ...

Esos delitos, de manera simplificada y sin abundar en ellos son los siguientes:

- |  |                                     |
|--|-------------------------------------|
| a) Terrorismo y su financiamiento                  | i) Tráfico de Órganos               |
| b) Delitos contra la salud                         | j) Corrupción de menores            |
| c) Falsificación o alteración de moneda            | k) Pornografía infantil             |
| d) Operaciones con recursos de procedencia ilícita | l) Turismo sexual                   |
| e) Acopio y tráfico de armas                       | m) Lenocinio                        |
| f) Tráfico de indocumentados                       | n) Asalto                           |
| g) Delitos en materia de trata de personas         | o) Tráfico de menores o de personas |
| h) Secuestro                                       |                                     |

Conforme a los delitos mencionados, se puede afirmar que si bien, los grupos de autodefensa encajan parcialmente en la definición general dada por la constitución política de los estados unidos mexicanos, el *animus* de la palabra “autodefensas” impide tipificarlas en cualquiera de los tipos penales expresados en la ley reglamentaria.

Se procede al análisis del Código Penal Federal, que en su libro segundo, Título Primero “Delitos Contra la Seguridad de la Nación” tipifica las siguientes conductas:

### CAPITULO III

#### Sedición

Artículo 130.- Se aplicará la pena de seis meses a ocho años de prisión y multa hasta de diez mil pesos, a los que en forma tumultuaria sin uso de armas, resistan o ataquen a la autoridad para impedir el libre ejercicio de sus funciones con alguna de las finalidades a que se refiere el artículo 132.

A quienes dirijan, organicen, inciten, compelan o patrocinen económicamente a otros para cometer el delito de sedición, se les aplicará la pena de cinco a quince años de prisión y multa hasta de veinte mil pesos.

### CAPITULO IV

#### Motín

Artículo 131.- Se aplicará la pena de seis meses a siete años de prisión y multa hasta de cinco mil pesos, a quienes para hacer uso de un derecho o pretextando su ejercicio o para evitar el cumplimiento de una ley, se reúnan tumultuariamente y perturben el orden público con empleo de violencia en las personas o sobre las cosas, o amenacen a la autoridad para intimidarla u obligarla a tomar alguna determinación.

A quienes dirijan, organicen, inciten, compelan o patrocinen económicamente a otros para cometer el delito de motín, se les aplicará la pena de dos a diez años de prisión y multa hasta de quince mil pesos.

### CAPITULO V

#### Rebelión

Artículo 132.- Se aplicará la pena de dos a veinte años de prisión y multa de cinco mil a cincuenta mil pesos a los que, no siendo militares en ejercicio, con violencia y uso de armas traten de:

I.- Abolir o reformar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

II.- Reformar, destruir o impedir la integración de las instituciones constitucionales de la Federación, o su libre ejercicio; y

III.- Separar o impedir el desempeño de su cargo a alguno de los altos funcionarios de la Federación mencionados en el artículo 2o. de la Ley de

Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación,  
del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados.

Derivado del análisis de los tipos penales anteriores se puede afirmar que, el delito de sedición es inaplicable, puesto que los grupos de autodefensa han hecho uso de armas de fuego, por lo que encuadran perfectamente bajo el tipo penal "Motín", toda vez que para hacer uso de un derecho o pretextando su ejercicio, se han reunido tumultuariamente, perturbando el orden público por medio de violencia sobre personas o cosas. Desde la legislación federal el delito de rebelión no describe adecuadamente el fenómeno, puesto que las autodefensas, en ningún momento declararon tener alguno de esos propósitos, siendo inclusive reconocidas por el presidente Enrique Peña Nieto como genuinas, es decir, han surgido con un sentir y necesidad de seguridad y justicia que son legítimos.

Como final delito de ese título se considera como antijurídica la siguiente conducta:

## CAPITULO VIII

### Conspiración

Artículo 141.- Se impondrá pena de uno a nueve años de prisión y multa hasta de diez mil pesos a quienes resuelvan de concierto cometer uno o varios de los delitos del presente Título y acuerden los medios de llevar a cabo su determinación.

Artículo 144.- Se consideran delitos de carácter político los de rebelión, sedición, motín y el de conspiración para cometerlos.

En consecuencia, desde la óptica jurídico-penal federal los grupos de autodefensa son un movimiento catalogable como motín y conspiración, siendo una forma de delito contra la seguridad de la nación, de la subclase delito político.

Se han dejado de lado un par de tipos penales para el análisis de forma paralela por ser aplicables a las autodefensas. Con el propósito de agotar todas las posibles definiciones y consecuencias jurídicas, políticas y sociales que de ello se puedan

inferir. Se plasman y analizan a continuación los tipos penales ubicados en el Título Cuarto, “Delitos Contra la Seguridad Pública”.

Se plasman las definiciones en orden descendente, dado el parámetro de gravedad de los mismos, así como por la importancia en el análisis de estos.

#### CAPITULO IV

##### Asociaciones delictuosas

Artículo 164.- Al que forme parte de una asociación o banda de tres o más personas con propósito de delinquir, se le impondrá prisión de cinco a diez años y de cien a trescientos días multa.

...

Artículo 164 Bis.- Cuando se cometa algún delito por pandilla, se aplicará a los que intervengan en su comisión, hasta una mitad más de las penas que les correspondan por el o los delitos cometidos.

Se entiende por pandilla, para los efectos de esta disposición, la reunión habitual, ocasional o transitoria, de tres o más personas que sin estar organizadas con fines delictuosos, cometen en común algún delito.

...

De los preceptos legales anteriores, se puede mencionar que si bien, los grupos de autodefensa son una asociación, no puede señalarse categóricamente que tengan como propósito delinquir, cuando el fin declarado de estos fue defender su vida, integridad física y demás bienes, propios y de sus familias así como de los demás miembros de la comunidad, respecto de los continuos ataques recibidos por parte del narcotráfico; no obstante, si se les puede acusar de integrar pandillas.

El siguiente tipo penal refiere al uso de armas prohibidas:

#### CAPITULO III Armas prohibidas

Artículo 160.- A quien porte, fabrique, importe o acopie sin un fin lícito instrumentos que sólo puedan ser utilizados para agredir y que no tengan aplicación en actividades laborales o recreativas, se le impondrá prisión de tres meses a tres años o de 180 a 360 días multa y decomiso.

...



Estos delitos, cuyo conocimiento compete al fuero común, se sancionarán sin perjuicio de lo previsto por la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, de aplicación federal en lo que conciernen a estos objetos.

Artículo 161.- Se necesita licencia especial para portación o venta de las pistolas o revólveres.

Artículo 162.- Se aplicará de seis meses a tres años de prisión o de 180 a 360 días multa y decomiso:

I.- Al que importe, fabrique o venda las armas enumeradas en el artículo 160; o las regale o trafique con ellas;

II.- Al que ponga a la venta pistolas o revólveres, careciendo del permiso necesario;

III.- Al que porte una arma de las prohibidas en el artículo 160;

IV.- Al que, sin un fin lícito o sin el permiso correspondiente, hiciere acopio de armas, y

V.- Al que, sin licencia, porte alguna arma de las señaladas en el artículo 161.

En todos los casos incluidos en este artículo, además de las sanciones señaladas, se decomisarán las armas.

Los funcionarios y agentes de la autoridad pueden llevar las armas necesarias para el ejercicio de su cargo.

La deficiencia del código penal federal, por lo que hace a las armas prohibidas, es que no establece qué tipo de armas son susceptibles de portarse con permiso y cuáles por consiguiente, sólo podrán ser portadas por la autoridad y agentes.

La ley que especifica y que aplica por encima del código penal federal en deficiencia es la ley federal de armas de fuego y explosivos, siendo aprovechado el principio general del derecho que establece "*Lex specialis, derogat legi generalis*".

Pasemos entonces, al análisis de ésta ley específica, mencionando inicialmente lo establecido por la constitución, al respecto de la portación y posesión.

Artículo 10. Los habitantes de los Estados Unidos Mexicanos tienen derecho a poseer armas en su domicilio, para su seguridad y legítima defensa, con excepción de las prohibidas por la Ley Federal y de las

reservadas para el uso exclusivo del Ejército, Armada, Fuerza Aérea y Guardia Nacional. La ley federal determinará los casos, condiciones, requisitos y lugares en que se podrá autorizar a los habitantes la portación de armas.

Es decir, la posesión de armas en domicilio no requiere permiso, sin embargo, requiere inscripción y se limita a las armas que la ley federal de armas de fuego y explosivos concede para tal efecto, quedando en consecuencia prohibidas todas aquellas armas de fuego que la federación reserve para uso. La Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos señala expresamente:

## TITULO SEGUNDO Posesión y Portación

### CAPITULO I Disposiciones preliminares

Artículo 7o.- La posesión de toda arma de fuego deberá manifestarse a la Secretaría de la Defensa Nacional, para el efecto de su inscripción en el Registro Federal de Armas.

Artículo 8o.- No se permitirá la posesión ni portación de las armas prohibidas por la Ley ni de las reservadas para el uso exclusivo del Ejército, Armada y Fuerza Aérea, salvo los casos de excepción señalados en esta Ley.

Artículo 9o.- Pueden poseerse o portarse, en los términos y con las limitaciones establecidas por esta Ley, armas de las características siguientes:

I.- Pistolas de funcionamiento semi-automático de calibre no superior al .380 (9mm.), quedando exceptuadas las pistolas calibres .38 Super y .38 Comando, y también en calibres 9 mm. las Mausser, Luger, Parabellum y Comando, así como los modelos similares del mismo calibre de las exceptuadas, de otras marcas.

II.- Revólveres en calibres no superiores al .38 Especial, quedando exceptuado el calibre .357 Magnum.

Los ejidatarios, cumuneros y jornaleros del campo, fuera de las zonas urbanas, podrán poseer y portar con la sola manifestación, un arma de las ya mencionadas, o un rifle de calibre .22, o una escopeta de cualquier calibre, excepto de las de cañón de longitud inferior a 635 mm. (25), y las de calibre superior al 12 (.729 ó 18.5 mm.).

III.- Las que menciona el artículo 10 de esta Ley.

IV.- Las que integren colecciones de armas, en los términos de los artículos 21 y 22.

Artículo 11.- Las armas, municiones y materia para el uso exclusivo del Ejército, Armada y Fuerza Aérea, son las siguientes:

- a).- Revólveres calibre .357 Magnum y los superiores a .38 Especial.
- b).- Pistolas calibre 9 mm. Parabellum, Luger y similares, las .38 Super y Comando, y las de calibres superiores.
- c).- Fusiles, mosquetones, carabinas y tercerolas en calibre .223, 7 mm., 7. 62 mm. y carabinas calibre .30 en todos sus modelos.
- d).- Pistolas, carabinas y fusiles con sistema de ráfaga, sub-ametralladoras, metralletas y ametralladoras en todos sus calibres.
- e).- Escopetas con cañón de longitud inferior a 635 mm. (25), las de calibre superior al 12 (.729 ó 18. 5 mm) y las lanzagases, con excepción de las de uso industrial.
- f).- Municiones para las armas anteriores y cartuchos con artificios especiales como trazadores, incendiarios, perforantes, fumígenos, expansivos de gases y los cargados con postas superiores al 00 (.84 cms. de diámetro) para escopeta.

...

En general, todas las armas, municiones y materiales destinados exclusivamente para la guerra.

...

Artículo 12.- Son armas prohibidas, para los efectos de esta Ley, las ya señaladas en el Código Penal para el Distrito Federal en Materia del Fuero Común y para toda la República en Materia del Fuero Federal.

Esta ley remite al Código Penal Federal y del Distrito Federal, ignorando que tales códigos no mencionan expresa y exactamente cuáles son esas armas prohibidas. En lo referente puede mencionarse que los grupos de autodefensa en Michoacán de Ocampo evidentemente portaban rifles de alto poder, por lo que resulta tipificable el delito de armas prohibidas, no sólo por lo que hace a la portación sin permiso, sino que también incurrían en la portación de armas de uso exclusivo del ejército, armada y fuerza aérea, cuestión que de facto era tolerada o permitida.

#### **4.1.2 Encuadramiento Penal de los Grupos de Autodefensa a Nivel Local**

Acto seguido se analiza a los grupos de autodefensa a la luz del marco jurídico penal michoacano. Conforme a su código penal local y en relación a los parámetros

de estudio en el plano federal, se desprenden del “Libro Segundo, Parte Especial, Título Primero, Delitos Contra la Seguridad del Estado”, los siguientes tipos penales:

## CAPITULO I

### Rebelión

Artículo 102.- Se comete el delito de rebelión, cuando personas no militares en ejercicio, se alzan en armas con alguno de los propósitos siguientes:

I. Abolir o reformar la Constitución Política del Estado o las instituciones que de ella emanen;

II. Impedir la elección o renovación de alguno de los poderes, la reunión del Congreso o del Tribunal de Justicia o de alguna asamblea municipal o coartar la libertad de estos cuerpos en sus deliberaciones o resoluciones;

III. Separar de su cargo al Gobernador, al Secretario General de Gobierno, al Procurador General de Justicia, a los Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia, a los Diputados del Congreso o a los miembros de los Ayuntamientos;

IV. Substraer de la obediencia del gobierno toda o una parte de la población del Estado o algún cuerpo de seguridad pública de la Entidad;  
y

V. Impedir a alguno de los poderes del Estado, el libre ejercicio de sus atribuciones o usurpárselas.

Artículo 103. Se impondrán prisión de dos a seis años, multa de cincuenta a quinientos días de salario mínimo vigente y privación de derechos políticos hasta por seis años, por el delito previsto en el artículo precedente.

Se observan dos ampliaciones en la rebelión respecto de las que contempla la federación. Las fracciones IV y V describen perfectamente a las autodefensas, al señalar que se comete el delito de rebelión cuando se substraiga de la obediencia del gobierno a toda o una parte de la población, o bien, cuando se impida a alguno de los poderes del estado el libre ejercicio de sus atribuciones o bien las usurpen. Las autodefensas usurpan la función de seguridad pública consagrada en el artículo 21 párrafo 9º de la constitución federal y el artículo 123 Fracción V inciso h de la constitución michoacana, y de igual modo usurpan la función jurisdiccional y el uso

exclusivo de la fuerza, es decir, realizan justicia por ellos mismos, contraviniendo los artículos 14 y 17, y los artículos 89, 92 y 93 de la constitución política federal y la constitución política local michoacana correspondientemente.

El siguiente artículo es de suma importancia, pues corrobora lo consagrado por la declaración universal de los derechos humanos en su considerando tercero, que establece a la rebelión como un supremo recurso del pueblo contra la tiranía y la opresión, el artículo 110 del código penal de Michoacán establece lo siguiente.

Artículo 110.- Los rebeldes no serán responsables de las muertes ni de las lesiones inferidas en el acto de un combate, pero de todo homicidio que se cometa y de toda lesión que se cause fuera de la lucha, serán responsables, tanto el que mande ejecutar el delito, como el que lo permita, y los que inmediatamente lo ejecuten.

Artículo 111.- No se aplicará sanción a los que depongan las armas antes de ser tomados prisioneros, si no hubieren cometido algún otro delito, en los términos señalados en el artículo siguiente.

Artículo 112.- Cuando en las rebeliones se cometan cualesquiera otros delitos, se aplicarán las sanciones que por éstos y por el de rebelión corresponda, según las reglas de concurso del delito.

La rebelión es entonces un derecho natural, es decir no es punible por las muertes o lesiones que en combate se causen. De igual modo el artículo 111 considera impune tal delito cuando los rebeldes depongan las armas antes de ser detenidos. No obstante existirá la pretensión punitiva de la pena cuando se causen muertes y lesiones fuera de combate, o bien cuando se cometan delitos de diversa naturaleza.

## CAPITULO II

### Sedición

Artículo 113.- Cometan el delito de sedición, los que reunidos tumultuariamente, pero sin armas, resistan a la autoridad o la ataquen para impedirle el libre ejercicio de sus funciones, con alguno de los objetos a que se refiere el artículo 102.

Artículo 114.- El delito de sedición se sancionará con prisión de seis meses a cinco años y multa de cincuenta a quinientos días de salario.

Artículo 115.- Si resultare, además, la comisión de otros delitos se estará a las reglas del concurso.

Se puede observar que el delito de sedición de igual modo remite a los supuestos de la rebelión sin el uso de armas, por lo que no encaja en el caso michoacano, sin embargo, el siguiente tipo penal que se define de manera similar que en el ámbito federal, resulta aplicable pero de manera local al fenómeno de los grupos de autodefensa, en vista de la justificación y medios empleados.

### CAPITULO III

#### Motín

Artículo 116.- Se aplicarán de dos a seis años de prisión y multa de cien a quinientos días de salario, a quienes para hacer uso de un derecho o pretextando su ejercicio se reúnan tumultuariamente y perturben el orden público con empleo de violencia en las personas o en las cosas.

Si resultare, además, la comisión de otros delitos se estará a las reglas del concurso.

En este código penal, los tipos penales de conspiración y delito político son aplicables por el simple hecho de cometer cualquier delito contra la seguridad del estado, comprendidos en este título, tal como ocurre en el Código Penal Federal.

### CAPITULO IV

#### Conspiración

Artículo 117.- Hay conspiración siempre que dos o más personas resuelvan de concierto, cometer alguno de los delitos de que se trata en los capítulos anteriores, acordando los medios de llevar a efecto su determinación. La sanción aplicable será hasta de un año de prisión o confinamiento a juicio del juez y multa hasta por quinientos días de salario mínimo.

### CAPITULO V

#### Delito político

Artículo 118.- Para todos los efectos legales, se considerarán como de carácter político, los delitos contra la seguridad del Estado, el funcionamiento de sus órganos o los derechos políticos reconocidos por la Constitución Política del Estado.

Ergo, se considera a los grupos de autodefensa como una rebelión, motín, conspiración y por último se puede mencionar que son todos delitos de orden político por atentar contra la seguridad del estado, léase “Lesa majestad”.

Por último el código penal michoacano contempla en su “TITULO SEGUNDO DELITOS CONTRA LA SEGURIDAD PÚBLICA”, los tipos penales de asociación delictuosa, pandillerismo y de igual modo armas prohibidas. Éstos se describen del mismo modo que en el código penal federal. De ello resultan aplicables al fenómeno de los grupos de autodefensa los tipos de pandillerismo y armas prohibidas.

El día 17 de diciembre de 2014, el gobernador interino, Salvador Jara Guerrero, promulgó una reforma penal por la que desaparecen los delitos de conspiración, pandillerismo, asociación delictuosa y armas prohibidas, sin embargo son aplicables en la entidad como tipos penales federales. La parte que refiere al delito de rebelión se mantiene en sus cinco fracciones, no obstante, se desconoce el derecho a la rebelión pues se deroga lo relativo a la no punición de los rebeldes por las lesiones y muertes causadas en actos de combate. El delito de motín cambia en su definición, de “quienes para hacer uso de un derecho o pretextando su ejercicio” a “para conseguir que se les reconozca o conceda algún derecho, en forma tumultuaria”.

Lo anterior ocurrió debido al fenómeno de los grupos de autodefensa en Michoacán, toda vez que su movimiento era una rebelión, y a causa del código penal anterior no eran punibles por las lesiones y muertes inferidas en actos de combate. De igual modo, tal cambio responde al manejo político criminal que se hizo de estos grupos, No obstante, esta nueva reforma penal no resulta aplicable para el periodo previo a su publicación, es decir, que no tuvo vigencia sino hasta el 17 de diciembre de 2014.

## **4.2 Estado Simulado vs Estado de Derecho; Un gobierno Federal Excepcionado en el Manejo Político Criminal de Michoacán.**

El presente tema intentará develar la existencia de un estado de derecho simulado, esto con fundamento y motivación sobre los hechos acaecidos en el estado de Michoacán, respecto de la intervención y manejos político-criminales realizados por el gobierno federal. De manera introductoria se bosqueja un breve paréntesis sobre la intervención militar al interior de la república en ánimos de un análisis histórico-jurídico para el entendimiento del problema que atraviesa México y Michoacán por lo que hace al respeto y cultura del estado de derecho por parte del gobierno mexicano y su uso excesivo de controles estatales excepcionados en la urgencia, los que se han convertido en la constante o regla de actuación de la autoridad.

Tal cual señaló Miguel de la Madrid Hurtado en 1987, el problema del narcotráfico “es un problema de seguridad nacional”, no de seguridad pública<sup>216</sup>. En el sexenio del Expresidente Ernesto Zedillo Ponce de León, las Fuerzas Armadas mexicanas entraron a la lucha contra el narcotráfico, en suplencia de las deficiencias de los cuerpos de seguridad pública de todo el país, esto debido a que las policías estatales carecen de la formación y equipo necesarios para combatir al narco.

Se transgredió así el artículo 129 constitucional que expresamente señala:

Artículo 129. En tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar. Solamente habrá Comandancias Militares fijas y permanentes en los castillos, fortalezas y almacenes que dependan inmediatamente del Gobierno de la Unión; o en los campamentos, cuarteles o depósitos que, fuera de las poblaciones, estableciere para la estación de las tropas.

Esto fue posible ya que en 1996 Ernesto Zedillo, ordenó a la Suprema Corte de Justicia legitimar la participación de las fuerzas armadas en actividades vinculadas a la seguridad pública. Se emitieron cinco tesis jurisprudenciales que sustentaron

---

<sup>216</sup> *Vid. supra*, p. 84.



que dichas fuerzas “pueden participar en acciones civiles, sin necesidad de declaratoria de suspensión de garantías individuales”<sup>217</sup>.

Así fue como el ejército mexicano, armada y fuerza aérea comenzaron a jugar un papel más importante en la lucha contra el narcotráfico. Probablemente para el año 1996 el fenómeno delincriminal del narcotráfico no era tan crudo como se vive actualmente, pues responde a un nuevo modelo criminal muy parecido a una empresa ilegal que ha diversificado sus zonas y áreas de inversión, incluso en contra de la población y se consideró por gobiernos anteriores como un problema de seguridad pública, no obstante, hoy en día es un asunto que pone en tela de juicio las capacidades de acción, reacción y proacción institucional respecto de la seguridad nacional, situación que pone al país en camino directo al fallo estatal.

Para el año 2005 se implementó el programa “México seguro” del presidente Fox. En septiembre de 2006, el Secretario de Marina, Marco Antonio Peyrot, afirmó que el programa “México Seguro” había fracasado y sostuvo que “para combatir el narcotráfico y el narcomenudeo, la sociedad tiene que participar y defenderse de las agresiones de la delincuencia (...) la sociedad debe involucrarse en defenderse a sí misma para que la autoridad pueda responder”; la declaración la realizó después de reunirse con el presidente electo, Felipe Calderón Hinojosa<sup>218</sup>.

Ante la creciente violencia de los cárteles, el segundo presidente panista, Felipe Calderón establecería para diciembre de 2006 una política de combate frontal contra el narcotráfico, lanzando a las fuerzas armadas a la famosa “Guerra contra el Narco”, iniciando la lucha en su tierra natal<sup>219</sup>. Dicha estrategia sería el medio idóneo para legitimar su gobierno ante las protestas y movimientos de los seguidores de la

---

<sup>217</sup> Barrón Cruz, Martín Gabriel, *op. cit.*, p. 252.

<sup>218</sup> Barrón Cruz, Martín Gabriel, “Gobernar con el miedo. La guerra contra el narco en México (2006-2012)”, en Winer, Sonia, *et al.*, *Sociología Del Cuerpo, Gritos Apagados y Voces Del Mañana Violencia, Derechos Humanos y Certidumbre*, (Comp.), Argentina, Universidad de Buenos Aires, Colección Insumisos Latinoamericanos, 2012, p. 126.

<sup>219</sup> Herrera Beltrán, Claudia, “El gobierno se declara en guerra contra el hampa; inicia acciones en Michoacán”, en La Jornada, nota del 12 de diciembre de 2006, <http://www.jornada.unam.mx/2006/12/12/index.php?section=politica&article=014n1pol>

izquierda mexicana que gritaban “fraude electoral”; pero la estrategia no sólo no resolvió el problema, sino que lo exacerbó, se desató una espiral de violencia y muertes por venganzas sin precedentes en toda la república mexicana<sup>220</sup>.

El uso del ejército y comenzar por Michoacán no fueron decisiones azarosas, toda vez que las policías locales se encontraban completamente rebasadas y corrompidas en la entidad, controladas de pies a cabeza por uno u otro cártel (Zetas o Familia). En un inicio el accionar del gobierno federal en Michoacán se enfocó específicamente contra “Los Zetas”, causando alivio a “La Familia”, quienes ya no soportaban la presión de aquellos, de este modo “La Familia” pudo aumentar su influencia política en miras de las elecciones locales. A inicios del 2008, “Los Zetas” se recuperarían, cuestión que pondría nerviosa a “La Familia”, como resultado, estos cometieron atentados terroristas para culpar a sus enemigos y de tal suerte el gobierno federal volvería a arreciar contra ellos<sup>221</sup>.

El 15 de septiembre en Morelia, Michoacán, en pleno grito de independencia, supuestos miembros de “Los Zetas” lanzaron granadas en contra de la multitud, provocando 8 muertos y un centenar de lesionados, aunque de acuerdo a José Antonio Ortega Sánchez, existen antecedentes de terrorismo en México desde 1965, esto daría un nuevo giro a la guerra contra el narcotráfico. A la fecha se han presentado ataques con granadas en restaurantes, bares, discotecas y hasta escuelas y taquerías, registrándose bajas civiles; además de levantones, ataques a instalaciones gubernamentales, el uso de lanzacohetes y bazucas para derribar helicópteros militares, homicidios y desapariciones de periodistas, etc.<sup>222</sup>

El que en su momento se autoproclamó “Presidente del empleo”, provocaría la más cruenta lucha contra el crimen organizado en toda la historia nacional, registrándose a final de sexenio de acuerdo al INEGI, la cifra de 121 mil muertes. Durante 2012,

---

<sup>220</sup> Barrón Cruz, Martín Gabriel, “Gobernar con el Miedo...” *cit.*, pp. 109 y 110.

<sup>221</sup> *Cfr.* Ortega Sánchez, José Antonio, *México: ¿Rumbo al Estado Fallido?*, Ed. Planeta, México, 2010, pp. 152 y 157.

<sup>222</sup> *Ibidem*, pp. 80-90.

el último año de gobierno de Calderón, los estados con índice constante de muertes fueron: Coahuila, Colima, Guerrero, Jalisco, Estado de México, Michoacán, Morelos, Puebla, Querétaro, Tamaulipas y Zacatecas, mientras que Chihuahua y Guerrero fueron las entidades con el índice más alto de muertes violentas<sup>223</sup>.

A pesar de la “Estrategia de ataque frontal contra el narco”, El general Tomás Ángeles Dahuahare, Ex subsecretario de la SEDENA y actual asesor del Secretario de la Defensa Nacional, Salvador Cienfuegos Zepeda, manifestó explícitamente en un evento organizado por la Fundación Colosio, en mayo del 2012, que “no tenemos estrategia de seguridad nacional”, señalamiento que plantea una serie de incógnitas, sobre la defensa de la nación respecto del narcotráfico.<sup>224</sup>

Sí como se dijo anteriormente, el asunto del narcotráfico en México es un problema de seguridad nacional y el gobierno pretende concebirlo y darle un tratamiento de seguridad pública, nos encontramos entonces ante un gran problema, exacerbado por la connivencia del estado mismo, pero sobre todo porque no existe estrategia formal alguna para alcanzar el tópico número uno del país “México en Paz”.

La periodista internacionalmente galardonada Carmen Aristegui, señaló respecto de dicha “Guerra”, lo siguiente:

La guerra de Calderón -como se llama, por simplificar aquello- sumió regiones enteras del país en dinámicas de violencia y descomposición extremas, con miles de muertos, desaparecidos, secuestrados, extorsionados, torturados; y franjas muy amplias del país donde el Estado fue simplemente suplantado, desaparecido o capturado.<sup>225</sup>

La periodista recalcó que “...los registros objetivos sobre la violencia y las expresiones de la delincuencia organizada continúan con sus cifras en ascenso. El tema trasciende al número de muertos y desaparecidos, y compromete la viabilidad

---

<sup>223</sup> Revista Proceso en internet. “121 mil muertos, el saldo de la narco guerra de Calderón: Inegi” nota del 30 de julio de 2013, <http://www.proceso.com.mx/?p=348816>

<sup>224</sup> Barrón Cruz, Martín Gabriel, “Gobernar con el Miedo...” *cit.*, p. 126.

<sup>225</sup> Buscaglia, Edgardo, *op. cit.*, p. i.

del estado mismo”<sup>226</sup>. Derivado de esta realidad, internacionalmente se han generado fuertes críticas hacia México por lo que hace al término “Estado Fallido”.

Ortega Sánchez señala sobre el manejo en Michoacán y Sinaloa que si no hubo algún favoritismo hacia el cártel de Sinaloa o bien hacia “La Familia”, entonces la estrategia contra el narco se centró en otros cárteles, por ser aquellos más violentos.<sup>227</sup> Conforme a lo ya expuesto “La Familia” operó holgadamente, logró infiltrarse en las estructuras estatales y estableció un nuevo modelo criminal de exacción de rentas sociales, terrorismo y diversificación de actividades criminales.

El Partido Revolucionario Institucional, volvería a dirigir el país, Enrique Peña Nieto ganaría las elecciones por la presidencia de la república, para iniciar su periodo como ejecutivo federal el primero de diciembre de 2012, sin embargo, no cambió la estrategia de manejo del narcotráfico. La violencia en Michoacán se intensificó y el nivel de desgobierno aumentó. El presidente anunció que para recomponer el tejido social, las fuerzas federales se quedarían en Michoacán el tiempo necesario<sup>228</sup>.

Recién surgidos los grupos de autodefensa, en una nota del periódico “Excélsior”, del 26 de febrero de 2013, René Jiménez Ornelas, investigador titular del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM y coordinador del programa de análisis sobre violencia de la Máxima Casa de estudios explicó, “no solamente Guerrero, están en Michoacán, en Oaxaca, en varias partes del país, en donde el acoso de la delincuencia común y organizada ha hecho que tengan que tomar acciones que le corresponden al Estado, tanto federal, estatal y municipal.”<sup>229</sup>

La nota continúa señalando, “Grupo Imagen Multimedia dio cuenta de la aparición de grupos de autodefensa en Michoacán, en donde algunos de sus integrantes

---

<sup>226</sup> *Idem.*

<sup>227</sup> Ortega Sánchez, José Antonio, *op. cit.*, p. 154.

<sup>228</sup> Lemus, J. Jesús, *op. cit.*, pp. 203 y 204.

<sup>229</sup> Jiménez Ornelas, René, “Grupos de autodefensa, son ilegales, pero no queda de otra, afirma investigador de la UNAM”, en Excélsior por internet, nota del 26 de febrero de 2013, <http://www.excelsior.com.mx/2013/02/26/886249>

portan fusiles de asalto R15 y AK47, con el objetivo de protegerse de ataques del crimen organizado, principalmente de Los Caballeros Templarios”. Jiménez Ornelas explicó que las comunidades en Michoacán se armaron “por la necesidad de sobrevivencia, han sido atacados por delincuentes comunes o delincuencia organizada...”. Además afirmó que el mercado negro de armas facilitó su surgimiento y que “Definitivamente esto no es legal, pero no les queda de otra...”<sup>230</sup>.

Después de un año de cruentos combates, la opinión pública tendría muy claro la magnitud de lo que ocurría en Michoacán, el periodista Ricardo Alemán, fundador y accionista del periódico "La Jornada", desde 1996 ha venido realizando artículos para "El Universal", el 12 de enero de 2014, a sólo unos cuantos días de la intervención del gobierno federal, escribió una nota titulada "Michoacán: Guerra Civil y Gobierno Inexistente", los puntos principales de la nota son los siguientes:

Las imágenes difundidas por los medios... son propias de una guerra civil"...En todas las imágenes, sean gráficas o de video, aparecen civiles de las llamadas –autodefensas-, que portan toda clase de armas y –sobretudo- rifles de alto poder y de uso exclusivo del Ejército y la Policía Federal. También en todas las imágenes es evidente la ausencia de policías y/o militares."...Son contundentes las imágenes y las reseñas de – La Batalla de Apatzingán-, -como ya identifican algunos medios el choque de "autodefensas y templarios"-, y en donde queda claro que civiles comandados por José Manuel Mireles y Estanislao Beltrán tomaron la justicia por mano propia, se armaron por su cuenta, diseñaron una estrategia de guerra contra los Templarios y pronto esperan consumir no la "toma de Zacatecas", y tampoco la "toma de San Cristóbal", sino "la toma de Apatzingán".

Pero el asunto adquiere un matiz de guerra civil -en donde civiles disputan la hegemonía del poder ante la ausencia de autoridad- cuando la crisis michoacana alcanza niveles de choque entre fuerzas sociales extralegales que pelean al margen de todas las reglas del Estado... Todos saben que los Templarios han suplantado facultades fundamentales del Estado moderno, como el cobro de impuestos, el monopolio de la fuerza y hasta la implantación de una nueva ley: la ley de los Templarios. Todo eso sin la intervención de las autoridades municipales y menos las estatales que han sido sometidas por los Templarios.

Frente a ese nuevo poder en Michoacán –un poder al margen de la ley, como el "poder templario"-, y ante el inexistente poder municipal, estatal y federal, se gestó una alternativa social llamada "autodefensas". Las

---

<sup>230</sup> *Idem.*

autodefensas no son otra cosa que ciudadanos agraviados por el poder abusivo, la extorsión, el cobro excesivo de cuotas de piso y la depredación de los negocios... De esa manera en Michoacán se vive una guerra entre dos grupos civiles –Templarios y “Autodefensas”-, ambos ilegales, al margen de la ley y que dan inicio a una peligrosa balcanización mexicana, en donde el poder municipal y estatal se fragmenta en tanto el poder federal se limita a ver pasar y dejar hacer.<sup>231</sup>

Las autodefensas señalaron la existencia de una realidad que el gobierno negaba, Roberto Campa, subsecretario de Prevención y Participación Ciudadana de la Secretaría de Gobernación declaró, “Se vive una etapa de tranquilidad social”<sup>232</sup>.

Mientras tanto las autodefensas empezaron a asumir el control de la seguridad de municipio en municipio, aplicando juicios de desaparición de poderes, expulsando ediles y alcaldes a su paso. La amenaza del gobierno federal se materializó en agosto de 2013, con detenciones masivas de miembros de autodefensas por portación de armas de uso exclusivo del ejército. Esta fue la primera acción del gobierno para desmantelar a los civiles armados, quienes libraban cruentas batallas contra el cártel de los Templarios, y de vez en vez, en contra del ejército mismo<sup>233</sup>.

El periodista Jesús Lemus, señala en su libro *Tierra sin Dios; Crónica del desgobierno y la Guerra en Michoacán*, “...desde la federación ya comenzaba a observarse la gestión de del estado fallido”<sup>234</sup>. Después de una serie de ataques terroristas por parte de los Caballeros Templarios en instalaciones de la Comisión Federal de electricidad, Peña Nieto anunció el envío de 5,000 efectivos y posteriormente arreciaría con 25 mil para secundar el movimiento autodefensa<sup>235</sup>.

Con el objeto de evitar las detenciones de autodefensas por parte de las fuerzas federales, el Dr. Mireles convocó a las siete agrupaciones autodefensa que existían hasta ese momento, formando así el denominado Consejo de Autodefensas de

---

<sup>231</sup> Alemán, Ricardo, “Michoacán: Guerra Civil y Gobierno Inexistente”, *OPINIÓN*, en El Universal en internet, 12 de enero de 2014, <http://www.eluniversalmas.com.mx/columnas/2014/01/105241.php>

<sup>232</sup> Lemus, J. Jesús, *op. cit.*, p. 204.

<sup>233</sup> *Cfr. Ibid.*, pp. 205, 206 y 211.

<sup>234</sup> *Ibidem*, p. 205.

<sup>235</sup> *Cfr. Ibid.*, pp. 208 y 209.

Michoacán (CAM). De este modo lograron coordinar sus acciones y mantener comunicación por medio de banda de radio; además lograron engrosar sus filas y crear toda una logística de operación de tipo paramilitar<sup>236</sup>.

Los mandos militares crecieron en descontento ante los embates de los Templarios, por lo que ya no hubo más aprehensiones de civiles armados, de hecho ni siquiera se les intentó desarmar<sup>237</sup>. Las autodefensas seguían acusando al gobierno local de tener nexos con la delincuencia organizada. Por su parte el gobernador en turno apuntó que las fuerzas federales apoyaban a los civiles alzados<sup>238</sup>.

Mientras tanto, seguían surgiendo más grupos de civiles, quienes se unían al CAM, siendo adiestrados y abastecidos de armas. El Dr. Mireles pactó con mandos militares en Apatzingán la no interferencia en combates de las autodefensas con los Templarios a cambio de no portar armas a la vista de los militares<sup>239</sup>.

Las autodefensas adquirieron importancia, los noticieros internacionales fijaron su atención en Michoacán, lo que fue aprovechado para deslindarse de cualquier cártel. Mireles aprovechó el portal de internet “*YouTube*” para postular sus intenciones y avances en el combate en contra de los Templarios, se proclamó Comisionado del Consejo de Autodefensas de Michoacán y envió un mensaje a los miembros del cártel, se les perdonaría a cambio de sumarse a la autodefensas<sup>240</sup>.

La información de los “perdonados”, permitió ubicar líderes, casas de seguridad, laboratorios y con ello, dinero, armas, municiones y droga. Además darían a conocer pruebas de la corrupción del gobierno estatal, ya que Servando Gómez “La Tuta”, filmaba los pactos realizados con funcionarios estatales; por órdenes de éste los jefes de plaza grabarían también los propios con las autoridades locales<sup>241</sup>.

---

<sup>236</sup> Cfr. *Ibid.*, pp. 212 y 213.

<sup>237</sup> *Idem.*

<sup>238</sup> *Ibidem*, pp. 213 y 214.

<sup>239</sup> Cfr. *Ibid.*, pp. 214 y 216.

<sup>240</sup> Cfr. *Ibid.*, pp. 217 y 218.

<sup>241</sup> Cfr. *Ibid.*, pp. 219 y 220.

El Dr. Mireles sufrió un accidente en una avioneta, por lo que fue trasladado por el mismo gobierno federal a un hospital de primer nivel en el Distrito Federal, mientras tanto las autodefensas seguían avanzando, ya eran más de 13 mil civiles. Estanislao Beltrán, Vocero de la (CAM) señalaría que seguirían hasta ocupar los 113 municipios de la entidad, tal cual era la iniciativa de Mireles<sup>242</sup>.

El clímax de los enfrentamientos ocurrió en enero de 2014, por lo que el gobierno federal se vio obligado a intervenir. El 13 de enero de 2014 el presidente Peña Nieto suplió el gobierno local del convaleciente gobernador Fausto vallejo, quien iba y venía, dejando en el cargo al secretario de gobernación, Jesús Reyna<sup>243</sup>.

El secretario de gobernación Osorio Chong y el gobernador michoacano firmaron el “Acuerdo para el Apoyo Federal a la Seguridad de Michoacán”, días después Osorio Chong informó que el gobierno federal tomaría el control de todo el aparato estatal michoacano, pues se encontraba “debilitado en sus instituciones” y reconoció que el surgimiento de las autodefensas fue motivado por el hartazgo social<sup>244</sup>.

Debe mencionarse que el presidente Enrique Peña Nieto contrató como asesor a un general colombiano, Óscar Naranjo, quien en el periodo (1994-1998), ayudó al presidente de aquel país, Ernesto Samper, a combatir la grave crisis de violencia en Colombia, a partir de la creación de grupos de autodefensas, Autodefensas Unidas de Colombia (AUC)<sup>245</sup>. El general Naranjo era el principal protector del Dr. Mireles y comenzó a tener roses, toda vez que se opuso a la designación de un enviado presidencial para la solucionar el conflicto en Michoacán. El general Naranjo dejó de asesorar al presidente Peña Nieto desde el 11 de enero de 2014, no obstante esto se oficializó hasta marzo de ese año<sup>246</sup>.

---

<sup>242</sup> *Ibidem*, p. 225.

<sup>243</sup> *Cfr. Ibid.*, p. 226.

<sup>244</sup> *Cfr. Ibid.*, pp. 226 y 227.

<sup>245</sup> *Ibidem*, p. 186.

<sup>246</sup> *Ibidem*, pp. 227 y 228.



Sin la protección del general Naranjo, un Mireles convaleciente fue obligado a llamar a la desmovilización y desarme de los grupos de autodefensa. El vocero autodefensa, Estanislao Beltrán, señaló que esa declaración era a título personal y debía haber consenso en la CAM. Horas después Mireles salió a cámara de nuevo para desmentir su llamado. Después de esto surgieron al menos 16 grupos de autodefensa más, en el mismo número de municipios<sup>247</sup>.

El “Acuerdo para el Apoyo Federal a la Seguridad de Michoacán” se materializó en el “DECRETO por el que se crea la Comisión para la Seguridad y el Desarrollo Integral en el Estado de Michoacán”<sup>248</sup>, por lo que el día 16 de enero de 2014, llegó al estado en calidad de comisionado, Alfredo Castillo Cervantes<sup>249</sup>, quien suplió sin su oposición, al gobernador Fausto Vallejo, toda vez que uno de sus hijos fue acusado mediante videos de estar relacionado con “La Tuta”<sup>250</sup>. Castillo llegó con 105 funcionarios federales, a los que se conoció como “el gobierno alterno”<sup>251</sup>.

Sin el Dr. Mireles, el comisionado Castillo propuso a los civiles alzados la firma de un acuerdo por el cual regresarían a la “vida institucional”, la única condición fue que depusieran las armas y dejaran de expandirse. El pacto sería aceptado por al menos 9 comandantes de autodefensa. En miras a consolidar el pacto, la federación ofreció indulto de facto a las autodefensas que aceptaran el armisticio<sup>252</sup>.

No obstante, Mireles se opuso al desarme, manifestando ante la prensa internacional que todo era un circo y el gobierno federal se burlaba del movimiento michoacano. Mireles subió videos a la red llamando a no deponer las armas, por lo que al menos 10 mil hombres lo siguieron<sup>253</sup>.

---

<sup>247</sup> Cfr. *Ibid.*, pp. 228 y 229.

<sup>248</sup> [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5329743&fecha=15/01/2014](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5329743&fecha=15/01/2014)

<sup>249</sup> <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2014/01/15/comisionan-a-alfredo-castillo-ex-titular-de-profeco-para-michoacan-5276.html>

<sup>250</sup> Cfr. Lemus, J. Jesús, *op. cit.*, pp. 228, 231 y 232. y Nota y video de Rodrigo Vallejo con Servando Gómez “La Tuta”, y <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2015/04/16/1019042>

<sup>251</sup> Lemus, J. Jesús, *op. cit.*, p. 234.

<sup>252</sup> Cfr. *Ibid.*, p. 229.

<sup>253</sup> *Ibidem.* p. 234.

Al no lograrse el desarme por completo y debido a la ridiculización internacional hecha por Mireles, el comisionado Castillo lo destituyó como voz principal y designó en su lugar a Estanislao Beltrán para que representara formalmente a las autodefensas<sup>254</sup>. Finalmente el 27 de enero de 2014, una parte del CAM junto con el comisionado Castillo, firmaron un acuerdo de “Institucionalización”, 5 mil de los 15 mil miembros autodefensas aceptaron, el resto fue declarado fuera de la ley.<sup>255</sup>

Irónicamente no sólo las fuerzas federales comenzaron a perseguir, detener, desarmar y enfrentarse a las autodefensas declaradas como “rebeldes”, sino que las autodefensas ahora incorporadas los cuerpos rurales tendrían la orden de detener a los grupos leales al Dr. Mireles, quienes se proclamaban como autodefensas legítimos<sup>256</sup>. Las autodefensas institucionalizadas fueron legaloidemente incorporadas a los cuerpos rurales de conformidad con la Ley Orgánica Del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos y el Instructivo para la Organización, Funcionamiento y Empleo de los Cuerpos de Defensa Rurales.<sup>257</sup>

En el proceso de “Institucionalización”, la Sedena registró 1151 armas largas y 1159 armas cortas. El presidente Peña Nieto visitó Michoacán en medio de la lucha protagonizada por autodefensas institucionalizadas, autodefensas legítimas, fuerzas federales y los cárteles Templario y Jalisco Nueva Generación, en palabras de Jesús Lemus, aquello era “literalmente todos contra todos”<sup>258</sup>.

Castillo comenzó a dar resultados con información de las autodefensas, la detención de Dionisio Loya Plancarte, “el Tío” (enero 20014), publlirrelacionista del cártel templario, la detención de Gerónimo Vásquez Mendoza “el Toro” (febrero 2014) y con información filtrada del grupo de Mireles se logró eliminar a Francisco Galeana

---

<sup>254</sup> *Ibidem*, p. 235.

<sup>255</sup> *Ibidem*, p. 245. y <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2014/01/27/gobierno-y-autodefensas-firman-acuerdo-contra-crimen-organizado-9906.html>

<sup>256</sup> Lemus, J. Jesús, *op. cit.*, pp. 244 y 255.

<sup>257</sup> Véase [http://www.sedena.gob.mx/pdf/leyes/ley\\_organica.pdf](http://www.sedena.gob.mx/pdf/leyes/ley_organica.pdf) y [http://www.sedena.gob.mx/pdf/otros/instruc\\_org\\_fun\\_empl\\_cpos\\_def\\_rur.pdf](http://www.sedena.gob.mx/pdf/otros/instruc_org_fun_empl_cpos_def_rur.pdf)

<sup>258</sup> Lemus, J. Jesús, *op. cit.*, p. 245.

Núñez, “el Pantera”. Además Nazario Moreno González, “El Chayo”, dado por muerto durante el gobierno de Felipe Calderón, fue encontrado muerto, esta vez se tendría el cuerpo y peritos de la PGR confirmaron su identidad con pruebas de ADN (marzo 2014). Felipe Calderón envió un mensaje vía Twitter señalando “Felicitó al gobierno de la República por el abatimiento de Nazario Moreno”<sup>259</sup>.

El 4 de abril de 2014 se aprendió al secretario de gobierno de Michoacán, Jesús Reyna, gracias a un video aportado por las autodefensas, tras 37 días de arraigo, se le dictó auto de formal prisión y fue trasladado al CEFERESO de Almoloya de Juárez. A raíz de la intervención e investigación del gobierno federal, para mediados de 2014 se realizaron 146 detenciones de funcionarios michoacanos corruptos, abriéndoseles proceso penal<sup>260</sup>. Este fue el segundo “michoacanazo”, el primero de ellos ocurrió en 2009 con Felipe Calderón, donde fueron detenidos 35 funcionarios públicos estatales y federales, curiosamente todo ellos quedaron en libertad<sup>261</sup>.

Hipólito Mora, fundador del grupo armado en la comunidad Felipe Carrillo Puerto, “La Ruana”, se unió al pacto por la institucionalización de las autodefensas, sin embargo, posteriormente reflexionaría sobre la situación y confirmó su lealtad hacia Mireles, lo que le valió la enemistad del comisionado Castillo y de otro fundador de autodefensas, Luis Antonio Torres González, alias “Simón el Americano”<sup>262</sup>.

El americano bajo orden de Castillo, en marzo del 2014 procedió a la detención de Hipólito Mora, pues al rechazar la “institucionalización” fue declarado fuera de la ley. Se dio un enfrentamiento entre autodefensas, las legítimas de Mora contra las institucionales de Castillo, dando como resultado algunos muertos. El americano acusó a Hipólito y la procuraduría del estado le fincó responsabilidad penal por homicidio, robo, extorsión, entre otras, sumándole 35 denuncias<sup>263</sup>.

---

<sup>259</sup> Cfr. *Ibid.*, pp. 235, 236, 241, 243 y 244.

<sup>260</sup> Cfr. *Ibid.*, pp. 248, 250 y 258.

<sup>261</sup> Buscaglia, Edgardo, *op. cit.*, p. 57.

<sup>262</sup> Lemus, J. Jesús, *op. cit.*, p. 246.

<sup>263</sup> *Idem.*

El juez a cargo del asunto, al no encontrar suficientes pruebas decretó su absolución después de 65 días de prisión. Mireles alzaría la voz de nuevo, acusando la detención de Mora como un acto perverso y denunció que las policías rurales que pretendía formar el comisionado Castillo, se encontraban integradas por ex miembros del cártel templario<sup>264</sup>.

Tras la liberación de Hipólito Mora, el comisionado Castillo, programó en la Ruana un encuentro con “Simón el americano”, con el propósito de limar asperezas, después del diálogo se despidieron con un apretón de manos. Castillo en la red social Twitter escribió: “La reconciliación entre integrantes de las comunidades que hacen frente a la delincuencia es clave para lograr que este proceso sea exitoso”<sup>265</sup>.

Por su parte la Sedena realizaba evaluación de los civiles armados que pretendían sumarse a las policías rurales, los que eran declarados como no aptos regresaban a sus municipios continuando la vigilancia por su cuenta. El gobierno federal, lanzó un ultimátum, el 10 de mayo era la fecha límite para deponer las armas, cualquiera que realizara funciones de vigilancia sería tratado como delincuente<sup>266</sup>.

El 21 de junio de 2014, por mayoría absoluta en el congreso michoacano, fue nombrado como gobernador sustituto, Salvador Jara Guerrero, en relevo del valetudinario gobernador Fausto Vallejo Figueroa<sup>267</sup>. Jara fue señalado por su pasado netamente académico como licenciado en ciencias físico-matemáticas y como rector de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo<sup>268</sup>.

Salvador Jara llegó a gobernar hablando de fondos públicos y finanzas, tan sólo en octubre de ese año acusó la crisis económica que padecía el estado, no obstante le había sido entregada la cantidad de 2,200 millones de pesos por parte del gobierno

---

<sup>264</sup> Cfr. *Ibid.*, pp. 251 y 252.

<sup>265</sup> *Ibidem*, p. 252.

<sup>266</sup> *Ibidem*, pp. 252 y 253.

<sup>267</sup> <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2014/06/21/966451>

<sup>268</sup> Cfr. *Ibid.*, pp. 313 y 326.

federal para el pago de deuda pública. Frente a los diputados locales expresó que la pobreza en Michoacán era lacerante y que no se podía detener la obra pública, por lo que solicitó al congreso apoyo por 7,000 millones de pesos<sup>269</sup>.

A pesar del discurso socialista, el gobernador interino realizó sendos viajes a Europa, uno de ellos acompañando al obispo Alberto Suárez Inda a ser ungido por la iglesia católica, el otro viaje, lo haría acompañando a su esposa a Roma, junto con algunos coordinadores de gobierno. Nunca se respondió la petición para esclarecer los gastos del viaje<sup>270</sup>.

Tal como lo narra Jesús Lemus, la crisis económica denunciada por Jara, era el resultado del desvío de fondos realizado por Fausto Vallejo, quien además de gustar de viajar a Europa con dineros públicos, en 2013 hizo la donación con recursos públicos más grande en toda la historia michoacana, entregó casi 200 millones de pesos a la fundación Teletón de Televisa a fin de instalar un CRIT en Morelia. No obstante a la pobreza y el abandono social del pueblo michoacano, Fausto Vallejo se comprometió también a que partir del año 2013 y por los posteriores nueve años, se aportaría la cantidad de 40 millones de pesos mensuales para garantizar la funcionalidad de dicho CRIT<sup>271</sup>.

A causa de esto, la Auditoría Superior de Michoacán encontró graves irregularidades, pues los donativos al Teletón fueron hechos con dinero de las arcas estatales, específicamente de las partidas asignadas al DIF para el apoyo de familias michoacanas más allá de la pobreza extrema así como para niños con discapacidad<sup>272</sup>. Sin importar la grave situación de Michoacán, Salvador Jara se dio la vida de un virrey, tenía asignada como partida discrecional mensual, la cantidad de 8 millones de pesos. Además se asignó para el sostenimiento de su familia la

---

<sup>269</sup> *Ibidem*, pp. 326 y 327.

<sup>270</sup> *Idem*.

<sup>271</sup> *Cfr. Ibid.*, pp. 327 y 328.

<sup>272</sup> <http://www.cambiodemichoacan.com.mx/nota-210673>

cantidad de 2 millones de pesos mensuales y tan sólo para 2015 se presupuestó para su mantenimiento la cantidad de casi 55 millones de pesos<sup>273</sup>.

Pero eso no fue todo, en el sector salud, debido a la falta de dinero se anunció la suspensión de servicios de cirugía en todos los hospitales del estado, también fueron cancelados todos los tratamientos contra el cáncer y no había ni fondos para proporcionar oxígeno a los enfermos pulmonares. Pronto sobrevino una crisis económica en el sector laboral, había 2300 trabajadores que hacía 3 meses no recibían paga y aun así el gobierno michoacano anunció un recorte de plazas de trabajadores temporales, cuestión que provocó manifestaciones públicas<sup>274</sup>.

En días recientes, exactamente el 27 de octubre de 2015, se dio otro conflicto por falta de pago, ahora a policías estatales. Los Grupos de Operaciones Especiales (GOE) y Fuerza Ciudadana, tomaron las oficinas administrativas de la Dirección de Seguridad Pública y Tránsito del estado en represalia, anunciando que de no recibir los salarios devengados, se unirían a ellos los agentes de la Procuraduría de Michoacán y el personal de custodia de los Penales de la entidad<sup>275</sup>.

Otra crisis aconteció en 2014, las comunidades indígenas de Michoacán expresaron rechazo contra los miembros de seguridad conformados por los grupos de autodefensa ahora constituidos en cuerpos rurales. Debido a lo anterior, al menos 11 poblados indígenas no aceptaron la vigilancia alegando desconfianza y temor de que la delincuencia organizada de nueva cuenta ocupara sus comunidades ya que anteriormente algunas células del cártel habían acudido a ellas buscando refugio para reagruparse y seguir delinquir<sup>276</sup>.

Los grupos de autodefensa que no se “institucionalizaron”, ofrecieron a los pueblos indígenas armas de alto calibre y adiestramiento, los que se habían defendido

---

<sup>273</sup> Lemus, J. Jesús, *op. cit.*, pp. 329 y 330.

<sup>274</sup> *Ibidem*, p. 324.

<sup>275</sup> <http://www.proceso.com.mx/?p=419202>

<sup>276</sup> Lemus, J. Jesús, *op. cit.*, p. 324.

apenas con armas rústicas como cuchillos, machetes, lanzas, palos y algunas armas de fuego cortas. De este modo las comunidades indígenas lograron crear patrullas comunitarias de vigilancia y de retén, para prohibir el paso de personas ajenas a sus comunidades y así realizar autodefensa de sus pueblos<sup>277</sup>.

El 27 de junio de 2014, el doctor Mireles fue detenido junto con 83 miembros de autodefensa, acusados del delito de portación de armas de uso exclusivo del ejército y posesión simple de marihuana y cocaína. Hasta la fecha continúa en proceso penal al interior de la cárcel federal de máxima seguridad número 11 de Hermosillo, Sonora<sup>278</sup>.

En agosto de 2014, el senador panista Javier Corral propuso ante el congreso una iniciativa de ley de amnistía, la “Ley Mireles”, por la cual y con apoyo del PRD Y PT, se pretendió liberar a los 383 autodefensas detenidos bajo la acusación de portación de armas de uso del ejército<sup>279</sup>. Sin embargo la iniciativa fue frenada por el PRI, principalmente por medio de la senadora Arely Gómez González<sup>280</sup>.

El día 17 de diciembre de 2014 se dio un nuevo enfrentamiento entre autodefensas, Hipólito Mora y el americano protagonizaron la batalla, entre dimes y directes se acusaron mutuamente de tener en sus filas miembros ex templarios y de haber comenzado el tiroteo, el resultado 11 muertos, entre ellas el hijo de Hipólito Mora<sup>281</sup>.

A finales de diciembre ambos líderes autodefensas fueron encarcelados por dichos homicidios, según narra Jesús Lemus, la federación les había prometido a ambos no ser aprisionados si se presentaban voluntariamente, cosa que no ocurrió. Aun preso, varios partidos políticos se acercaron a Hipólito para ofrecerle una candidatura. La hermana del doctor Mireles sería lanzada para diputada federal

---

<sup>277</sup> *Ibidem*, p. 325.

<sup>278</sup> *Cfr. Ibidem*, pp. 268-273.

<sup>279</sup> *Ibidem*, p. 311.

<sup>280</sup> <http://www.proceso.com.mx/?p=379956>

<sup>281</sup> Lemus, J. Jesús, *op. cit.*, p. 333. y <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2014/12/17/998092>

igualmente. A partir de ahí, los autodefensas se volvieron candidateables, pues otros partidos políticos los buscaron para ofrecerles entrar a la contienda política<sup>282</sup>.

Hipólito Mora y Simón el americano fueron liberados el 9 de marzo de 2015, el juez Víctor Barragán fundó su resolución en 3 puntos, el primero, las autodefensas tenían reconocimiento de institucionalización asimilándose a la fuerza rural, segunda, en antecedentes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, se ha dado tratamiento a grupos de autodefensa y tercero, la aplicación de la ley penal del estado acreditó la legítima defensa<sup>283</sup>. Fue así como Mora, a días fue registrado por el partido “Morena” en la lista plurinominal para el congreso federal y para diputado local por el distrito de Apatzingán bajo el principio de mayoría relativa<sup>284</sup>.

Hipólito Mora señaló que estaba cansado de la lucha armada y ésta era la oportunidad para cambiar a la trinchera política y así desde el congreso federal podría ayudar al movimiento civil armado mediante la promoción de la “Ley Federal de Autodefensas Civiles”, por la cual al reconocerse la autodefensa civil, lograría la liberación de su amigo Mireles y el combate de civiles armados contra el narcotráfico<sup>285</sup>. En junio de 2015 se realizaron las elecciones en Michoacán, tanto la hermana del Dr. Mireles como Hipólito Mora perdieron la contienda local<sup>286</sup>, a la postre, Hipólito perdió también la posibilidad de una curul en el congreso federal<sup>287</sup>.

Es de mencionar que en esas elecciones se dio una de las más bajas participaciones del pueblo michoacano, además se reportó robo de urnas, quema de casillas y coacción con armas o dinero para evitar el voto. A pesar de que algunas autodefensas ayudaron en la seguridad de algunos comicios, otras

---

<sup>282</sup> Lemus, J. Jesús, *op. cit.*, pp. 323, 333 y 334.

<sup>283</sup> <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2015/03/09/inminente-liberacion-de-hipolito-mora-por-fallo-judicial-6861.html>

<sup>284</sup> <http://mexico.cnn.com/adnpolitico/2015/03/18/hipolito-mora-firma-como-candidato-a-diputado-de-movimiento-ciudadano>

<sup>285</sup> Lemus, J. Jesús, *op. cit.*, pp. 335 y 336.

<sup>286</sup> <http://mexico.cnn.com/adnpolitico/2015/06/10/autodefensa-asesinado-gana-alcaldia-en-michoacan-mora-y-mireles-pierden>

<sup>287</sup> <http://www.cambiodemichoacan.com.mx/nota-256538>



impidieron la instalación de urnas y en otras tantas algunos “activistas” se las robaron, todo sin que la autoridad hiciera nada, cosa común en aquel estado<sup>288</sup>.

El PRD ganó la elección de junio de 2015 para gobernador, por medio de Silvano Aureoles, en su discurso ofreció al pueblo michoacano un nuevo comienzo. No obstante un mes después, el 19 de julio las fuerzas federales detuvieron al líder de autodefensa de Ostula en el municipio de Aquila, Semeí Verdía, bajo el cargo de uso de armas de uso exclusivo del ejército. Durante la detención el ejército disparó contra civiles, dando muerte a un adulto y dos menores. Semeí Verdía fue liberado por falta de pruebas y detenido nuevamente, ahora por robo y homicidio<sup>289</sup>.

A causa de toda la problemática ocurrida en Michoacán y a sólo dos meses de la desaparición forzada de 43 estudiantes normalistas en Iguala, Guerrero, el presidente Peña Nieto, anunció el 28 de noviembre de 2014, un decálogo para fortalecer el Estado de Derecho<sup>290</sup>. Curiosamente la estrategia planteada para resolver la crisis de corrupción, autodefensas y estado paralelo en Michoacán, sería todo menos que apegada a la ley y no se diga más sobre Guerrero, donde la policía en un estado de tipo paralelo desapareció personas a por órdenes de alcaldes.

### **4.3 La Categoría Estado Fallido Aplicada a Michoacán de Ocampo**

Cómo último tema de análisis se verá mediante un breve análisis del sistema federalista y centralista, la factibilidad de aplicación de la categoría política “estado fallido” a los estados integrantes de una federación. Acto seguido, se demostrará la tendencia actual de la aplicación del concepto estado fallido al estado de Michoacán de Ocampo, mediante diversas manifestaciones vertidas por figuras políticas, periodistas, juristas, así como por autoridades federales.

---

<sup>288</sup> Lemus, J. Jesús, *op. cit.*, p. 357. y <http://www.reporteindigo.com/reporte/mexico/autodefensas-impiden-instalar-casilla-en-aquila>, <http://lajornadamichoacan.com.mx/2015/06/anulan-eleccion-de-alcalde-de-tixtla-por-robo-de-urnas/>

<sup>289</sup> Lemus, J. Jesús, *op. cit.*, p. 358. y <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2015/07/28/1037139>  
<http://www.oem.com.mx/elmexicano/notas/n3896738.htm>

<sup>290</sup> <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2014/11/28/994660>

Finalmente se realizará un *vis a vis* de la categoría “Estado Fallido”, mediante las características dadas por Norberto Emmerich respecto de los acontecimientos ocurridos en Michoacán, a fin de evidenciar el fracaso estatal.

#### **4.3.1 Factibilidad de Aplicación del Estado Fallido a los Estados Integrantes de una Federación.**

Conforme al artículo 40 de la constitución política de los estados unidos mexicanos, el pueblo mexicano se constituye en una República representativa, democrática, laica, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación. A su vez el artículo 14 de la Constitución política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, confirma su calidad como estado libre y soberano, integrante de la federación.

El origen etimológico de la palabra federal que proviene del latín, “federare” y “foedus” que significa “unir o alianza”, es decir que nuestro país se conforma por la unión de estados libres y soberanos, creando de tal suerte un ente regulador supraordenado que asume determinadas funciones legislativas, administrativas y judiciales en pos de la coordinación y el progreso nacional.

Debe recordarse que en el centralismo existe homogeneidad del territorio, vigencia de una sola constitución y una sola dotación de poderes nacionales, por lo que bajo tal organización los territorios se demarcan en departamentos administrativos, regiones, distritos, provincias, cantones y parroquias; resultando por ende, políticamente indivisible su territorio. En la lógica de un estado centralista resulta absurdo que uno de sus departamentos administrativos, pretenda separarse políticamente del país que conforma, toda vez que no forma parte de una alianza.

Además, sin ánimos de llegar a una “*reductio ab absurdum*”, si México fuese de tipo central, no podría hablarse de territorios a manera de estados, ni contarían con

poderes locales ni constituciones políticas, de ahí que verbigracia, nuestro país se llame Estados Unidos Mexicanos.

#### **4.3.1.1 El Estado de Michoacán de Ocampo como Estado Fallido**

Por lo expuesto, es posible referir a cualquier estado de la república la condición de “estado fallido”, siempre que conforme a la teoría, cumpla con los requisitos para ser así considerado. Cabe mencionar que fueron los Estados Unidos de América, los primeros en unirse a partir de 13 colonias inglesas previamente independientes entre sí, compuestas por diversos grupos migrantes europeos, que encontraron como punto de unión el movimiento de independencia respecto del Reino Inglés. De ahí el nacimiento del sistema de unión y alianza de estados y la primer constitución escrita, elementos asimilados por México para establecerse como Estado-Nación.

A continuación se resaltan algunos comentarios y argumentos realizados por figuras periodísticas, políticas y del plano jurídico, respecto del manejo político criminal realizado por el gobierno federal en Michoacán de Ocampo y que en lo tocante evidencian la manifestación del estado fallido en aquel estado de la república.

Tras el nombramiento de Alfredo Castillo como comisionado para la Seguridad y el Desarrollo Integral en el Estado de Michoacán, la periodista Carmen Aristegui tuvo en su programa “Noticias MVS” la oportunidad de entrevistarle vía telefónica. La periodista esgrimió un argumento que acusó la estrategia federal como una medida extralegal y de paso insinuaría el fallo estatal michoacano, reflejado por un gobierno local prácticamente inoperante e inexistente:

El momento es excepcional Alfredo, el momento es de crisis, no es un momento cualquiera, hay problemas en todos los estados de la república, pero sólo en Michoacán hay una definición gubernamental, en donde se dice, se anuncia y se actúa para tomar el control de la seguridad pública, en un primer momento en los municipios de Tierra Caliente y el nombramiento tuyo de ayer, es un paso adicional de enorme importancia, polémico en términos jurídicos hay que decirlo, en una circunstancia de excepcionalidad, donde las fichas, los elementos del gobierno federal

dentro de Michoacán, hacen pensar que las autoridades locales desde hace rato están hechas a un lado por esta circunstancia, pero en este caso operativamente con tu llegada es tomar el control del gobierno del estado, por eso digo, no en broma, lo digo muy en serio, una desaparición de poderes de facto, porque se toma por una excepcionalidad, por condiciones políticas, de seguridad, sociales, que dejan de funcionar o de existir incluso y se da paso por parte de los poderes públicos, a que el estado o la federación o el gobierno federal, efectivamente tome el control temporal...<sup>291</sup>

Por su parte el periodista Michoacano, galardonado en Holanda en 2001 con el premio “Plumas a la Libertad de Expresión”, opina lo siguiente:

En Michoacán, hacia mediados de abril de 2014, el gobierno federal literalmente había dado un golpe de Estado: se hizo cargo, a través de Alfredo Castillo Cervantes, de todas las tareas de gobierno. El jefe del Ejecutivo local, visiblemente desmejorado de salud y con su secretario de Gobierno encarcelado acusado de narcotráfico, sólo era una figura decorativa. Nunca se declaró la desaparición de poderes, pero el presidente Peña Nieto tomó de facto el control de la entidad<sup>292</sup>.

Juan Luis Hernández menciona en la revista “Emeequis” titulada “Yo, Autodefensa: Así expulsamos a los Templarios”, artículo “Autodefensas, EPN y Estado Fallido”:

Pero el Estado fallido no sólo es el gobierno de los cárteles, Tampoco es sólo la expansión de las autodefensas, sino también es la respuesta del gobierno de Peña Nieto al mandar un “comisionado” a tratar de poner un poco de orden en Michoacán. Ni los cárteles, ni las autodefensas ni el gobierno federal creen en las leyes. Las desprecian, Les estorban, no confían en ellas, les dan la vuelta.

No existe ningún asidero legal en el nombramiento del “comisionado” para Michoacán, que ha suplantado en los hechos al gobernador —el que fuera una figura decorativa es otra cosa—, que ha nombrado funcionarios de primer nivel del gabinete estatal y que ha tomado en sus manos el destino de las decisiones importantes en la entidad. Se ha violado la soberanía de Michoacán. El Gobierno federal podrá decir que necesitaba tomar decisiones y que las circunstancias apremiaban tales decisiones.

---

<sup>291</sup> Aristegui, Carmen, “Nos iremos cuando el estado garantice la seguridad en Michoacán: Alfredo Castillo”, Canal de YouTube *Aristegui Noticias*, video del programa *Noticias MVS*, 16 de enero de 2014, minuto 13, [https://www.youtube.com/watch?v=xmjT2v\\_-nhY](https://www.youtube.com/watch?v=xmjT2v_-nhY)

<sup>292</sup> Lemus, J. Jesús, *op. cit.*, p. 255.

Y eso mismo podrían decir las autodefensas: que no había tiempo para consideraciones legales o reflexiones sobre el Estado de Derecho. Podrían Alegar que era su única alternativa. Eso parece decir el gobierno de Peña Nieto: Que no le quedó de otra, que era “el Comisionado o el caos absoluto”. Las autodefensas pudieran sugerir que era “o siguen violando a nuestras hijas o nos defendemos nosotros mismos”.<sup>293</sup>

Sobre la situación actual en Michoacán de Ocampo, Jesús Lemus es claro y contundente, pues realiza fuertes declaraciones en lo tocante al estado fallido:

Pese a los esfuerzos de la Federación, tras casi dos años de intervención directa, Michoacán no puede superar la condición de estado fallido. La violencia desatada en todo el territorio, donde las células del cártel Jalisco Nueva Generación siguen combatiendo contra los remanentes de los Caballeros Templarios, anuncia una larga noche para los michoacanos. La Federación lo sabe, pero lo disimula. El gobierno local lo entiende, pero no le importa. El estado opta por el juego perverso de la ingenuidad<sup>294</sup>.

El día 13 de enero de 2015, el diputado Panista Fernando Rodríguez, durante la comparecencia del comisionado Alfredo Castillo ante la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, señaló: “En Michoacán todo es ilegal, desde la existencia misma de un comisionado sin facultades constitucionales pero que ejerce como gobernador, hasta las autodefensas convertidas en cuerpos policiacos de la entidad”. Tal argumento puso en entredicho el Estado de Derecho en México<sup>295</sup>.

En esa misma comparecencia, el comisionado para la Seguridad de Michoacán, Alfredo Castillo, declaró sobre calificaciones de Michoacán como estado fallido:

"Hoy por hoy el secuestro y la extorsión son cosa prácticamente del pasado; no podemos hablar hoy por hoy que exista un Estado fallido", no obstante, al ser confrontado verbalmente por algunos diputados señaló: “Creo que lo primero es aceptar la infiltración de las policías municipales en este caso cooptadas por el crimen organizado; y por tanto tendríamos que hacer el reconocimiento que de años atrás teníamos un Estado fallido”.<sup>296</sup>

---

<sup>293</sup> Hernández, Juan Luis, “Autodefensas, EPN y Estado Fallido”, revista Emeequis, *Yo, Autodefensa; Así expulsamos a los Templarios*, enero, 2014, p. 70. <http://www.m-x.com.mx/archivo/?numero=320>

<sup>294</sup> Lemus, J. Jesús *op. cit.*, p. 345.

<sup>295</sup> Noticieros Televisa, Noticiero con Joaquín López Dóriga <http://noticieros.televisa.com/programas-noticiero-con-joaquin-lopez-doriga/1501/noticiero-13-enero-2015/>, minutos 27-29.

<sup>296</sup> *Idem*.

A ese respecto la revista “Emeequis” señala:

Todos pagamos el alto precio de llevar la cultura de la ilegalidad y la injusticia muy lejos. Michoacán sigue siendo el reflejo del Estado fallido, pero la mayor responsabilidad está del lado de las autoridades. Si de Verdad quieren que el país no se incendie con el hartazgo de la sociedad armada, tendrán que poner más empeño en que sus decisiones estén amparadas en la ley.<sup>297</sup>

A nueve días de la comparecencia de Castillo, Osorio Chong anunció su destitución, al no lograr la detención de Servando Gómez, “la Tuta”, quien sería detenido el 27 de febrero<sup>298</sup>. Además el día 6 de enero ocurrió un “enfrentamiento”, calificado por los medios de comunicación como una “matanza”. La versión oficial alegó que civiles armados se opusieron a un “desalojo pacífico”, sin embargo la contra versión indicó que eran habitantes que hacían las compras de “día de reyes” que al oponerse a la presencia de fuerzas federales, fueron masacrados y atropellados por camionetas, otros cuantos entre ellos comerciantes fueron detenidos<sup>299</sup>.

Nelly del Carmen Vargas Pérez, diputada federal por Movimiento Ciudadano declaró:

La descomposición social mexicana parece estar en un alza constante y permanente. Hoy estamos viviendo uno de los procesos más críticos del México moderno, ante la ingobernabilidad manifiesta de Michoacán....Hoy, Michoacán es un territorio constantemente amenazado. No sólo por las armas y la violencia casi cotidiana, sino por el colapso total de los precarios niveles de bienestar que existían en los últimos años...Lo importante es rescatar y restaurar el marco de derecho, restaurar los niveles de calidad social y aceptar que tenemos una región en donde existe un Estado fallido.<sup>300</sup>

José Antonio Ortega Sánchez, presidente de “Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal A.C.” y miembro fundador de México Unido

---

<sup>297</sup> Hernández, Juan Luis, *op. cit.*, p. 70.

<sup>298</sup> Lemus, J. Jesús, *op. cit.*, pp. 296-298 y 308.

<sup>299</sup> *Ibidem*, p. 309.

<sup>300</sup> Trejo, Ezequiel, “Violencia en Michoacán, evidencia de Estado fallido”, en CNN México; ADN Político, <http://www.adnpolitico.com/opinion/2014/01/19/opinion-violencia-en-michoacan-evidencia-de-estado-fallido>

Contra la Delincuencia, señaló en el noticiero “Efekto Noticias”, del 12 de noviembre de 2013, meses antes de darse la intervención del gobierno federal en aquel estado:

Hay que alzar la voz porque hoy Michoacán se encuentra en la condición de Estado Fallido, ingobernabilidad, hay una autoridad que es Fausto Vallejo, que no gobierna, porque quien tiene el poder, quien decide sobre la vida, libertad, patrimonio y dignidad de los michoacanos es el crimen organizado, son los Caballeros Templarios<sup>301</sup>.

César Octavio Pérez Verónica, Director Ejecutivo del Centro de Justicia para la Paz y el Desarrollo, A.C. (CEPAD), organismo civil autónomo e independiente, integrado a la Red Nacional de Organismos Civiles, “Todos los Derechos para Todas y Todos”, conformada por 75 organizaciones civiles cuya labor consiste en la promoción y defensa de los derechos humanos, señaló:

La situación de violencia en Michoacán pone en evidencia no sólo el abandono que por muchos años sufrió esa entidad, sino también la condición de Estado fallido... actualmente vemos a una población que a todas luces califica lo que ve como un Estado fallido, por haber tenido la necesidad de usar las armas para defender su vida, su patrimonio y su integridad y hacer frente a los desplazamientos, los asesinatos y la inseguridad en general.<sup>302</sup>

El Dr. Edgardo Buscaglia, Señaló “...México no es Estado fallido, pero tiene bolsones territoriales de Estado fallido como Tamaulipas, Michoacán, Guerrero, porque el Estado ya fue cooptado por los grupos criminales. En el caso de Michoacán, el mismo Presidente Peña Nieto reconoció que era Estado fallido.<sup>303</sup>

Finalmente el periodista michoacano Jesús Lemus, señala:

Michoacán dejó de ser una posibilidad para convertirse en el primer estado fallido de México. Esta entidad, donde la constante es la perversa

---

<sup>301</sup> Ortega Sánchez, José Antonio, “Michoacán es un estado fallido”, Canal de *Youtube* “Seguridad, Justicia y Paz”; Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal A.C”, video de *Efektto Noticias* del 13 de noviembre de 2013, <https://www.youtube.com/watch?v=tmjaKzia-wc>

<sup>302</sup> Camacho, Fernando y Jiménez, Arturo, “El caso Michoacán prueba la condición de Estado fallido de México: CEPAD”, periódico *La Jornada* en internet, Sección “Política”, 18 de enero de 2014. <http://www.jornada.unam.mx/2014/01/18/politica/007n2pol>

<sup>303</sup> <http://www.sinembargo.mx/11-03-2015/1276842>

relación del crimen organizado con autoridades de todos los niveles, encabeza una lista -que amenaza con generalizarse en todo el país- a la que ya se ha sumado Guerrero y Tamaulipas. El surgimiento de los grupos de autodefensa, como respuesta natural ante el hartazgo de la población, ya no se puede negar<sup>304</sup>.

...el gobierno federal arreció su presencia militar como única fórmula para la contención de los enfrentamientos de autodefensas con el crimen organizado. El gobernador en turno alegaba paz y trabajo ante los medios locales, pero desde la federación ya comenzaba a observarse la gestación del estado fallido.<sup>305</sup>

Se demuestra así, que el término “Estado Fallido” ha sido referido por juristas, politólogos, especialistas en seguridad pública, figuras políticas y periodistas, al Estado de Michoacán, lo que marca tendencia. Además es completamente factible debido a los lamentables y notorios hechos ocurridos en la entidad que evidencian la violencia, el estado paralelo, los vaciamientos políticos, la ilegalidad y la anomia.

#### **4.3.1.2 Análisis comparativo del estado fallido en Michoacán de Ocampo; las características del Estado Fallido según Norberto Emmerich.**

Si bien el término estado fallido surge de la ciencia política para describir un estado-nación que ha fallado en proveer a sus habitantes de los bienes políticos que como ente protector y garante asumió para salir del estado de violencia en que se encontraba la comunidad, en la actualidad se ha usado para calificar estados integrantes de una federación. A partir de esto, se observa que una teoría cambia y evoluciona para dar explicación a determinados contextos político-sociales.

Si bien, la teoría del estado fallido surgió partiendo del análisis subjetivo, algunas instituciones y organizaciones pretendieron medir objetivamente la debilidad de los estados. El presente trabajo de investigación no pretende medir el fallo del Estado de Michoacán utilizando datos duros, toda vez que el análisis subjetivo parte de la argumentación teórico-académica. Derivado de lo anterior, se procede a realizar

---

<sup>304</sup> Lemus, J. Jesús, *op. cit.*, p. 13.

<sup>305</sup> *Ibidem*, pp. 204 y 205.



confrontación de las características teóricas del estado fallido respecto de Michoacán de Ocampo, teniendo en cuenta a Max Weber, “Respecto de los hechos sociopolíticos particularmente evidentes no se requiere comprobación empírica”.

Se seleccionó al Dr. argentino Norberto Emmerich, puesto que provee un enfoque más cercano a la ideología política latinoamericana, sin dejar de mencionar que su lista parte del enfoque del experto en ciencia política de Harvard, Robert Rotberg. Las características de un estado fallido *vis a vis* con el estado de Michoacán son:

1. No puede controlar todo su territorio, hay amplias zonas que están fuera del control del poder estatal, la autoridad oficial se limita a la ciudad y algunas regiones.

Como bien se mencionó en el capítulo descriptivo, el estado de Michoacán cuenta con un amplio territorio, prácticamente en el abandono social, caracterizado por la pobreza y el alto índice migratorio. Esto propició que el crimen organizado operara holgadamente, incluso en contubernio con las autoridades, lo que impedía acudir a las autoridades de procuración de justicia. La autoridad formal únicamente tenía presencia en la ciudad. Por lo tanto, se puede afirmar que Michoacán tuvo una gran cantidad de vacíos de poder.

2. Hay un descontento social generalizado, violencia y ataques contra el gobierno.

Queda de sobra mencionar que el descontento generalizado llegó a su cénit, el hartazgo social, cuyo punto de manifestación fue la autotutela o “Autodefensa”. La depredación previa al surgimiento de estos grupos fue exacerbada, rebasando el límite de la tolerancia. Los enfrentamientos entre grupos de autodefensa y células del cártel, establecen en nuestro país un fenómeno sin precedentes de ruptura del monopolio del uso de la fuerza, traducido en la pérdida de la legitimidad del estado.

3. Los enfrentamientos son recurrentes y se dan por rivalidades étnicas, regionales, culturales, o por el control de determinados recursos naturales.

Del punto anterior debe resaltarse, “los enfrentamientos recurrentes”, los grupos de autodefensa combatieron al cártel templario en luchas recurrentes caracterizadas por la violencia extrema, por el control de las regiones expoliadas por el crimen organizado y por la hegemonía del poder en ausencia de la autoridad, pudiendo considerarse la existencia de una guerra civil, toda vez que son dos facciones civiles luchando armadamente. Al respecto, Ricardo Rocha escribe, “Un paisaje común de enfrentamientos a balazos, caminos tomados, bloqueos de carreteras, comercios incendiados, vehículos calcinados y regadero de muertos por todas partes; más de que los que caen en la internacionalmente clasificada como “guerra civil” siria.<sup>306</sup>

4. Hay un marcado crecimiento de la violencia criminal, con bandas y mafias dominando las calles. En este contexto, al debilitarse la autoridad estatal, el mismo Estado se termina volviendo criminal en la agresión hacia sus ciudadanos.

Después de la detención del secretario de gobierno, Jesús Reyna, por nexos con el narcotráfico, la filmación de Rodrigo Vallejo, hijo del exgobernador, con Servando Gómez, “La Tuta”, mano derecha del líder del cártel templario, los desvíos de fondos públicos de Fausto Vallejo, un segundo michoacanazo que culminó en la detención de 146 funcionarios públicos por corrupción y nexos con el crimen organizado, resulta irrefutable que el Estado Michoacano era un verdadero estado paralelo, totalmente capturado por los Zetas, La Familia y finalmente el Cártel Templario.

5. Se deja de proveer el bienestar mínimo a la población, que recurre a actores no estatales para la provisión de seguridad, justicia, educación y salud.

Este punto resulta fundamental, pues originalmente la teoría del estado fallido surge de la concepción de un estado que no puede mantener efectivamente el monopolio del uso de la fuerza, por lo que existen grupos que le hacen frente con la pretensión de desplazarlo o realizar sus funciones. Los Zetas comenzaron a cobrar por

---

<sup>306</sup> Rocha, Ricardo, “La guerra de Michoacán”, periódico *Zócalo* en Internet, 15 de enero de 2014, <http://www.zocalo.com.mx/seccion/opinion-articulo/la-guerra-de-michoacan-1389769051>, véase también, <http://www.sinembargo.mx/opinion/04-11-2013/18731>

protección y derechos de piso o renta, una clase de impuesto que posteriormente adoptó La Familia y finalmente el cártel Templario. Posteriormente, ante el hartazgo, la sociedad civil decidió organizarse para combatir a los cárteles, asumiendo de tal modo la función de seguridad pública, la procuración y administración de justicia, produciendo la fractura del monopolio de la fuerza física, que dicho sea de paso, era inexistente, ya que la delincuencia organizada mantenía capturado al estado.

#### 6. Severo deterioro en el estándar de vida de la gente y en la infraestructura

De los 4.5 millones de michoacanos, la mitad vive en condiciones de pobreza, el desarrollo prácticamente nulo, los bajos niveles educativos, las zonas marginadas, los escasos servicios públicos en los municipios, la alta intensidad migratoria, los bajos salarios con los que sobreviven las personas, fueron confesados por el Plan de Desarrollo Integral del Estado de Michoacán, PLADIEM (2012-2015).

#### 7. Los índices económicos caen, aumenta la inflación y la moneda nacional se deprecia, también florecen la economía informal y el contrabando.

El punto anterior resulta aplicable de manera general a la república mexicana, sobre la reciente depreciación del peso frente al dólar, alcanzando un máximo histórico de 17.00 pesos<sup>307</sup>, la recurrente inflación de productos como la gasolina<sup>308</sup> y productos de canasta básica como huevo, tortilla, leche, entre otros<sup>309</sup>. La vasta presencia de la economía informal en nuestro país y el contrabando son cosa común<sup>310</sup>.

#### 8. Las instituciones son débiles, funcionando básicamente el Poder Ejecutivo el cual domina al Poder Legislativo y al Poder Judicial. La burocracia ha perdido todo sentido de profesionalismo y carece de responsabilidad.

---

<sup>307</sup> <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2015/08/20/1041233>

<sup>308</sup> <http://www.forbes.com.mx/por-que-los-mexicanos-seguiremos-pagando-mas-por-la-gasolina/>

<sup>309</sup> <http://www.jornada.unam.mx/2015/08/31/economia/026n2eco>

<sup>310</sup> <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2014/10/08/contrabando-de-productos-en-mexico-provoca-perdidas-de-casi-30-mil-mdp-sat-9805.html>

En este sentido, es claro que los gobernadores de Michoacán mantenían cooptados a los otros poderes constitucionales, los pactos con el crimen organizado son el reflejo de ello, además las personas no podían acudir al ministerio público por miedo a represalias, que en muchas ocasiones eran aplicadas tras levantar las denuncias, las desapariciones forzadas de personas también ocurrían a la vista de todos.

#### 9. La corrupción crece y se convierte en un elemento constitutivo de dichos Estados.

Queda de más mencionar el alto grado de corrupción de las autoridades estatales en Michoacán, la captura total del estado por el crimen organizado fue una realidad, yendo de la connivencia estatal al estado de tipo paralelo. Los desvíos de fondos públicos por el exgobernador Fausto Vallejo colocaron al estado en una grave crisis financiera, los hospitales dejaron de realizar cirugías, no había fondos para abastecer oxígeno, los empleados públicos no recibían remuneración, llegando a los despidos, lo que provocó huelgas y manifestaciones.

Como otros elementos de consideración de estado fallido, se mencionan, los ataques terroristas, combate entre facciones civiles, la desaparición de poderes de facto dada por el gobierno federal, la pérdida de legitimidad evidenciada por el surgimiento de grupos civiles armados para suplantar las funciones inexistentes del estado, el encubrimiento de las autoridades respecto de la realidad social, política, económica y legal, los manejos políticos extralegales de control de la seguridad pública, las autodefensas y en general el estado de derecho simulado.

Edgardo Buscaglia declaró en noviembre de 2013 para el programa “Aristegui CNN”, que todo México está en riesgo de convertirse en Michoacán e indicó que la vulnerabilidad de las instituciones políticas en México, queda de manifiesto con los brotes en las fallas de Estado y recalcó: “Ese va a ser el futuro de México, saltando brotes de fallas de Estado, esa es la gran tragedia social mexicana” <sup>311</sup>.

---

<sup>311</sup> Aristegui Noticias, 5 de noviembre de 2013, <http://aristeguinoticias.com/0511/mexico/todo-mexico-esta-en-riesgo-de-convertirse-en-michoacan-buscaglia-en-cnn/>

Ahora bien, si recordamos que recientemente declaró que México tiene bolsones territoriales de Estado fallido como Tamaulipas, Michoacán, Guerrero<sup>312</sup>; eso plantea en retrospectiva un gran reto de capacidad autocrítica gubernamental y sobre todo prevención y proacción. En marzo de 2011, Buscaglia señaló:

Hay una corrupción galopante en este país como parte de esta fragmentación del Estado mexicano y yo quiero puntualizar si esa fragmentación no se frena, no se desacelera, si este proyecto continúa estamos marchando hacia la palabra que no le gusta al presidente Calderón y que odian en la Secretaría de Relaciones Exteriores que es la de Estado fallido, hoy tenemos 1020 bolsones territoriales en donde hay ausencia de autoridades en México...<sup>313</sup>

Apenas a un par de días de haber tomado protesta como secretario de gobernación para la administración del presidente Peña Nieto, Osorio Chong aseguró que durante el sexenio de Felipe Calderón, quedaron impunes 99% de los delitos. En palabras de Osorio Chong “Entre 2006 y 2011 se cometieron 10.6 millones de delitos a nivel nacional, ocho de cada cien son denunciados, Y de esos el 15% son resueltos. Se estima, entonces, que sólo uno de cada cien delitos se castiga”<sup>314</sup>.

A consecuencia de lo anterior, Buscaglia declaró que México, “Es un país con un sistema judicial de Estado fallido, a pesar de que sus jueces están ganando salarios superiores a los de Suiza”<sup>315</sup>. Y en el noticiero de “CNN” presentado por Carmen Aristegui, señaló que México tiene un “sistema judicial colapsado”<sup>316</sup>.

Después de dos “michoacanazos”, la conmutación por multa de la condena de 11 meses por encubrimiento para Rodrigo vallejo<sup>317</sup>, hijo del exgobernador, el desvío de fondos de su padre, sin enfrentar proceso, la final y segunda muerte de Nazario

---

<sup>312</sup> *Vid. supra*, p. 149.

<sup>313</sup> Noticias MVS, 2 de Marzo de 2011, <http://www.noticiasmvs.com/#!/noticias/mexico-avanza-hacia-un-estado-fallido-buscaglia-438>

<sup>314</sup> Buscaglia, Edgardo, *op. cit.*, pp. 55 y 56.

<sup>315</sup> <http://www.sinembargo.mx/11-03-2015/1276842>

<sup>316</sup> Aristegui Noticias, 27 de junio de 2014, <http://aristeguinoticias.com/2706/mexico/epn-deberia-dedicarse-a-institucionalizar-el-pais-buscaglia-en-cnn/>

<sup>317</sup> <http://www.elfinanciero.com.mx/nacional/rodrigo-vallejo-recibe-condena-por-encubrir-a-la-tutapero-libra-carcel.html>

Moreno, los asesinatos entre autodefensas, liberados por actuar en “legítima defensa”, el encarcelamiento del exsecretario Jesús Reyna por nexos con el narco, y el encarcelamiento del Dr. Mireles por uso de armas de uso exclusivo del ejército, (delito aparentemente más grave que desvío de fondos y delincuencia organizada), parece que la justicia en México obra de “manera misteriosa”, máxime porque los cárteles, la corrupción, las autodefensas y el estado simulado siguen operando.

El asesor de 109 estados, Edgardo Buscaglia, asegura que la delincuencia organizada presente en estados fuertes con mecanismos de control judiciales y patrimoniales funcionales, nunca hace frente al estado de igual a igual<sup>318</sup>. Por su parte Ortega Sánchez afirma que hoy en día, “Los grupos criminales no disimulan siquiera su pretensión de suplantar al estado, es más, el estado ni siquiera puede garantizar la seguridad de sus agentes y de sus instalaciones de seguridad<sup>319</sup>”.

Respecto de la situación actual de las autodefensas, J. Jesús Lemus resalta:

Los grupos de autodefensas, los leales al doctor Mireles, los que se alzaron para suplantar la función del estado que no pudo darles seguridad, no se han rendido. De los 74 grupos de civiles armados que llegaron a estar activos, se mantienen vigentes al menos 25 comandancias locales que continúan con la vigilancia en sus comunidades...Para el gobierno federal ya no existen, pero los grupos de autodefensa michoacanos se encuentran más activos que al principio...No obstante, para la Federación, los Templarios se desarticularon –como por decreto- con la detención de Servando Gómez Martínez. En tanto que los grupos de autodefensa se desmovilizaron y desarmaron con la detención del doctor Mireles. Nada más lejos de la realidad<sup>320</sup>...

Se demuestra así, que el estado de Michoacán de Ocampo para el periodo 2012-2015 se presentó como un estado de tipo fallido, toda vez que en su conjunto todos los elementos integrantes del estado no desempeñaron el papel o rol socio-político y legal asignado, quedando de manifiesto por una parte la corrupción, captura total e inoperancia del estado y por otra la anomia generada del hartazgo social.

---

<sup>318</sup> *Ibidem*, p. 25.

<sup>319</sup> Ortega Sánchez, José Antonio, *op. cit.*, pp. 85 y 106.

<sup>320</sup> *Cfr.* Lemus, J. Jesús, *op. cit.*, pp. 345-347.

## CONCLUSIONES

1. Garantismo tiene tres acepciones, la primera como sinónimo de estado de derecho, su forma estricta y de tipo *sub leges*, en segunda forma designa una teoría jurídica de divergencia entre validez y efectividad, lo que permite la crítica y deslegitimación interna de las normas, y finalmente designa una doctrina filosófico-política que permite la crítica y deslegitimación externa de las instituciones jurídicas positivas, mediante la fundamentación externa del estado en los derechos vitales de los ciudadanos como referencia directa a la democracia sustancial.

2. La teoría garantista describe las cualidades que un estado debe reunir para ser garante de bienestar y seguridad, partiendo del establecimiento de un modelo efectivo de protección de derechos y de democracia sustancial (modelo garantista); por otra parte, la teoría del estado fallido versa sobre las características o condiciones de un estado que no garantiza seguridad ni bienestar, partiendo fundamentalmente de la pérdida del monopolio del uso de la fuerza así como la provisión de seguridad social: educación, salud, empleo, servicios públicos, etc. De igual modo ésta teoría, califica y evalúa el desempeño de estados, que va desde la fortaleza, pasando por la debilidad institucional, que puede ser de tres tipos, y finalmente el fallo del estado, es decir, que su calificación es graduada.

3. En el marco jurídico internacional existen múltiples tratados suscritos y ratificados por el estado mexicano, en los que se establece como derechos de las personas el derecho a la seguridad jurídica, la seguridad y la paz públicas y sobre todo la seguridad integral por medio del desarrollo económico, la justicia y bienestar social, el fomento a la educación y la salud; elementos indispensables para la existencia digna de las personas. Por su parte el Michoacán de Ocampo ha hecho lo propio al positivizar las anteriores obligaciones en su ordenamiento jurídico.

4. Se reconoce por la Declaración de los Derechos Hombre y del Ciudadano que la ignorancia, el olvido o el desprecio de los derechos del hombre son las únicas

causas de los males públicos y la corrupción de los gobiernos, siendo a su vez derechos naturales e imprescriptibles del hombre la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión. De igual forma se reconoce por la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que resulta esencial que los derechos humanos sean protegidos y garantizados por un régimen de Derecho, para que el hombre no se vea compelido al ejercicio del supremo recurso de la rebelión contra la tiranía y la opresión.

5. La planeación en un estado es un instrumento dirigido al desempeño de la responsabilidad del estado sobre el desarrollo integral y sustentable del país que tiene como bases la atención de las necesidades básicas de la población y la mejoría, en todos los aspectos de la calidad de la vida, el fomento del crecimiento económico y el empleo así como una más justa distribución del ingreso y la riqueza; de esta manera el estado busca garantizar el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales.

6. El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 señala que es fin prioritario recobrar el orden, la seguridad y la justicia, toda vez que México ha enfrentado en los últimos años una problemática sin precedentes en términos de seguridad pública. Por lo que respecta al Plan de Desarrollo Integral del Estado de Michoacán de Ocampo 2012-2015, se reconoce que las demandas más sentidas en los últimos años son la seguridad pública y la procuración de justicia, elementos necesarios para el bienestar social; debiendo garantizar el Estado de Derecho y la gobernabilidad. A su vez y de acuerdo al mismo plan, se debe recuperar al estado, toda vez que tiene un bajo desempeño institucional y democrático por lo que sus indicadores de desarrollo social y económico, tienen un valor similar al de los estados menos desarrollados del país, como Guerrero y Oaxaca.

7. A partir de los años 2000, el narcotráfico en México se transformó, con el objeto de maximizar sus ingresos ampliaron sus actividades delictivas, por lo que comenzaron a expoliar a la población mediante el secuestro, robo, violaciones,



cobro de derechos de piso, entre otras. Además, si bien el narcotráfico ya solía infiltrar personal en las estructuras del estado y sobornaba autoridades; en los últimos años, por lo que concierne a Michoacán, lograron capturar las más altas esferas de poder estatal, maximizando la impunidad y corrupción en su favor, convirtiéndolo en un estado de tipo paralelo.

8. Conforme a lo anterior la población quedó indefensa e inmersa en un vacío de poder formal, por lo que eran explotados y vejados inmisericordemente por la delincuencia organizada. No obstante la población llegó al límite de su tolerancia y ante la connivencia y tolerancia del estado para con la delincuencia organizada, decidieron armarse para ejercer la autotutela de sus bienes jurídicos, asumiendo con ello las funciones de seguridad pública, prevención del delito y procuración y administración de justicia, de facto inexistentes en el gobierno michoacano.

9. En el Estado libre y soberano de Michoacán de Ocampo el surgimiento de grupos de autodefensa representó un evento jurídico-político catalogable como un motín y rebelión, como formas de resistencia armada contra la tiranía y la opresión por parte del cartel de los Caballeros Templarios así como por la connivencia del estado mismo. Los grupos de autodefensa en Michoacán evidenciaron el zenit de la pérdida del monopolio del uso de la fuerza del estado, la ingobernabilidad y el clima intenso de violencia en la que se encontraba sumida el estado.

10. El Ejecutivo Federal tuvo una reacción tardía ante los graves fenómenos jurídicos, políticos y sociales acaecidos en Michoacán, lo que exacerbó el problema. Sin embargo, la Intervención política del gobierno federal para el manejo del crimen organizado y los grupos de autodefensa, no fue apegada a derecho, toda vez que los argumentos fueron maniqueístas del derecho siendo fundados en la urgencia.

11. La creación de una comisión para la seguridad integral del estado de Michoacán de Ocampo, responde a un manejo político criminal dirigido a suplir a las autoridades estatales, ante la incapacidad de las mismas para mantener el orden, la gobernabilidad y el estado de derecho mismo. La “Institucionalización” de los

grupos de autodefensa responde a la incapacidad manifiesta del gobierno federal para ejercer eficazmente controles legales, reflejo del uso de la razón de estado para lograr imponer el orden y reactivar las capacidades del estado michoacano.

12. La intervención del gobierno federal en Michoacán de Ocampo, puso de manifiesto la carencia de políticas criminales preventivas, evidenciando los manejos político criminales reactivos, el uso de medios de control estatal excepcionados en la urgencia y fuera de los cauces jurídicos normativos y por ende la ausencia de mecanismos y estrategias de prevención social del delito y proacción institucional.

13. La categoría política “Estado Fallido” surge para describir estados-nación, sin embargo, la realidad empírica demuestra que ante los fenómenos sociales, las teorías sufren modificaciones, siendo adaptadas para describir situaciones o hechos. Debido a esto, la sociedad, la comunidad periodística e inclusive la comunidad académica jurídica y política, refirió a Michoacán de Ocampo la condición o calidad de fallo estatal ante los claros acontecimientos ocurridos.

14. El sistema federal, como forma de estado fundada en la organización y alianza de estados libres y soberanos, permite la aplicación del término estado fallido a los estados integrantes de una federación. De tal suerte, es posible afirmar contundentemente que el Estado de Michoacán de Ocampo durante el periodo 2012-2015, presentó todas las características de un estado fallido, no sólo por los alarmantes índices de migración, pobreza, carencias sociales, entre otras, sino porque de suyo el estado michoacano fue capturado completamente por el crimen organizado, siendo el punto máximo del fallo, el surgimiento de grupos de autodefensa civil para suplir las funciones de seguridad pública, procuración y administración de justicia, inexistentes en el estado y finalmente el manejo político realizado por el ejecutivo federal puso de manifiesto que la situación jurídica, política y social de Michoacán se encontraba al borde del colapso.

15. La condición de estado fallido es una es una forma política calificativa meramente transitoria, utilizada para describir aquellas formas políticas de ser o

estar constituida una sociedad, como relativas a aquello que no sirve para el fin o propósito para el cual han sido creadas, en este caso, para garantizar la seguridad jurídica, la seguridad física y la seguridad o bienestar integral del componente humano que conforma la organización estatal. En otras palabras ésta categoría política, refiere no sólo a la incapacidad de las funciones de gobierno y sistemas judiciales y legislativos, sino que de igual modo y ante la inoperancia de los mismos, la sociedad entra en el desconocimiento de los poderes públicos formales, lo que implica una serie de procesos anómicos que conducen al regreso del estado iusnatural de convivencia e interacción social.

16. De la problemática ocurrida en el estado de Michoacán de Ocampo, así como respecto de otras entidades federativas, se desprende que México, es un estado débil, con potencial de fracaso estatal de rango medio a alto. En otras palabras, la debilidad del estado de derecho, o bien, la simulación del mismo hacen que el estado mexicano no pueda ser considerado como uno de tipo garante o fuerte; por otro lado, los altos índices de corrupción y connivencia con el crimen organizado le otorgan la calidad de paralelo y los indicadores de pobreza y carencias sociales, pérdida del monopolio del uso de la fuerza y la degradación del valor vinculante hacia las normas jurídicas lo hacen propenso al fallo estatal.

17. La debilidad del Estado Mexicano queda de manifiesto ante otros indicadores de estado fallido, como la evasión de presos, asesinatos de periodistas, alta percepción de inseguridad, pérdida de confianza en las autoridades y las leyes, la increíble impunidad del 99% derivada de un sistema judicial fallido, altos índices migratorios, desaparición forzada de personas, la presencia de una burocracia zángana, los altos y descarados sueldos de funcionarios públicos, la nula prevención social del delito, controles patrimoniales corruptos, simulación del estado de derecho visible en los manejos extralegales justificados en la urgencia, la violación sistemática de derechos humanos, la legislación en favor de la elite político-empresarial, un estado que paga a presentadores de noticias para el manejo y presentación de la información a favor del estado (autopoyesis), etc.

## PROPUESTA

La adopción del concepto “seguridad humana” en la legislación y políticas gubernamentales, para la prevención efectiva de tipo integral, resulta medular para cambiar el rumbo del país. El concepto surgió en 1994 en un informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que revaloraba la importancia de los derechos humanos en el desarrollo de los individuos. De acuerdo a Edgardo Buscaglia, *ergo* y a *contrario sensu*, la inseguridad humana está representada por barreras de estado o barreras creadas por actores no estatales que impiden el ejercicio de derechos humanos, tales como el acceso a la educación, a los servicios de salud y sanitarios, fuentes de trabajo y a la justicia, sólo por mencionar algunos, de un catálogo de 58 derechos humanos internacionalmente reconocidos<sup>321</sup>.

De acuerdo al informe de 1994 del PNUD, la seguridad humana tiene 4 características esenciales<sup>322</sup>:

- 1.- Es una preocupación universal: Todas las amenazas contra ésta son reales y van en aumento.
- 2.- Sus componentes son interdependientes.- Los fenómenos que atentan contra ella no tienen un sólo origen ni afectan solamente a una región mientras que el ejercicio de un derecho humano específico, como el acceso a la educación, posee vinculaciones y refuerza el ejercicio de todos los demás derechos humanos.
- 3.- Prevención temprana.- Es más fácil velar por la seguridad humana mediante la prevención oportuna que con la intervención posterior; y
- 4.- Se centra en el ser humano.- A diferencia de la seguridad nacional, cuyo foco de interés es la integridad y estabilidad del estado.

---

<sup>321</sup> Buscaglia, Edgardo, *op. cit.*, pp. 15-21.

<sup>322</sup> *Ibidem*, p. 15.

El concepto de seguridad humana propuesto por la Organización de las Naciones Unidas se compone de dos aspectos básicos así como siete factores<sup>323</sup>:

a.- Desarrollo humano, que determina el nivel de calidad de vida de la persona desde una visión integral (económico, político y social) y considera a la pobreza, la desigualdad y la marginación como factores que impiden el desarrollo armónico no sólo de los grupos sociales, sino también de sus instituciones.

b. Seguridad global. Que consiste en toda la serie de amenazas que existen y que pueden afectar a las personas en cualquier parte del mundo.

1. Economía: ingreso digno a partir de tener seguridad y estabilidad en el empleo, que permita una relación congruente entre ingreso y poder adquisitivo.

2. Alimentación: acceso, tanto físico como económico a los alimentos básicos.

3. Salud: combatir eficazmente las causas, circunstancias y condiciones que provocan las enfermedades infecciosas y parasitarias.

4. Personal: Factores que incrementan el riesgo, vulnerabilidad e inseguridad en un grupo social determinado (homicidios, violencia o delitos contra la salud), y el impacto que tiene sobre grupos vulnerables (adultos mayores, mujeres, niños).

5. Comunitaria: preservación cultural de los valores de pertenencia a un grupo social, étnico o racial ante situaciones de conflicto, violencia o discriminación.

6. Ambiental: condiciones ecológicas adecuadas para el desarrollo humano.

7. Política: situación de los derechos humanos y democracia dentro de un estado.

El Ministerio de Defensa Británico de 2008 señala que el concepto de seguridad humana se caracteriza:

---

<sup>323</sup> Barrón Cruz, Martín Gabriel, "Seguridad en México: un largo y sinuoso camino", en Moloeznik, Marcos Pablo y Dante Jaime, Haro Reyes (Coords.), *Seguridad Ciudadana, Dimensiones, retos y algunos temas selectos*, México, Universidad de Guadalajara, 2011, pp. 70 y 71.

...por la libertad, el combate a la miseria y el temor, el suministro adecuado de productos esenciales como el agua y los alimentos. Si se amplía incluye el medio ambiente y la protección de los valores culturales. Pero se encuentra amenazada por las divisiones étnicas y religiosas, la pobreza, la desigualdad, la delincuencia y la injusticia, la competencia por los recursos naturales y gobiernos corruptos e ineptos. Todos los problemas son agravados por una mayor conciencia de las oportunidades globales. La ausencia de la seguridad humana socava la estabilidad de un Estado o región; las personas tienden a transferir la lealtad a un grupo que aparece o se compromete a satisfacer sus necesidades, incluyendo la delincuencia organizada, las organizaciones delictivas transnacionales, los señores de la guerra y grupos de insurgentes. Una vez que estos grupos reciben apoyo popular, se convierten en una amenaza mucho mayor para el Estado, la seguridad internacional o regional. Aquellos que se benefician de la inseguridad pueden tratar de perpetuar la crisis y socavar cualquier respuesta internacional.<sup>324</sup>

En palabras de Barrón Cruz: “La razón es que el modelo tradicional de seguridad nacional ha privilegiado la violencia estructural como el único mecanismo de control social para establecer las relaciones entre gobernantes y gobernados. El resultado del énfasis en dicho modelo y mecanismo provoca la muerte de miles de personas”.

Aunque se trate de pasar como un concepto nuevo, existen múltiples antecedentes de autores que ya pugnaban por el contenido del mismo, por destacar algunos se menciona como referencia histórica a Cesare Bonesana, Marqués de Beccaria, en su libro “*Dei Delitti e Delle Pene*”, capítulo XLI “Como se evitan los delitos”, menciona que el más seguro, pero más difícil medio de evitar los delitos es perfeccionar la educación, proveer de la luz del conocimiento, asegurar el respeto de las leyes, eliminar la corrupción del magistrado, la recompensa de la virtud, leyes claras y simples, pero sobre todo:

Es mejor evitar los delitos que castigarlos. He aquí el fin principal de toda buena legislación, que es el arte de conducir los hombres al punto mayor de felicidad o al menor de infelicidad posible, para hablar según todos los cálculos de bienes y males de la vida. Pero los medios empleados hasta ahora son por lo común falsos y contrarios al fin propuesto.<sup>325</sup>

---

<sup>324</sup> *Ibidem*, pp. 71 y 72.

<sup>325</sup> Bonesana, Cesare, *op. cit.*, pp. 158-164.

De lo anterior se concluye que la ignorancia, el olvido y desprecio de los derechos, son las únicas causas de los males públicos y de la corrupción de los gobiernos.

A su vez, Andrés Serra Rojas menciona el equilibrio y justa armonía en la vida social:

El Estado no debe ser una facción que gobierna con exclusividad, ni una organización al servicio de grupos privilegiados. Su finalidad es servir a todos sin excepción, procurando mantener el equilibrio y la justa armonía de la vida social. La idea del interés público es determinante en las instituciones políticas. Favorecer a un grupo con detrimento de otro, es crear profundas desigualdades sociales, que el Estado debe empeñarse en hacerlas desaparecer o al menos atenuarlas.<sup>326</sup>

Finalmente Pérez Porrúa, al señalar el claro fin del estado establece:

Bien público, por definición, es poner al alcance de todos, los medios de satisfacción materiales y espirituales, que el hombre necesita para su vida y perfección. En consecuencia, el Estado no debe permanecer impasible ante el libre juego de las fuerzas económicas, sino que su tarea estará enfocada hacia la armonización y concordancia de las mismas.

... Por ser uno de sus objetivos fundamentales, buscará la paz y seguridad a través de la armonización de los factores de la producción... dirimiendo las controversias entre los distintos elementos de la producción conforme a la justicia, siguiendo los lineamientos de un orden jurídico.

...Para asegurar a todos el acceso a los bienes materiales necesarios, formulará una legislación social adecuada que reconozca a los trabajadores un mínimo de derechos inviolables. Ese Estatuto del trabajador será, además, elástico o dinámico en el sentido de ir mejorando el nivel de los mismos en forma progresiva con el desenvolvimiento económico de las empresas en que presten sus servicios; pero sin llegar a desposeer a las empresas del interés necesario para que prosigan entusiastas en su labor, que redunde en beneficio de todos, y sin cortar la libre iniciativa para fundar nuevas empresas e incrementar las existentes. Facilitará a todos el acceso a la cultura sin crear en manera alguna monopolios educativos en manos del Estado, por ser contrarios esos monopolios a los derechos naturales de la persona humana en cuya esfera se encuentra colocada en forma inalienable la libertad de creencias que resulta aniquilada sin la libertad de enseñanza. Procurará que la enseñanza, además de ser científica, tenga el necesario contenido moral...<sup>327</sup>

---

<sup>326</sup> Serra Rojas, Andrés, *op. cit.*, p. 22.

<sup>327</sup> Porrúa Pérez, Francisco, *op. cit.*, pp. 517 y 518.

## BIBLIOGRAFÍA

- Álvarez León, José Antonio y Maciel Garduño, Alejandra, “Neoliberalismo. La Desregulación Como Razón de Estado”, en Fernández Ruiz, Jorge (Coord.), *Revista del Posgrado en Derecho de la UNAM*, Vol. 7 núm. 13, Julio-Diciembre 2011.
- Barrón Cruz, Martín Gabriel, “Dilemas de la Seguridad Pública en México”, *Criminalia*, Academia Mexicana de Ciencias Penales, año LXX, no. 2, México, D.F, Porrúa, Mayo-Agosto 2004.
- Barrón Cruz, Martín Gabriel, “Gobernar con el miedo. La guerra contra el narco en México (2006-2012)”, en Winer Sonia, et al., *Sociología Del Cuerpo, Gritos Apagados y Voces Del Mañana Violencia, Derechos Humanos y Certidumbre*, (Comp.), Argentina, Universidad de Buenos Aires, Colección Insumisos Latinoamericanos, 2012.
- Barrón Cruz, Martín Gabriel, “Seguridad en México: un largo y sinuoso camino”, en Moloeznik, Marcos Pablo y Dante Jaime, Haro Reyes (Coords.), *Seguridad Ciudadana, Dimensiones, retos y algunos temas selectos*, México, Universidad de Guadalajara, 2011.
- Bobbio, Norberto, *El Futuro de la Democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003.
- Bobbio, Norberto, *El Problema del Positivismo Jurídico*, trad. de E. Garzón Valdés, México, Fontamara, 1992.
- Bonesana, Cesare, *Tratado de los delitos y de las penas*, Argentina, Heliasta S.R.L, 1993.
- Buscaglia, Edgardo, *Vacíos de Poder en México; Cómo combatir la delincuencia organizada*, 2ª ed., México, Ed. Debate, 2014.



- Carbonell, Miguel, *Los derechos fundamentales en México*, México, Serie Doctrina Jurídica, núm. 185, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2004.
- De Pina, Rafael y Rafael de Pina Vara, *Diccionario de Derecho*, 27 ed., Ed. México, Porrúa, 1999.
- Emmerich, Norberto, *Globalización, Estado y narcotráfico, El caso Southern Winds*, Ed. Ojos del Mundo, Buenos Aires, 2009.
- Faúndez Ledesma, Héctor, *El sistema interamericano de protección de los derechos humanos*, 2ª ed., San José, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1999.
- Ferrajoli, Luigi, *Derecho Y Razón: Teoría Del Garantismo Penal*, Trotta, Madrid, 1985.
- Ferrajoli, Luigi, *Derechos y garantías: La ley del más débil*, 4ª ed., Madrid, Trotta, 2004.
- Goldschmidt, Werner, *Introducción filosófica al Derecho, La teoría trialista del mundo jurídico y sus horizontes*, 6ª ed., Buenos aires, Argentina, Ediciones Depalma, 1987.
- Jakobs, Günther y Cancio Meliá, Manuel, “Derecho Penal del Enemigo”, Colección de Estudios No. 5, Centro de Investigación Filosófica y Derecho, Universidad Externado de Colombia, Colombia, Thomson-Civitas, 2005.
- Lemus, J. Jesús, *Tierra Sin Dios; Crónica del Desgobierno y la Guerra en Michoacán*, México, Grijalbo, 2015.

- M. Ramos, Víctor, “El derecho a vivir sin miedo”, Gaceta de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco (CEDHJ), Núm. 12, año V, Guadalajara, Jalisco, Abril-Junio, 1998.
- Noam, Chomsky, *Failed States: The Abuse of Power and the Assault on Democracy*, Nueva York, Metropolitan Books/Henry Holt & Company, 2006.
- Ortega Sánchez, José Antonio, *México: ¿Rumbo al Estado Fallido?*, Ed. Planeta, México, 2010.
- Pérez Luño, Antonio E., *Los Derechos Fundamentales*, 4ª ed. Madrid, Tecnos, 1991.
- Porrúa Pérez, Francisco, *Teoría del Estado*, 39º ed., México, Porrúa, 2005.
- Reinhold, Zippelius, *Teoría General del Estado, Ciencia de la Política*, UNAM/Dirección General de Publicaciones, traducción directa del alemán por Héctor Fix-Fierro, 1985.
- Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo*. 8ª ed., México, Porrúa, 1977.
- Rotberg, Robert I., *When States Fail: Causes and Consequences*, Princeton, Princeton University Press, 2004.
- Rotberg, Robert. *The failure and collapse of nation-states*, United States of America, *Princeton University Press*, 2003.
- Rotberg, Robert I., *Los Estados Fallidos o Fracados: un debate inconcluso y sospechoso*, Ed. Siglo del Hombre Editores, Universidad de los Andes, Pontificia Universidad Javeriana, 2007.

- Weber, Max, *Economía y Sociedad; Esbozo de sociología comprensiva*, 2ª Edición, México, Fondo de Cultura Económica, trad. José María Echavarría, et al., 1964.

## **LEGISLACIÓN**

- Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano
- Declaración Universal de los Derechos Humanos
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
- Pacto Internacional de Derechos Económicos y Sociales
- Carta de la Organización de Estados Americanos
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Ley de Planeación
- Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública
- Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada
- Código Penal Federal
- Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo
- Código Penal del Estado de Michoacán de Ocampo
- Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Michoacán de Ocampo
- Ley de Planeación del Estado de Michoacán de Ocampo

## **CIBERGRAFÍA**

- Aguilera Portales, Rafael Enrique y López Sánchez, Rogelio, “Los derechos fundamentales en la teoría jurídica garantista de Luigi Ferrajoli”, en Aguilera Portales, Rafael Enrique (coord.), *Nuevas Perspectivas y Desafíos en la Protección de los Derechos Humanos*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, serie Estudios Jurídicos, Núm. 180, UNAM, 2011. <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=2977>
- Anuario estadístico y geográfico de Michoacán (2011, 2012, 2014) [http://www.inegi.org.mx/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/anuario\\_14/702825064884.pdf](http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/anuario_14/702825064884.pdf)

- <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/biblioteca/ficha.aspx?upc=702825201883>  
[http://www.inegi.org.mx/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/integracion/pais/anuario\\_multi/2012/mich/702825046057.pdf](http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/integracion/pais/anuario_multi/2012/mich/702825046057.pdf)
- Briscoe, Ivan, “La proliferación del estado paralelo”, Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE), Octubre 2008.  
[http://www.fride.org/descarga/WP71\\_Paralell\\_state\\_ESP\\_oct08.pdf](http://www.fride.org/descarga/WP71_Paralell_state_ESP_oct08.pdf)
  - Consejo Nacional de Evaluación de Programas Sociales (CONEVAL-2012) [http://www.coneval.gob.mx/coordinacion/entidades/Documents/Michoacan/pobreza/PPT Michoacán.pdf](http://www.coneval.gob.mx/coordinacion/entidades/Documents/Michoacan/pobreza/PPT_Michoacán.pdf)
  - Díaz Zambrano, Carolina, “Discusión de las teorías de Estado Fallido: Ilustración Colombia durante la administración del presidente Álvaro Uribe”, Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario Facultad de Ciencia Política y Gobierno, Bogotá D.C., 2011.  
<http://repository.urosario.edu.co/bitstream/10336/2555/1/10101789082011.pdf>
  - Emmerich, Norberto, *Geopolítica del narcotráfico en América Latina*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C., 2015.  
<http://iapem.mx/Libros/GEOPOLITICA%20Y%20NARCOTRAFICO%20web.pdf>
  - ENVIPE Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, Ediciones 2011 y 2014.  
<http://www.fundacionenpantalla.org/articulos/pdfs/envipe.pdf>  
[http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/regulares/envipe/envipe2014/doc/envipe2014\\_09.pdf](http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/regulares/envipe/envipe2014/doc/envipe2014_09.pdf)
  - ENCIG, Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (2013)  
[http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/especiales/encig/2013/doc/encig2014\\_06.pdf](http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/especiales/encig/2013/doc/encig2014_06.pdf)

- Flórez Ruiz, José Fernando, “¿Estado o Concepto Fallido? Problemas que Plantea la Noción de Falla Estatal y los Índices que Intentan Medirla”, *Revista Derecho del Estado*, n° 27, julio-diciembre del 2011.  
<http://www.revistasconstitucionales.unam.mx/revista.htm?n=2>
- Fund For Peace  
<http://global.fundforpeace.org/index.php>  
<http://library.fundforpeace.org/fsi>  
<http://ffp.statesindex.org/indicators>.
- García Ramírez, Sergio, “En torno a la seguridad pública. Desarrollo penal y evolución del delito”, en Pedro José Peñaloza y Garza Salinas, Mario A. (coords.), *Los desafíos de la seguridad pública en México*, México, Universidad Iberoamericana/UNAM/PGR, Instituto de Investigaciones Jurídicas Serie Doctrina Jurídica no. 120, UNAM, 2002.  
<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=419>
- Hernández, Juan Luis, “Autodefensas, EPN y Estado Fallido”, revista emeequis, *Yo, Autodefensa; Así expulsamos a los Templarios*, enero, 2014. <http://www.m-x.com.mx/archivo/?numero=320>
- Panorama estatal de la ocupación 2011  
[http://www.observatoriolaboral.gob.mx/swb/work/models/ola/Resource/253/2/images/PA\\_MICH\\_ZAC.pdf](http://www.observatoriolaboral.gob.mx/swb/work/models/ola/Resource/253/2/images/PA_MICH_ZAC.pdf)
- Plan Nacional de Desarrollo (2013-2018)  
<http://pnd.gob.mx/wp-content/uploads/2013/05/PND.pdf>
- Plan de Desarrollo Integral del Estado de Michoacán de Ocampo (2012-2015) <http://cplade.michoacan.gob.mx/index.php/pladiem/92-plan-de-desarrollo-integral-del-estado-de-michoacan-2012-2015>
- Rivera Velázquez, Jaime, “Crimen organizado y autodefensas en México: el caso de Michoacán”, en Friedrich Ebert Stiftung (Fes Seguridad), 2014.

- [http://www.fes-seguridadregional.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=6488:michoacan-autodefensas-y-narcotrafico&catid=215:policy-papers&Itemid=322](http://www.fes-seguridadregional.org/index.php?option=com_content&view=article&id=6488:michoacan-autodefensas-y-narcotrafico&catid=215:policy-papers&Itemid=322)
- Santos Villareal, Gabriel Mario, “Estados Fallidos: definiciones conceptuales”, Centro de Documentación, Información y Análisis, Dirección de Servicios de Investigación y Análisis Subdirección de Política Exterior, Cámara de Diputados LX Legislatura, México, Abril 2009.  
<http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/spe/SPE-ISS-07-09.pdf>
  - Universidad de Carleton  
<http://www4.carleton.ca/cifp/ffs.htm>  
[http://www4.carleton.ca/cifp/app/ffs\\_data\\_methodology.php](http://www4.carleton.ca/cifp/app/ffs_data_methodology.php)  
[http://www4.carleton.ca/cifp/ffs\\_indicator\\_descriptions.htm](http://www4.carleton.ca/cifp/ffs_indicator_descriptions.htm)  
[http://www4.carleton.ca/cifp/app/ffs\\_ranking.php](http://www4.carleton.ca/cifp/app/ffs_ranking.php)
  - Vitale, Ermanno, "Democracia, Derechos y Uso de la Fuerza Pública", en *El uso de la Fuerza Pública en un Estado democrático de Derecho*, Memoria del Congreso Internacional, México, Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE), 2011.  
[http://www.inacipe.gob.mx/stories/publicaciones/temas\\_selectos/usodelafuerza.pdf](http://www.inacipe.gob.mx/stories/publicaciones/temas_selectos/usodelafuerza.pdf)

## VIDEOGRAFÍA

- Aristegui, Cármen, “Nos iremos cuando el estado garantice la seguridad en Michoacán: Alfredo Castillo”, Canal de YouTube *Aristegui Noticias*, video del programa *Noticias MVS* del 16 de enero de 2014, [https://www.youtube.com/watch?v=xmJT2v\\_nhY](https://www.youtube.com/watch?v=xmJT2v_nhY)
- Noticieros Televisa, Noticiero con Joaquín López Dóriga del 13 de enero de 2015, <http://noticieros.televisa.com/programas-noticiero-con-joaquin-lopez-doriga/1501/noticiero-13-enero-2015/>
- Ortega Sánchez, José Antonio, “Michoacán es un estado fallido”, Canal de Youtube “Seguridad, Justicia y Paz”; Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal A.C”, video de *Efecto Noticias* del 13 de noviembre de 2013. <https://www.youtube.com/watch?v=tmjaKzia-wc>