



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
DOCTORADO EN DERECHO
FACULTAD DE DERECHO
DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO**

**EL OMBUDSMAN POLICIAL
ÓRGANO DEFENSOR DE LOS DERECHOS HUMANOS
DE LAS Y LOS POLICIAS**

T E S I S

**QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE
DOCTOR EN DERECHO**

PRESENTA:

MTRO. VICTOR HUGO PÉREZ HERNÁNDEZ

TUTOR

**DR. JULIÁN GÜITRÓN FUENTEVILLA
ADSCRITO A LA FACULTAD DE DERECHO DE LA UNAM**

MÉXICO, CIUDAD UNIVERSITARIA, JUNIO, 2017



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.

DEDICATORIAS

A ti Chulita, porque todo lo que soy te lo debo a ti; hoy culmino un anhelo que no te cumplí a tiempo, tu ejemplo y memoria lo hicieron posible, pero como extraño sentir el calor de tus manos y escuchar las palabras de aliento que siempre nos prodigaste; ¿Te acuerdas cuando me ayudaste a mecanografiar mi tesis de licenciatura en aquella Olivetti Studio 44? Imagínate que lo hubiéramos repetido, seguro que entre cada página y capítulos nos habríamos divertido mucho, en especial con las anécdotas del periódico que dice lo que otros callan y las historias familiares reiteradas hasta el cansancio, ahh!! pero eso que ni que, siempre bajo la égida del único signo que se atreve a dejar lo que más quiere, con tal de conservar su libertad y autonomía; ¿Y esas lágrimas? bueno pues yo sí sé lo que le pasa a Lupita...: ama a la UNAM y cada que viene es lo mismo.

Hermanito adorado:

“El arte es largo, la vida breve, la ocasión fugaz, la experiencia falaz y el juicio difícil”

Hipócrates de Cos, s. V, a.C.

Médico excelso, cirujano artista que con tu talento, sensibilidad y manos perfeccionas la mejor obra de la naturaleza: el ser humano.

¿Cómo decirte lo que significas para mí? Intento seguir tus pasos, pero eres inalcanzable, eres mi guía en el estudio, en el trabajo y en la vida, tu honestidad y profesionalismo tienen estándares que debiéramos copiar siempre.

Por eso te dedico este trabajo, porque eres parte del mismo, si no te pensara y sintiera tan mío, no lo habría logrado.

Hermosa y Amada mía Vianey,

¡Siempre juntos!

Gracias por tu amor incondicional, estuviste conmigo en el momento más difícil y ahora en el más feliz.

Sabes bien que tú hiciste posible este trabajo, tú paciencia y tolerancia, tú entusiasmo, tú ayuda y por supuesto tú sonrisa iluminaron este camino.

Te amo por todo lo que eres, por tu fuerza vital y nobleza, por esa ausencia de egoísmo y el idealismo por un mundo mejor, en armonía y paz.

Doctor Don Julián Güitrón Fuentevilla:

Ombudsman Familiar de México y el Mundo, Amigo y guía del hombre nuevo, Ciudadano ejemplar, Maestro Insigne de nuestra Universidad, Sepa Usted que su trabajo no han sido en vano, que su semilla, sembrada en la juventud, crecerá y cosechará con creces, el fruto de que tanto urgimos en el México de nuestros días, que con sus enseñanzas en la mente y el corazón, habremos desbrozar el sendero hacia mejores instancias de la concordia y la convivencia universal.

Quedo eternamente agradecido con la vida por haberlo conocido, por descubrir a un hombre cabal y excepcional que, inmerecidamente me brindó su mano amiga y paternal, sin la cual no habría realizado esta tesis.

**La Diosa Themis, encontró en Usted a su mejor discípulo... Un luchador incansable:
¡Gracias por sus enseñanzas! ¡Gracias por su solidaridad humana! ¡Gracias por su fe y respeto!**

¡Gracias por ser como es Usted!

A las y los policías que no se corrompen, aquellos héroes anónimos que a diario arriesgan y ofrendan su vida por México.

También a sus familias, gracias por su abnegación y apoyo.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
---------------------	----------

CAPÍTULO I

MARCO TEÓRICO-CONCEPTUAL DE LOS DERECHOS HUMANOS	19
1.1 Dignidad y Derechos Humanos	19
1.2 Antecedentes Históricos y Evolución de los Derechos Humanos	28
1.3 Generaciones de Derechos Humanos	38
1.4 Fundamentos Filosóficos de los Derechos Humanos	44
1.5 Alcances y usos semánticos relacionados con los Derechos Humanos	51

CAPÍTULO II

SISTEMAS DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS	61
2.1 Sistema Mexicano de Protección de los Derechos Humanos	61
2.1.1 Mecanismos Jurisdiccionales de Protección	77
2.1.2 Mecanismos No Jurisdiccionales de Protección	87
2.2 Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos	92
2.3 Sistema Universal de Protección de los Derechos Humanos.	99
2.4 Sistema Europeo de Protección de los Derechos Humanos.	109
2.5 Sistema Africano de Protección de los Derechos Humanos	115

CAPÍTULO III

EL ESTADO Y LOS DERECHOS HUMANOS	119
3.1 Democracia y Derechos Humanos	119
3.2 La autolimitación de la Soberanía Nacional y el reconocimiento de la Jurisdicción Internacional de los Derechos Humanos	141
3.3 Los límites de los Derechos Humanos	152
3.4 Globalización y Derechos Humanos	163

CAPÍTULO IV

SEGURIDAD PÚBLICA Y DERECHOS HUMANOS	171
4.1 Seguridad Humana, Pública y Ciudadana. El Derecho Humano a la Seguridad Pública y el falso dilema entre “ <i>Due Process</i> ” y “ <i>Crime Control</i> ”	171
4.2 Aplicación de la Teoría General de Sistemas y del Análisis Económico del Derecho a los Sistemas de Seguridad Pública y de Justicia Penal	179
4.3 El Sistema Nacional de Seguridad Pública	185
4.4 Los Modelos de la Función Policial	197
4.5 Autodefensas, Fuerza Rural y Policía Comunitaria	219

CAPÍTULO V

DERECHOS HUMANOS Y USO LEGÍTIMO DE LA FUERZA	235
5.1 El origen del Estado a partir de la necesidad de paz y seguridad	235
5.2 Max Weber y el Monopolio de la Violencia	244
5.3 Estándares Internacionales sobre el empleo de la fuerza legítima y armas de fuego aplicables a la función policial	249
5.4 Regulación Federal en materia de Uso Legítimo de la Fuerza	261
5.5 Legislación que regula el Uso de la Fuerza Pública y las Armas de Fuego en las entidades federativas	271
5.6 Uso arbitrario de la fuerza: Violaciones de Lesa Humanidad	283

CAPÍTULO VI

ACCESIBILIDAD A LAS ARMAS DE FUEGO Y VIOLENCIA	295
6.1 El derecho humano a la posesión y portación de armas	295
6.2 El Tratado sobre Comercio de Armas y los Derechos Humanos	306
6.3 Estrategias para reducir la proliferación de armamento en la sociedad civil y disminuir la violencia	314
6.4 Evidencia Empírica del Comité Internacional de la Cruz Roja	333
6.5 Evidencia Empírica a partir del Operativo “Rápido y Furioso”	343
6.6 Evidencia Empírica a partir del “Embargo Alemán del Fúsil G3”	348

CAPÍTULO VII

POLÍTICA CRIMINAL Y SISTEMA PENAL DE JUSTICIA	355
7.1 Política Criminal: Estado Democrático de Derecho vs. Estado Autoritario de Derecho	355
7.2 Evolución de la Política Criminal a través de las reformas constitucionales y legales del periodo 1984-1999.	359
7.3 Iniciativa de reformas al Sistema Penal de Justicia de 2004	367
7.4 Los Derechos Humanos de las Víctimas en la Política Criminal	372
7.5 El Derecho a la Verdad y la Justicia Transicional, asignaturas pendientes de la Política Criminal en México	387

CAPÍTULO VIII

LA FUNCIÓN POLICIAL EN EL SISTEMA PENAL ACUSATORIO	401
8.1 Papel del Policía en el Sistema Penal Acusatorio	401
8.2 Distinción entre los Sistemas Inquisitorial, Mixto, y Acusatorio	413
8.3 Principios que rigen al Sistema Penal Acusatorio	417
8.4 Disposiciones sobre órdenes de aprehensión, flagrancia, arraigo, delincuencia organizada, intervención de comunicaciones privadas y Jueces de Control	425
8.5 Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias, la fundamentación de las sentencias en audiencia pública, defensoría pública y el derecho a una defensa adecuada	429
8.6 Fines de la Pena y el Sistema Penitenciario	433
8.7 Prisión Preventiva y la Acción Penal Particular	437
8.8 Proporcionalidad de la Pena y la Extinción de Dominio	441
8.9 Secuestro y Trata de Personas: Unificación Legislativa y Policías Especializados	445

CAPÍTULO IX

EL OMBUDSMAN Y EL ABUSO DE PODER	455
9.1 Antecedentes Históricos del Ombudsman	455
9.2 Clasificación de los diferentes tipos de Ombudsman	463
9.3 Análisis y Crítica al Ombudsman Nacional	468
9.4 Consideraciones Epistémicas para Prevenir la Corrupción Policial	479
9.5 Comisión Independiente contra la Corrupción en Hong Kong (ICAC)	494
9.6 Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala	500
9.7 Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes designado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para la investigación del caso Ayotzinapa	503
9.8 Sistema Nacional Anticorrupción	512

CAPÍTULO X

LA DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS POLICIALES	527
10.1 Derechos Humanos y Deberes de los Policías	527
10.2 El Derecho Humano al Mínimo Vital y la institucionalización de las violaciones a los derechos humanos de las y los policías	543
10.3 El Derecho Humano a la Sindicalización Policial	553
10.4 Ley de Dignificación Policial del Distrito Federal	567
10.5 Experiencias Internacionales de Ombudsman Policial y propuestas nacionales	573
CONCLUSIONES	581
PROPUESTAS	621
BIBLIOGRAFÍA	I
HEMEROGRAFÍA	XI
ORDEN JURÍDICO NACIONAL	XIX
INSTRUMENTOS INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS Y LEGISLACIÓN EXTRANJERA	XXV
JURISPRUDENCIA	XXVIII
SITIOS ELECTRÓNICOS	XXXV

INTRODUCCIÓN

Las y los policías deben ser la primera línea de respeto, defensa y promoción de los derechos humanos, por ser los servidores públicos con autoridad más próximos a la comunidad.

En el marco del cumplimiento de su deber, salvaguardan la integridad de las personas, sus familias y de la sociedad en su conjunto así como de su patrimonio, aunado a observar las garantías individuales y prerrogativas del debido proceso legal que en el ámbito de sus atribuciones les correspondan, tanto de las personas imputadas en la comisión de un delito como de las víctimas de los actos ilícitos.

No obstante lo anterior, también son algunos de los servidores públicos con más señalamientos de vulneración de los derechos humanos, circunstancia que si bien es cierto puede ser intencional, también puede derivar del sensible riesgo de traspasar la sensible y delgada línea que en escenarios de extrema violencia e inseguridad divide lo legal de lo ilegal, eventos donde la condición humana es expuesta a pruebas que solo aquellos y aquellas que cuentan con absoluta vocación de servicio a la comunidad, profesionalismo e integridad policial, podrán resistir.

Sin embargo, también existe la posibilidad de que las transgresiones a derechos humanos por algunos y algunas policías, tenga su origen en la corrupción institucional y en las leyes y en sus lagunas, que se traducen en la violación sistemática de sus propios derechos humanos, que si bien no justifican los desvíos de su quehacer y compromiso social, si lo explican.

En efecto, cuando los funcionarios policiales cuya misión preponderante consiste en hacer cumplir la ley, son retribuidos con salarios y prestaciones laborales ínfimas, sin la seguridad social que se debiera en razón de su altísima responsabilidad, sistemas de pensiones irrisorios, aunados a la pésima y a menudo, nula profesionalización, a la dotación de equipos inadecuados, caducos o que ellos mismos deben pagar por su cuenta para poder cumplir con su deber, aunado a las extorsiones de las que son

objeto por parte de sus superiores, por referir solo algunos aspectos, resulta obvio deducir que las situaciones descritas afectarán el servicio y derecho humano a la seguridad pública.

Los esfuerzos legislativos e institucionales para mejorar sus condiciones laborales, profesionales, familiares, en general han sido muy menores, por el contrario campea la desatención, la indiferencia y hasta la convicción de que es “*valida la corrupción*” a fin de compensarles las deficiencias que atentan contra su dignidad personal y profesional, fallas estructurales y administrativas, contracultura que de ninguna manera debe continuar.

Si la dignidad de las y los policías no se respeta, si se les violentan sus prerrogativas permanentemente, no es posible ni ético exigirles seguridad pública de calidad, eficiente y oportuna, que observe escrupulosamente los derechos fundamentales de la población.

Por ello la tesis de la presente investigación consiste en configurar institucionalmente, un Ombudsman Policial, como mecanismo que garantice que las y los policías contarán no solo con las prestaciones necesarias e indispensables para realizar puntualmente su trabajo, sino que dispondrán de las mejores condiciones materiales, económicas, jurídicas, sociales para su bienestar y el de sus familias, sin discriminación y por el contrario con todas las ventajas que sean necesarias para un desempeño policial eficaz contra la delincuencia y la impunidad.

Un Defensor de las y los policías que vigile el respeto de sus derechos humanos y con ello incidir en el respeto y protección de los derechos humanos de las personas que requieren que su trabajo sea impecable, apegado a la legalidad, ejemplar, que cuente con la confianza y el apoyo de la ciudadanía.

Justificación

Las leyes e instituciones del Estado Mexicano para salvaguardar los derechos humanos, no se han especializado en la reivindicación de los derechos humanos policiales. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, las áreas de Asuntos Internos, los Órganos Internos de Control, las Comisiones de Honor y Justicia, las Visitadurías, Consejos de Desarrollo Policial, entre otros mecanismos responsables de procurar la observancia de las responsabilidades de los servidores públicos, poco o nada han resuelto respecto de la relación directa e indirecta entre las violaciones a los derechos humanos de las y los policías y las violaciones a los derechos humanos de las personas integrantes de la comunidad a quienes deben servir y proteger.

El trabajo de dichos organismos se ha focalizado en investigar y en su caso sancionar las conductas violatorias de las y los policías pero a menudo escapan de su atención, las variables de capacitación, remuneraciones y prestaciones adecuadas al riesgo e importancia de su misión, no discriminación respecto de sus derechos laborales, menos aún en los abusos e ilegalidades de las que a menudo son víctimas y que de haberse atendido y corregido con oportunidad, habrían a su vez prevenido los servidores públicos responsables de hacer cumplir la ley incurrieran en violaciones a los derechos humanos de terceros.

Baste señalar algunos ejemplos de criterios jurisprudenciales de nuestro máximo tribunal en el sentido de que el trabajo policial es de naturaleza administrativa y con ello intentar justificar negarles el derecho humano a la sindicalización o hacerles nugatorio el derecho al pago de salarios caídos, lo anterior no obstante que obtengan alguna resolución favorable cuando su separación del empleo hubiere sido injustificada, lo que evidentemente merma sus prerrogativas.

El Congreso de la Unión y los Congresos Locales, de igual manera no han legislado lo necesario para mejorar sus condiciones laborales de las y los policías, no obstante que el tema de la inseguridad en México es la principal preocupación de la sociedad. Un intento fallido fue la Ley de Dignificación Policial de la Ciudad de México que pese

haberse aprobado hace casi dos años, permanece sin publicarse en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, otro caso de vulneración imputable al Poder Legislativo Federal fue la reforma a la Constitución en 2008, en materia de seguridad pública que les niega a las y los policías el derecho humano a la reinstalación laboral cuando los tribunales en materia del trabajo emitan resoluciones a su favor. Otros supuestos de violaciones a los derechos humanos atribuibles a legislaturas locales, han establecido en las legislaciones que rigen las relaciones laborales de las y los policías, jornadas laborales que exceden el máximo permitido por la propia Ley Fundamental.

Por su parte ni el Constituyente Permanente ni los diversos órganos que conforman al Sistema Nacional de Seguridad Pública, lograron conformar un Modelo de Policía Nacional, que terminara con las asimetrías entre las policías de los niveles federal, estatal y municipal, en cuanto a prestaciones sociales y condiciones de actuación policial.

El nuevo Sistema Penal Acusatorio incorporado a la Constitución en 2008 y en vigor en todo el país a partir de 2016, pretende sustentar su éxito en la investigación policial sin embargo inició operaciones sin siquiera haber capacitado al 1% de la fuerza policial de los tres órdenes de gobierno lo que pone en riesgo los derechos humanos de las personas detenidas e imputadas, los derechos humanos de las víctimas, los derechos humanos de los propios policías y los derechos humanos de la sociedad en general por la impunidad que se genere mientras dura la curva de aprendizaje.

En cuanto a las recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en materia de seguridad pública, la mayoría versan sobre violaciones cometidas por policías, pero muy pocas están dirigidas a mejorar sus salarios, a sancionar a los altos funcionarios omisos en promover o proporcionar la capacitación adecuada o en dotar a los elementos de los equipos más modernos, armas, tecnologías, y por supuesto de elevar las prestaciones que otorguen la seguridad social necesaria para el desarrollo integral de sus familias y el desempeño puntual del quehacer policial.

Finalmente cabe mencionar que las áreas de Asuntos Internos, las Visitadurías, los Consejos de Desarrollo Policial, las Comisiones de Honor y Justicia adolecen de autonomía, sino que forman parte de las propias estructuras administrativas de las corporaciones policiales por ende su imparcialidad es cuestionable en tratándose de casos y quejas por corrupción al interior de las instituciones, máxime si se dirigen a los altos mandos de la policía.

Objetivo General

¿Qué se pretende alcanzar con este trabajo?

Ponderar la conveniencia y el costo-beneficio de institucionalizar a nivel nacional, un Ombudsman Policial en México, considerando la crisis de inseguridad que vive el país, la importancia de contar con seguridad pública de calidad y con policías preventivos e investigadores de excelencia a partir de proporcionarles condiciones de vida y profesionales bajo los estándares internacionales del más alto nivel.

¿Cómo alcanzar el objetivo?

Es fundamental conocer las bases teóricas e institucionales de la protección de los derechos humanos y su vinculación con el quehacer policial. Es necesario considerar el contexto social y la realidad nacional en materia de seguridad pública, las variables internacionales, la experiencia en otras latitudes, las aportaciones que la sociedad civil y la academia, así como las recomendaciones de los organismos multilaterales especializados en prevención del delito, defensa de los derechos humanos, atención a víctimas, combate al crimen, justicia penal, y las opiniones de los medios de comunicación especializados en materia policial.

Analizar el marco jurídico e institucional sobre derechos humanos y seguridad pública es indispensable para comprender la problemática y en proponer alternativas de solución a uno de los flagelos que más dañan a nuestra sociedad e impiden el desarrollo nacional.

¿Para qué nuestro objetivo?

Como universitario y como mexicano quiero contribuir con un estudio que a partir del análisis crítico y propositivo de la problemática de inseguridad, coadyuve para recuperar la tranquilidad y convivencia pacífica requerida para el adelanto social.

Porque anhelamos un orden y la paz social, basado en la observancia de los derechos humanos bajo los estándares internacionales de justicia, pero sin discriminación alguna, que incluya el respeto de los derechos humanos de las y los policías para el fortalecimiento de las instituciones y la construcción de un mejor país.

Estamos en contra de que México sirva de laboratorio de agencias de seguridad extranjeras o internacionales, en contra del alto índice de criminalidad, victimización corrupción e impunidad.

Tenemos claro que los problemas de México no son de leyes e instituciones, sino que a menudo se originan en conductas que por acción u omisión son imputables a funcionarios corruptos, por ello es preciso conformar un Ombudsman Policial como instrumento democrático y de naturaleza social, que exhiba las deficiencias estructurales, las acciones y omisiones, que en un uso arbitrario del poder público, ha impedido que nuestros policías cuenten con las condiciones que garanticen nuestra seguridad.

Planteamiento del Problema

El principal problema de las policías mexicanas es la corrupción, su desarrollo, dependerá de contar con los mecanismos que permitan romper el círculo vicioso de incumplimiento, ineficiencia, corrupción, uso arbitrario de la fuerza y violaciones a los

derechos humanos a la sociedad por parte de policías, porque a su vez se les conculcados los suyos.

Entre más bajos son los salarios de las y los policías mayor es la propensión a corromperse, ya que tienen la necesidad de cubrir el déficit de sus requerimientos personales y familiares indispensables a través de las múltiples formas de corrupción.

Es necesario invertir en la dignificación de las condiciones laborales de las y los policías. Además debe proporcionárseles la infraestructura, equipo, tecnología, capacitación, y todas aquellas bases para contar con la mejor policía del mundo.

De la misma manera en que existe una relación inversamente proporcional entre la corrupción policial y su nivel de percepciones, (entre menores son estas, mayor es la primera), también la hay respecto de violaciones de los derechos humanos de las y los policías y el incremento de los agravios que estos últimos cometen contra de la ciudadanía.

Se trata de transitar de un Círculo Vicioso a un Círculo Virtuoso al contar con policías honrados, eficientes, que apeguen su actuación a la legalidad y los derechos humanos, cuya actuación no ponga en riesgo los procesos penales ahora acusatorios, que permita recuperar la confianza ciudadana en las instituciones de seguridad, procurado la calidad en el servicio policial, por una mayor participación ciudadana y evaluación permanente del quehacer institucional y de los profesionales preventivos e investigadores.

Se requiere además desarrollar una policía con fuertes bases éticas personales, profesionales e institucionales, que les permita resolver racional, legal y objetivamente los problemas a los que se enfrentan, con asertividad y respeto irrestricto de los derechos humanos para servir y proteger a la comunidad.

El principal reto para el Ombudsman Policial que se propone será poner fin a la corrupción policial y desarrollar una ética policial e institucional de alcances permanentes que funja como actor relevante en el cambio del paradigma policial.

Contexto Social

El crecimiento exponencial de la inseguridad y la violencia en México en los últimos diez años se ha convertido en el principal problema de nuestro país, por encima de la crisis económica, la cobertura de salud y de la pobreza.

La idea de que existe una relación entre pobreza y delincuencia, ha quedado superada, hoy por hoy, no existe vinculación entre nivel de ingresos y el crimen. Por el contrario, con la estabilidad económica y las mejores condiciones de vida, ha aumentado inseguridad.

Cuando Estados Unidos de América bloquea las rutas del trasiego de la droga colombiana en el mar caribe, los carteles mexicanos adquieren importancia al convertirse en los responsables de transportar la droga desde Sudamérica hasta la Unión Americana y otras partes del mundo, nuestro país desde entonces es la nueva ruta del comercio de drogas.

La globalización económica y comercial, también permitió ampliar las posibilidades de expandir los negocios ilícitos y el vacío de poder generado durante la transición mexicana hacia la democracia fue aprovechada por las organizaciones delincuenciales para incrementar su poder corruptor y de violencia.

Los altos índices de secuestro, extorsión, personas desaparecidas o “levantadas”, las ejecuciones, la trata de personas, el narcotráfico, la venta ilícita de armas de fuego, las extorsiones o cobro de piso, se sumaron a la corrupción policial, ministerial, judicial y carcelaria, lo que hasta la fecha de la presente investigación se traduce en una tasa de impunidad del 99% de los delitos que se cometen en nuestro país.

La implementación inconclusa de modelos policiales, las erráticas campañas de prevención del delito, el fracaso de los mecanismos para la atención a las víctimas, la desconfianza ciudadana para con las instituciones policiales, las procuradurías y el aparato de justicia, la relativa facilidad para acceder a armas de fuego del más alto calibre, la llamada “brutalidad policial”, la tortura como procedimiento sistemático de operación, la poca o nula investigación de los delitos, la corrupción policial para con la ciudadanía y la corrupción policial al interior de las corporaciones policiales son algunas de las cuestiones que se analizan en nuestra propuesta y que hacen patente la creación de un Ombudsman Policial.

Hipótesis de la Investigación

Las y los policías en México son víctimas de un sistema institucional y jurídico que transgrede derechos humanos, simula cubrirles prestaciones en la justa medida a la importancia del trabajo que prestan a la comunidad, cuando en realidad soslaya sus necesidades y si bien en la norma les exige una actuación apegada a la legalidad, en los hechos los orilla a corromperse.

El maltrato institucional, las violaciones a los derechos humanos de las y los policías y la poca importancia que el Estado Mexicano ha puesto en resolver las precarias condiciones económicas, laborales y sociales de aquellos servidores públicos responsables de hacer cumplir la ley, se ve manifiesta, incluso en disposiciones constitucionales, legales y criterios jurisprudenciales que hacen nugatorios medios de defensa jurídica que permitan reivindicar prerrogativas inherentes al quehacer policial, discriminación legal que se hace extensiva a otros servidores públicos, negándoles posibilidades de desarrollo y mejoramiento en su calidad de vida a través de una justa remuneración o mediante una justiciabilidad eficaz de sus derechos laborales y humanos.

La corrupción policial encuentra diversas motivaciones en la violación propia de los derechos humanos de las y los policías, existe mayor propensión a corromperse cuando las necesidades básicas y de desarrollo de un policía y su familia no pueden

ser cubiertas por sus emolumentos, y cuando la cadena de abusos de autoridad se origina de arriba hacia abajo, es decir de los altos mandos para con la tropa en el interior de las instituciones.

No existe en México un mecanismo institucional y/o legal que visibilice las condiciones laborales injustas en que prestan sus servicios las y los policías así como la corrupción interior e institucional de la que son objeto, que evidencia además la discriminación constitucional, legal y jurisprudencial, que pone en riesgo su integridad personal y familiar sino también la de la ciudadanía, por eso la importancia de crear un Ombudsman Policial.

La creación de un Ombudsman Policial, permitirá corregir las circunstancias adversas que históricamente han impedido contar con corporaciones policiales y agentes de policía confiables, respetuosos de los derechos humanos, eficaces en la prevención del delito y en la investigación de los crímenes, se trata de cortar de raíz la *“causa de la causa, que es la causa de lo causado.”*

Desarrollo de la Investigación

La presente investigación comprende diez capítulos, estructurados y desarrollados de la siguiente manera:

El Capítulo Primero, de nuestra investigación consiste en una aproximación al tema a partir del desarrollo conceptual de los derechos humanos y de la dignidad como valor fundamental de la persona humana y de la salvaguarda de la dignidad policial a través del mecanismo institucional que proponemos. En este apartado realizamos un repaso histórico y de la evolución de los derechos humanos así como de los contenidos de las principales corrientes filosóficas que han dado sustento a las ideas y movimientos en *pro* de los derechos humanos, además de delimitar los alcances semánticos de los términos que de manera similar han sido utilizados por diversas concepciones y pensadores.

Las bases epistémicas de los derechos humanos nos permiten contar con los fundamentos teóricos necesarios para conformar un Ombudsman Policial y más adelante delinear su actuación e importancia para reivindicar el quehacer policial.

El Segundo Capítulo aborda los diferentes sistemas de protección de los derechos humanos a nivel nacional, regional y mundial, tanto aquellos de índole jurisdiccional como los de naturaleza administrativa. Conocer las modalidades jurídicas e institucionales diseñadas para la defensa y promoción de los derechos humanos, puede servir de base para proyectar el Ombudsman Policial Mexicano que proponemos, así como su estructura, atribuciones, competencia y especialidades de actuación.

En el Capítulo Tercero nos referimos a la relación intrínseca entre derechos humanos y los Estados Democráticos de Derecho, ambos se presuponen, no se entienden los primeros sin el segundo y la figura de Ombudsman Policial que planteamos en el presente trabajo se enmarca en el contexto de la transición mexicana hacia la democracia.

En este mismo orden de ideas, estudiamos como la positivización de los derechos humanos y el reconocimiento de la jurisdicción de los organismos internacionales de defensores de derechos humanos constituyen formas creadas por las propias democracias para autolimitar su soberanía en aras de evitar cualquier tentación de imposición de un Estado Autoritario de Derecho que simule un discurso de derechos humanos.

También revisamos algunos de los límites de los derechos humanos y los retos de los mismos en una sociedad globalizada donde las democracias no están garantizadas, donde el riesgo de retrocesos es permanente aún en aquellas sociedades que se precian de ser más desarrolladas. El rol de un Ombudsman Policial en este contexto consistirá precisamente en fortalecer nuestra democracia y sus instituciones.

A partir del Capítulo Cuarto, entramos al estudio de los nexos teóricos e institucionales entre seguridad pública y los derechos humanos. Partimos de explicitar las diferencias entre seguridad humana, pública y ciudadana.

Especial interés para nuestra investigación ha sido dirimir el falso dilema entre “Debido Proceso Legal” versus “Control del Crimen”, que supone que uno excluye al otro, que los derechos humanos impiden el combate al crimen, en vez de dimensionar que ambos son complementarios y que por el contrario ambos, interactuando conjuntamente, potencializan su eficacia y alcances.

En particular hemos planteado el Derecho Humano a la Seguridad Pública, no únicamente como un servicio administrativo a cargo del Estado sino como prerrogativa fundamental de todas y todos los ciudadanos, derecho que asegura la convivencia pacífica de todas las personas, la realización de cualquier actividad cultural, cívica y laboral.

Es en este mismo capítulo examinamos la Teoría General de Sistemas y algunos de los planteamientos del Análisis Económico del Derecho con el fin de comprender el funcionamiento e interrelación del Sistema Nacional de Seguridad Pública con el Sistema de Justicia Penal Acusatorio.

Aprovechamos el espacio para el análisis de los distintos modelos policiales que se han intentado o implementado en nuestro país desde el ámbito institucional, pero también dedicamos un espacio para aquellos grupos de la sociedad civil, que ante el azote de la delincuencia en sus comunidades así como frente a la pasividad o complicidad de autoridades corruptas, decidieron aun al margen de la ley, resolver por cuenta propia el problema de inseguridad, mediante la constitución de autodefensas y policías comunitarias.

El Ombudsman Policial que proponemos deberá ser un mecanismo que impulse los cambios legales e institucionales para garantizar el derecho humano a la seguridad pública, por ello deberá formar parte del Sistema Nacional de Seguridad Pública y ser

un importante interlocutor para que las y los policías cuenten con los conocimientos, condiciones laborales e infraestructura tecnológica y administrativa indispensable para que su actuación en los distintos momentos procesales que componen el Sistema de Justicia Penal Acusatorio sea impecable y con apego a los derechos humanos. Las bases de coordinación correspondiente deberán incluirlo pero además también deberá velar por los derechos humanos de aquellos grupos de la sociedad civil que organizados contra la delincuencia han sido directa o indirectamente reconocidos o asimilados por el Estado y en consecuencia deben contar con un marco jurídico que regule sus obligaciones pero también que les asegure los medios suficientes y adecuados para el desempeño de sus actividades.

El Capítulo Quinto, lo hemos dedicado exclusivamente a una de las cuestiones que por antonomasia corresponden a las instituciones policiales: el uso de la fuerza legítima del Estado.

Recogemos la justificación teórica del monopolio estatal de la fuerza, algunas de las principales ideas que han servido para fundamentar su utilización en los distintos tipos de regímenes de gobierno, autoritarios o democráticos.

En los Estados Democráticos de Derecho, el uso de la fuerza y de las armas de fuego debe ser la última *ratio* del quehacer policial, nunca debe utilizarse para trastocar los derechos humanos y su regulación debe ser siempre cuidadosa y con la minucia que impone el riesgo de la pérdida de una o múltiples vidas humanas.

Es por esto que en ese apartado consideramos pertinente abordar la regulación nacional e internacional del uso de la fuerza legítima pero también el uso arbitrario de la misma que se traduce en violaciones graves de *lesa* humanidad.

El Ombudsman Policial de nuestra propuesta, deberá fungir como censor especializado del uso legítimo o arbitrario de la fuerza, analizar el contexto, las variables, las posibilidades de su uso ante una afectación de derechos de terceros, las excluyentes de responsabilidad como la legítima defensa y los impedimentos y

prohibiciones absolutas tales como la tortura, las desapariciones forzadas, las ejecuciones arbitrarias y sumarias, entre otros supuestos.

Debe constituirse en un órgano que compare y socialice los estándares internacionales en la materia, que

El Defensor de las y los Policías debe recomendar y procurar que los titulares de las corporaciones policiales, adquieran, capaciten y utilicen armas y dispositivos no letales, en especial durante manifestaciones públicas que no sean pacíficas o se tornen violentas, cuya eficacia sea comprobada y prevenir el manejo irresponsable, mediante controles de entradas y salidas del mismo y el diseño de planes de actuación apegados a derechos humanos.

El Capítulo Sexto en principio aborda el derecho humano a la posesión y portación de armas de fuego y la regulación del comercio de armas internacional atento al recientemente adoptado y ratificado por México Tratado sobre Comercio de Armas, el cual ha sido considerado como un instrumento que pretende sancionar a los países miembros con restricciones diversas cuando no protejan los derechos humanos o utilicen las armas comercializadas para violentar derechos humanos.

Recogemos las evidencias empíricas derivadas de las acciones emprendidas por el Estado Mexicano y la sociedad civil para reducir la violencia exacerbada causada por la fácil accesibilidad a las armas de fuego; las evidencias empíricas alcanzadas por el Comité Internacional de la Cruz Roja sobre la violencia en escenarios de post-conflictos armados que si bien versan sobre otras latitudes, bien pueden tomarse de ejemplo para la escena nacional; las evidencias empíricas de la violencia provocada en la frontera México-Estados Unidos y en otros estados del interior de nuestro país, por el tráfico ilícito de armas orquestado desde los gobiernos de ambas naciones, involucradas en el operativo “Rápido y Furioso” y otros similares; así como la evidencia empírica sobre las acciones realizadas por defensores de derechos humanos en Alemania, en contra de la empresa de ese mismo país Heckler & Koch, y del consecuente embargo decretado por las autoridades alemanas del fúsil G3 y G36 en

contra de la misma empresa (muy utilizado por el Ejército Mexicano y las Corporaciones Policiales de nuestro país), que se tradujeron en sanciones al Estado Mexicano por violar la prohibición de vender o distribuir dichas armas en entidades federativas mexicanas, vetadas por el gobierno alemán, precisamente por la violación reiterada a los derechos humanos de la población civil.

El Ombudsman Policial debe investigar y recomendar las sanciones pertinentes, incluso al más alto nivel, de aquellos actos u omisiones que se traduzcan en la proliferación de armas de fuego y su utilización para violar derechos humanos y cometer crímenes.

En efecto, el Defensor Policial debe vigilar el cumplimiento de las obligaciones del Estado Mexicano contenidas en tratados internacionales sobre comercio de armas, el correcto y permanente actualización del registro de armas y de la expedición de licencias individuales y colectivas de posesión y portación de armas de fuego, el destino final de las armas decomisadas, el registro del rayado y bancos de datos balísticos de todos los eventos violentos cometidos con armas y su consulta por parte de las y los policías investigadores, entre otros.

En el Capítulo Séptimo realizamos una revisión de las estrategias de Política Criminal implementadas por el Estado Mexicano, algunas de las cuales se tradujeron en reformas constitucionales y legislativas en materia procesal penal, las que tuvieron un enfoque democrático y otras que respondieron a presiones para endurecer las sanciones apostando a que ello intimidaría a la delincuencia, evidentemente esquemas que a base de prueba y error pretendieron tener éxito pero que desafortunadamente no lograron abatir la inseguridad, la impunidad, y menos aún la corrupción e ineficacia del Sistema Penal de Justicia.

En este apartado analizamos los intentos para el diseño de una política criminal mexicana, con estrategias que han oscilaron entre aumentar las garantías y los derechos de las personas detenidas e imputados por una parte y los intentos por conformar un sistema que reivindicara los derechos humanos de las víctimas del delito

por otra, intentos que si bien fracasaron, sirvieron como motivación para explorar alternativas distintas, las cuales finalmente se aterrizaron en las reformas constitucionales de 2008 relativas al Sistema de Justicia Penal Acusatorio (donde las y los policías tienen un papel trascendental), y en las leyes reglamentarias que a partir de junio de 2016 tienen vigencia obligatoria en todo el país.

Uno de los aspectos olvidados por la Política Criminal Mexicana, asignatura pendiente del Sistema Penal de Justicia y del movimiento a favor de los derechos humanos y en favor de los derechos policiales, lo constituyen el Derecho a la Verdad y la Justicia Transicional, por ello le hemos dedicado un apartado específico.

En el Capítulo Octavo analizamos los principios que rigen el nuevo Sistema de Justicia Penal Acusatorio, las disposiciones en materia de medios alternos de solución pacífica de conflictos, las disposiciones específicas en materia de delincuencia organizada, el tratamiento de la pena y de la prisión preventiva, la extinción de dominio, la unificación de la legislación procesal penal y sobre todo el papel de las y los policías.

El Ombudsman Policial debe supervisar que la participación de las y los policías en el Sistema de Justicia Penal Acusatorio sea absolutamente eficaz para el éxito del mismo. Si la investigación policial no se apega a los protocolos, lineamientos y derechos humanos del debido proceso legal no solo quedarán impunes los delincuentes, sino que además, los responsables de hacer cumplir la ley serán responsables administrativa y penalmente, por acción u omisión, del fracaso de las causas penales.

El Capítulo Noveno, lo hemos dedicado a estudiar la figura del Ombudsman, desde sus orígenes y su tipología a nivel mundial así como las características y atribuciones del Ombudsman Nacional.

Especial interés para nuestra investigación lo constituyen las experiencias internacionales de éxito, sobre Ombudsman Anticorrupción, por ello nos propusimos estudiar los casos de Hong Kong y Guatemala, así como del Grupo de Expertos

Independientes designado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para el caso Atyotzinapa.

El Sistema Nacional Anticorrupción también es revisado por nuestro estudio, en razón de constituir el intento más reciente del Estado Mexicano y de la Sociedad Civil por prevenir, combatir y erradicar el flagelo de la corrupción.

El común denominador de los Ombudsman en el mundo, es precisamente su misión de luchar contra el abuso de poder y la corrupción, por ello nuestro interés en comparar los mecanismos anticorrupción señalados, pues servirán de base para el diseño del Ombudsman Policial objeto de nuestra propuesta y en su caso para articular su actuación con el Sistema Nacional Anticorrupción antes mencionado.

Finalmente en el Capítulo Décimo, está dedicado al estudio de los derechos humanos de las y los policías, analizamos las disposiciones constitucionales, legales y jurisprudenciales que han restringido sus prerrogativas, los cuestionamientos que despiertan el derecho al mínimo vital aplicado a la función policial y la prohibición al derecho a la sindicalización (reconocido en múltiples países) de las y los policías que evita el desarrollo del gremio.

Profundizamos en las normas jurídicas injustas y los criterios jurisprudenciales que les discriminan, pero también los esfuerzos locales –coartados- de legislar sobre Dignificación Policial y aquellas experiencias internacionales de Ombudsman Policiales que no obstante ser escasas, han tenido éxito.

Sea por temor a su organización sindical y a la reivindicación de sus derechos laborales y humanos, sea por mantenerlos subyugados al servicio de del poder y no de la comunidad a la que deben servir y proteger, o solo por el hecho de ser policías, se trata de aberraciones que atentan contra la dignidad policial, inadmisibles en un Estado Democrático de Derecho que anhela el desarrollo integral de todos sus ciudadanos y sectores sociales.

Por lo anterior en nuestras conclusiones y propuestas planteamos los elementos que servirían para la conformación de un Ombudsman Policial Mexicano.

CAPÍTULO I

MARCO TEÓRICO-CONCEPTUAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

1.1 Dignidad y Derechos Humanos

Para iniciar nuestra investigación hemos elegido la explicitación del concepto de Dignidad Humana, en principio porque se trata de bien jurídico tutelado de todos los derechos humanos y porque su comprensión nos permitirá dimensionar la importancia de respetar, proteger y promover una de sus especies eje de nuestro estudio: la Dignidad Policial.

El concepto de dignidad humana cuenta con múltiples relaciones con la ética y los derechos de las personas, además de servirnos para explicar la virtud, el carácter, la razón, y en general la conducta de los seres humanos, a partir de la dignidad as personas.

Etimológicamente la palabra dignidad o la cualidad de digno, proviene del latín “*dignitas*” que significa valioso, y se refiere al valor inherente de los seres humanos en cuanto seres racionales.

Para Immanuel Kant¹ la dignidad es un imperativo que establece que todo hombre y más bien todo ser racional, posee un valor intrínseco, no un precio.

El célebre filósofo prusiano dice:

“Lo que tiene un precio puede ser sustituido por cualquier cosa equivalente, lo que es superior a todo precio y, que por tanto, no permite equivalencia alguna tiene una dignidad.” Y nos enseña que: *“...un ser racional no obedece a ninguna ley que no sea instituida, también por el mismo”*.

¹ ABBAGNANO, Nicola, *Diccionario de Filosofía*, México, ed. Fondo de Cultura Económica, 2da., reimpresión de la 2ª edición en español, 1982, pp. 324 y 325.

El pensamiento de Kant influyó en el pensamiento moral y jurídico, por ello sus ideas en el sentido de que “moralidad” y “humanidad” son las únicas cosas cuyo valor no puede sujetarse a precio alguno.

Kant era un liberal por eso su visión de dignidad, va de la mano con la idea de autonomía personal, que no obstante corrientes de pensamiento antagónicas han utilizado para justificar acciones ultraconservadoras, por ejemplo contra de la libertad sexual.

Por su parte Friedrich Schiller² basado en Kant, afirma:

“La dominación de los instintos por la fuerza moral es libertad de espíritu, y dignidad se llama su expresión...” y agrega *“En sentido estricto, la fuerza moral en el hombre no es susceptible de representación, ya que lo suprasensible nunca puede caer bajo los sentidos. Pero indirectamente puede ser presentada al entendimiento mediante signos sensibles, como precisamente ocurre con la dignidad de la forma humana.”*

Como podemos observar, la razón es en sí, la esencia de la dignidad, puesto que nos permite distinguirnos de aquellas conductas basadas solo en los instintos.

Kurt Bayertz,³ realiza una reflexión sobre concepciones análogas a la dignidad, pero de diferentes latitudes, este otro filósofo alemán refiere como *“la idea anglosajona de que la vida humana es sagrada”* se equipara al concepto europeo continental (sobre todo germano) de *“dignidad humana”* que, con independencia de que ambos tengan orígenes religiosos⁴ de los cuales ya se han secularizado, en la actualidad, ambas corrientes conceptuales, reconocen que la *“vida humana”* y la *“dignidad humana”* son inviolables y merecen ser respetadas y protegidas.

² SCHILLER, Friedrich, *De la gracia y la dignidad*, s.l.i., ed. elaleph.com, 2000, p. 76 <ddooss.org/libros/Schiller_gracia_dignidad.pdf> fecha de consulta [16-01-2015].

³ BAYERTZ, Kurt, *Sanctity of life and Human Dignity*, Dordrecht-Boston-London, ed. Kluwer Academic Publishers, 1996, p. xi y xii.

⁴ En la antigüedad la dignidad se establecía en función de elementos heterónomos y exógenos al ser humano, por ejemplo al *imago dei* o bien del honor. Es importante destacarlo porque no tenía sustento en el propio individuo ni tampoco se tomaba en cuenta la autonomía de la voluntad que es característica de las concepciones modernas, pero que es básico para el desarrollo individual de la condición humana.

Bayertz se explaya en relación a la dignidad humana argumentando que no es otra cosa que *“el respeto incondicional que merece todo individuo en razón de su mera condición humana”*, es decir, independientemente de cualquier característica o aptitud particular que pueda poseer, y que hoy día se enfrenta con aspectos propios del avance científico que motivan importantes debates, sobre todo en el campo de la Bioética⁵, por ejemplo cuando se legaliza el aborto, la eutanasia, la reproducción artificial, la manipulación del ADN, la clonación, entre otros.

Al respecto, cabe referir lo que dice el Convenio Europeo sobre Derechos Humanos y la Biomedicina⁶ en sus artículos 1º y 2º que textualmente establecen:

“Artículo 1o. Objeto y finalidad.”

“Las Partes en el presente Convenio protegerán al ser humano en su dignidad y su identidad y garantizarán a toda persona, sin discriminación alguna, el respeto a su integridad y a sus demás derechos y libertades fundamentales con respecto a las aplicaciones de la biología y la medicina.”

“Artículo 2o. Primacía del ser humano.”

“El interés y el bienestar del ser humano deberán prevalecer sobre el interés exclusivo de la sociedad o de la ciencia.”

Si bien todos los instrumentos internacionales de derechos humanos, protegen la dignidad humana, los adelantos de las ciencias han planteado escenarios complejos en relación con la vida y la dignidad humana, por ello la comunidad internacional ha creado instrumentos internacionales diversos, con el fin de intentar armonizar los dos aspectos.

⁵ Entendida la Bioética rama de la Ética que estudia los fundamentos de la conducta más adecuada del comportamiento de los seres humanos en relación a la vida (animal o vegetal) y sus condiciones y determinantes como el medio ambiente.

⁶ CONVENIO EUROPEO SOBRE LOS DERECHOS HUMANOS Y LA BIOMEDICINA: CONVENIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS Y LA DIGNIDAD DEL SER HUMANO CON RESPECTO A LAS APLICACIONES DE LA BIOLOGÍA Y LA MEDICINA, Consejo de Europa del 4 de abril de 1997, comprobado el 13 de marzo de 2003.

La Declaración Universal sobre Bioética y Derechos Humanos⁷ de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), en sus considerandos hace referencia a *“la excepcional capacidad que posee el ser humano para reflexionar sobre su propia existencia y su entorno, así como para percibir la injusticia, evitar el peligro, asumir responsabilidades, buscar la cooperación y dar muestras de un sentido moral que dé expresión a principios éticos,”* pero también toma en cuenta *“los rápidos adelantos de la ciencia y la tecnología, que afectan cada vez más a nuestra concepción de la vida y a la vida propiamente dicha, y que han traído consigo una fuerte demanda para que se dé una respuesta universal a los problemas éticos que plantean esos adelantos, por ello reconoce que los problemas éticos suscitados por los rápidos adelantos de la ciencia y de sus aplicaciones tecnológicas deben examinarse teniendo en cuenta no sólo el respeto debido a la dignidad de la persona humana, sino también el respeto universal y la observancia de los derechos humanos y las libertades fundamentales.”*

Los artículos 3 y 4 de la Declaración mencionada, establecen el siguiente conjunto de principios:

“Artículo 3.- Dignidad humana y derechos humanos”

“1. Se habrán de respetar plenamente la dignidad humana, los derechos humanos y las libertades fundamentales.”

“2.- Los intereses y el bienestar de la persona deberán tener prioridad con respecto al interés exclusivo de la ciencia o la sociedad.”

“Artículo 4.- Beneficios y efectos nocivos”

“Al aplicar y fomentar el conocimiento científico, la práctica médica y las tecnologías conexas, se deberán potenciar al máximo los beneficios directos e indirectos para los

⁷ DECLARACIÓN UNIVERSAL SOBRE BIOÉTICA Y DERECHOS HUMANOS DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA (UNESCO), aprobada por la Conferencia General de dicho organismo el 19 de octubre de 2005, párrafos primero, segundo y tercero de sus considerandos.

pacientes, los participantes en las actividades de investigación y otras personas concernidas, y se deberán reducir al máximo los posibles efectos nocivos para dichas personas.”

Se trata de un concepto abstracto y subjetivo, definido por los filósofos más destacados de la historia pero que también ha sido recogido por los organismos internacionales especializados en la protección de derechos humanos y por los tribunales de las democracias occidentales.

El Maestro Fernando Batista Jiménez,⁸ refiere que el constitucionalismo de la segunda post-guerra, incorporó “...*la idea de la persona humana como una premisa del Estado democrático moderno.*” Nos explica Batista que la dignidad es un concepto estrechamente relacionado con los derechos humanos y relacionado con los diversos bienes jurídicos garantizados en la Constitución.

Fernando Batista, comenta los dilemas entre la vida y la integridad física de las personas, como el honor, la intimidad y otros bienes, disyuntivas que finalmente deben ser resueltas por un Tribunal Constitucional.

El Maestro por la Universidad de Navarra, nos ilustra cómo cada vez que el Tribunal Constitucional de España, utiliza el concepto de dignidad de la persona, lo hace con alguno de tres fines:

- *“Determinar los alcances de determinados derechos humanos.”*
- *“Para resolver un conflicto relativo a la titularidad de los mismos.”*
- *“Como fuente de novedosos derechos aún no reconocidos en la Constitución, ello sin el propósito de hacerla valer como ratio decidendi,⁹ autónoma e independiente de sus decisiones, lo que no implica falta de eficacia, pues este tipo de normas cuenta con eficacia propia.”*

⁸ BATISTA Jiménez, Fernando, <<La eficacia del valor dignidad de la persona en el sistema jurídico español>>, en *Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional* del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, D.F., núm. 11, julio-diciembre de 2004, pp. 3 y sigs.

⁹ Razón para decidir o razón suficiente.

Dice Batista que la determinación de mayor o menor protección a cada derecho fundamental es realizada por el constituyente, en tanto que los jueces y los legisladores utilizan la dignidad como criterio interpretativo y en algunos casos para completar algún derecho determinado, como en el caso de su “*contenido esencial*”¹⁰ o cuando se determina qué conductas son inhumanas o degradantes, incluso cuando se ponen límites a determinadas pretensiones normativas.

Para el Tribunal Constitucional Español,¹¹ la dignidad es un valor jurídico fundamental, “*germen o núcleo de unos derechos que le son inherentes... prius lógico y ontológico*”¹² para la existencia y especificación de los demás derechos”

Ese órgano jurisdiccional también señala que la dignidad es “*un valor espiritual y moral inherente a la persona, que se manifiesta singularmente en la autodeterminación consciente y responsable de la propia vida y que lleva consigo la pretensión al respeto por parte de los demás*”. Posteriormente, el mismo tribunal estableció, que “*la dignidad ha de permanecer inalterada cualquiera que sea la situación en que la persona se encuentre, constituyendo –en consecuencia– un *mínimum invulnerable que todo estatuto jurídico debe asegurar**”.¹³

Esta posición también se aprecia en el expediente 010-2002-AI/TC, del Tribunal Constitucional del Perú, el cual sostuvo que la dignidad “*constituye un *mínimum inalienable que todo ordenamiento debe respetar, defender y promover**”.

Otros autores como Gregorio Peces-Barba¹⁴ considera que:

¹⁰ El contenido esencial de un derecho humano es el núcleo duro de todo derecho que no puede ser restringido en ningún caso. La protección del “*contenido esencial*” debe entenderse como una garantía institucional que hace referencia a los fines objetivamente establecidos por la Constitución, y en función de los cuales se reconocen derechos fundamentales.

¹¹ Sentencia del Tribunal Constitucional Español STC 53/1985, Órgano Pleno, Boletín Oficial del Estado núm. 119 del 18 de mayo de 1985, Recurso de Inconstitucionalidad 800-1983, fecha de resolución 11 de abril de 1985.

¹² Prima lógica y ontológica, lo primero, previo a.

¹³ Sentencia del Tribunal Constitucional Español STC 57/1994, Segunda Sala, Boletín Oficial del Estado núm. 71 del 24 de marzo de 1994, Recurso de Amparo 2303-1990, 1445-1991, fecha de resolución 28 de febrero de 1994.

¹⁴ PECES-BARBA Martínez, Gregorio, *El concepto de la dignidad humana*, s.l.i., s.e., s.f., p. 160,

“...cuando reflexionamos sobre la dignidad humana, referencia ética radical, y sobre el compromiso justo que corresponde a las sociedades bien ordenadas, no estamos describiendo una realidad sino un deber ser, en cuyo edificio la dignidad humana es un referente inicial, un punto de partida y también un horizonte final, un punto de llegada. Se puede hablar de un itinerario de la dignidad, de un dinamismo desde el deber ser hasta la realización a través de los valores, de los principios y de los derechos, materia de la ética pública. Por eso la dignidad humana es más un prius que un contenido de la ética pública con vocación de convertirse en moralidad legalizada, o lo que es lo mismo en Derecho Positivo Justo. Es fundamento del orden político y jurídico para enjuiciar si estamos ante una sociedad justa y bien ordenada, hay que analizar si contribuye a la efectiva realización de la dignidad humana.”

Antonio Pele,¹⁵ propone un concepto, al que llama, moderno de dignidad y que consiste en que *“el valor del individuo yace únicamente en sus rasgos humanos independientemente de su posición social, origen o filiación. La excelencia del hombre es de cada uno no por su pertenencia a una élite sino a la especie humana, ... no es necesario que se demuestre su excelencia mediante el valor o el honor”* es decir que la dignidad humana se reconoce solo por el hecho de ser persona.

Aunado a lo anterior es menester destacar que la Ética Pública también se encuentra basada en la dignidad humana.

En efecto, la dignidad en las sociedades democráticas modernas es un modelo político y jurídico compuesto tanto por la libertad de decidir como por la libertad de elegir, ambas como partes insoslayables de la condición humana, acotada por la igualdad y la solidaridad, pero todo ello en el marco de la seguridad jurídica.

<http://e-archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/16006/dignidad_Peces_2007.pdf?sequence=1> fecha de consulta [20-01-2015].

¹⁵ PELÉ, Antonio, *Una Aproximación al concepto de dignidad humana*, ed. www.revistauniversitas.org, p.11 <http://e-archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/8646/aproximacion_pele_RU_2004.pdf?sequence=1> fecha de consulta [21-01-2015]

Por su parte la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostiene que:

“El artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que todas las personas son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razones étnicas o de nacionalidad, raza, sexo, religión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social que atente contra la dignidad humana y que, junto con los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos suscritos por México, reconocen el valor superior de la dignidad humana, es decir, que en el ser humano hay una dignidad que debe ser respetada en todo caso, constituyéndose como un derecho absolutamente fundamental, base y condición de todos los demás, el derecho a ser reconocido y a vivir en y con la dignidad de la persona humana, y del cual se desprenden todos los demás derechos, en cuanto son necesarios para que los individuos desarrollen integralmente su personalidad, dentro de los que se encuentran, entre otros, el derecho a la vida, a la integridad física y psíquica, al honor, a la privacidad, al nombre, a la propia imagen, al libre desarrollo de la personalidad, al estado civil y el propio derecho a la dignidad personal. Además, aun cuando estos derechos personalísimos no se enuncian expresamente en la Constitución General de la República, están implícitos en los tratados internacionales suscritos por México y, en todo caso, deben entenderse como derechos derivados del reconocimiento al derecho a la dignidad humana, pues sólo a través de su pleno respeto podrá hablarse de un ser humano en toda su dignidad”¹⁶

No obstante que la tesis anterior corresponde a la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y consecuentemente anterior a la reforma constitucional de derechos humanos del 11 de junio de 2011, su contenido sigue siendo de actualidad y claridad absoluta.

En relación con la función policial, conviene revisar el Código de Conducta para Funcionarios encargados de Hacer cumplir la Ley, adoptado por la Asamblea General

¹⁶ No. Registro 165,813, Tesis Aislada, Materia(s) Constitucional, Novena Época, Instancia Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, t. XXX, diciembre de 2009, Tesis P. LXV/2009, Página 8. DIGNIDAD HUMANA. EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO LA RECONOCE COMO CONDICIÓN Y BASE DE LOS DEMÁS DERECHOS FUNDAMENTALES.

de las Naciones Unidas, en su resolución 34/169, de 17 de diciembre de 1979, que literalmente señala en su artículo 1º que:

“Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley cumplirán en todo momento los deberes que les impone la ley, sirviendo a su comunidad y protegiendo a todas las personas contra actos ilegales, en consonancia con el alto grado de responsabilidad exigido por su profesión”

Código que agrega en su artículo 2º lo siguiente:

“En el desempeño de sus tareas, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley respetarán y protegerán la dignidad humana y mantendrán y defenderán los derechos humanos de todas las personas.”

Esto es las y los policías tienen el deber de salvaguardar la dignidad de todas las personas pero su dignidad también debe ser protegida por el Estado de Derecho y respetada por toda la sociedad que demanda de ellos garantizar su seguridad e integridad personal, familiar y patrimonial.

En ese orden de ideas los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley de las Naciones Unidas adoptados en el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, de La Habana, Cuba, el 07 de septiembre de 1990, considera que *“la labor de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, constituye un servicio social de gran importancia y, en consecuencia, es preciso mantener y, siempre que sea necesario, mejorar las condiciones de trabajo y la situación de estos funcionarios.”*

Además que *“la amenaza a la vida y a la seguridad de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley debe considerarse como una amenaza a la estabilidad de toda la sociedad,”* y que *“los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley desempeñan un papel fundamental en la protección del derecho a la vida, la libertad y la seguridad de las personas,”*

Como afirma Salvador Guerrero Chipres,¹⁷ *“el policía debe ser un personaje que encarna dignidad y autoridad para todos. Merece tener la posibilidad de ejercer un proyecto de vida protegido legal y socialmente.”*

La autoridad moral policial deviene de la dignidad y eficacia con que cumplen con su deber, a menudo en situaciones y bajo condiciones verdaderamente heroicas, ello es la base del respeto y de la confianza ciudadana, por eso el Estado está obligado a reconocer y respetar la dignidad de las y los policías sin resquicio clasista u algún otro que les discrimine y peor aún que les avasalle.

1.2 Antecedentes Históricos y Evolución de los Derechos Humanos

Para comprender los alcances de los derechos humanos policiales que el Ombudsman Policial que es el objeto de nuestro estudio, tendrá la responsabilidad de garantizar y proteger, es menester repasar los antecedentes de los derechos humanos, los cuales se pueden rastrear en distintas culturas y épocas, incluso en las culturas prehispánicas, sin embargo propiamente dicho, surgen con el Estado Liberal y se amplían con la evolución del Estado Social.

El desarrollo de los derechos humanos y su reivindicación histórica debe considerarse a partir del contexto social, económico, político, ético y jurídico que enmarcó su aparición.

En la Edad Antigua, caracterizada por las grandes culturas en Egipto, China, Mesopotamia, Grecia, Persia, India, no existía una separación entre lo humano y lo divino, el hombre se concebía a imagen y semejanza de Dios, lo cual impidió una real autonomía individual, en tanto que el poder político y el religioso eran una misma cosa.

¹⁷ GUERRERO Chipres, Salvador, <<Dignidad Policial>> en, Eje Central, 3 de febrero 2015, visible en <<http://www.ejecentral.com.mx/dignidad-policial/>> fecha de consulta [7-01-2016]

No obstante que no se puede hablar aún de derechos humanos en el concepto moderno, varios pensadores clásicos como Platón, Aristóteles, Sófocles, Buda, y Jesucristo, desarrollaron concepciones sobre la dignidad, libertad e igualdad del hombre que sin duda constituyen antecedentes claros de los derechos humanos.

En el viejo Egipto es donde aparecen las primeras ideas que pueden considerarse precursoras de los derechos humanos, Amnistía Internacional,¹⁸ en su Historia de los Derechos Humanos recoge las siguientes frases para ejemplificar los casos que les precedieron:

“No he hecho daño a la hija del pobre.”

Frase del Libro de los muertos (tercer milenio a.C.). Alegaciones de un difunto ante el Tribunal de Osiris, con el objetivo de asegurarse la vida eterna.

“Observa la verdad y no la traspases, que no te lleve la pasión del corazón. No calumnies a ninguna persona, importante o no.”

De las Enseñanzas de Ptahhotep (finales del tercer milenio a.C.). Normas para facilitar la vida en sociedad, destinadas al futuro Visir del Faraón.

“No te rías de un ciego, no te burles de un enano ni hagas mal a un cojo”,
Amenemopet (993-984 a.C.)

En el ámbito jurídico, destacan los antecedentes que provienen de Mesopotamia y datan del tercer milenio antes de Cristo, y que se encuentran concretamente en las recopilaciones de normas celebres como el Código de Urukagina (2350 a.C.), el Código de Ur-Nammu (2050 a.C.) y el Código de Hammurabi (1700 a.C.).

¹⁸ AMNISTÍA INTERNACIONAL, *Historia de los Derechos Humanos*, Barcelona, ed. Grup d'Educació, Amnistia Internacional Catalunya, 2009. p. 21

Las leyes de Hammurabi justificaban su rigor para preservar la autoridad y el orden social del Estado, por ello la pena de muerte, pero también el monopolio de la fuerza quedó manifiesto en leyes como las siguientes:

“Ley 196: Si un señor ha reventado el ojo de otro señor, se le reventará el ojo.”

“Ley 197: Si un señor ha roto el hueso de otro señor, se le romperá su hueso.”

“Ley 200: Si un señor ha desprendido de un golpe un diente de otro señor de su mismo rango, se le desprenderá de un golpe uno de sus dientes.”

Las anteriores leyes, también recogidas en la Biblia¹⁹ y conocidas como la Ley del Talió²⁰, son importantes porque significan el primer intento por limitar la venganza y decretar castigos iguales al crimen cometido, en consecuencia la proporcionalidad adquiere un papel fundamental en cuanto al papel de la justicia como un concepto retributivo y que posteriormente evolucionó, al ser sustituido por indemnización económica en el Talmud y abandonada por el Cristianismo desde el Sermón de la Montaña, sin embargo en Roma y en la Europa Medieval se aplicó parcialmente y todavía hoy día con la *Sharia*²¹ en algunos países musulmanes.

El Cilindro de Ciro,²² elaborado en 539 a.C. por Ciro “El Grande” del Imperio Aqueménide de Persia (antiguo Irán), posterior a la conquista de Babilonia, es considerado por la Organización de las Naciones Unidas como el primer documento sobre derechos humanos, en tanto que el Pacto de los Virtuosos (Hilf-al-fudul) acordado por tribus árabes en el 590 d.C., constituye una de los primeros acuerdos sobre derechos humanos.

¹⁹ BIBLIA LATINOAMERICANA, *Éxodo* (21:23-25), *Levítico* (24:18-20) y *Deuteronomio* (19:21), Madrid, eds. Verbo Divino y San Pablo, 1989.

²⁰ Talió deriva del vocablo latino *talis* o *tale*, que significa idéntico o semejante.

²¹ La *Sharia* es un Sistema de Justicia Civil y Criminal, base del Derecho Islámico, y es un código religioso de orientación que rige la conducta y la vida de las personas en todos los ámbitos.

²² ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, *Declaración Universal de Derechos Humanos*, Antecedentes, Historia de la Redacción de la Declaración Universal de Derechos Humanos, primer instrumento internacional que aborda el tema de la dignidad y la igualdad inherentes a todos los seres humanos <<http://www.un.org/es/documents/udhr/history.shtml>> fecha de consulta [1º abril de 2013].

Grecia, cuna de la cultura occidental tuvo un adelanto sustantivo a partir del surgimiento de la democracia, si bien no podían disfrutarla los esclavos y ni todos los griegos porque no todas las ciudades estado adoptaron ese sistema, sin duda es el modelo que miles de años después, los enciclopedistas franceses y los constituyentes americanos perfeccionarían.

El Militar e Historiador Tucídides (460-395 a.C.), en su obra sobre la Guerra del Peloponeso entre Atenas y Esparta hasta el 411 a.C., decía:

*"Tenemos un régimen de gobierno que no envidia las leyes de otras ciudades, sino que más somos ejemplo para otros que imitadores de los demás. Su nombre es democracia, por no depender el gobierno de pocos, sino de un número mayor"*²³

Con la democracia el concepto de la dignidad humana encuentra mayores sustentos, en razón de la idea del ciudadano como hombre libre y con propiedades.

En la Edad Media (siglos V-XV d.C.) prevalecieron derechos que eran asignados a cada grupo social o clases privilegiadas, se trata de los derechos estamentales propios de cada gremio o corporación.

En el régimen estamental los derechos se pactaban entre el soberano, los señores y los hombres libres, (comerciantes y artesanos). Los derechos o libertades no eran reconocidos como naturales sino que se otorgaban por el soberano como un acto unilateral. Cabe señalar que hasta bien entrado el siglo XV, los súbditos no tienen defensa jurídica alguna contra el monarca, por lo que se acogían al señor feudal, en caso de requerir protección.

Es en la Edad Media cuando se inicia el reconocimiento de los derechos colectivos, a partir del reconocimiento de la libertad de las corporaciones y sus integrantes.

²³ AMNISTÍA INTERNACIONAL, *Op. Cit.*, (organización no gubernamental que a su vez lo retoma de la obra de TUCÍDIDES, *Historia de la Guerra del Peloponeso*), 2009, p. 22.

En esta época surgen los primeros instrumentos jurídicos que acotaron el poder de los reyes y príncipes, entre los que destacan:

- Las Cortes de León, 1188.
- Las Cortes Catalanas, 1192.
- La *Magna Charta Libertatum*, Londres 1215.
- La Bula de Oro, Hungría, 1222.

Como señalamos con antelación, al inicio del presente apartado, es en la Edad Moderna cuando empieza, propiamente dicho, el desarrollo de los derechos humanos junto con el surgimiento del Estado Liberal y con las declaraciones que se dan durante los siglos XVI, XVII y XVIII, acuñando cada país derechos según sus circunstancias políticas, sociales, económicas, culturales y atento a las influencias recíprocas de todos, por ello se habla de modelos de derechos humanos, atento a sus orígenes nacionales o regionales.

El modelo inglés, encuentra sus fundamentos teóricos en Thomas Hobbes (1588-1679) no obstante que dicho autor era afín a la monarquía absoluta, sin embargo fue el primero en proponer que el origen del Estado se dio a partir de un pacto entre todos los ciudadanos, negando así el origen divino del poder, defendido por el absolutismo medieval.

John Locke (1632-1704), sostuvo que la soberanía emanaba del pueblo y pese a aceptar la visión contractualista de Hobbes, consideraba que los ciudadanos poseen unos derechos a los que no pueden renunciar. Locke tendía a disminuir al Estado mediante dos recursos a saber, el refuerzo de los derechos individuales y el establecimiento de la separación de los poderes legislativo y judicial con lo que se adelanta a lo que posteriormente postulará Montesquieu.

Los principales documentos jurídicos aportados por los ingleses sobre derechos humanos son “La Petición de Derechos” (1628), el “*Acta Habeas Corpus*” (1679) y el “*Bill of Rights*” (1689).

El modelo estadounidense, es trascendental porque las declaraciones americanas significan algo nuevo en la historia, pues no se apela al derecho histórico ni a la tradición, sino a los derechos de la naturaleza humana y de la razón, destacando la “Declaración de Derechos del Pueblo de Virginia” (12 de junio de 1776) y la “Declaración de Independencia de Estados Unidos de Norteamérica” (4 de julio de 1776).

No obstante lo vanguardista de las declaraciones anteriores, será hasta 1791, con las diez primeras enmiendas, conocidas como la “Carta de Derechos” (*Bill of Rights*), cuando se establezca que el Congreso no puede limitar derechos individuales tales como la libertad de expresión, la libertad de asamblea y de reunión, la libertad de culto religioso, el derecho a formular peticiones al gobierno en caso de agravios, el derecho a no padecer castigos crueles, el derecho a no sufrir investigaciones e imputaciones irrazonables, el derecho a tener garantizados procesos justos, expeditos y en los que un jurado imparcial resuelva la culpabilidad o la inocencia.

En relación al modelo francés, obviamente se encuentra presidido por la “Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano” (1789), que otorgaba a los individuos, derechos irrenunciables como la presunción de inocencia, la libertad de opinión y de religión, la libertad de expresión y el derecho a la propiedad. También recogía principios fundamentales de orden político como el derecho a la resistencia contra la opresión, el sistema de gobierno representativo, la primacía de la ley y la separación de poderes.

En Hispanoamérica prosperó un modelo indiano, llamado así por estar basado en la legislación que regulaba las relaciones con la población indígena o de los pueblos originarios en los siglos XVI y XVII, en principio por las “Leyes de Burgos” (1512) promulgadas por la corona española para regular la vida social, política y económica entre los pobladores de la parte americana de la Monarquía Hispánica, derivado del maltrato a los indígenas denunciado por Fray Bartolomé de las Casas.

Más tarde en la recopilación de “Leyes de las Indias” de 1680, las cuales limitan los excesos de las autoridades virreinales, y regulan aspectos en materia religiosa, cultura y la enseñanza, estructura del gobierno indiano, funciones y competencia del Consejo de Indias, así como las audiencias, deberes y funciones de los virreyes, gobernadores y militares, cuestiones relativas al descubrimiento y la conquista territorial, normas de población, reparto de tierras, obras públicas y minería, aspectos del derecho público, jurisdicción y funciones, de los alcaldes, corregidores y demás funcionarios menores, situación de los indígenas, su condición social, el régimen de encomiendas, tributos, aspectos vinculados con la acción policial y de la moralidad pública, organización rentística y financiera, organización comercial indiana y los medios de regularla, con especial referencia a la Casa de Contratación.

Francisco de Vitoria igual que Fray Bartolomé de la Casas, es una figura fundamental para entender la inmensa obra de misión espiritual y humana en el Nuevo Mundo. Si bien nunca estuvo en América y todos sus enjuiciamientos a la ocupación y colonización los hizo desde su celda conventual, sus aportaciones trascienden en la historia universal, incluso como uno de los fundadores del derecho internacional.

También podemos hablar de un modelo iberoamericano, representado por todas las declaraciones y eventos derivados de los movimientos de independencia de las colonias españolas en América y que sin duda tienen marcada influencia de la experiencia estadounidense y francesa,²⁴ sin embargo las “Leyes de Indias” tuvieron asimismo, ascendencia en cuanto al trato y relaciones con las poblaciones indígenas.

²⁴ Ecuador (Grito de Independencia, 10 de agosto de 1809), Venezuela (Primera junta de gobierno: 19 de abril de 1810 / Declaración de independencia: 5 de julio de 1811 / Reconocimiento de independencia por parte de España: 30 de marzo de 1845), Argentina (Primera junta de gobierno: 25 de mayo de 1810 / Declaración de independencia: 9 de julio de 1816 / Reconocimiento de Independencia por parte de España: 9 de julio de 1859), Colombia (Grito del 20 de julio de 1810), México (Grito de Dolores, 16 de septiembre de 1810), Chile (Primera junta de gobierno: 18 de septiembre de 1810 / Declaración de independencia: 12 de febrero de 1818 / Reconocimiento de independencia por parte de España: 24 de abril de 1844), Uruguay frente a España (Grito de Asencio, 28 de febrero de 1811), Paraguay (14 de mayo de 1811), Perú (Primer pronunciamiento de la independencia del Perú, 27 de diciembre de 1820), Panamá frente a España (28 de noviembre de 1821), Bolivia (6 de agosto de 1825), Uruguay frente a Brasil (Declaratoria de la Independencia de 25 de agosto de 1825), República Dominicana frente a Haití (27 de febrero de 1844) y República Dominicana frente a España (Grito de Capotillo, 16 de agosto de 1863), Cuba (20 de mayo de 1902).

En México, la normativa de derechos humanos encuentra inspiración en las ideas de todos los modelos: indiano, francés, inglés, americano, incluidos los principios de las Cortes de Cádiz. Los anhelos mexicanos por los derechos humanos los encontramos en los más importantes documentos, declaraciones, planes, leyes, constituciones, destacando:

Los Sentimientos de la Nación, la Declaración de Independencia, las aboliciones de la esclavitud realizadas tanto por Miguel Hidalgo como por José María Morelos y Pavón, la Constitución de Apatzingán, la Constitución de 1824, las Leyes de Reforma (1855 y 1863), la Constitución de 1857, los ideales de Emiliano Zapata y Francisco Villa en la Revolución de 1910 y sobre todo en la Constitución de 1917 que consolida los derechos económicos y sociales como la propiedad social, la educación pública, gratuita y laica, así como los derechos de la clase trabajadora que más tarde fueron asimismo consagrados en la “Constitución de Weimar” de 1919 (Alemania), y en la “Declaración Rusa de Derechos del Pueblo Trabajador y Explotado” de 1918.

El siglo XIX y sobre todo la primera mitad del siglo XX, es un siglo de avances y retrocesos, los más significativos sin duda son la abolición de la esclavitud, el inicio de la reivindicación de los derechos sociales, la extensión del sufragio, la influencia del liberalismo, el establecimiento de las primeras normas de Derecho Internacional Humanitario y el inicio de la reivindicación de los derechos de las mujeres.

Los horrores de la primera y segunda guerras mundiales, el Holocausto, el Genocidio Chino por el Fascismo Japonés, la Bomba Atómica, los juicios sumarios contra nazis en la URSS, los juicios de Nuremberg y Tokio, mostraron la necesidad de regular de forma precisa y con el consenso de la comunidad internacional a los derechos humanos, los alcances de su conceptualización y sobre todo cuales serían los derechos humanos enarbolados por las Naciones Unidas.

Por ello en 1948, la Asamblea General de las Naciones Unidas proclamó la “Declaración Universal de Derechos Humanos” considerando entre otros, a la dignidad

y a la igualdad de derechos como el fundamento de la libertad, la justicia y la paz en el mundo.

La Declaración Universal de Derechos Humanos, expresa que el desconocimiento y el menosprecio de los derechos humanos han originado actos de barbarie ultrajantes para la conciencia de la humanidad y hace patente la resolución de promover el progreso social y elevar el nivel de vida de hombres y mujeres.

La Declaración comprende 33 artículos que prevén que todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos, destacando el derecho a todos los Derechos contemplados en la misma, sin distinción alguna, el derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad, la prohibición de la esclavitud y la servidumbre, la prohibición de la tortura, los tratos crueles, inhumanos y degradantes, el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica, la igualdad ante la ley, el acceso efectivo a tribunales y justicia contra abusos de la autoridad, el derecho a no ser arbitrariamente detenido, preso o desterrado, la garantía de audiencia y presunción de inocencia, el derecho a no ser molestado en el domicilio, bienes, persona, correspondencia honra y reputación, así como la libertad de circulación, entre otros.

La Declaración no es un instrumento vinculante, pero se ha ido complementando, desarrollando y ampliando con otros documentos también de las Naciones Unidas como convenciones, convenios, y pactos, que si tienen el carácter obligatorio, por ejemplo la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio (1948, entrada en vigor en 1951), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966, entrada en vigor en 1976), Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966, entrada en vigor en 1976), Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979, entrada en vigor en 1981), la Convención sobre los Derechos del Niño (1989, entrada en vigor en 1990), por citar algunos.

En cuanto al reconocimiento de los derechos humanos de las y los policías como personas tienen los mismos derechos que cualquier otra, pero como funcionarios

responsables de hacer cumplir la ley, su situación ha oscilado dependiendo del tipo de Estado, es decir si es de naturaleza autoritaria o democrática.

Recordemos que el orden público, la paz y la seguridad son las motivaciones que dieron origen a los Estados, quienes delegan esa responsabilidad en las policías, en los ejércitos o en cuerpos paramilitares.

En los Estados Democráticos de Derecho las y los policías tienen la importante misión de promover y proteger los derechos humanos. Los gobiernos elegidos democráticamente, además de ser representativos de su población, son responsables ante ella, y por ende deben apegar sus actos a la ley y al respeto de los derechos humanos, considerando que la voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público.

Por ello la comunidad internacional en el artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas, dispone que:

“Todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley”.

Aunado a que el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, prevé la obligación de los Estados de adoptar medidas para la plena efectividad de los derechos consagrados en el mismo, tales como el derecho al trabajo en condiciones que garanticen su libertad política, económica y existencia digna, derecho a un salario remunerador, a la seguridad social, a la sindicación, a la huelga, a un nivel adecuado de vida para sí y su familia, entre otros, con las limitaciones propias de un Estado Democrático de Derecho en interés de la seguridad nacional o del orden público, sin impedimento para establecer algunas restricciones precisamente a las y los policías.

1.3 Generaciones de Derechos Humanos²⁵

La teoría de las generaciones de los derechos humanos sirve para explicar la evolución de los mismos en correspondencia a la evolución del Estado Liberal y al Estado Social de Derecho. El primer jurista en clasificar por generaciones a los derechos humanos fue el checo Karel Vasak del Instituto Internacional de Derechos Humanos de Estrasburgo, Francia.

La Primera Generación, comprende a un conjunto de derechos de origen liberal y democrático, surgen de las luchas sociales de la Revolución de Independencia en Estados Unidos de América y de la Revolución Francesa, engloban a los derechos civiles y políticos principalmente, por ello se reconocen las libertades clásicas como el libre tránsito, la libertad de credos, el libre comercio, la libertad de expresión, la libertad de trabajo, la igualdad formal de derechos, así como a las libertades políticas características de los estados democráticos, como el sufragio, la libertad de asociación y reunión, por referir algunos.

Todos estos imponen principalmente deberes negativos al Estado, es decir suponen ausencia de prohibiciones y garantía de seguridad y paz, así como derechos para consolidar la autodeterminación política de los individuos, como la libre participación de los ciudadanos.

De esta forma, el Estado Liberal se circunscribe a la organización política en *stricto sensu*, de modo que en las relaciones entre los individuos no tiene intervención el Estado, el cual debe proporcionar aquellos servicios públicos que no puede ejecutar la iniciativa privada, así como garantizar el orden público interior y la defensa del país contra ataques extranjeros.

²⁵ VASAK, Karel, <<La larga lucha por los derechos humanos>>, *El correo de la UNESCO, una ventana abierta al mundo*, Paris, Francia, año XXX, mes de noviembre del año de 1977, página 29, <<http://unesdoc.unesco.org/images/0007/000748/074816so.pdf>> fecha de consulta [10 de febrero de 2014]

En el ámbito económico, el Estado Liberal se basa en el principio de *“laissez faire, laissez passer, le monde va de lui-même”*²⁶ de tal suerte que no interviene en las relaciones de mercado ni en el orden social natural.

El Estado Liberal consideró al individuo de forma aislada, y rechazó formas intermedias como las asociaciones, los partidos políticos, y las agrupaciones sociales, no obstante la lucha por ampliar la esfera de libertades individuales, aunque claramente el contexto socioeconómico de cada individuo puede minar el ejercicio de la libertad.

Conviene recordar que el Estado Liberal no incorporó los principios de la democracia desde un principio, sino que ello fue materia de un largo y conflictivo proceso, baste señalar que el sufragio universal no se implantó en Europa y en América sino hasta finales del siglo XIX, similar aconteció con el principio de igualdad formal o igualdad ante la ley, que si bien fue adoptado con relativa prontitud, no fue efectivo sino hasta después de la segunda mitad del siglo XX.

La Segunda Generación, tiene un origen económico y social, se corresponde al Estado Social de Derecho o Estado de Bienestar Social, que privilegia la igualdad real sobre la igualdad formal, se trata de un conjunto de derechos humanos que surgen como reivindicaciones a los excesos de la Revolución Industrial y que se cristalizan en las revoluciones sociales y movimientos obreros y campesinos en Europa y América de los siglos XIX y XX como la Revolución Mexicana, Rusa y China.

Engloban los derechos económicos, sociales y culturales. Se reconocen los derechos sociales básicos a la educación, al trabajo, a la vivienda, a la salud y el derecho a la seguridad social, el derecho de huelga y a la sindicalización.

²⁶ *“Dejar hacer, dejar pasar, el mundo marcha por su propio impulso”*, frase utilizada por primera vez por Le Gendre, un comerciante que en 1680 visitó junto con otros a Colbert para protestar por la excesiva reglamentación industrial y quien de pronto le gritó al Ministro: *“Laissez –nous faire”*, citado en ASTUDILLO Ursúa, Pedro, *Lecciones de Historia del Pensamiento Económico*, México, ed. Facultad de Derecho, UNAM, 1ra. Edición, 1975, p. 60.

Imponen principalmente deberes positivos al Estado, en contraposición de la concepción negativa de libertad que requiere la inhibición del Estado característica de los derechos de primera generación. Es decir implican inversiones y políticas públicas que los Estados deben poner en práctica para satisfacer un piso mínimo de bienestar y redistribución de la riqueza.

El Estado Social interviene directa o indirectamente en el mercado y en la economía tanto a nivel interno como externo, aunque no precisamente se haga del control de los medios de producción. Existe una interacción del sistema político y económico así como del sector público y privado.

La Tercera Generación encuentra sus orígenes en el principio de solidaridad internacional. Reconocimiento de la riqueza y amenazas a todos los pueblos del mundo. Engloba obligaciones para toda la comunidad internacional.

Comprende derechos comunes reconocidos a todos los seres humanos en su relación con la comunidad de naciones, por ejemplo el derecho al desarrollo, el derecho a un medio ambiente sano, el derecho a la paz y a la seguridad internacional, el derecho a la autodeterminación de los pueblos, los derechos de los consumidores, atención a los problemas del crecimiento demográfico, entre otros.

Esta generación impone deberes de solidaridad a los Estados e implica libertades positivas (autodeterminación política) y deberes de actuación o intervención de la comunidad internacional en materias que requieren la concurrencia e intervención mundial de las naciones.

La Cuarta Generación de los derechos humanos es resultado de las reivindicaciones de la población derivadas de la evolución de las sociedades así como por el adelanto tecnológico y científico.

Muchos de los derechos humanos de cuarta generación son nuevos pero otros son desdoblamientos, redefiniciones o especificidades de los derechos de las

generaciones anteriores y, de la misma manera que aconteció con los tres grupos anteriores, su reconocimiento e implementación en todo el orbe es desigual y más bien está presente en algunas sociedades muy específicas.

Cabe señalar que no existe consenso entre cuales derechos se enmarcan en esta cuarta generación, ya que hay autores que incluso hablan de una quinta generación.

Para Yolanda Gómez Sánchez,²⁷ en la cuarta generación se ubican los siguientes derechos humanos:

- a) *“Los derechos relativos a la protección del ecosistema y al patrimonio de la humanidad”*
- b) *“Los derechos relativos al estatuto jurídico sobre la vida humana”*
- c) *“Los derechos derivados de las nuevas tecnologías de la comunicación y la información.”*

Señala la Profesora de la Universidad Nacional de Educación a Distancia de España (UNED), que en el primer rubro se enmarcan el derecho al mantenimiento y desarrollo equilibrado del hábitat, el derecho a la obtención de alimentos que no alteren ni pongan en peligro la identidad genética ni la salud humana, el derecho de acceso a los entornos naturales, el derecho al reconocimiento y protección del patrimonio cultural, el derecho a un desarrollo industrial y tecnológico que, sin perjuicio del progreso de la sociedad, resulte compatible con el más prioritario progreso de la especie humana, el derecho a la obtención de productos industriales y farmacéuticos que no alteren ni menoscaben la integridad ni la identidad del ser humano.

La catedrática de la UNED, posiciona en el segundo grupo la abolición de la pena de muerte, la determinación jurídica del inicio de la vida humana, por ejemplo el estatuto jurídico del pre-embrión, embrión y feto, la prohibición de la tortura pero ahora específicamente referenciada a los aspectos morales y psicológicos, el derecho a la

²⁷ GÓMEZ Sánchez, Yolanda, *Estado Constitucional y Protección Internacional*, en *Pasado, presente y futuro de los derechos humanos*, coord. por la misma autora, México, eds. Comisión Nacional de los Derechos Humanos y Universidad Nacional de Educación a Distancia, 2004, pp. 243-247

autodeterminación física en tratamientos médicos y consentimiento informado, derecho a la igualdad en las aplicaciones biomédicas, derecho a la identidad e información genética, clonación, derecho a renunciar a la propia vida, suicidio, eutanasia en sus diversas modalidades, derecho a la reproducción humana a través de la inseminación artificial, fecundación *in vitro*, transferencia embrionaria, maternidad de sustitución, donación de gametos y de embriones, gestación fuera del útero humano, en úteros de animales o artificiales, donación y utilización de órganos, tratamientos médicos, libertad de decisión, consentimiento informado en tratamientos médicos, derecho de acceso a los avances tecnológicos en biomedicina en términos de igualdad, derecho a la investigación técnica y científica referenciadas a las aplicaciones terapéuticas, investigación, experimentación, crio-conservación y utilización de pre-embriones y embriones humanos, partogénesis, octogénesis y selección de sexo y raza, creación de quimeras y de híbridos, investigación sobre el genoma humano y sus aplicaciones prácticas.

En el último grupo la Maestra Gómez, coloca a los derechos de las tecnologías de la comunicación y la información, entre los que están el derecho a una información completa y veraz, el derecho de acceso a la información de relevancia para la humanidad, el derecho a comunicar libremente ideas, pensamientos u opiniones en medios de comunicación públicos y privados, el derecho de acceso a los medios técnicos de comunicación públicos y privados, el derecho a la autodeterminación informativa, el derecho a la protección de datos de carácter personal y familiar, los derechos en la red como los derechos informáticos, el derecho a conocer la identidad del emisor de informaciones y opiniones, el derecho a la vida privada en la red, el derecho al honor en la red, el derecho a la propia imagen en la red, los derechos de propiedad intelectual e industrial en la red, los derechos de los menores ante las nuevas tecnologías informativas y de comunicación, protección de la infancia en los medios de comunicación e información, protección de la infancia, específicamente en la red y el derecho al acceso a la cultura a través de los medios de comunicación e información.

Otros autores dividen la clasificación que realiza la Yolanda Gómez, manteniendo las cuestiones del nuevo estatuto jurídico de la vida en la cuarta generación y ubican como quinta generación aquellas relativas a las tecnologías de la información y la comunicación (TIC's)

Por su parte, Juan Carlos Riofrío²⁸ señala que los derechos que conforman la cuarta generación solo “*son aquellos que se ubican en el ámbito digital, tales como el derecho a existir digitalmente, el derecho a la reputación digital, la estima digital, la libertad y responsabilidad digital, la privacidad virtual, el derecho al olvido, el derecho al anonimato, el derecho al big-reply,²⁹ el derecho al domicilio digital, el derecho a la técnica, al update,³⁰ el derecho a la paz cibernética y a la seguridad informática y el derecho al testamento digital.*”

Con base en lo anteriormente explicado, la seguridad pública, pública como derecho humano se ubica en la segunda generación de derechos humanos, pues se impone al Estado el deber de procurarla y no de abstenerse pasivamente como cuando este se encuentra frente a los derechos humanos de primera generación los cuales debe respetar.

Los derechos humanos de las y los policías, existen en diversas generaciones, pero quizá sean más evidente en aquellas de corte laboral y social, es decir de segunda generación, donde el Estado Mexicano debiera tener un papel relevante en su promoción, labor en la que desafortunadamente ha fallado, con actitud omisa o inclusive llegando al extremo de legislar e interpretar la legislación, para limitar y soslayar sus prerrogativas fundamentales.

²⁸ RIOFRÍO Martínez-Villalba, Juan Carlos. <<La cuarta ola de derechos humanos: los derechos digitales>> *Revista Latinoamericana de Derechos Humanos*, ed. Instituto de Estudios Latinoamericanos de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad Nacional de Costa Rica, Vol. 25, núm. I semestre, 2014, pp. 30-31, <<http://www.revistas.una.ac.cr/index.php/derechoshumanos/article/view/6117/6115>> fecha de consulta [30-02-2015].

²⁹ Derecho a una respuesta inmediata en los medios masivos de comunicación y en redes sociales.

³⁰ Derecho a la actualización de información.

1.4 Fundamentos Filosóficos de los Derechos Humanos

Las principales corrientes de la filosofía del derecho que constituyen los fundamentos de los derechos humanos son el iusnaturalismo y el iuspositivismo, sin embargo se han desarrollado otras como las neocontractualistas, neotomistas, las neoiusnaturalistas, e incluso algunas de corte utilitarista como el Análisis Económico del Derecho, siendo la ética, la moral, y en algunos casos el pragmatismo jurídico la base de las concepciones de derecho humanistas.

El iusnaturalismo y sus diversas vertientes, estiman la existencia de un orden normativo que se ubica por encima del derecho positivo, un orden que es universal, que no puede ser violentado, inmutable al tiempo y que es el garante de los valores teleológicos de todo ordenamiento jurídico.

De acuerdo con el iusnaturalismo, los derechos naturales son preexistentes al Estado e independientes al reconocimiento de este, son el origen de todo derecho, son normas y principios inscritos en la naturaleza, porque son realidades naturales, que están dadas en el ámbito racional y moral, y por ende las sociedades deben incorporarlos a sus derechos positivos.

De los postulados anteriores, ha surgido la distinción entre quienes comulgan con ese orden normativo que es inherente al ser humano y otro que surge, solo si el Estado lo reconoce o crea: el iuspositivismo.

Los antecedentes históricos del conflicto entre derecho natural y derecho positivo, se remontan al juicio de Sócrates y hasta la literatura helénica lo recoge a través de la Tragedia escrita por Sófocles "Antígona", en ambos casos, el dilema tanto de la autoridad como de las víctimas, es la aplicación de uno u otro sistema normativo.

Como se sabe, tanto en el caso real de Sócrates, como en el caso ficticio de Antígona, las víctimas optaron por el orden que estimaron superior, de origen divino (leyes de

los dioses), que finalmente les costó la vida precisamente por contravenir los dictados del monarca (leyes de los hombres).

Propiamente dicho el iusnaturalismo surge hasta la Edad Media (iusnaturalismo medieval) con los postulados de Santo Tomás de Aquino, San Agustín de Hipona, y en general con los dictados de la propia Iglesia Católica. Se trató de un iusnaturalismo ontológico, dogmático y radical, en razón de que sus normas se fundamentaban en valores y principios metafísicos, emanados supuestamente en la “voluntad de Dios”.³¹

El original iusnaturalismo, evolucionó de conformidad con las ideas del Renacimiento relativas a la autonomía de la voluntad, básica en el derecho subjetivo, la secularización del derecho otrora bajo el ámbito religioso, aparejado al surgimiento de la clase burguesa, dando paso a la aparición del iusnaturalismo moderno caracterizado por ser más racional y moderado, crítico y deontológico.

En cuanto a los antecedentes del iuspositivismo, podemos encontrarlos en las ideas de Thomas Hobbes, Friedrich Karl Von Savigny, Anton Friedrich Justus Thibaut, Locke, Jeremy Bentham, y su discípulo John Austin, así como en el siglo XX, Hans Kelsen, quien en su Teoría Pura del Derecho separa a este de la moral, sin influencias ideológicas y menos naturales.

El positivismo jurídico observa a las normas jurídicas como resultado de la actividad humana, no resultado de la naturaleza del hombre, que surgen y se modifican en un lugar y tiempo determinado, es decir, todo ordenamiento legal es institucional y vinculante, es resultado de la actividad del Estado ante la necesidad de regular las relaciones sociales y encontrar soluciones pacíficas a los problemas cotidianos.

Según esta corriente, un sistema jurídico solo existe porque el Estado lo reconoce, esto es, cualquier otra norma o sistema legal no es derecho positivo, porque no cuenta con el aval de aquél. Para el derecho positivo los derechos humanos se originan en las normas reconocidas por el Estado, cualquier derecho natural que no esté

³¹ El iusnaturalismo medieval establece una separación entre “*lex humana*”, “*lex naturalis*” y “*lex divina*”.

reconocido por éste, simplemente no puede ser invocado o garantizado por el poder coactivo y soberano del Estado.

Durante mucho tiempo, el formalismo predominó sobre el contenido del positivismo jurídico, lo cual desafortunadamente sirvió para pretexto los abusos de autoridad y violaciones a los derechos humanos cometidos por los estados de corte fascista y las dictaduras militares de varios países, hasta que después de los horrores de la Segunda Guerra Mundial, con la Declaración Universal de los Derechos Humanos fue exigible una "*minima minimorum*" de moralidad.

Si el contenido de la ley es justo, el oficialismo del iuspositivismo funciona para la protección de los derechos humanos, pues si se quebranta la norma procede la aplicación de una sanción, las leyes positivistas son indispensables para llenar los vacíos de las leyes naturales y con ello se otorga la seguridad jurídica.

Sin embargo, cuando el legalismo y el formalismo propios del positivismo, son pretextados para la comisión de injusticias y violentar derechos humanos, se requiere un control mínimo indispensable de respeto y protección de las prerrogativas fundamentales, sino en la jurisdicción nacional, en la internacional.

La aparente confrontación entre iusnaturalismo y iuspositivismo, finalmente se ha traducido en una transición de una corriente hacia otra, en la que los derechos naturales finalmente se positivizan. En efecto, los principios del iusnaturalismo se ven plasmados en las declaraciones de independencia de Estados Unidos y en la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano, francesa de 1789.

En realidad el proyecto de derechos humanos de la modernidad parte del pensamiento filosófico contractualista, iusnaturalista e ilustrado sin los cuales no se habrían positivizado los valores de igualdad, libertad, fraternidad y seguridad. Estos valores también existieron en la antigüedad pero solo para unas élites (propietarios, burgueses, hombres más no para las mujeres, europeos, no indígenas ni africanos, menos para los esclavos o siervos. Con la ilustración todos los hombres y las mujeres,

de manera progresiva, poco a poco y muchas veces de manera violenta, se fueron convirtiendo en sujetos de derechos, por el simple hecho de ser personas.

Las concepciones tradicionales de iusnaturalismo y de iuspositivismo han dado paso al neiusnaturalismo (iusnaturalismo racional) y al iuspositivismo moderado o corregido.

El primero basado en las ideas de Ronald Dworkin³², quien define a los derechos humanos como derechos morales, quien además sostiene que el sistema jurídico estadounidense (positivo) se basa en un conjunto de principios morales que los individuos pueden oponer al Estado, siendo los jueces los responsables de conciliar el derecho positivo con los derechos naturales, protegiendo ante todo la dignidad de las personas, fusionando el derecho constitucional con la ética.

El positivismo jurídico moderado acepta que la ética, la política y el derecho estén vinculados por ello también se le denomina corregido, contrario a las anteriores concepciones donde el derecho y la moral eran simplemente incompatibles. Hoy por hoy ambos modelos coexisten y se complementan, los dos explican y justifican los derechos humanos en función de una aspiración ética mundial de justicia y paz social.

Por otra parte, en las democracias occidentales se llama neoconstitucionalismo³³ al nuevo paradigma, que deja atrás al positivismo jurídico romano-germánico, que había obstaculizado la justiciabilidad de múltiples derechos humanos, y que hizo crisis con las dictaduras fascistas europeas y latinoamericanas, por lo que hoy se adoptan los postulados del iusnaturalismo racional.

³² DWORKIN, Ronald, *Los Derechos en serio*, traducción de GUASTAVINO, Martha, Barcelona, ed. Ariel, 2ª edición, 1989, p. 65-66, 80, 102-106, 209-234, 246-260.

³³ La primera teórica del derecho en utilizar el término de neoconstitucionalismo fue Susana Pozzolo en 1997, junto con otros exponentes de la Escuela de Génova como Ricardo Gustini y Paolo Comanducci. Otros autores le denominan de diferentes maneras, p.e. Luigi Ferrajoli, Constitucionalismo Garantista; Santiago Nino, Constitucionalismo Deliberativo; Luis Prieto, Constitucionalismo Argumentativo; Miguel Carbonell, Constitucionalismo Contemporáneo.

El neoconstitucionalismo (regido por principios)³⁴ supera la idea de Estado Legislativo o Legal de Derecho (que se rige por reglas), dejando atrás la idea de que el Estado de Derecho es cualquier estructura formal en la que se respeten las leyes y las instituciones, aun y cuando carezcan de contenido, y sean adaptables a cualquier ideología, sin considerar las exigencias materiales y espirituales del ser humano, partiendo de su dignidad como persona.³⁵

Para Jaime Cárdenas³⁶ en el neoconstitucionalismo, se actualizan los siguientes supuestos:

- a) *“Se reconoce por algunos una conexión débil entre derecho y moral.”*
- b) *“Se admite que el derecho no solo está conformado por reglas, sino por principios y otro tipo de normas.”*
- c) *“El derecho no solo consiste en la estructura normativa, sino también en la argumentativa, contextual y procedimental.”*
- d) *“La legalidad se supedita a la constitucionalidad en un sentido fuerte.”*
- e) *“Las normas que nos son reglas, no pueden interpretarse con los métodos tradicionales. Se debe acudir al principio de proporcionalidad, contenido esencial, la razonabilidad, entre otras.”*
- f) *“Más que hablar de interpretación se destaca el papel de la argumentación, no solo en su faceta retórica, sino en sus ámbitos hermenéuticos, contextuales y procedimentales.”*

³⁴ Las normas por principios, a diferencia de las normas por reglas, no imponen acciones de conformidad con la norma, sino una *“toma de posición”*, ante una situación determinada, no necesariamente *a priori* conocida, sino eventual, en tanto que el Positivismo Jurídico considera que las normas de principios son vagas por contener solo aspiraciones ético-políticas, buenas intenciones o promesas.

³⁵ GIL Rendón, Raymundo. <<El Neoconstitucionalismo y los Derechos Fundamentales>>, en *Revista Quid Iuris*, México, ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, año 6, volumen 12, p.43, 50-56. <<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/qdiuris/cont/12/cnt/cnt3.pdf>> fecha de consulta, [27-03-2016].

³⁶ Idem, citado por GIL Rendón, Raymundo, pp. 57-58.

- g) *“La búsqueda de la certeza jurídica se vuelve más exigente y difícil; se apoya principalmente en la calidad de la argumentación.”*
- h) *“Las normas jurídicas se interpretan desde la Constitución.”*
- i) *“El juez constitucional, en ocasiones se coloca por encima del legislador, (legislador negativo, según Kelsen) y lo desplaza, lo que pone en cuestión su legitimidad democrática.”*
- j) *“Se intenta poner fin con las técnicas de la argumentación, a la discrecionalidad judicial, en el sentido en que había sido entendida por Kelsen y Hart.”*
- k) *“No hay neutralidad ni avaloratividad en el derecho”.*

Otras corrientes de pensamiento, con gran desarrollo en Estados Unidos de América, son las utilitaristas, se trata de la concepción ética predominante en la actualidad en aquél país y con muchos representantes de la misma en otros países.

El utilitarismo postula la promoción de las acciones y conductas que producen el mayor grado de beneficio y felicidad. A diferencia de la deontología kantiana, el utilitarismo viene a ser un referente moral simple, fácil de aplicar en cualquier ocasión.

Por ello el Análisis Económico del Derecho, (AED), vertiente del Pragmatismo Jurídico Norteamericano, aplica conceptos de la Teoría Económica al Derecho, como el de la “utilidad”, “reducción de costos de transacción”, “máximo beneficio” y “eficiencia” a las normas jurídicas.

El principal exponente del Análisis Económico del Derecho, Richard Posner³⁷, (único abogado en la historia en obtener el Premio Nobel de Economía) escribió el 2 de septiembre del 2002 en el periódico *"The New Republic"* que:

"Si lo que está en juego es suficientemente importante, la tortura es concebible. Quien tenga dudas al respecto, no puede ocupar un cargo de responsabilidad. Si la tortura es la única forma de obtener informaciones indispensables para prevenir la explosión de una bomba atómica en Times Square, pues se debe recurrir a ella."

Lo anterior demuestra que el AED, presenta una posición moral específica que dependiendo del cristal con que se mire, se contrapone a la moral del Derecho de los Derechos Humanos, es decir la utilidad del pragmatismo jurídico se impone al concepto de dignidad humana, de modo que las jerarquías axiológicas y representaciones morales de ambas corrientes difieren entre sí.

Las distintas morales del AED y del Derecho de los Derechos Humanos, no son autónomas, ni personales. El AED se nos presenta como un método idóneo para maximizar la eficiencia de las normas que conforman el Derecho de los Derechos Humanos, sin embargo se trata de un método que en realidad se contrapone a las bases morales que fundamentan la universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos.

No existe una sola fundamentación filosófica de los derechos humanos, sino que hay múltiples; su positivización no solo está presente en las famosas declaraciones de Independencia de Estados Unidos y de Derechos del Hombre y el Ciudadano francesa, sino que también son resultado de las revoluciones de muchas partes del mundo, como la Mexicana de 1910, la Bolchevique de 1917, y de movimientos obreros, campesinos, de reivindicación de los derechos de las mujeres, indígenas, jóvenes, homosexuales, migrantes, minorías étnicas, y por supuesto las guerras mundiales.

³⁷ Citado por MERGIER, Anne Marie, <<Ideología de la Tortura>>, *Semanario Proceso*, México, 23 de mayo de 2004, Núm. 1438, p.57.

Cualquiera que sea la postura que se elija para fundamentar los derechos humanos en la actualidad, debemos considerar que representan un conjunto de exigencias éticas mínimas que han sido universalmente aceptadas³⁸ a lo largo de la historia y que consecuentemente han sido recogidos en los distintos instrumentos internacionales de derechos humanos así como en las constituciones y ordenes normativos de las democracias modernas.

Los factores que en algunos países como México, repercuten negativamente en el reconocimiento de los derechos humanos de las y los policías, parten de la ignorancia, de prejuicios histórico-sociales en contra de los servidores públicos responsables de hacer cumplir la ley y en antivalores trans-generacionales como la idea y práctica de que sus necesidades pueden ser resueltas por el llamado “botín de guerra”, la “mordida”, y otras formas de corrupción, afianzadas por la contracultura que impide transformar sus horizontes pro justicia social.

Uno de los principales problemas de los derechos humanos y en especial de los policiales no consiste solamente en justificarlos, sino en protegerlos, es decir no se trata de encontrar un fundamento de los derechos que actualmente tienen las y los policías sino de aquellos derecho que se deberían tener. Para aquellos derechos que ya les son reconocidos basta con hallar la norma positivizada que les da validez, y en el supuesto segundo es menester fundar la legitimidad de la reivindicación de los derechos humanos de las y los policías a través de las razones que en justicia les corresponden con el fin de convencer a los hacedores de políticas públicas y a los legisladores de la necesidad de reconocerlos u otorgarlos (según la postura filosófica) y protegerlos.

1.5 Alcances y usos semánticos relacionados con los Derechos Humanos

³⁸ LÓPEZ Sánchez, Rogelio, <<Fundamentación iusfilosófica de los Derechos Humanos>>, *V-Lex México, Información Jurídica Inteligente*, Núm. 8, abril 2009, <<http://vlex.com/vid/fundamentacion-iusfilosofica-humanos-58043502>> fecha de consulta [08-02-2016].

El Profesor Antonio Enrique Pérez Luño,³⁹ señala la conveniencia de explicar los alcances y usos semánticos de las distintas denominaciones que en la *praxis* lingüística se encuentran relacionadas con los derechos humanos.

En principio Pérez Luño distingue entre derechos humanos y derechos naturales, recordando que los iusnaturalistas consideran que los primeros son una extensión de los segundos, cuestión a la que los positivistas se oponen. Sin embargo coincidimos al igual que Pérez Luño, en que la explicación de Thomas Paine⁴⁰ es la más clara: Los derechos humanos son la conjunción de los derechos naturales es decir:

“...aquellos que le corresponden al hombre por el mero hecho de existir” y los derechos civiles “aquellos que le correspondan al hombre por el hecho de ser miembro de la sociedad.”

En cuanto el término derechos fundamentales, utilizado por vez primera por los franceses en su Declaración de 1789 y posteriormente en Alemania, según Messner⁴¹, son los derechos humanos positivizados en las constituciones estatales esto es, cuando nos referimos a los derechos fundamentales hacemos alusión a aquellos derechos humanos que se encuentran plasmados, reconocidos y vigentes a nivel interno, mientras que el vocablo derechos humanos es utilizado más bien en los distintos instrumentos internacionales especializados en la materia.

Por su parte, Pérez Luño,⁴² señala que los derechos públicos subjetivos son la autolimitación estatal en beneficio de determinadas esferas de interés privado. Se trata de una concepción acuñada en Alemania en el siglo XIX, y que surge para ubicar

³⁹ PÉREZ Luño, Antonio Enrique, *Delimitación Conceptual de los Derechos Humanos*, en Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución, Editorial Tecnos, S.A. 1991, Madrid, España, p. 29. <http://132.247.1.49/mujeres/menu_superior/Doc_basicos/5_biblioteca_virtual/1_d_h/30.pdf> fecha de consulta [12-04-2014].

⁴⁰ PAINE, Thomas, *Los derechos del Hombre*, traducción al castellano de FERNÁNDEZ DE CASTRO J.A. y MUÑOZ MOLINA T., México, ed. Fondo de Cultura Económica, 1944, p. 61.

⁴¹ MESSNER, Johannes, *Ética Social, Política y Económica a la luz del Derecho Natural*, Madrid, ed. Rialp, 1ª edición, 1967, p. 53.

⁴² PÉREZ Luño, Antonio Enrique, *Op. Cit.* p. 33.

a los derechos humanos en un esquema netamente positivista, en el marco del Estado Liberal y ampliada al Estado Social de Derecho.

En el Estado Liberal de Derecho los derechos públicos subjetivos se encuadran perfectamente porque se traducen en actos privados oponibles a los actos de la autoridad pública quien debe abstenerse de interferir contra aquellos. Pero esto, sólo es aplicable en cuanto a los derechos humanos de primera generación, aquellos donde el deber del Estado es respetar ese ámbito de derechos reconocidos a los particulares, sin embargo tan pronto se hace extensivo a los derechos humanos de segunda generación, no puede aplicarse la no injerencia del Estado, ya que por el contrario en el Estado Social Democrático de Derecho, la conducta de éste, considerando las asimetrías sociales, debe consistir en promover las condiciones para su goce y disfrute.

Los derechos subjetivos surgen de las normas jurídicas contenidas en la Constitución, en las leyes o en los convenios y contratos, y en síntesis son las facultades o prerrogativas que tienen las personas de hacer valer sus propios derechos, poner límites a los derechos de terceros y a exigir el cumplimiento u observancia de cualquier asunto, de conformidad a lo dispuesto precisamente por las normas jurídicas.

Para Georg Jellinek⁴³, en su obra "*Sistema dei diritti pubblici subbiettivi*" señala que el derecho subjetivo es una potestad de la voluntad individual que es reconocida por el Estado a través del derecho objetivo, o bien una facultad de dominio que es otorgada a los individuos por el propio ordenamiento positivo.

Sin embargo Rudolf Von Ihering,⁴⁴ cuestiona esta idea, y señala que la voluntad no es la esencia de los derechos subjetivos, sino el interés, en específico el "*interés protegido por la ley*" (Teoría del Interés), es decir aprovechar, y no únicamente desear,

⁴³ Citado por OTERO León, Lourdes, PÉREZ Rodríguez, Cristina, FERRARI Nieto Enrique, ENRRÍQUEZ Sánchez José María, en *Repensar los Derechos Humanos en una Sociedad Globalizada*, ed. Universidad Nacional de Educación a Distancia de España y Ediciones Universidad de Valladolid, Madrid, 1ª edición, 2016, p. 34-35.

⁴⁴ IHERING, Von Rudolf Caspar, *La Lucha por el Derecho*, México, ed. Porrúa, 7ª. Edición Facsimilar, 2014, p. 52.

ello basado en los casos en que la voluntad está viciada, limitada o inexistente, como en el caso los enfermos mentales y los niños.

Jellinek acepta los cuestionamientos de Ihering y modifica su concepción anterior con los aportes de la Teoría del Interés de Ihering y elabora otra de tipo ecléctico, señalando que en los derechos subjetivos, además de la voluntad, se requiere de un contenido específico, concluyendo que el derecho subjetivo es la potestad de la voluntad humana orientada a un bien o interés, reconocido y protegido por el orden normativo positivizado y agrega que el derecho público subjetivo consiste en: *“la capacidad de poner en movimiento normas jurídicas en interés individual.”*

El Doctor Jellinek, profesor de las universidades de Viena, Basilea y Heidelberg, explica los derechos públicos subjetivos desde una perspectiva formal y otra material. En el primer caso se trata de pretensiones jurídicas que derivan de la personalidad. En el segundo supuesto son los que pertenecen al individuo por ser parte del Estado, de modo que la fuente de los derechos públicos subjetivos es el Estado y el instrumento a través del cual se crean es el derecho objetivo.

No obstante lo anterior también August Thon,⁴⁵ desarrolla la Teoría de la Protección, que rebate la Teoría del Interés diciendo que lo esencial del derecho subjetivo no es el interés, sino protegerlo.

El Maestro Humberto Noguera Alcalá⁴⁶ comenta que el reconocimiento por parte del Estado de los derechos públicos subjetivos desde la concepción de Jellinek, es posible atento a la teoría de la autolimitación del Estado, el cual no solo reconoce las facultades de las personas, sino que, además se autoimpone el deber de actuar garantizando los derechos individuales.

⁴⁵ ALESSANDRI R. Arturo, SOMARRIVA U, Manuel, VODANOVIC H. Antonio, *Tratado de Derecho Civil, Partes Preliminar y General*, Tomo Primero, Santiago, ed. Editorial Jurídica de Chile, 1ra. Edición de, (Sexta de la Obra), 1998, p. 308.

⁴⁶ NOGUERA Alcalá, Humberto, *Consideraciones sobre la denominación de los derechos como derechos subjetivos públicos, libertades públicas, derechos humanos, derechos constitucionales o derechos fundamentales*, s.l.i., s.e., p. 55-58 <<http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/3/1094/4.pdf>> fecha de consulta [10-02-2015]

Para Hans Kelsen⁴⁷ los derechos subjetivos se diluyen con el derecho objetivo, porque este es el derecho positivo, los primeros no pueden existir antes de los segundos, de modo que el derecho subjetivo es parte del derecho objetivo pero independiente, no deriva de él su validez y le precede en el tiempo, por ello el derecho subjetivo es la potestad de exigir se aplique la coacción legítima del Estado quien es el titular del orden jurídico público, contra quien incurre en la comisión de una conducta antijurídica. Dice Kelsen: *“mientras un derecho subjetivo no ha sido garantizado por el orden jurídico, no es todavía tal derecho subjetivo.”*

Respecto del concepto de Garantías Individuales, el Maestro Ignacio Burgoa⁴⁸ nos enseña que el mismo se forma considerando los elementos siguientes:

- *“Relación jurídica de supra a subordinación entre el gobernado (sujeto activo) y el Estado y sus autoridades (sujetos pasivos).”*
- *“Derecho público subjetivo que emana de dicha relación en favor del gobernado” (objeto).”*
- *“Obligación correlativa a cargo del Estado y sus autoridades, consistente en respetar el consabido derecho y en observar o cumplir las condiciones de seguridad jurídica del mismo (objeto).”*
- *“Previsión y regulación de la citada relación por la Ley Fundamental (fuente).”*

Con base en lo anterior, Burgoa distingue derechos humanos y garantías individuales, explicando que los primeros *“son potestades inseparables e inherentes a su personalidad; son elementos propios y consubstanciales de su naturaleza como ser racional, independientemente de la posición jurídico-positiva en que pudiera estar colocado el Estado y sus autoridades, en cambio, las garantías individuales equivalen a la consagración jurídico-positiva de esos elementos, en el sentido de investirlos de*

⁴⁷ KELSEN, Hans, *Teoría General del Derecho y del Estado*, México, ed. Universidad Nacional Autónoma de México, Textos Universitarios, 4ª reimpresión 1988 de la 2da. Edición 1958, p. 93.

⁴⁸ BURGOA Orihuela, Ignacio, *Las Garantías Individuales*, México, ed. Porrúa, 41ª edición, 1ra reimpresión, 2011, p. 187.

obligatoriedad e imperatividad para atribuirles respetabilidad por parte de las autoridades estatales y del Estado mismo.”

El término “Libertades Públicas” fue utilizado por las constituciones francesas de 1793, 1814, la de 1852, y hasta nuestros días los ordenamientos franceses lo utilizan como sinónimo de los derechos humanos, sin embargo, la tesis contraria señala que no son lo mismo y refieren que las libertades públicas son derechos positivos que tienden a reconocer un cierto sector de autonomía en favor de los particulares.

Es decir, las libertades públicas sólo contemplan derechos humanos positivizados propios de la primera generación (civiles y políticos), y no a los derechos humanos de la segunda generación, (sociales, económicos y culturales) los cuales no se pueden estimar como libertades públicas.

Por último es menester repasar algunas de las definiciones de los derechos humanos.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos⁴⁹, los define como:

“...el conjunto de prerrogativas sustentadas en la dignidad humana, cuya realización efectiva resulta indispensable para el desarrollo integral de la persona. Este conjunto de prerrogativas se encuentra establecido dentro del orden jurídico nacional, en nuestra Constitución Política, tratados internacionales y las leyes.”

“El respeto hacia los derechos humanos de cada persona es un deber de todos. Todas las autoridades en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos consignados en favor del individuo.”

⁴⁹COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, *¿Qué son los derechos humanos?* <http://www.cndh.org.mx/Que_son_Derechos_Humanos> fecha de consulta [12-09-2013]

“De igual manera, la aplicación de los derechos humanos a la que se encuentran obligadas todas las autoridades se rige por los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.”

Como se desprende de lo anterior, el Ombudsman Nacional reconoce la dignidad como el valor fundamental de los derechos humanos y a estos como indispensables para el desarrollo integral de todas las personas.

El concepto de la CNDH es complementado con el deber ser de todas las personas, consistente en su respeto, y para las autoridades las obligaciones específicas de promoverlos, respetarlos, protegerlos y garantizarlos, ello en concordancia con lo dispuesto por el artículo 1º constitucional cuyo párrafo segundo dispone que:

“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.”

Si bien el concepto de la CNDH no incluye los deberes a cargo del Estado consistentes en prevenirlos, investigar los casos que impliquen alguna vulneración, aplicar las sanciones penales, administrativas y civiles que correspondan, y sobre todo reparar el daño ocasionado, se entiende que ello es consecuencia de las obligaciones sustantivas.

En cuanto a la Organización de las Naciones Unidas,⁵⁰ el concepto de derechos humanos que enarbola es el siguiente:

“Los derechos humanos son garantías esenciales para que podamos vivir como seres humanos. Sin ellos no podemos cultivar ni ejercer plenamente nuestras cualidades, nuestra inteligencia, talento y espiritualidad.”

⁵⁰ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, *La ONU y los derechos humanos, Portada ¿Qué son los derechos humanos?*, <<http://www.un.org/es/rights/overview/>> fecha de consulta [14-09-2013]

La Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos⁵¹, retoma la concepción del iusnaturalismo racional y señala que:

“Los derechos humanos son derechos inherentes a todos los seres humanos, sin distinción alguna de nacionalidad, lugar de residencia, sexo, origen nacional o étnico, color, religión, lengua, o cualquier otra condición. Todos tenemos los mismos derechos humanos, sin discriminación alguna. Estos derechos son interrelacionados, interdependientes e indivisibles.”

“Los derechos humanos universales están a menudo contemplados en la ley y garantizados por ella, a través de los tratados, el derecho internacional consuetudinario, los principios generales y otras fuentes del derecho internacional.”

“El derecho internacional de los derechos humanos establece las obligaciones que tienen los gobiernos de tomar medidas en determinadas situaciones, o de abstenerse de actuar de determinada forma en otras, a fin de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales de los individuos o grupos.”

Las definiciones de la ONU y de OACNUDH utilizan tanto aspectos del iuspositivismo moderado como del iusnaturalismo racional, la primera las equipara a garantías esenciales y la segunda como *sine qua non* de la persona humana, sin distinciones para todos.

Por lo que respecta al Poder Judicial de la Federación⁵² ha dispuesto que los derechos humanos son:

⁵¹ OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES PARA LOS DERECHOS HUMANOS, *¿Qué son los derechos humanos?*, <<http://www.ohchr.org/SP/Issues/Pages/WhatareHumanRights.aspx>> fecha de consulta [14-09-2013]

⁵²No. Registro 177,020, Tesis Aislada, Materia(s) Administrativa, Novena Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, t. XXII, octubre de 2005, Tesis I.15o.A.41 A, p. 2341, DERECHOS POLÍTICOS. REGLAS PARA DETERMINAR EN QUÉ SUPUESTOS PROCEDE EL JUICIO DE AMPARO CONTRA ACTOS QUE IMPLIQUEN UNA VIOLACIÓN A ESTE TIPO DE PRERROGATIVAS.

"... el conjunto de facultades, libertades y pretensiones de carácter civil, político, económico, social y cultural, incluidos los recursos y mecanismos de garantía de todas ellas, que se reconocen al ser humano, considerado individual y colectivamente".

Aun cuando la definición se encuentra contenida en una tesis de la Novena Época, anterior a la reforma constitucional en materia de derechos humanos del 2011, su contenido continúa siendo absolutamente válido, y llama la atención la consideración individual y colectiva del ser humano, lo cual amplía los alcances de los derechos humanos, incluida la pretensión de justiciabilidad de aquellos de segunda y tercera generación.

Regresando al Maestro Antonio Enrique Pérez Luño⁵³, nos dice que los derechos humanos deben comprenderse como:

"...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 jurídicos a nivel nacional e internacional".

Para nosotros los derechos humanos, son el conjunto de prerrogativas inherentes a las personas, necesarios e indispensables para su desarrollo integral, se encuentran reconocidos en la Constitución, en los Tratados Internacionales y en las leyes reglamentarias, se caracterizan por ser imprescriptibles, interdependientes, inalienables, indivisibles, progresivos y universales.

El Estado tiene la obligación de respetarlos, promoverlos, protegerlos, además de prevenir, investigar y sancionar su transgresión, en cuyo caso debe reparar los agravios de manera ejemplar y bajo los estándares internacionales. Los Estados deben positivizar los derechos humanos y los mecanismos que los garanticen, así como autorizar que los administradores de justicia para que, en ejercicio de su función

⁵³ PÉREZ Luño, Antonio Enrique, *Op Cit*, p. 28.

jurisdiccional, los puedan interpretar con base en los principios morales y éticos mínimos que salvaguarden la dignidad de las personas.

Con base en lo anterior podemos decir que los derechos humanos de las y los policías son el conjunto de prerrogativas, condiciones y recursos que deben ser reconocidos y otorgados por el Estado a los integrantes del gremio policial en razón de la importancia y trascendencia del servicio público que prestan y que les son indispensables para que individual y colectivamente salvaguarden su dignidad y autoridad moral, a fin de cumplir con su deber de servir y proteger a la comunidad bajo los principios de honradez, objetividad, profesionalismo, apego a la legalidad, eficiencia y observancia estricta de los de derechos humanos.

CAPÍTULO II

SISTEMAS DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

2.1 Sistema Mexicano de Protección de los Derechos Humanos

La propuesta de nuestra investigación consistente en crear un Ombudsman Policial deviene de la ausencia de mecanismos especializados y eficaces para la protección de los derechos humanos de las y los policías, por ello es necesario conocer las instituciones y leyes, que desde los ámbitos jurisdiccional y administrativo, se han creado en diferentes momentos y contextos, los cuales han conformado un Sistema de Protección que desafortunadamente ha dejado fuera de sus prioridades el respeto y salvaguarda debida de la dignidad policial, al tiempo de exigir de sus integrantes, una actuación apegada a los estándares nacionales e internacionales más altos de derechos humanos.

Para comenzar conviene recordar que los tres primeros párrafos del artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reformado el 10 de junio de 2011, contienen los elementos que sientan las bases del Sistema Mexicano de Protección y Garantía de los Derechos Humanos.

A partir de esa reforma todas las autoridades, se encuentran obligadas a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, tanto los que se encuentran reconocidos en la Constitución como aquellos que se encuentran en los tratados internacionales ratificados por el Senado de la República.

Dicho precepto literalmente dispone:

“Artículo 1º. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su

protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.”

“Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.”

“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.”

De la transcripción realizada, se desprenden algunos de más importantes aspectos que significaron un cambio de paradigma en el orden jurídico nacional, que son:

- a) El Principio Pro Persona
- b) Conformación de un Bloque de Constitucionalidad
- c) La Interpretación Conforme
- d) El Control Difuso de Constitucionalidad y Convencionalidad

En cuanto al Principio Pro Persona, contenido en el párrafo segundo, se trata de un criterio de interpretación favorable que debe servir de guía a todos los operadores del sistema de justicia al momento de emitir sus resoluciones.

Las autoridades jurisdiccionales responsables de aplicar el principio pro-persona, debe buscar la que sea más conforme a dicho principio, pero cuando se trate de pronunciarse respecto de los límites a los derechos humanos, debe interpretar pero de manera restringido, esto es de la manera en que menos se afecte a la persona.

Una de las primeras definiciones del principio pro persona, se dio en la Corte Interamericana de Derechos Humanos, a través del voto del Juez Rodolfo E. Piza Escalante⁵⁴, quien afirmó que se trata de un:

“...criterio fundamental...impone la naturaleza misma de los derechos humanos, la cual obliga a interpretar extensivamente las normas que los consagran o amplían y restrictivamente las que los limitan o restringen...conduce a la conclusión de que exigibilidad inmediata e incondicional es la regla y su condicionamiento la excepción.”

Una definición posterior y que ha sido la base de múltiples estudios académicos en el hemisferio latinoamericano, fue la realizada por la profesora Mónica Pinto⁵⁵ quien definió el principio *pro homine* (hoy pro persona) como:

“...criterio hermenéutico que informa todo el derecho de los derechos humanos, en virtud del cual se debe acudir a la norma más amplia, o a la interpretación más extensiva, cuando se trata de reconocer derechos protegidos e, inversamente, a la norma o a la interpretación más restringida cuando se trata de establecer restricciones permanentes al ejercicio de los derechos o su suspensión extraordinaria. Este principio coincide con el rasgo fundamental del derecho de los derechos humanos, esto es, estar siempre a favor del hombre.”

Ambas definiciones reconocen que cuando en un asunto estén implicados derechos humanos debe prevalecer la protección de la persona y no la desprotección que pudiese resultar de la aplicación de criterios de formalidad.

⁵⁴Opinión Consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, EXIGIBILIDAD DEL DERECHO DE RECTIFICACIÓN O RESPUESTA (Arts. 14.1, 1.1 y 2 Convención Americana Sobre Derechos Humanos), número, OC-7/86 del 29 de agosto de 1986, serie A, número 7, párrafo 36, *“Opinión Separada del Juez Rodolfo E. Piza Escalante”*

⁵⁵ PINTO, Mónica, *El principio pro homine. Criterios de hermenéutica y pautas para la regulación de los derechos humanos* en ABREGÚ Martín y COURTIS Christian (compiladores) de *La aplicación de los tratados sobre derechos humanos por los tribunales locales*, Buenos Aires, Editores del Puerto, 1997, p. 163.

Lo anterior se inscribe en los planteamientos de Robert Alexi⁵⁶ cuando señala que las normas de derechos humanos *“ordenan que algo sea realizado en la mayor medida posible, dentro de las posibilidades jurídicas y reales existentes”*.

Por su parte la Convención Americana de Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica, en su artículo 29, previene que ninguna disposición de ese instrumento regional, vinculante para nuestro país, puede ser interpretada en el sentido de:

- a) *“Permitir a alguno de los Estados Partes, grupo o persona, suprimir el goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Convención o limitarlos en mayor medida que la prevista en ella;”*
- b) *“Limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados Partes o de acuerdo con otra convención en que sea parte uno de dichos Estados;”*
- c) *“Excluir otros derechos y garantías que son inherentes al ser humano o que se derivan de la forma democrática representativa de gobierno, y”*
- d) *“Excluir o limitar el efecto que puedan producir la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y otros actos internacionales de la misma naturaleza.”*

Con base en lo dispuesto en el artículo 29 de la Convención y del propio objetivo del tratado, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha concluido que los principios de interpretación de los derechos humanos son el principio *pro personae* y el principio de interpretación evolutiva. El primero partiendo de la protección eficaz de la persona y el segundo considerando que la interpretación de los tratados debe realizarse contextualizando el tiempo y circunstancias presentes.

⁵⁶ Citado por ATIENZA, Manuel en *Robert Alexi, Teoría de los Derechos Fundamentales*, traducción de Ernesto Garzón Valdez, Ernesto, Madrid, s.l.i., Colección el Derecho y la Justicia, 34-1993-607, p. 242, <file:///C:/Users/23-b030%20%20%201012296416/Downloads/RCEC_17_239.pdf> fecha de consulta [24-02-2015].

Favorecer en todo momento la protección más amplia para las personas, es en síntesis el significado del principio pro-persona, pero su aplicación, como hemos visto, no resulta sencilla. Los supuestos en el razonamiento de la interpretación conforme son el Supuesto de Inconformidad y el Supuesto de Conformidad Múltiple.

El Supuesto de Inconformidad se presenta cuando no es posible encontrar un sentido para el texto bajo estudio que sea compatible con el parámetro de conformidad y en consecuencia el intérprete decide inaplicar la norma bajo estudio (norma inconforme).

En cambio, el Supuesto de Conformidad Múltiple, se aplica cuando se encuentran varias alternativas interpretativas y en consecuencia el intérprete empleará el principio Pro-Persona, para orientar su preferencia hacia la alternativa interpretativa más favorable para la persona (norma conforme y más favorable).

Obvio es que la norma conforme se presenta cuando se presenta una sola interpretación compatible.

Las restricciones permitidas, de acuerdo con el artículo 30 de la Convención Americana, al goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidas en la misma, no pueden ser aplicadas sino conforme a leyes que se dictaren por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas.

Los controles de constitucionalidad se pueden clasificar en políticos y judiciales. En el control de tipo político la inconstitucionalidad la estudia un órgano que muchas veces juzga la conveniencia y oportunidad de invalidar un acto de autoridad. En tanto que en el control de tipo judicial se busca una resolución objetiva sobre la conformidad de dicho acto con las normas constitucionales y se encarga a órganos jurisdiccionales. Para los efectos del control judicial es menester revisar la interpretación realizada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), expresada en el célebre asunto

“*Consulta a Trámite Varios 912/2010*⁵⁷”, el cual constituye el más importante referente sobre el cambio de paradigma acontecido en México respecto de la forma de control

⁵⁷ No. Registro 23183, Ejecutoria, Novena Época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro I, octubre de 2011, Tomo I, página 313. (Varios 912/2010 del 14 de julio de 2011), CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS. EL MECANISMO RELATIVO DEBE SER ACORDE CON EL MODELO GENERAL DE CONTROL ESTABLECIDO CONSTITUCIONALMENTE, EL CUAL DERIVA DEL ANÁLISIS SISTEMÁTICO DE LOS ARTÍCULOS 1o. Y 133 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. CUANDO EL ESTADO MEXICANO HA SIDO PARTE EN UNA CONTROVERSIA O LITIGIO ANTE LA JURISDICCIÓN DE AQUÉLLA, LA SENTENCIA QUE SE DICTA EN ESA SEDE, JUNTO CON TODAS SUS CONSIDERACIONES, CONSTITUYE COSA JUZGADA Y CORRESPONDE EXCLUSIVAMENTE A ESE ÓRGANO JURISDICCIONAL EVALUAR TODAS Y CADA UNA DE LAS EXCEPCIONES FORMULADAS PARA EL ESTADO MEXICANO, YA SEA QUE ESTÉN RELACIONADAS CON LA EXTENSIÓN DE LA COMPETENCIA DE DICHA CORTE O CON LAS RESERVAS Y SALVEDADES FORMULADAS POR AQUÉL.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. LA JURISPRUDENCIA QUE EMITE, DERIVADA DE LAS SENTENCIAS EN DONDE EL ESTADO MEXICANO NO FIGURA COMO PARTE, TENDRÁ EL CARÁCTER DE CRITERIO ORIENTADOR DE TODAS LAS DECISIONES DE LOS JUECES MEXICANOS, PERO SIEMPRE EN AQUELLO QUE LE SEA MÁS FAVORECEDOR A LA PERSONA, DE CONFORMIDAD CON EL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, CUYA REFORMA SE PUBLICÓ EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 10 DE JUNIO DE 2011, PARTICULARMENTE EN SU PÁRRAFO SEGUNDO.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. LAS RESOLUCIONES PRONUNCIADAS POR ESTA INSTANCIA INTERNACIONAL CUYA JURISDICCIÓN HA SIDO ACEPTADA POR EL ESTADO MEXICANO, SON OBLIGATORIAS PARA TODOS LOS ÓRGANOS DE ÉSTE EN SUS RESPECTIVAS COMPETENCIAS, AL HABER FIGURADO COMO ESTADO PARTE EN UN LITIGIO CONCRETO.

DELITOS CONTRA LA DISCIPLINA MILITAR. EL ARTÍCULO 57, FRACCIÓN II, DEL CÓDIGO DE JUSTICIA MILITAR ES INCOMPATIBLE CON LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 13 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, ESTE ÚLTIMO INTERPRETADO A LA LUZ DE LOS ARTÍCULOS 2 Y 8.1 DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS, PORQUE AL ESTABLECER AQUÉLLOS NO GARANTIZA A LOS CIVILES O A SUS FAMILIARES QUE SEAN VÍCTIMAS DE VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS, QUE PUEDAN SOMETERSE A LA JURISDICCIÓN DE UN JUEZ O TRIBUNAL ORDINARIO.

DERECHOS HUMANOS. CONFORME AL ARTÍCULO 1o. CONSTITUCIONAL, REFORMADO POR DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 10 DE JUNIO DE 2011, TODAS LAS AUTORIDADES DEL ESTADO MEXICANO, DENTRO DEL ÁMBITO DE SUS COMPETENCIAS, ESTÁN OBLIGADAS A VELAR NO SÓLO POR AQUELLOS CONTENIDOS TANTO EN LOS INSTRUMENTOS INTERNACIONALES FIRMADOS POR ÉSTE, SINO TAMBIÉN POR LOS CONTEMPLADOS EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, ADOPTANDO LA INTERPRETACIÓN MÁS FAVORABLE AL DERECHO HUMANO DE QUE SE TRATE.

FUERO MILITAR. NO PODRÁ OPERAR BAJO NINGUNA CIRCUNSTANCIA FRENTE A SITUACIONES QUE VULNEREN DERECHOS HUMANOS DE CIVILES, EN TANTO QUE EL PÁRRAFO SEGUNDO DEL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL DISPONE QUE LAS NORMAS RELATIVAS A TALES DERECHOS SE INTERPRETARÁN DE ACUERDO CON LO QUE ELLA ESTABLECE Y DE CONFORMIDAD CON LOS TRATADOS INTERNACIONALES DE LA MATERIA Y FAVORECIENDO EN TODO TIEMPO A LAS PERSONAS LA PROTECCIÓN MÁS AMPLIA.

JUECES DEL ESTADO MEXICANO. CONFORME AL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, ESTÁN FACULTADOS PARA INAPLICAR LAS NORMAS GENERALES QUE, A SU JUICIO, CONSIDEREN TRANSGRESORAS DE LOS DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA PROPIA LEY FUNDAMENTAL Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES DE LOS QUE MÉXICO SEA PARTE.

judicial de la constitucionalidad y convencionalidad de los derechos humanos, en la impartición de justicia y que solo fue posible como consecuencia de la sentencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso “*Radilla Pacheco vs México, Excepciones Preliminares, Fondo y Reparaciones, sentencia del 23 de noviembre de 2009*”.

La sentencia del Caso Radilla, no solo modificó la forma de administrar justicia en México sino también fue un antecedente fundamental para la reforma constitucional de derechos humanos de 2011.

El expediente Varios 912/2010, a su vez, tuvo como antecedente el diverso Varios 489/2010, que determinó que la Suprema Corte de Justicia de la Nación debía realizar una definición precisa sobre la obligatoriedad de las sentencias emitidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos así como de la participación del propio Poder Judicial de la Federación en la ejecución de esas sentencias, no obstante que en la *praxis* del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos, se condena a los Estados en general y no a una autoridad en lo particular, y en el caso del Estado Mexicano las resoluciones son notificadas al Poder Ejecutivo, a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Los aspectos resueltos en el expediente Varios 912/2010 fueron:

El reconocimiento de la competencia jurisdiccional de la Corte Interamericana de Derechos Humanos así como de sus criterios vinculantes y orientadores, dejando claramente establecido que la Suprema Corte de Justicia de la Nación no puede revisar las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en las que se condene al Estado Mexicano, en razón de que su cumplimiento es obligatorio, en

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. CARECE DE COMPETENCIA PARA ANALIZAR, CALIFICAR O DECIDIR SI UNA SENTENCIA DICTADA POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, ESTO ES, EN SEDE INTERNACIONAL, ES CORRECTA O INCORRECTA, O SI SE EXCEDE EN RELACIÓN CON LAS NORMAS QUE RIGEN SU MATERIA Y PROCESO, POR LO QUE COMO ÓRGANO DEL ESTADO MEXICANO ESTÁ OBLIGADA A ACATAR Y RECONOCER LA SENTENCIA EN SUS TÉRMINOS.

tanto que los demás criterios en los que México no sea parte condenada, contenidos en sentencias contra terceros países, solo tienen un carácter orientador.

En segundo término, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió que las obligaciones del Poder Judicial derivadas de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, solo se corresponderán aquellas que directamente recaigan en el ámbito de competencia de la SCJN, expresadas en el caso Radilla Pacheco.

Un tercer aspecto resuelto por la SCJN, consistió en el establecimiento de un control de convencionalidad *ex officio* implantando el modelo de control difuso de la constitucionalidad el cual debe ser aplicado por todos los jueces en nuestro país, con lo cual se instituye un control mixto, es decir el control difuso se complementa con el control centralizado de constitucionalidad, previamente existente y que no desaparece, el cual solo está a cargo del Poder Judicial Federal.

Otro aspecto relevante fue la restricción interpretativa del fuero militar, es decir la Suprema Corte de Justicia de la Nación retoma su facultad original y constitucional de dirimir conflictos de competencia entre el fuero militar y común, de modo que en los asuntos en que intervengan civiles y militares y estos últimos hubieren cometido delitos del fuero civil, deben ser, investigados, juzgados y condenados en el orden civil.

A través de dicha resolución se adoptaron medidas administrativas a cargo del Poder Judicial de la Federación, para la capacitación de todo el personal que interviene en la administración de justicia sobre la jurisprudencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, admisión, valoración y desahogo de pruebas circunstanciales, indicios y pruebas presuncionales, acordes con el debido proceso legal, sobre todo en materias como la desaparición forzada.

Los controles difusos de la constitucionalidad y la convencionalidad, previstos en el artículo 1º, implican que todos los órganos jurisdiccionales de nuestro país están

facultados para tutelar los derechos humanos, a diferencia del control centralizado que como su nombre lo indica, incluye mecanismos de control judicial concentrado, es decir solamente algunos tribunales tienen facultades especializadas para garantizar el cumplimiento de los derechos humanos y demás disposiciones constitucionales.

Con posterioridad la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha precisado en otros criterios el control de convencionalidad y constitucionalidad, destacando los siguientes:

“La autoridad judicial, para ejercer el control ex officio en los términos establecidos en el expediente Varios 912/2010 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, debe asegurarse que se ha actualizado la necesidad de hacer ese tipo de control, es decir, en cada caso debe determinar si resulta indispensable hacer una interpretación conforme en sentido amplio, una en sentido estricto o una inaplicación, lo cual ocurre cuando se está en presencia de una norma que resulta sospechosa o dudosa de cara a los parámetros de control de los derechos humanos. De este modo, cuando una norma no genera sospechas de invalidez para el juzgador, por no parecer potencialmente violatoria de derechos humanos, entonces no se hace necesario un análisis de constitucionalidad y convencionalidad exhaustivo, porque la presunción de constitucionalidad de que gozan todas las normas jurídicas no se ha puesto siquiera en entredicho. Lo anterior es así, porque como se señaló en el citado expediente Varios, las normas no pierden su presunción de constitucionalidad sino hasta que el resultado del control así lo refleje, lo que implica que las normas que son controladas puedan incluso salvar su presunción de constitucionalidad mediante la interpretación conforme en sentido amplio, o en sentido estricto.”⁵⁸

A mayor abundamiento nuestro Máximo Tribunal señaló que:

“La obligación de ejercer el control ex officio de constitucionalidad y convencionalidad de una norma se actualiza aun en aquellos casos en los que el derecho humano de

⁵⁸ No. Registro: 2010954, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Materia(s): Común, Décima Época, Instancia: Primera Sala, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 27, Febrero de 2016, Tomo I, Tesis: 1a./J. 4/2016 (10a.), Página: 430, CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO. CONDICIONES GENERALES PARA SU EJERCICIO.

que se trate esté regulado en la propia Constitución Federal. Lo anterior, porque el Tribunal Pleno, al resolver el expediente Varios 912/2010, no hizo esa acotación, ni determinó que el control ex officio fuera una cuestión de subsidiariedad, sino que más bien recalcó que los jueces y todas las autoridades del país estaban obligados a velar por los derechos humanos y que esa vigilancia se traducía, en el caso de los juzgadores, en un problema interpretativo; para ello, se requiere que lleven a cabo efectivamente ese control en aquellos casos en los que la norma que se va a aplicar despierte sospechas para la autoridad aplicadora o sea señalada por el interesado como violatoria de derechos en el juicio de amparo; en esos supuestos, deberá además llevar a cabo el ejercicio en los tres pasos que indica el expediente Varios 912/2010: interpretación conforme en sentido amplio, interpretación conforme en sentido estricto y, en su caso, inaplicación.”⁵⁹

El sistema de control judicial centralizado se encomienda a un solo órgano jurisdiccional, la resolución de inconstitucionalidad tiene efectos generales directos, el estudio de inconstitucionalidad se da en un proceso distinto a aquel que originó el acto que se impugna, y para ejercerlo, el tribunal debe ser instado por la parte interesada en demanda *ex profeso*.

En el sistema de control judicial difuso, todos los órganos judiciales pueden llevar a cabo el control de la constitucionalidad, lo resuelto tiene efectos directos entre las partes del proceso y como precedente en otros asuntos, el estudio de inconstitucionalidad se da dentro del mismo proceso en que se originó el acto que se impugna, aunque se trate de diversas instancias y el tribunal puede ejercerlo oficiosamente aunque las partes no hayan invocado la inconstitucionalidad.

En México operan Mecanismos de Control Centralizados y Mecanismos de Control Difusos por lo que se puede afirmar que en realidad existe un Sistema Mixto de Control de Constitucionalidad y Convencionalidad.

⁵⁹ Registro: 2009179, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Materia(s): Común, Décima Época, Instancia: Primera Sala, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 18, Mayo de 2015, Tomo I, Tesis: 1a./J. 38/2015 (10a.), Página: 186, CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO. NO ES UNA CUESTIÓN DE SUBSIDIARIEDAD, POR LO QUE DEBE LLEVARSE A CABO AUN CUANDO EL DERECHO HUMANO DE QUE SE TRATE ESTÉ CONTENIDO EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

Entre los Mecanismos de Control Centralizado se encuentran las Controversias Constitucionales, la Acción de Inconstitucionalidad, el Juicio de Amparo, el Juicio Político, la Revisión Constitucional Electoral y el Procedimiento de Queja ante las Comisiones de Derechos Humanos.

Los Mecanismos de Control Difuso lo realizan todos los jueces y todas las autoridades, y ello fue consecuencia de las cuatro sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en las que se condena a todos los jueces mexicanos a ejercer control de Convencionalidad de manera oficiosa y dentro de sus respectivas competencias, aunado por supuesto a la reforma constitucional de derechos humanos.

Estas fueron las causas del cambio de paradigma y por lo tanto nuestro Máximo Tribunal, tuvo que dejar sin efectos las tesis jurisprudenciales tradicionales que impedían el control difuso de constitucionalidad a los jueces y tribunales locales, expresada en la solicitud de modificación de jurisprudencia 22/2011⁶⁰ donde textualmente resolvió: *“Único: Han quedado sin efectos las tesis jurisprudenciales números P./J 73/99 y P./J.74/99 con los rubros: “CONTROL JUDICIAL DE LA CONSTITUCIÓN ES ATRIBUCIÓN EXCLUSIVA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN” y “CONTROL DIFUSO DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS GENERALES NO LO AUTORIZA EL ARTÍCULO 133 DE LA CONSTITUCIÓN”* conclusión a la que se arribó en virtud del marco constitucional generado con motivo de la entrada en vigor del Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011.

El modelo de control de convencionalidad y constitucionalidad que estableció la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el expediente Varios 912/2010, establece el siguiente esquema para su aplicación:

⁶⁰ No. Registro 23222, Décima Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Pleno, Libro III, diciembre de 2011, Tomo I, p. 536. CONTROL DIFUSO. SOLICITUD DE MODIFICACIÓN DE JURISPRUDENCIA.

“1) Los jueces del Poder Judicial de la Federación, al conocer de controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad y de amparo, pueden declarar la invalidez de las normas que contravengan la Constitución Federal y/o los tratados internacionales que reconozcan derechos humanos; 2) Los demás jueces del país, en los asuntos de su competencia, podrán desaplicar las normas que infrinjan la Constitución Federal y/o los tratados internacionales que reconozcan derechos humanos, sólo para efectos del caso concreto y sin hacer una declaración de invalidez de las disposiciones, y 3) Las autoridades del país que no ejerzan funciones jurisdiccionales deben interpretar los derechos humanos de la manera que más los favorezca, sin que estén facultadas para declarar la invalidez de las normas o para desaplicarlas en los casos concretos”.

Ahora bien, el expediente Varios 912/2010, estableció igualmente como debe llevarse a cabo la interpretación conforme⁶¹ a la que hace referencia el segundo párrafo del artículo 1º constitucional⁶²:

Primero: “...los jueces del país, al igual que las demás autoridades del Estado Mexicano, deben interpretar el orden jurídico a la luz y conforme a los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los cuales el Estado Mexicano sea parte, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.” (interpretación lato sensu)

⁶¹ Es la técnica utilizada para determinar el contenido normativo de un orden jurídico en general y de sus disposiciones jurídicas en particular. En la actividad interpretativa, conforme supone conformar o hacer conforme, adecuar o ajustar a algo. La conformidad o la inconformidad no se dan en la naturaleza del Derecho sino como propiedades que sólo el intérprete puede describir. La Interpretación conforme es la actividad que consiste en buscar explicaciones de varios textos, por lo menos de dos, que sean compatibles entre sí. En otras palabras, su objetivo consiste en identificar una o más interpretaciones conformes como resultado de la acción. La particularidad de la institucionalización del deber de interpretación conforme realizada por la reforma al artículo 1º constitucional radica en la definición del parámetro de la conformidad, es decir, de las normas a las cuales deberán conformarse otras normas. Como la conformidad es conformidad hacia alguna otra cosa, para desarrollar la actividad pertinente siempre será necesario identificar el parámetro respecto del cual se busca adecuar, ajustar y compatibilizar otro elemento normativo, el significado de otro texto legal.

⁶² Los elementos a considerar para realizar una interpretación conforme son el objeto de la interpretación, que no es otro que las normas de derechos humanos; la dirección del ajuste, o parámetro de conformidad, (conjuntiva, no disyuntiva, es decir simultáneamente), es decir, interpretar las normas de derechos humanos de conformidad con la constitución y los tratados internacionales, y el Principio “Pro Persona” donde el intérprete debe orientar la preferencia de las alternativas que más favorezcan y protejan a la persona.

Segundo: *“...cuando hay varias interpretaciones jurídicamente válidas, los jueces deben, partiendo de la presunción de constitucionalidad de las leyes, preferir aquella que hace a la ley acorde a los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los que el Estado Mexicano sea parte, para evitar incidir o vulnerar el contenido esencial de estos derechos”.* (interpretación *stricto sensu*)

Tercero: *En caso de que el juzgador no pueda construir un significado de la norma que sea compatible con el contenido de los derechos humanos constitucionales y convencionales, se deberá optar por inaplicar la disposición legal específica en el caso concreto, lo que no significa invalidar la norma o derogarla.*

En cuanto al problema de la jerarquización de las normas de derechos humanos contenidas en la Constitución y aquellas previstas en los tratados internacionales de derechos humanos, históricamente la SCJN ha realizado diversas interpretaciones, al artículo 133 de nuestra Ley Fundamental, que a la letra dice:

“Artículo 133: Esta constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los Estados.”

Respecto de los tratados internacionales de derechos humanos, la Suprema Corte de Justicia de la Nación,⁶³ ha establecido una jerarquía especial para ellos, como se desprende del siguiente criterio:

⁶³ Registro: 164509, Tipo de Tesis: Aislada, Materia(s): Común, (Superada por Contradicción), Novena Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXI, Mayo de 2010, Tesis: XI.1o.A.T.45 K, Página: 2079, TRATADOS INTERNACIONALES. CUANDO LOS CONFLICTOS SE SUSCITEN EN RELACIÓN CON DERECHOS HUMANOS, DEBEN UBICARSE A NIVEL DE LA CONSTITUCIÓN.

“Los tratados o convenciones suscritos por el Estado mexicano relativos a derechos humanos, deben ubicarse a nivel de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque dichos instrumentos internacionales se conciben como una extensión de lo previsto en esa Ley Fundamental respecto a los derechos humanos, en tanto que constituyen la razón y el objeto de las instituciones. Por lo que los principios que conforman el derecho subjetivo público, deben adecuarse a las diversas finalidades de los medios de defensa que prevé la propia Constitución y de acuerdo con su artículo 133 las autoridades mexicanas deben respetarlos, por lo que bajo ninguna circunstancia pueden ser ignorados por ellos al actuar de acuerdo a su ámbito competencial.”

Dicho criterio fue motivó la Contradicción de Tesis 293/2011⁶⁴, entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito, y el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, emitida el día 3 de septiembre de 2013, siendo ponente el Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea y Secretario Arturo Bárcena Zubieta.

En dicha Contradicción, la Corte resolvió que:

“...los derechos humanos contenidos en la constitución y en los tratados internacionales constituyen el parámetro de control de regularidad constitucional, pero cuando en la Constitución haya una restricción expresa al ejercicio de aquellos, se debe estar a lo que establece el texto constitucional.”

⁶⁴ No. Registro 2495, Décima Época, Pleno, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 5, abril de 2014, Tomo I, página 96, (CONTRADICCIÓN DE TESIS 293/2011 del 3 de septiembre de 2013) DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL.

JURISPRUDENCIA EMITIDA POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. ES VINCULANTE PARA LOS JUECES MEXICANOS SIEMPRE QUE SEA MÁS FAVORABLE A LA PERSONA.

Lo anterior ha sido considerado una contrarreforma en razón de que vuelve a subordinar las normas de derechos humanos contenidas en los tratados internacionales a lo señalado por la Constitución, ello a fin de dejar a salvo figuras notoriamente violatorias de los derechos humanos como el arraigo.

La Contradicción de Tesis referida apuntó que:

“...la Jurisprudencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos es vinculante para los jueces mexicanos, siempre que sea más favorable a la persona”.

El parámetro de control para favorecer la mayor protección a la persona, ha provocado dos posturas al respecto:

La primera se denomina Parámetro Segmentado, en ella el control de constitucionalidad y el control de convencionalidad suponen ejercicios normativos distintos y separados, autónomos, por lo que pueden diferenciarse en los casos en particular. En otras palabras, dependiendo de los argumentos y fundamentos en cada caso concreto, se opta por recurrir a un parámetro unitario, bien sea el de la Constitución y la interpretación del Poder Judicial Federal o bien el de los tratados internacionales y la interpretación de los organismos internacionales.

La segunda postura, se conoce como Parámetro Integrado, en la que como su nombre lo indica, conjunta los derechos humanos contemplados en el orden constitucional y los criterios jurisprudenciales de la SCJN, con aquellos reconocidos en los tratados internacionales, se trata de un solo parámetro, muy complejo para interpretar y aplicar todas las normas del sistema.

Una tercera postura sería un Parámetro Segmentado a partir del principio Pro-Persona, como referencia normativa, donde los tratados son el parámetro de control en los casos que establezcan una norma más favorable a la persona, es decir se invoca el principio pro-persona como criterio de preferencia normativa.

Atento a lo que referimos anteriormente respecto de la Contradicción de Tesis 293/2011, pareciera que se ha logrado imponer la primera postura, esto es, el Parámetro Segmentado, puesto que sostiene la preponderancia del principio de la supremacía constitucional, en tanto que el control de convencionalidad, solo es un ejercicio diferenciado que nunca podrá asimilarse al control de constitucionalidad, en otras palabras, el control de convencionalidad solo será procedente cuando la norma que sirva de parámetro no contradiga una disposición constitucional, siendo el fundamento el párrafo primero del artículo 1º y el 133 constitucionales y no como originalmente fue la intención en el expediente Varios 912/2010, ya que ahí se determinó que el artículo 1º constitucional debe leerse de manera conjunta con lo que dispone el artículo 133, estableciéndose un control de regularidad de las normas de nuestro sistema jurídico mexicano.

Respecto del concepto de “Bloque de Constitucionalidad”, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, no lo reconoce como tal, la idea tiene antecedentes en Europa y luego en América Latina, y se estudia desde dos ángulos:

En principio se puede otorgar jerarquía constitucional a todas aquellas normas de derechos humanos contenidas en leyes y reglamentos que no están en la Constitución y en el segundo supuesto, incorporando a los tratados internacionales y otras normas, principios y valores que protejan, promuevan y respeten a los derechos humanos.

En realidad no existe un significado unívoco sobre Bloque de Constitucionalidad, se designa así a una categoría jurídica del derecho internacional comparado, que implica a las normas, principios y valores que se estima cuentan con jerarquía constitucional aun cuando no aparecen textuales en la Constitución.⁶⁵

Los alcances y valor de estas normas que materialmente no se encuentran en la Constitución, se origina en la llamada “*cláusula de remisión*” que la propia Constitución

⁶⁵ RODRÍGUEZ Manzo, Graciela, ARJONA Estévez, Juan Carlos, FAJARDO Morales, Zamir, *Bloque de Constitucionalidad en México*, México, eds. Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 1ª edición, 2013, p. 17.

realiza, en su artículo 1º cuando señala en su segundo párrafo que todas las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la Ley Fundamental favoreciendo la protección más amplia de las personas y en la obligación de todas las autoridades observar los derechos humanos con base en los principios de universalidad, progresividad, interdependencia, e indivisibilidad.

2.1.1 Mecanismos Jurisdiccionales de Protección

A través de los mecanismos jurisdiccionales de protección de los derechos humanos en México, no ha sido posible reivindicar los derechos humanos de las y los policías, las resoluciones que a través de algunos de estos medios se han limitado por ejemplo el derecho a la sindicalización, también han determinado que el quehacer policial es de naturaleza administrativa y no laboral y por ende no se surten derechos que otros trabajadores si se les reconocen como el derecho a la reinstalación cuando existe un despido injustificado, el derecho al cobro de salarios caídos mientras dura un procedimiento contencioso laboral, por señalar solo algunos.

No obstante lo anterior, en el presente apartado realizamos una síntesis de los principales mecanismos jurisdiccionales de protección de los derechos humanos en México:

Como señalamos en el inciso anterior, hasta antes de las reformas constitucionales en materia de amparo⁶⁶ y en la de derechos humanos, del 6 y 10 de junio de 2011 respectivamente, solamente el Poder Judicial Federal estaba facultado para llevar a cabo un control de la constitucionalidad de manera centralizada, sin embargo a partir de la reforma, todas las autoridades, incluidas las judiciales de todos los niveles deben y pueden llevar a cabo un control difuso de la constitucionalidad.

Permanecen el Juicio de Amparo, las Acciones de Inconstitucionalidad, las Controversias Constitucionales, el Juicio Político, la Revisión Constitucional Electoral

⁶⁶ DECRETO, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 94, 103, 104 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación del 6 de junio de 2011.

como mecanismos de control centralizado, por lo que podemos afirmar que nuestro sistema jurisdiccional lleva un control de constitucionalidad mixto, pues de manera simultánea la Suprema Corte de Justicia de la Nación conserva la facultad interpretativa que realiza en los mecanismos centralizados antes señalados y por otra parte, todos los demás jueces y autoridades están obligados a realizar un control difuso.

También es pertinente recordar que las facultades investigadoras por violaciones graves a los derechos humanos, antes a cargo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, fueron transferidas a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Otro mecanismo de control jurisdiccional centralizado, son las Acciones Colectivas⁶⁷ y sus diferentes subtipos⁶⁸, porque su trámite y resolución se encuentra reservada de manera centralizada, por los tribunales federales. Las Acciones Colectivas fueron introducidos en el párrafo tercero del artículo 17 constitucional el 10 de julio de 2010 y reguladas el 30 de agosto de 2011, poco tiempo después de las reformas constitucionales de derechos humanos de ese año.

Los Juicios de Amparo, las Controversias Constitucionales y las Acciones de Inconstitucionalidad dice el artículo 94 reformado, se substanciarán y resolverán de manera prioritaria cuando alguna de las Cámaras del Congreso, a través de su presidente, o el Ejecutivo Federal, por conducto del Consejero Jurídico del gobierno, justifique la urgencia atendiendo al interés social o al orden público, en los términos de lo dispuesto por las leyes reglamentarias.

⁶⁷DECRETO por que se reforma el artículo 17 constitucional, párrafo tercero, para disponer que *“El Congreso de la Unión expedirá las leyes que regulen las acciones colectivas. Tales leyes determinarán las materias de aplicación, los procedimientos judiciales y los mecanismos de reparación del daño. Los jueces federales conocerán de forma exclusiva sobre estos procedimientos y mecanismos, Diario Oficial de la Federación del 10 de julio de 2010.*

⁶⁸ Decreto, por el que se reforman y adicionan el Código Federal de Procedimientos Civiles, el Código Civil Federal, la Ley Federal de Competencia Económica, la Ley Federal de Protección al Consumidor, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, todas en materia de Acciones Colectivas, Diario Oficial de la Federación del 30 de agosto de 2011.

En cuanto al Juicio de Amparo,⁶⁹ institución protectora de los derechos fundamentales por excelencia, con las reformas se vio robustecido al ampliarse su procedencia respecto de cualquier norma general, así como por violaciones a los derechos humanos plasmados en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte; con la introducción de figuras como el Amparo Adhesivo y el interés legítimo individual y colectivo; también por la adopción de nuevos conceptos en torno a la violación de derechos por omisión de las autoridades; asimismo se fortaleció el Amparo por la Declaratoria General de Inconstitucionalidad cuyos alcances están determinados en la ley reglamentaria; por la creación de los Plenos de Circuito; y debido a una nueva forma de integrar jurisprudencia: “por sustitución”, por mencionar algunas de las más relevantes.

El Amparo o Juicio de Garantías o de derechos humanos permanece como parte del sistema de control centralizado, el cual atento a lo dispuesto por los artículos 103 y 107 de la Constitución Federal, tiene como fin proteger al gobernado contra cualquier acto de autoridad que violente sus prerrogativas constitucionales y aquellos que están en tratados internacionales.

El artículo 103 constitucional reformado, establece textualmente que los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

“I. Por normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por esta Constitución, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte;”

“II. Por normas generales o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la autonomía de la Ciudad de México, y”

⁶⁹ La Diferencia entre Habeas Corpus y el Juicio de Amparo, es que el *Habeas Corpus Omminen Exhibendo* (que tengas cuerpo para exponer y serás libre) originario de Inglaterra y del reino de Aragón y que encuentran sus antecedentes en el Derecho Romano (*liberis exhibendis et ducendis*), es un procedimiento sumario no contradictorio mediante el cual el Máximo Tribunal requiere a la autoridad responsable de alguna detención que lo presente ante ella de manera inmediata a fin de fundar el motivo de su arresto presuntamente arbitrario, o en su defecto lo libere.

“III. Por normas generales o actos de las autoridades de las entidades federativas que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal.”

De acuerdo con el artículo 1º de la Ley de Amparo⁷⁰, este tiene como objeto resolver toda controversia que se suscite por:

“I. Por normas generales, actos u omisiones de autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte;

“II. Por normas generales, actos u omisiones de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la esfera de competencias del Distrito Federal, siempre y cuando se violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y”

“III. Por normas generales, actos u omisiones de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal, que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal, siempre y cuando se violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”

“El amparo protege a las personas frente a normas generales, actos u omisiones por parte de los poderes públicos o de particulares en los casos señalados en la Ley”

Como sabemos, el Amparo Directo procede contra sentencias definitivas, laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictadas por tribunales judiciales,

⁷⁰ DECRETO por el que se expide la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, Diario Oficial de la Federación del 2 de abril de 2013, última reforma del 17 de junio de 2016.

administrativos, agrarios o del trabajo, en materia penal, también en contra de las sentencias absolutorias y los autos que se refieran a la libertad del imputado, las cuales podrán ser impugnadas por la víctima u ofendido del delito. De igual manera procede en contra de sentencias definitivas y resoluciones que pongan fin al juicio dictadas por tribunales de lo contencioso administrativo cuando éstas sean favorables al quejoso, para el único efecto de hacer valer conceptos de violación en contra de las normas generales aplicadas siempre y cuando se tramite el recurso de revisión.

En cuanto al Amparo Indirecto, el artículo 107 de la Ley de Amparo señala que procede: *“contra normas generales que por su sola entrada en vigor o con motivo del primer acto de su aplicación causen perjuicio al quejoso como los son los tratados, las leyes federales, las constituciones locales, leyes estatales, reglamentos federales y locales, decretos y resoluciones de índole general; contra actos u omisiones que provengan de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo; contra actos, omisiones o resoluciones provenientes de un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio cuando la resolución definitiva por violaciones cometidas en la misma resolución o durante el procedimiento si por virtud de estas últimas hubiere quedado sin defensa el quejoso, trascendiendo al resultado de la resolución y por actos en el procedimiento que sean de imposible reparación, entendiéndose por ellos los que afecten materialmente derechos sustantivos tutelados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte; contra actos de tribunales judiciales, administrativos, agrarios o del trabajo realizados fuera de juicio o después de concluido; contra actos en juicio cuyos efectos sean de imposible reparación, entendiéndose por ellos los que afecten materialmente derechos sustantivos tutelados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte; contra actos dentro o fuera de juicio que afecten a personas extrañas; contra las omisiones del Ministerio Público en la investigación de los delitos, así como las resoluciones de reserva, no ejercicio, desistimiento de la acción penal, o por suspensión de procedimiento cuando no esté satisfecha la reparación del daño; contra actos de autoridad que determinen inhibir o declinar la competencia o el conocimiento de un asunto; contra normas generales,*

actos u omisiones de la Comisión Federal de Competencia Económica y del Instituto Federal de Telecomunicaciones”

La ley fija los términos en que es obligatoria la jurisprudencia de los Tribunales del Poder Judicial de la Federación y los Plenos de Circuito sobre la interpretación de la Constitución y normas generales, así como los requisitos para su interrupción y sustitución.

Anteriormente nos referimos a la Sentencia de Excepciones, Fondo, Reparaciones y Costas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, de fecha 23 de noviembre de 2009, relativa al caso Rosendo Radilla Pacheco vs. México la cual fue adversa al Estado Mexicano y que debemos tener presente porque en ejecución de esta sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación en 2011, se vio compelida a pronunciarse con relación a la misma, en el expediente Varios 912/2010, que referimos en el punto anterior, y que tuvo como fin determinar cuáles eran las obligaciones concretas que correspondían al Poder Judicial de la Federación y la forma de instrumentarlas, que estuviesen establecidas en la sentencia emitida por la Corte Interamericana.

Como previamente comentamos, entre los resolutivos de dicha resolución que se relacionan con este apartado, se encuentran:

- Que frente a las sentencias condenatorias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos al Estado Mexicano, la Suprema Corte de Justicia de la Nación no puede revisar las excepciones y salvedades o interpretaciones hechas por el Estado.
- Que las sentencias condenatorias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos son obligatorias para el Poder Judicial en sus términos.
- Que los criterios interpretativos contenidos en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos son orientadores para el Poder Judicial

de la Federación cuando México no sea parte de los casos en los que se generó dicha jurisprudencia.

- Que de conformidad con el párrafo 339 de la sentencia dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Radilla Pacheco, “el Poder Judicial de la Federación debe ejercer el control de convencionalidad *ex officio* entre las normas internas y la Convención Americana en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes.
- Que la obligación de realizar el control de convencionalidad es para todos los jueces del Estado Mexicano.
- Que en relación a la restricción al fuero militar, existen obligaciones para los jueces del Estado mexicano de ejercer el control de convencionalidad.
- Que los jueces del Estado mexicano deberán replicar en casos futuros el criterio de restricción del fuero militar, en cumplimiento de la sentencia del caso Radilla y en aplicación del artículo 1º constitucional.
- Que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, deberá reasumir su competencia originaria para conocer de los conflictos competenciales entre la jurisdicción militar y la civil para la efectividad del cumplimiento y en aplicación del artículo 1º constitucional.

En consecuencia las medidas adoptadas por el Poder Judicial de la Federación consistieron en:

- Generar cursos para el Poder Judicial Federal sobre el conocimiento general de la jurisprudencia de la Corte Interamericana y el sistema interamericano; y sobre desaparición forzada.

- Que todos los jueces del Estado mexicano están obligados a inaplicar las normas contrarias a la Constitución y a los tratados internacionales en materia de derechos humanos.
- Que el Poder Judicial Federal deberá adecuar sus “subsecuentes interpretaciones constitucionales y legales sobre la competencia material y personal de la jurisdicción militar con los estándares internacionales en materia de derechos humanos.

Por lo que se refiere a las controversias constitucionales, exceptuando las que se refieran a la materia electoral, son aquellas que se susciten entre: la Federación y una entidad federativa; la Federación y un municipio; el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente; una entidad federativa y otra; dos municipios de diversos Estados; dos Poderes de una misma entidad federativa, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; una entidad federativa y un Municipio de otra o una demarcación territorial de la Ciudad de México, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, y dos órganos constitucionales autónomos, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo de la Unión o el Congreso de la Unión sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales. Lo anterior es aplicable al organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución.

Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de las entidades federativas, de los municipios o de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México impugnadas por la Federación; de los Municipios o de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México impugnadas por las entidades federativas, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiere sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos. En los demás casos, las resoluciones de la Suprema

Corte de Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia.

Respecto de las acciones de inconstitucionalidad proceden, de conformidad con el artículo 105 constitucional, cuando se plantea la contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución.

Atento a lo dispuesto por dicho precepto las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

“a) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales;”

“b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de las leyes federales o de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;”

“c) El Ejecutivo Federal, por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno, en contra de normas generales de carácter federal y de las entidades federativas;”

“d) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguna de las Legislaturas de las entidades federativas en contra de las leyes expedidas por el propio órgano;”

“e) Derogada.”

“f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro en una entidad federativa, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por la Legislatura de la entidad federativa que les otorgó el registro;”

“g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas;”

“h) El organismo garante que establece el artículo 6° de esta Constitución en contra de leyes de carácter federal y local, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren el derecho al acceso a la información pública y la protección de datos personales. Asimismo, los organismos garantes equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas locales;”

“i) El Fiscal General de la República respecto de leyes federales y de las entidades federativas, en materia penal y procesal penal, así como las relacionadas con el ámbito de sus funciones;”

“La única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución es la prevista” en el artículo 105.

“Las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales.”

“Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos.”

2.1.2 Mecanismos No Jurisdiccionales de Protección

En cuanto a la protección de los derechos humanos de las y los policías desde los mecanismos no jurisdiccionales, aquellos que son de naturaleza administrativa, La Comisión Nacional de los Derechos Humanos y las Comisiones de las Entidades Federativas, en prácticamente todas sus recomendaciones donde las autoridades responsables son elementos del gremio policial han sugerido entre otras:

- Capacitar en materia de derechos humanos,
- Contar con protocolos de actuación,
- Dotar de quipo adecuado, en especial cuando los chalecos antibalas se encuentran caducados,
- No utilizar el polígrafo para interrogar a testigos, detenidos o imputados, materia de sus investigaciones.

Pero también han sido omisos en pronunciarse sobre mejorar sus condiciones salariales y prestaciones sociales.

No obstante, analizamos a continuación las características de este tipo de instituciones y medios de protección:

Los mecanismos no jurisdiccionales de protección son el conjunto de instituciones y mecanismos de naturaleza administrativa defensores de los derechos humanos, tales como el Ombudsman Nacional, sus equivalentes estatales y otros organismos especializados.

De conformidad con el Apartado B del artículo 102 Constitucional las entidades federativas, son responsables de conformar organismos de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los cuales son competentes de resolver las quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación.

El Ombudsman establecido por el Congreso de la Unión en la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, es la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) que tiene autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propio. Atento a lo dispuesto por el artículo 102, apartado B Constitucional, los Ombudsman Locales también gozarán de autonomía.

La CNDH cuenta con competencia en todo el territorio nacional y puede atraer las quejas que originalmente son tramitadas en las entidades federativas, cuando trascienden el interés la opinión pública nacional y son violaciones graves. A ninguno de los Ombudsman (federal o locales) les surte competencia tratándose de asuntos electorales, de resoluciones jurisdiccionales de fondo, actos entre particulares o para emitir opiniones sobre la interpretación de las normas legales o constitucionales. En su caso la interpretación conforme la llevarán a cabo en sus determinaciones.

Sus procedimientos son breves y sencillos, se rigen por los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los derechos humanos, así como los de inmediatez, concentración y rapidez en sus procedimientos, procurando el contacto directo con quejosos, denunciados y autoridades, para evitar la dilación de las comunicaciones escritas.

Los principales procedimientos ante la CNDH consisten en tramitar quejas por violaciones a Derechos Humanos, para lo cual cuenta con un año si no son graves y sin prescripción alguna cuando son graves. Puede realizar investigaciones de parte u oficio contra servidores públicos federales o particulares que violenten derechos humanos con la anuencia de las autoridades, emite Recomendaciones Generales que son de naturaleza preventiva, y Recomendaciones Específicas cuando devienen de quejas o investigaciones tramitadas oficiosamente.

La Comisión Nacional está facultada para tramitar Acciones de Inconstitucionalidad y puede realizar Conciliaciones y cerrar sus expedientes cuando se solucionen durante el trámite.

Aunado a lo anterior, cuenta con la posibilidad de proponer modificaciones legislativas y la suscripción de convenios y tratados internacionales así como, el que se lleve a cabo la coordinación correspondiente. Impulsa la observancia y promoción de los derechos humanos a través de la educación, difusión y diversos programas preventivos.

Algunos de los instrumentos más importantes elaborados de manera periódica por el Ombudsman Nacional son el Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria y el Monitoreo de la Igualdad de Género.

Cualquier persona puede denunciar en forma directa o por representante, en forma oral, escrita, lenguaje de señas, y por medio electrónico, eléctrico o telefónico, y el contenido de la denuncia debe narrar las circunstancias de modo, tiempo, lugar de los hechos motivo de la querrela y violación, así como señalar a la autoridad que cometió la violación.

La autoridad presuntamente responsable debe rendir un informe fundado y motivado en los términos y plazos que fije la CNDH, así como proporcionar las pruebas y documentación que se estime necesaria para ser valorada conforme a los principios de la lógica y la experiencia.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos podrá investigar hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos, cuando así lo juzgue conveniente o lo solicite el Ejecutivo Federal, alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, los titulares de los poderes ejecutivos de las entidades federativas o las Legislaturas locales.

La CNDH conoce de las inconformidades de Queja o Impugnación que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en las entidades federativas.

La Queja procede por la inactividad u omisiones de las comisiones locales y cuando no hubieren emitido alguna recomendación, el plazo para la interposición de la misma es de seis meses contados a partir de que se presentó la denuncia de violaciones a los derechos humanos.

En tanto que la Impugnación procede contra resoluciones definitivas de las comisiones locales y contra informaciones definitivas de las autoridades sobre el cumplimiento de recomendaciones, para lo cual deberá presentarse en el plazo de 30 días naturales a partir de que se tiene conocimiento de la recomendación para impugnarla, y su objeto es confirmar, modificar o declarar suficiencia o insuficiencia en el cumplimiento de la recomendación.

A diferencia de los organismos estatales defensores de los derechos humanos, las Recomendaciones de la CNDH no pueden ser impugnadas.

Las recomendaciones emitidas por el Ombudsman Nacional no son imperativas, no anulan, modifican o dejan sin efecto las violaciones reclamadas. En caso de que la autoridad acepte la recomendación, cuenta con noventa días para su cumplimiento.

En caso de no aceptar la recomendación, el Senado de la República o en su caso la Comisión Permanente o las legislaturas locales a instancia de las comisiones estatales, podrán citar a la autoridad para que fundamente y motive su negativa.

Cabe señalar que la CNDH puede denunciar a las autoridades presuntamente responsables de las violaciones a los derechos humanos y es pertinente aclarar que no aplica la analogía, ni la mayoría de razón.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos cuenta con un Consejo Consultivo integrado por diez consejeros que son elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores. El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, es elegido por el Senado de la República y dura en su encargo cinco años, con reelección por una sola ocasión. Aunado a lo anterior,

el Ombudsman Nacional se integra por seis Visitadores Generales, un Secretario Técnico, los Visitadores Adjuntos, personal profesional, técnico y administrativo.

Es menester señalar que los servidores públicos o autoridades que no atiendan en sus términos las peticiones de la CNDH incurren en responsabilidad administrativa y penal por conductas evasivas y/o por entorpecimiento al quehacer de la Comisión, pues se parte del supuesto de que deben colaborar e intervenir, por lo que el Ombudsman Nacional puede realizar las denuncias correspondientes ante el Órgano Interno de Control de las dependencias de que se trate así como ante el Ministerio Público.

La responsabilidad penal deviene de lo dispuesto por el artículo 214 fracción V del Código Penal Federal relativo al supuesto de que las autoridades rindan informes falsos o parcialmente verdaderos.

En cuanto a los Ombudsman Especializados que existen en México, todos ellos cuentan con su propio marco jurídico y procedimientos, que en función de su ámbito de acción, son responsables de velar porque se respeten y protejan los derechos humanos, destacando los siguientes:

La Procuraduría Federal de la Defensa del Consumidor, la Procuraduría Federal de la Defensa de los Trabajadores, la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Servicios de los Usuarios Financieros, la Procuraduría Agraria, la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, el Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, la Comisión de Arbitraje Médico, el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, las Defensorías de los Derechos Universitarios y Politécnicos, entre otros.

Por último debemos mencionar que también existen Ombudsman de índole privada, sobre todo al interior de las propias empresas, como es el caso de los defensores de las audiencias de algunas industrias de radio y comunicación.

2.2 Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos

De manera similar a lo acontecido en los mecanismos nacionales de protección, jurisdiccionales y administrativos, en el ámbito regional no existen resoluciones a favor de mejorar las condiciones laborales de las y los policías mexicanos a fin de repercutir en la calidad de su actuación para con la comunidad.

El Sistema Interamericano de Derechos Humanos,⁷¹ como su nombre lo indica, es un sistema regional integrado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH), responsables de promover, proteger y verificar que los derechos humanos en los Estados del Hemisferio Americano que son parte de la Organización de los Estados Americanos (OEA), sean debidamente observados y respetados, y en su caso a través de las recomendaciones y sentencias de dichos organismos, impeler a su cumplimiento. También forman parte de este sistema la red de convenios, declaraciones, criterios, opiniones consultivas, recomendaciones y sentencias, comités, relatores, grupos de expertos, y otros mecanismos procesales para garantizar la vigencia de los derechos humanos.

Sus antecedentes se remontan a 1948, fecha en que se aprueba la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, integrada de 38 artículos, misma que antecedió en tiempo a la Declaración Universal de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

En 1959 se crea la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), la cual emana de la propia Carta de la OEA, y en 1961 empieza a realizar sus primeros

⁷¹ HELLER, R. Claude, *Los Derechos Humanos en la Organización de los Estados Americanos*, colaboración en la obra titulada *50 Aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos*, México, ed. Instituto Matías Romero de la Secretaría de Relaciones Exteriores, Cuadernos de Política Internacional, Nueva Época, 1a edición, 1998, p. 168.

trabajos de campo, mediante visitas *in loco*, y para 1965 comienza a recibir y procesar denuncias o peticiones sobre casos individuales por violaciones a derechos humanos.

La CIDH está conformada por siete miembros independientes que son expertos en derechos humanos, los cuales no están en calidad de representantes de ningún país y son electos por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos.

Cuentan con una Secretaría Ejecutiva de carácter permanente cuya sede se ubica en Washington D.C. la cual otorga el apoyo técnico, especializado y de índole administrativa que requiera la Comisión.

La CIDH, recibe y resuelve peticiones individuales, publica informes especiales, realiza trabajo directo y presencial mediante las visitas *in loco*, decreta medidas cautelares, emite opiniones consultivas, así como recomendaciones a los Estados, estando facultada para someterlas a la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, cuando estos no las aceptan. También realiza trabajo de difusión y análisis temáticos.

Las peticiones pueden ser presentadas de manera individual o por peticionarios que pueden ser organizaciones de la sociedad civil, o representantes legales aunque no se requiere que sean abogados.

Se debe acompañar a las peticiones, los datos de la víctima (s) y los de sus familiares, también los de la parte peticionaria, incluidos teléfonos, dirección postal y correo electrónico, es importante que la descripción que se realice de los hechos comprenda las circunstancias de modo, tiempo y lugar, así como el Estado que se estima responsable y las autoridades del mismo que intervinieron en las violaciones, los derechos que se fueron vulnerados, las autoridades nacionales que conocieron del asunto y las resoluciones que emitieron al respecto, copias de lo actuado ante las instancias nacionales, y en su caso expresar cuando se hubiere acudido a otra instancia internacional. No se exige certificación o apostillamiento alguno, ni encuadernación o engargolado, y con ello se lleva a cabo una evaluación que puede

culminar en no abrir a trámite la petición, solicitar información o documentación adicional o abrir a trámite de admisibilidad, para lo cual se correrá traslado al Estado para que presente sus observaciones y se intercambie mayor información al respecto.

Si la petición se admite la CIDH analiza las pruebas y argumentos de las partes y puede convocar a una reunión de trabajo o audiencia. Los periodos de audiencias se realizan hasta tres veces por año. Durante el procedimiento se puede alcanzar una solución amistosa sin llegar a un proceso contradictorio, supervisado por la propia CIDH, de lo contrario esta resolverá si las violaciones alegadas son procedentes.

Los informes que emite la CIDH al Estado que resulte responsable de las violaciones a los derechos humanos, contienen recomendaciones en el sentido de hacer cesar los actos violatorios de los derechos humanos, esclarecer los hechos y llevar a cabo una investigación oficial y sanción, reparar los daños ocasionados, introducir cambios en el ordenamiento legal nacional y requerir la adopción de otras medidas o acciones por parte del Estado responsable, si este no cumple o acepta las recomendaciones, el caso se publica y se somete a la consideración de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

De conformidad con el artículo 25 del Reglamento de la Comisión Interamericana, en situaciones de gravedad y urgencia se pueden solicitar Medidas Cautelares, ya sea de oficio o a petición de parte, para prevenir daños irreparables a las personas o al objeto del proceso en conexión con una petición o caso pendiente, incluso es posible que la CIDH, aún y cuando no exista un procedimiento ante ella, de manera oficiosa solicite las medidas en favor de las personas que se encuentren bajo la jurisdicción del Estado en cuestión. Dicha solicitud puede ser presentada por los propios beneficiarios de las mismas o por personas diversas y grupos defensores de derechos humanos.

La petición debe señalar las violaciones a la Declaración Americana de Derechos Humanos, a la Convención Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y demás tratados del sistema. La denuncia se presenta contra uno o más Estados de la

OEA, pudiendo resultar responsables por acción, omisión o aquiescencia. La CIDH no determina responsabilidades de personas en particular sino solo la responsabilidad internacional del Estado.

Los informes que contienen las recomendaciones de la CIDH a los Estados a los que se les comprueba su responsabilidad internacional, pueden consistir en suspender los actos violatorios, en investigar y sancionar a los responsables, la reparación de los daños ocasionados bajo estándares internacionales y realizar reformas al ordenamiento nacional, entre otras.

La Comisión no puede proceder contra Estados que no son parte de la OEA, tampoco proporciona abogados o asistencia jurídica, no otorga ayuda económica ni instrumentos de trabajo, no realiza trámites migratorios de ningún tipo o de asilo político.

Solamente son procedentes las peticiones ante la Comisión cuando se agotan los recursos judiciales internos de conformidad con la legislación vigente del Estado donde se originaron las violaciones alegadas, es decir cuando existe una sentencia definitiva de última instancia, sin embargo se trata de una regla que admite excepciones, en cuyo caso deberá de explicarse las razones por las cuales no se agotaron los recursos nacionales.

Los recursos judiciales internos⁷² que deben agotarse, son aquellos que sean adecuados y efectivos. Es adecuado cuando su interposición puede proteger el derecho que se alega violado como en los casos del Habeas Corpus; es efectivo cuando es posible obtener un resultado para lo cual fue creado, lo contrario se presenta cuando se retardan las resoluciones de manera injustificada o bien si no hay la debida aplicación por parte de las autoridades judiciales nacionales.

⁷² COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Sistema de Peticiones y Casos*, s.l.i. ed. Organización de Estados Americanos, 2010, p. 9.

Las excepciones al agotamiento de los recursos internos son procedentes cuando las leyes internas no establecen el debido proceso para proteger los derechos que se alegan violados, también en aquellos casos en que por cualquier causa no se le permite a la víctima el acceso a los recursos internos o bien se le impide agotarlos, y cuando exista dilación en emitir una determinación final sobre el caso sin motivo que sea válido.

Es hasta 1969 en que se aprueba la Convención Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, también conocido como Pacto de San José, con dicho tratado se crea la Corte Interamericana de Derechos Humanos la cual fue instalada hasta 1979, con sede en San José de Costa Rica, aunque también realiza sesiones itinerantes en los países que han reconocido su jurisdicción, está integrada por siete jueces electos a título personal de los países que son parte de la OEA.

La función jurisdiccional de la CoIDH, se inicia a partir de las denuncias que formula la CIDH o los Estados parte, y consiste en determinar las violaciones de derechos humanos así como las responsabilidades de los Estados, procurando garantizar la reparación del daño fijando el pago de indemnizaciones pecuniarias específicas a las víctimas o familias por parte del Estado. Las personas no pueden presentar casos de manera directa a la Corte, por lo que deben agotar el procedimiento ante la Comisión Interamericana, excepción hecha de cuando se aleguen violaciones al derecho a la educación y a la libertad sindical.

La función consultiva de la Corte Interamericana se traduce en la atención a las solicitudes de interpretación de la Convención Americana, que realizan los Estados, con la posibilidad de que universidades, expertos, académicos, organizaciones de la sociedad civil, entre otros, coadyuven en dicha función.

Los acuerdos del Sistema Interamericano no gozan de la plena adhesión de los 34 miembros de la OEA, incluido EEUU, Canadá, Cuba, Bahamas, Antigua y Barbuda, San Kitts y Nevis, Santa Lucía, Belice, San Vicente y las Granadinas. Por su parte Venezuela, Brasil y Argentina han manifestado intención de denunciar la Convención

como ya lo hizo Trinidad y Tobago. Lo anterior motivado por percepciones políticas adversas al quehacer de los organismos del sistema interamericano.

Los principales instrumentos interamericanos que son complementarios del Pacto de San José, son el Protocolo a la Convención Americana en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Protocolo sobre Abolición de la Pena de Muerte, la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Belem do Pará), la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, la Convención Interamericana para la eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las personas con Discapacidad, entre otras.

Las sentencias emitidas al Estado Mexicano por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y que fueron fundamentales para el cambio de paradigma en la materia, son:

- Caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos el 6 de agosto de 2008, sobre el impedimento a Jorge Castañeda Gutman a una candidatura independiente a la Presidencia de la República, siendo sus representantes Fabián M. Aguinaco, Gonzalo Aguilar Zinser y Santiago Corcuera.
- Caso González y Otras, o de “Campo Algodonero” vs. México del 16 de noviembre de 2009, sobre violencia feminicida en Ciudad Juárez, Chihuahua, siendo sus representantes, la Asociación Nacional de Abogados Democráticos, A.C., el Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer, la Red Ciudadana de No Violencia y por la Dignidad Humana y el Centro para el Desarrollo Integral de la Mujer A. C.
- Caso Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos del 23 de noviembre de 2009, por la detención y desaparición forzada de Rosendo Radilla en 1974 por el Ejército, en el contexto de la “Guerra Sucia” en Atoyac, Guerrero.

- Caso Fernández Ortega y Otros vs. México del 30 de agosto de 2010, por violación sexual, tortura, entre otros, contra Inés Fernández Ortega, por agentes militares dentro de su casa en 2002, en Ayutla de los Libres, Guerrero, se trató además de una víctima de origen Me'Phaa, siendo sus representantes la Organización del Pueblo Indígena Tlapaneco (Me'phaa) A.C, el Centro de Derechos Humanos de la Montaña "Tlachinollan" A.C y el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL).
- Caso Rosendo Cantú y otra vs. México del 31 de agosto de 2010, por violación sexual, tortura entre otros, a Valentina Rosendo Cantú, de origen Me'phaa, en Guerrero, por agentes militares, cerca de su casa, siendo sus representantes el Centro de Derechos Humanos de la Montaña, "Tlachinollan".
- Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México, el 26 de noviembre de 2010, por detención arbitraria y tratos crueles y degradantes contra Teodoro Cabrera y Rodolfo Montiel, sus representantes fueron el Centro Agustín Pro de Derechos Humanos y CEJIL.

Las seis sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos han sido fundamentales para el avance en el respeto y protección de los Derechos Humanos en México, sus resolutivos fueron determinantes en las reformas constitucionales y legales de derechos humanos destacando entre otras la tipificación del feminicidio⁷³

⁷³ El Código Penal Federal, en su artículo 325, textualmente señala que: *"Comete el delito de feminicidio quien prive de la vida a una mujer por razones de género. Se considera que existen razones de género cuando concurra alguna de las siguientes circunstancias:"*

"I. La víctima presente signos de violencia sexual de cualquier tipo;"

"II. A la víctima se le hayan infligido lesiones o mutilaciones infamantes o degradantes, previas o posteriores a la privación de la vida o actos de necrofilia;"

"III. Existan antecedentes o datos de cualquier tipo de violencia en el ámbito familiar, laboral o escolar, del sujeto activo en contra de la víctima;"

"IV. Haya existido entre el activo y la víctima una relación sentimental, afectiva o de confianza;"

"V. Existan datos que establezcan que hubo amenazas relacionadas con el hecho delictuoso, acoso o lesiones del sujeto activo en contra de la víctima;"

"VI. La víctima haya sido incomunicada, cualquiera que sea el tiempo previo a la privación de la vida;"

"VII. El cuerpo de la víctima sea expuesto o exhibido en un lugar público."

"A quien cometa el delito de feminicidio se le impondrán de cuarenta a sesenta años de prisión y de quinientos a mil días multa."

y de la violencia feminicida,⁷⁴ la existencia de candidaturas independientes, la recuperación de la función jurisdiccional originaria del fuero civil al militar cuando un paisano se encuentre involucrado, el control de convencionalidad, la interpretación conforme, la aplicación del principio pro-persona, las medidas para el esclarecimiento y sanción de casos de desaparición forzada, por señalar solo algunas. La propia Suprema Corte de Justicia de la Nación se vio impelida a modificar sus criterios de interpretación jurisprudencial y por ende dio inicio a una nueva época del Semanario Judicial de la Federación: la Décima Época.

2.3 Sistema Universal de Protección de los Derechos Humanos.

Los distintos mecanismos de protección que conforman el Sistema Universal de Derechos Humanos, frecuentemente se pronuncian en contra de las faltas, excesos y violaciones a las prerrogativas fundamentales, cometidas por elementos de las policías mexicanas, pero de igual manera que en el ámbito nacional y regional, no hay recomendaciones, informes o sentencias emanada de dicho sistema que señale la importancia de mejorar las condiciones salariales, sus prestaciones, reivindicar su dignidad, como base de cualquier política o estrategia que se quiera sea exitosa para prevenir y combatir el crimen.

En efecto, los relatores, miembros de los grupos de expertos y los integrantes de los distintos comités, hasta los funcionarios del propio Alto Comisionado de las Naciones

“Además de las sanciones descritas en el presente artículo, el sujeto activo perderá todos los derechos con relación a la víctima, incluidos los de carácter sucesorio.”

“En caso de que no se acredite el feminicidio, se aplicarán las reglas del homicidio.”

“Al servidor público que retarde o entorpezca maliciosamente o por negligencia la procuración o administración de justicia se le impondrá pena de prisión de tres a ocho años y de quinientos a mil quinientos días multa, además será destituido e inhabilitado de tres a diez años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos”

Diario Oficial de la Federación 14 de agosto de 1931, última reforma publicada D.O.F del 18 de julio de 2016.

⁷⁴ La LEY GENERAL DE ACCESO DE LAS MUJERES A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA, en su artículo 5º, fracción IV, define a la Violencia contra las Mujeres como *cualquier acción u omisión, basada en su género, que les cause daño o sufrimiento psicológico, físico, patrimonial, económico, sexual o la muerte tanto en el ámbito privado como en el público*; Diario Oficial de la Federación 1 de febrero de 2007, última reforma D.O.F, 17 de diciembre de 2015.

Unidas para los Derechos Humanos y del Consejo de Derechos Humanos, cada ocasión en que México comparece ante el Informe Periódico Universal cuestionan respecto de las quejas recibidas como parte de las investigaciones por violaciones a los derechos humanos cometidas por policías. Desafortunadamente en sus conclusiones no se advierte pronunciamiento alguno en el sentido de reprochar, recomendar o sancionar al Estado por las condiciones laborales preexistentes y concomitantes a los eventos materia de las transgresiones ni tampoco como medio de prevenir nuevas violaciones.

Es de destacarse que las instituciones policiales de nuestro país, deben manejar los términos y límites de operación correspondiente a los estándares internacionales de prevención y protección de derechos humanos porque son los utilizados por los mecanismos internacionales, regionales y nacionales, en sus investigaciones, recomendaciones, informes y sentencias, cuando realizan visitas *in situ* o cuando las autoridades mexicanas preparan informes o comparecen ante ellos, de ahí la importancia de contar con áreas especializadas que promuevan la profesionalización y coadyuven en la compilación de información necesaria para el esclarecimiento de los hechos.

Aunado a lo anterior, son frecuentes los Diálogos entre la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos con instituciones de policía de países con problemas de alta incidencia delictiva, en especial aquella producto del crimen organizado, como es el caso mexicano, colombiano y brasileño, para conocer cómo afecta la delincuencia a los derechos humanos y delinear esquemas de prevención para evitar su reproducción en otros países al tiempo de analizar la pertinencia de las medidas adoptadas y coadyuvar en la prevención de violaciones a los derechos humanos en estos contextos.

El Sistema Universal de Protección de los Derechos Humanos es el correspondiente a la Organización de las Naciones Unidas, que actualmente está conformado por 193 miembros, su origen se encuentra en la Carta de las Naciones Unidas del 24 de octubre de 1945 y en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, la cual

no contempla ningún mecanismo para reclamar el respeto y protección de los derechos humanos, ante instancias internacionales por lo que la Asamblea General, la Secretaría General y el Consejo Económico y Social (ECOSOC) debieron asumir los roles de protección y promoción.

Yanerith Morgan⁷⁵ sostiene que: *“La incorporación de los derechos humanos en la Organización de las Naciones Unidas, no puede ser entendida sin hacer alusión al contexto histórico en el cual el mismo se gestó y evolucionó. En 1945, la incorporación de los derechos humanos en la carta constituyente de la ONU fue una obligación insoslayable frente al genocidio de la Segunda Guerra Mundial. De esta suerte, los derechos humanos quedaron consagrados en la Carta de San Francisco, en cuyo preámbulo los pueblos reafirman su fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana, en la igualdad de derechos de hombres y mujeres y de las naciones grandes y pequeñas”.*

Derivado de las resoluciones de ECOSOC se creó una red de protección universal que en 1946 inicia funciones con la creación de la Comisión de Derechos Humanos, y que tuvo como fin, entre otros, elaborar propuestas de convenciones o declaraciones sobre las libertades fundamentales, protección de las minorías, condición jurídica y social de la mujer, prevención de la discriminación, por mencionar algunas de las más importantes y cuyos resultados se tradujeron en el conjunto convencional sobre derechos humanos de las Naciones Unidas conformado por los diferentes tratados, protocolos y mecanismos de salvaguarda de los Derechos Humanos que hoy se encuentran vigentes.

La Comisión de Derechos Humanos si bien logró impulsar la conformación de una red convencional en la materia, no logró despolitizar los casos nacionales por violaciones graves, sistemáticas y masivas a los derechos humanos. Las críticas al trabajo de dicha Comisión y que también fueron causales de su extinción, estribaron en que las

⁷⁵ MORGAN, Sotomayor Yanerith, *Los Derechos Humanos en la Organización de las Naciones Unidas*, colaboración en la obra titulada *50 Aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos*, México, ed. Instituto Matías Romero de la Secretaría de Relaciones Exteriores, Cuadernos de Política Internacional, Nueva Época, 1ª edición, 1998, p. 72.

iniciativas de condenas por lo regular provenían de un país desarrollado a un subdesarrollado, por lo que eran rechazadas por los afectados y a los cuales se les solicitaba su cooperación, es decir, se pudo apreciar que en algunos casos los análisis adolecían de motivaciones políticas en vez de razones humanitarias.

En la guerra fría se condenaba a los países socialistas y dictaduras militares latinoamericanas y de otras partes del mundo, y posterior a ella, con excepción de la Ex Yugoslavia, todas las condenas se hicieron a países en vías de desarrollo y peor aún fue notoria la impericia para resolver el genocidio⁷⁶ en el caso de Ruanda en 1994 y años posteriores.

Por todo ello y otras motivaciones la Comisión de Derechos Humanos fue sustituida por el Consejo de Derechos Humanos creado el 15 de marzo de 2006.

El Consejo de Derechos Humanos está integrado por 47 miembros y un Comité Asesor, es responsable de conocer cualquier problema de violaciones a derechos humanos en el mundo y ante él se lleva a cabo, cada cuatro años el Examen Periódico Universal donde los países informan las acciones realizadas para promover, respetar y proteger los derechos humanos y en su caso para sancionar y resarcir el daño. El Consejo puede crear Comisiones de Investigación en los países donde acontezcan violaciones graves y sistemáticas, aunado a que cuenta con un método para denuncias individuales y de organizaciones no gubernamentales

El Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) es la máxima instancia de la ONU para promover y salvaguardar los derechos humanos, apoya al Consejo de Derechos Humanos en el Examen Periódico Universal y a los Comités de las Convenciones en sus investigaciones, difusión, seguimiento a

⁷⁶ El artículo 6º del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional adoptado el 17 de julio de 1998 y que entró en vigor el 1º de julio de 2002, define como “genocidio” cualquiera de los actos mencionados a continuación, perpetrados con la intención de destruir total o parcialmente a un grupo nacional, étnico, racial o religioso como tal: a) Matanza de miembros del grupo; b) Lesión grave a la integridad física o mental de los miembros del grupo; c) Sometimiento intencional del grupo a condiciones de existencia que hayan de acarrear su destrucción física, total o parcial; d) Medidas destinadas a impedir nacimientos en el seno del grupo; e) Traslado por la fuerza de niños del grupo a otro grupo.

sus resoluciones y principalmente proporciona asistencia técnica a los gobiernos en reforma legislativa y administración de justicia.

Algunos de los principales instrumentos reglamentarios de la Declaración Universal de los Derechos Humanos son el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), la Convención Internacional sobre todas las formas de Discriminación Racial, la Convención contra la Tortura u otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos y Degradantes, la Convención sobre los Derechos del Niño, la Convención Internacional sobre los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares, la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación hacia la Mujer, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las Desapariciones Forzadas.

En dichos instrumentos se encuentran los fundamentos y atribuciones de distintos Comités que son parte de los mecanismos de control preventivos y cuasi-contenciosos del Sistema Universal de Derechos Humanos como los siguientes:

El Comité del Pacto de Derechos Civiles y Políticos (HRC siglas en inglés), el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC), el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD), el Comité contra la Tortura (CAT), el Comité de los Derechos del Niño (CRC), el Comité de Protección de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares, (CMW), el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW), el Comité de los Derechos de las Personas con Discapacidad (CRPD) y el Comité contra Desapariciones Forzadas (CED).

ATRIBUCIONES DE LOS COMITÉS CONVENCIONALES DEL SISTEMA UNIVERSAL

CÓMITÉ	EMITE	RECIBE	RECIBE	REALIZA	EMITE
	INFORMES	DENUNCIAS	DENUNCIAS	INVESTIGACIONES	OBSERVACIONES
	PERIÓDICOS	INDIVIDUALES	ESTATALES	DE OFICIO	GENERALES

(siglas en inglés)					
HRC	SI	SI	SI	NO	SI
CDESC	SI	NO	NO	NO	SI
CERD	SI	SI	SI	NO	SI
CAT	SI	SI	SI	SI	SI
CRC	SI	NO	NO	NO	SI
CMW	SI	SI	SI	NO	SI
CEDAW	SI	SI	NO	SI	SI
CRPD	SI	SI	SI	NO	SI
CED	SI	SI	SI	SI	SI

Los Comités se componen en su mayoría por 18 expertos independientes, algunos tienen Relatores para seguimiento de los asuntos, quejas, investigaciones, información de cada país sobre los que hacen sus análisis.

Los Comités o Mecanismos No Contenciosos, se llaman así porque se limitan al intercambio de información, monitoreo, prevención y promoción de los derechos humanos. Los Estados por su parte envían Informes Periódicos al Comité, adoptan sus Observaciones Generales y facilitan y apoyan la realización de Investigaciones “*in situ*” en aquellos lugares donde se hubieren cometido violaciones masivas y sistemáticas a los derechos humanos.

Los Comités o Mecanismos Cuasi Contenciosos, son aquellos ante los cuales es posible la Presentación de Quejas Individuales y la Presentación de Quejas Interestatales, por lo que llevan a cabo un procedimiento de naturaleza administrativa pero análoga a jurisdiccional.

Los tipos de Resoluciones de los Comités o Mecanismos de Control No Contenciosos se originan en los informes (ex ante) de los Estados parte y de los propios Comités, los cuales pueden ser iniciales y/o periódicos, después de ello se lleva a cabo un

diálogo con el propio Estado, se emiten observaciones y sugerencias, se invita a las organizaciones no gubernamentales, (ONG's) para mayor transparencia y credibilidad y se escucha al Ombudsman Nacional o Locales.

Cabe señalar que la Sociedad Civil lleva a cabo informes "sombra" donde plasma las versiones y evidencias con las que cuentan. Las observaciones generales o especiales son adoptadas por los Estados quienes informan sobre su cumplimiento.

Las Investigaciones de Oficio, (*ex post*) de los Comités o Mecanismos de Control Cuasi Contenciosos, las realizan expertos internacionales y sus conclusiones se asemejan a sentencias aun y cuando no son emitidas por un órgano jurisdiccional, son contradictorios, sancionatorios y condenatorios del Estado, quien debe aceptarlos y en su caso resarcir, es el caso del CAT, CEDAW, CRPD y CED, cuya competencia se surte cuando se han agotado todos los recursos e instancias nacionales sin que se hubiere logrado resolver la vulneración de derechos humanos.

Los Comités que llevan a cabo atención a comunidades individuales de manera confidencial y bajo los criterios de *rationae materiae, personae, loci y temporis*, son HRC, CEDR, CAT, CEDAW, CMW, CRPD y CED, los cuales tienen como finalidad reparar, resarcir, suspender, igualmente se deben agotar los recursos internos para que puedan intervenir.

En cuanto a los Comités que pueden recibir quejas interestatales una vez agotados los recursos internos, son el HRC, CERD, CAT, CMW, CRPD, CED, siendo requisito indispensable el que ambos estados sean parte y se agoten los medios para alcanzar una solución amistosa.

En 1993 México suscribió la Declaración y Programa de Acción de Viena en el cual se recomienda a los Estados partes, considerar la posibilidad de llevar a cabo un plan de acción nacional en el cual se contemplen las medidas que se estimen necesarias para mejorar la promoción y protección de los derechos humanos.

En ese contexto, fue hasta el 2 de diciembre de 2001 en que el Gobierno Mexicano firma con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos un Acuerdo de Cooperación Técnica cuya primera etapa, consistió en actividades de capacitación relacionadas con la documentación médica y forense de la tortura, así como talleres para organizaciones indígenas sobre mecanismos de protección de los pueblos originarios.

En abril de 2002 se firma un nuevo Acuerdo Marco de Cooperación para la realización de una segunda fase consistente en la elaboración de un Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México⁷⁷ que sirviera de base para la creación de un Programa Nacional de Derechos Humanos.

El Diagnóstico fue concluido el 8 de diciembre de 2003 y fue presentado por el señor Anders Kompas, representante entonces de la OACNUDH en México, y en diciembre de 2004⁷⁸ como consecuencia de lo anterior, se publica el primer Programa Nacional de Derechos Humanos correspondiente a la administración del Presidente Vicente Fox Quezada, al cual le sucedieron los respectivos Programas Nacionales de Derechos Humanos de 2008-2012⁷⁹ y 2014-2018⁸⁰ de los gobiernos de Felipe Calderón Hinojosa y Enrique Peña Nieto, respectivamente.⁸¹

También en 2002, de manera paralela se firmó otro Acuerdo de Sede, para el establecimiento de una representación permanente de la Oficina del Alto Comisionado

⁷⁷ OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO, *Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México*, México, ed. Mundi-Prensa México, S.A., 2004, p. VI.

⁷⁸ EL PROGRAMA NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS 2004-2006, fue aprobado por Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos, en sesión celebrada el 7 de diciembre de 2004, pero fue elevado a rango de Programa Especial y por tanto de observancia obligatoria para todas las dependencias de la Administración Pública Federal hasta su publicación en el Diario Oficial de la Federación el 5 de agosto de 2005.

⁷⁹ PROGRAMA NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS 2008-2012, Diario Oficial de la Federación del 29 de agosto de 2008.

⁸⁰ PROGRAMA NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS 2014-2018, Diario Oficial de la Federación del 30 de abril de 2014

⁸¹ De acuerdo con el artículo 26 de la Ley de Planeación, publicada en el Diario Oficial de la Federación Publicada el 5 de enero de 1983 y última reforma publicada en el D.O.F el 28 de noviembre de 2016: *Los programas especiales se referirán a las prioridades del desarrollo integral del país fijados en el plan o a las actividades relacionadas con dos o más dependencias coordinadoras de sector.*

de Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México y en 2008 Luis Arbour, entonces Alta Comisionada de ese organismo, de visita en México suscribió un nuevo Acuerdo para dar continuidad a los esfuerzos nacionales por los derechos humanos⁸².

En cuanto a los Mecanismos Temáticos del Sistema Universal, debemos referir los siguientes: Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias (1980), Relator Especial sobre Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias y Arbitrarias (1982), Relator Especial sobre Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos y Degradantes (1985), Relator Especial sobre Intolerancia Religiosa (1986), Relator Especial sobre la Venta de Niños, la Prostitución Infantil y la Utilización de niños en Pornografía (1990), Grupo de Trabajo sobre Detención Arbitraria (1991), Relator Especial sobre Libertad de Opinión y de Expresión (1993), Relator Especial sobre Violencia contra la Mujer sus causas y consecuencias (1994), Relator Especial sobre la Independencia de Magistrados y Abogados (1994).

Como su nombre lo indica, estos mecanismos se especializan en documentar, investigar y en su caso emitir informes a los Estados respecto de las violaciones a derechos humanos que sean materia específica de su encargo.

Atento a la experiencia de los Juicios de Núremberg y Tokio creados en 1945, así como del Tribunal Internacional Penal para el Lejano Oriente instituido en 1946, las Naciones Unidas en 1948, consideraron por primera vez la posibilidad de establecer una corte internacional, permanente para enjuiciar el genocidio, los crímenes de lesa humanidad, los crímenes de guerra y la agresión pero no fue sino hasta el año de 1998 cuando en el llamado Estatuto de Roma se crea la Corte Penal Internacional, integrada por 18 jueces, elegidos por la Asamblea de los Estados partes por 9 años, de los cuales no puede haber dos jueces de la misma nacionalidad. Su sede se ubica en La Haya, Suiza, pero puede reunirse en otros lugares.

⁸² A la fecha de la presente investigación el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos es el Señor Zeid Ra'ad Al Hussein.

El hecho de que exista una Corte Penal Internacional de manera permanente evita los retrasos inherentes a preparar un tribunal *ad hoc*⁸³ en cada lugar donde se hubieren cometido violaciones de *lesa humanidad* que puedan ser aprovechados por los criminales para escapar o desaparecer; los testigos sean intimidados o las condiciones políticas y sociales empeoren, además de que las investigaciones se encarecen.

La Corte Penal Internacional también puede actuar cuando las instituciones nacionales de justicia son involuntarias o incapaces de actuar. Además puede prevenir la comisión de crímenes de lesa humanidad deteniendo a delincuentes de guerra futuros.

La normativa, jurisprudencia y doctrina emanada de todos los instrumentos y organismos que conforman el Sistema Universal de los Derechos Humanos es básico en el diseño, elaboración, implementación y evaluación de políticas públicas de derechos humanos.

México reformó el artículo 21 constitucional a fin de reconocer la competencia de la Corte Penal Internacional en 2005⁸⁴, actualmente el párrafo octavo de dicho precepto señala:

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

Al día siguiente de la reforma constitucional, México envió el Instrumento de Ratificación del Estatuto de Roma de la Organización de las Naciones Unidas, relativo a la Corte Penal Internacional.

⁸³ Por ejemplo los casos del Tribunal Penal Internacional para Ruanda y del Tribunal Penal Internacional para la Ex Yugoslavia establecidos por el Consejo de Seguridad de la ONU.

⁸⁴ DECRETO de reforma al párrafo quinto del artículo 21 Constitucional que reconoce la competencia de la Corte Penal Internacional, Diario Oficial de la Federación del 20 de junio del 2005, (después octavo párrafo tras la reforma constitucional del 18 de junio de 2008).

No obstante lo anterior, el Estado Mexicano no ha concluido el trámite legislativo de reglamentación del párrafo octavo del artículo 21 constitucional o Ley de Cooperación con la Corte Penal Internacional y tampoco se ha avanzado las reformas al Código Penal Federal, Código de Justicia Militar, Ley General de Salud y del Código Nacional de Procedimientos Penales para armonizar nuestro sistema jurídico al Estatuto de Roma, en particular lo correspondiente a los delitos de *Les a Humanidad* como el Genocidio y su carácter de imprescriptibilidad, los crímenes de Esterilización Forzada, los crímenes de Guerra, con la inclusión de las definiciones de personas y bienes protegidos por el derecho internacional humanitario, no obstante el proyecto correspondiente que obra en el Congreso.

Cabe señalar que en el marco de la llamada “Guerra contra las Drogas”, no existe un reconocimiento por parte del Estado Mexicano, sobre la existencia de un Conflicto Armado Interno atento a los Convenios de Ginebra, sin embargo la guerra con el narco ha dejado más de 100,000 personas ejecutadas y cerca de 30,000 desaparecidas, innumerables casos de tortura y desplazamientos forzados dentro del territorio nacional y hacia los Estados Unidos y otros lugares.

Por lo anterior en octubre de 2012 y en septiembre de 2014, más de 20,000 personas presentaron denuncias y solicitudes de Investigación por Violaciones de Les a Humanidad y Crímenes de Guerra, en contra de integrantes del gobierno del ex Presidente Felipe Calderón, ante la Corte Penal Internacional, entre los que se documentan casos impunes de ejecuciones y detenciones arbitrarias, desapariciones forzadas, implantación de evidencias, confesiones obtenidas por tortura, entre otras, asuntos que aún se encuentran pendientes.

2.4 Sistema Europeo de Protección de los Derechos Humanos.

Si bien nuestro país no forma parte del ámbito de competencia del Sistema Europeo de Derechos Humanos, la llamada Cláusula Democrática⁸⁵ contenida en el Tratado de Libre Comercio suscrito entre la Unión Europea y México (TLCUEM)⁸⁶, -en vigor desde el año 2000 en materia de bienes y del 2001 por lo que hace a servicios-, implica la posibilidad de injerencia de aquella organización europea de países en el nuestro, no únicamente en materia de incumplimiento a los compromisos contenidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en otros instrumentos de derechos humanos, sino más allá, en temas de política interior, seguridad pública, entre otros, situación que antes de dicha cláusula ya había acontecido, en particular en 1994, con motivo de la irrupción del Ejército Zapatista de Liberación Nacional en Chiapas y su declaración de hostilidades contra el Estado Mexicano, en que el Parlamento Europeo condenó las acciones militares ejecutadas por el gobierno.

La Cláusula Democrática del TLCUEM tiene antecedentes en la Declaración Interparlamentaria sobre Cooperación y Diálogo Político del 26 de noviembre de 1997 realizada por el Congreso de la Unión de nuestro país y el Parlamento Europeo y en el Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación, ratificado por 17 Parlamentos de los entonces 15 países miembros de la Unión Europea, el Parlamento Europeo y el Senado mexicano, del 23 de julio de 1997, cuyo Título I denominado “Naturaleza y Ámbito de Aplicación”, contiene el artículo 1º sobre el fundamento del Acuerdo, el cual señala textualmente:

⁸⁵ La Cláusula Democrática también existe en los Acuerdos suscritos por la Unión Europea con el MERCOSUR, Túnez, Rusia, Chile, Rumanía y Bulgaria, los dos últimos, antes de su ingreso de pleno derecho a la U.E vigente a partir del 1º de enero de 2007, aunque con restricciones también en materia de aumentar esfuerzos contra la corrupción, el combate a la delincuencia organizada, cooperación judicial, lavado de dinero, sistema de justicia, sistema fiscal, manejo de fondos europeos, agricultura, controles sanitarios y alimentos.

⁸⁶ El TLCUEM forma parte del Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre los Estados Unidos Mexicanos y la Comunidad Europea, los cuales tienen sus antecedentes en los encuentros entre México y la CECLA1-CEE de 1971, y las reuniones de alto nivel de 1973 del entonces Presidente de México Luis Echeverría Álvarez y de la Comisión Europea Francois Xavier Ortoli, que en 1975 derivaron en un Acuerdo de Cooperación Comercial y Económica al que a su vez le sucedió el Acuerdo Marco de Cooperación del 29 de abril de 1991, que además de ser comercial, incluyó temas sobre medio ambiente, tecnología, agricultura, patentes y marcas, comunicaciones, entre otros tópicos, al que siguió la Declaración Conjunta de Bruselas del 8 de diciembre de 1997, que incluyó el Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación así como el Acuerdo Interino de Comercio Exterior y Temas Relacionados, hasta que finalmente el 6 de junio del año 2000 entró en vigor el TLCUEM.

“El respeto a los principios democráticos y a los derechos humanos fundamentales, tal como se enuncian en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, inspira las políticas internas e internacionales de las Partes y constituye un elemento esencial del presente Acuerdo.”

Al respecto el Título II relativo al “Diálogo Político”, refiere en su artículo 3º que:

“1. Las Partes acuerdan institucionalizar un diálogo político más intenso basado en los principios enunciados en el artículo 1, que incluya todas las cuestiones bilaterales e internacionales de interés común y dé lugar a unas consultas más estrechas entre las Partes dentro del contexto de las organizaciones internacionales a las que ambas pertenecen.”

“2. El diálogo se llevará a cabo de conformidad con la “Declaración Conjunta de la Unión Europea y México sobre Diálogo Político” contenida en el Acta Final, la cual forma parte integrante del Acuerdo.”

“3. El diálogo ministerial previsto en la Declaración Conjunta se desarrollará principalmente en el seno del Consejo Conjunto establecido por el artículo 45.”

Al haberse aprobado en los términos anteriores, enmarcarán al Diálogo referido dentro de la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea. La cláusula no comprende sanciones para los Estados parte que violen derechos humanos ni tampoco algún mecanismo específico para emitir recomendaciones sino que el intercambio de información y consultas se realiza entre la diplomacia y obviamente entre los Titulares del Ejecutivo Federal Mexicano, el Parlamento Europeo y la Comisión Europea así como entre autoridades de ambas partes y representantes de organizaciones no gubernamentales especializadas en la defensa de los derechos humanos.

Las primeras manifestaciones de injerencia europea en los asuntos internos de nuestro país, surgieron cuando eurodiputados del partido de los verdes y de izquierda

visitaron México en 2011 para solicitar información respecto de casos de militares que habiendo cometido violaciones de derechos humanos y otros delitos contra civiles, son juzgados en el fuero militar, ello en el marco de las múltiples afectaciones de civiles en el marco de la “Guerra contra las Drogas”, iniciada en 2006. Los cuestionamientos europeos se vieron influenciados por supuesto por las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los casos Rosendo Radilla, Valentina Rosendo e Inés Fernández y así como en el de Rodolfo Montiel y Teodoro Cabrera y que después de varios años motivaron la reforma del 30 de abril de 2014, al artículo 57 del Código de Justicia Militar⁸⁷, aprobada por unanimidad del Senado de la República y que obliga actualmente precisamente que los militares que cometan delitos contra ciudadanos sean juzgados por tribunales civiles.

Otro caso de amago al tenor de la llamada Cláusula Democrática se presentó en 2016 a la luz de la posible renegociación del TLCUEM por las múltiples casos de violaciones a los derechos humanos en México.⁸⁸ Por el contrario, nuestro país a 17 años de vigencia de dicho instrumento, nunca se ha pronunciado sobre el papel de la Unión Europea en temas como la Guerra en Irak, la Ronda Doha de la OMC, la Crisis Migratoria, Israel-Palestina, la suspensión de garantías en Turquía, entre otros.

El Sistema Europeo de Protección de los Derechos Humanos surge a partir de la suscripción del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, también identificado como Convención Europea de Derechos Humanos, adoptado por el Consejo de Europa el 4 de noviembre de 1950 y en vigor a partir de 1953, actualmente es el más antiguo, importante y eficiente de los Sistemas Regionales, abarca los 28 países miembros de la Unión Europea⁸⁹ y a cerca de 800 millones de personas,

⁸⁷ También se reformaron el Código Penal Federal, el Código Federal de Procedimientos Penales (precedente del Código Nacional), la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la entonces Ley que establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados.

⁸⁸ Renegociación que se lleva a cabo en secrecía, a imagen de lo que fueron las negociaciones del Acuerdo de Asociación Transpacífica (TPP).

⁸⁹ La cantidad de países miembros es hasta antes del anuncio del “*Brexit*” derivado de los resultados del referéndum del 23 de junio 2016, mediante el cual 17,410.742 de británicos votaron a favor de que el Reino

Se le considera el mejor modelo de defensa de los derechos humanos, ya que en sus orígenes la Comisión Europea de los Derechos Humanos (hoy desaparecida) o bien los Estados partes, a semejanza del Sistema Interamericano, decidían cuales casos llevar a la jurisdicción del Tribunal Europeo de los Derechos Humanos (1954), pero ese criterio cambió de modo que actualmente los ciudadanos y las organizaciones no gubernamentales (no obstante no ser originarios de los Estados parte, pueden acudir al Tribunal, con sede en Estrasburgo, Francia, de manera directa.

La Carta Social Europea y la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, los Protocolos Adicionales y los Protocolos Procedimentales han ampliado los alcances del Convenio Europeo, destacando el Protocolo 11 por el cual se decreta el 31 de octubre de 1998 la desaparición de la Comisión Europea de Derechos Humanos, que estuvo en funciones hasta el 31 de octubre de 1999 a fin de analizar los casos que estimara lo suficientemente fundados para su presentación y desahogo ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos.⁹⁰

Como se aprecia, con el Protocolo 11 se abandona el esquema de Ombudsman Sueco, no contencioso, de naturaleza administrativa y de buena fe, rogativo y no vinculatorio, para dejar únicamente el proceso judicial adversarial.

También es de destacar el Protocolo 1 de 1952, sobre derechos de propiedad, educación y elecciones libres. El Protocolo 4 de 1963, que prohibió el aprisionamiento por deudas, la expulsión de nacionales y colectivas de extranjeros, al tiempo de regular la libertad de circulación; el Protocolo 6 sobre la prohibición de la pena de muerte, el Protocolo 7 de 1984 sobre el derecho a ser indemnizado en casos de error judicial en materia penal y la igualdad entre los cónyuges, el Protocolo 11 de 1998 que suprime a la Comisión Europea de los Derechos Humanos y permite que las personas

Unido deje de formar parte de la Unión Europea, contra 16, 577,342 que votaron por permanecer en la Unión Europea. (Total de votos: 33.577.342, Participación: 72%).

⁹⁰ El Sistema Interamericano continúa con ambas figuras: Comisión y Corte Interamericanas, así como también el Sistema Africano de Protección de los Derechos Humanos.

interpongan sus demandas de manera directa ante el Tribunal Europeo de los Derechos Humanos o Corte Europea de los Derechos Humanos.

La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, promulgada por el Parlamento Europeo, en diciembre del año 2000, en la ciudad de Niza, es un instrumento comunitario, que surge del Consejo Europeo de Colonia, que en junio de 1999 acordó conjuntar los principios generales recogidos en el Convenio Europeo de Derechos Humanos de 1959, los derivados de las constituciones de los países miembros de la Unión, los derechos económicos y sociales enunciados en la Carta Social Europea del Consejo y en la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales y Fundamentales de los Trabajadores, los principios que se derivan de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, los derechos contenidos en las Convenciones Internacionales de las Naciones Unidas así como de la Organización Internacional del Trabajo. En el año 2009 la Carta adquirió el carácter de vinculante al ser consagrada en el Tratado de Lisboa.

Cualquier país que pretenda formar parte de la Unión Europea debe firmar la Convención como prerequisite, y la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos es referente de cualquier modificación legislativa de los ordenamientos nacionales.

El Tribunal tramita cerca de 200,000 asuntos, y solo una cuarta parte se resuelve, en tanto que la ejecución de las sentencias está a cargo de los Estados partes, a través del Consejo de Ministros del Consejo de Europa.

El Consejo de Europa no es lo mismo que el Consejo de la Unión Europea, ni igual que el Consejo Europeo. El primero es una comunidad ideológica inspirada en valores tales como la democracia parlamentaria, el Estado Social de Derecho y el respeto y protección de los derechos humanos, si bien es regional es independiente de la Unión Europea. El segundo es el *Consilium* donde se encuentran representados los 28 países que integran a la Unión Europea y que junto con el Parlamento Europeo realiza tareas de presupuestación y gasto público así como de índole legislativa, el tercero es

el cuerpo colegiado que aglutina a los Jefes de Estado y de gobierno, responsable de generar políticas generales para todos los miembros de la Unión.

2.5 Sistema Africano de Protección de los Derechos Humanos

En África, nuestro país solo cuenta con embajadas en Argelia, Egipto, Etiopía, Ghana, Kenia, Marruecos (donde además también tiene una Oficina de Comercio) Nigeria y Sud-África, además es Observador Permanente ante la Unión Europea con sede en Addis Abeba, Etiopía, en tanto que la Secretaría de Relaciones Exteriores cuenta con una Dirección General para África y Medio Oriente.

Como se desprende de lo anterior, aun cuando México no es parte del Sistema Africano de Protección de los Derechos Humanos, cuenta con intereses diversos en aquel continente, y en materia de derechos humanos quizá uno de los incidentes recientes más sonados fue en 2015, cuando el Ejército de Egipto confundió a turistas mexicanos con terroristas del Estado Islámico y desde el aire asesinó a varios e hirió a otros.

El régimen de Apartheid vigente en Sud-África hasta 1992, el genocidio de Ruanda y otras matanzas acaecidas en 1994 y los juicios ventilados ante el Tribunal Penal para Ruanda, los desplazamientos, ejecuciones y desapariciones provocados por Boko Haram en Nigeria, la mutilación genital femenina o ablación del clítoris de dos millones de mujeres al año en 30 países de África,⁹¹ entre otros casos atroces de violaciones a los derechos humanos, hacen que cualquier persona se interese en conocer los mecanismos creados para salvaguardar los derechos humanos en esa parte del globo.

El Sistema Africano de Protección de los Derechos Humanos, surge con la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, aprobada el 7 de julio de 1981 y

⁹¹ La migración de personas originarias de África a Europa, Estados Unidos y América Latina incluido México, ha provocado que también en estas regiones se presenten casos de mutilación genital femenina por ello la comunidad internacional se ha pronunciado en contra y sanciona su práctica.

vigente a partir del 21 de octubre de 1986, por los países miembros de la Organización de la Unidad Africana, hoy Unión Africana (OUA)⁹². En el artículo 30 de dicho instrumento se prevé la Comisión Africana sobre Derechos Humanos y de los Pueblos, integrada por 11 miembros.

Atento a lo dispuesto por su artículo 45 las funciones de la Comisión serán:

“1. Promover los derechos humanos y de los pueblos, y en especial:”

“a) recopilar documentos, emprender estudios e investigar los problemas africanos en materia de derechos humanos y de los pueblos, organizar seminarios, simposios y conferencias, difundir información, alentar a las instituciones nacionales y locales interesadas en los derechos humanos y de los pueblos, y, en su caso, dar sus opiniones o hacer recomendaciones a los gobiernos;”

“b) formular y establecer principios y normas destinados a resolver problemas legales relativos a los derechos humanos y de los pueblos y a las libertades fundamentales en los que los gobiernos africanos puedan basar sus legislaciones.”

“2. Garantizar la protección de los derechos humanos y de los pueblos en las condiciones establecidas por la Carta.”

“3. Interpretar todas las disposiciones de la presente Carta a petición de un Estado firmante, de una institución de la OUA o de una organización africana reconocida por la OUA.”

“4. Llevar a cabo cualquier otra tarea que la Asamblea de jefes de Estado y de gobierno le encomiende”.

La Comisión realiza investigaciones sobre violaciones a los derechos humanos en África y sus pueblos, promueve las prerrogativas fundamentales a través de

⁹² La Unión Africana se encuentra conformada por 53 países, excepción hecha de Marruecos.

conferencias y divulgación de información, es el intérprete de la Carta y sus Protocolos, tramita las quejas y denuncias tanto individuales como interestatales, puede solicitar la adopción de medidas provisionales para salvaguardar los derechos humanos y daños que sean de imposible reparación, analiza los informes de cada país, tanto los enviados por los Estados como los elaborados por sus expertos en el lugar de los hechos y emite informes con recomendaciones a los países donde se cometieron las violaciones a los derechos humanos.

Para presentar un caso ante la Comisión es necesario haber agotado todos los recursos legales internos disponibles y presentarse dentro de un tiempo razonable a partir de la fecha en que se agotaron los recursos internos.

La Carta Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos tiene el mérito de ser el primer instrumento internacional de la materia que incorpora derechos de la tercera generación tales como el derecho al medio ambiente, el derecho del recurso natural así como el derecho al desarrollo de los pueblos de modo que se reconoce el vínculo entre ambos.

En congruencia con el principio de interdependencia e indivisibilidad de los derechos humanos, es el único instrumento de derechos humanos que simultáneamente incorpora derechos civiles y políticos así como derechos económicos, sociales y culturales.

También funciona la Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos creada en 1998, pero que no sesionó sino hasta 2006, fue constituida por el Protocolo a la Carta de Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos. De acuerdo con el Protocolo de Banjul, está integrada por 11 jueces y su sede es Arusha, Tanzania y sus sentencias o decisiones son vinculantes para los Estados que han reconocido expresamente su competencia.

La presentación de casos ante la Corte, en principio está reservada a la Comisión Africana de Derechos Humanos, los Estados Parte, las Organizaciones

Intergubernamentales africanas y Organizaciones No Gubernamentales a las que se haya otorgado la condición de observadoras ante la Comisión, por tanto, las víctimas de violaciones de derechos humanos no pueden presentar denuncias directamente ante la Corte, solo a través de la Comisión Africana de Derechos Humanos, la cual podrá, someter el caso denunciado ante la Corte, salvo casos excepcionales.

CAPÍTULO III

EL ESTADO Y LOS DERECHOS HUMANOS

3.1 Democracia y Derechos Humanos

Los derechos humanos son expresión de la democracia y viceversa, constituyen un binomio insoslayable, y no se comprenden unos sin aquella, ambos conceptos son condición *sine qua non* respectivamente.

Los Ombudsman son instituciones democráticas porque defienden los derechos humanos, más allá de lo previsto en la ley, es decir contribuyen a que sean una realidad.

La democracia es consecuencia del proyecto de nación que anhelamos, porque en ella los derechos humanos son las condiciones para que nuestro proyecto de vida personal prospere y se cumpla de manera integral.

En los Estados Democráticos de Derecho, la protección de la persona es la única razón válida del Derecho y del Estado, porque más allá de la socialización posibilita la humanización.

En las democracias el Estado tiene identidad propia como *constructo* normativo de la voluntad general es por ello que las reivindicaciones modernas de derechos humanos han sido, son y serán dirigidas a aquél.

Sin democracia los derechos humanos no pueden existir, de ahí la obligación de los Estados Democráticos de respetarlos, promoverlos, protegerlos, garantizarlos y prevenir su transgresión.

En los sistemas autoritarios los derechos humanos no son respetados ni protegidos porque la *ratio* no es la persona humana y la preservación de las libertades

fundamentales de todos los individuos, sino la salvaguarda del Estado mismo y de las élites del poder.

En el Tercer Congreso Internacional sobre la Enseñanza de los Derechos Humanos, organizado por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), celebrado en Montreal, Canadá en 1993, posterior a la Guerra Fría, por vez primera a nivel internacional, se hizo énfasis entre la relación estrecha entre los derechos humanos y la democracia.

Fue en dicho Congreso, donde se aprobó el Plan de Acción Mundial sobre Educación para los Derechos Humanos y la Democracia, el cual declara que la educación para la democracia es parte integrante de la educación para los derechos humanos, la cual no sólo es requisito esencial del cumplimiento de los derechos humanos, la democracia y la justicia social, sino que es, en sí mismo, un derecho humano.

Igualmente se aprobó la Declaración y Programa de Acción de Viena sobre Derechos Humanos en la cual se confirma que el respeto de los derechos humanos es un elemento indispensable para una verdadera democracia y que todos los derechos humanos son universales, indivisibles, interdependientes y están relacionados entre sí, de modo que *“la comunidad internacional debe tratar los derechos humanos en forma global y de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y dándoles a todos el mismo peso.”*⁹³

El objetivo primordial de la UNESCO es crear un sistema global de educación sobre los derechos humanos, la democracia y la paz, que abarque todos los niveles de la educación y que sea accesible a todas las personas.

Sin embargo no todos los tipos de democracia comulgan con los derechos humanos, en la actualidad se puede afirmar que existen varios tipos de democracias, a saber:

⁹³ La DECLARACIÓN Y PROGRAMA DE ACCIÓN DE VIENA, aprobados por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos el 25 de junio de 1993, así lo establece en su numeral I-5.

La llamada Democracia Procedimental es aquella que cumple con el procedimiento democrático, es decir de votar, incluso con sanciones a quienes no concurran a sufragar a fin de perpetuar el poder del o los grupos gobernantes, pero no para mejorar las condiciones de la población, por tanto no hay comunión sustantiva con los derechos humanos y las libertades fundamentales, por el contrario campea la corrupción, se abandonan los principios de “Bien Común,” “Solidaridad” y “Subsidiariedad”, las tesis económicas del neoliberalismo encuentran en este modelo un entorno muy propicio, el Estado se convierte en un ente que regula contratos que ni siquiera se aproxima al idea del antiguo Estado Policía que garantizaba la seguridad interior y defendía a la sociedad de las agresiones externas. Por ello en la democracia procedimental la seguridad se privatiza al igual que la riqueza nacional, la brecha entre ricos y pobres se agudiza al grado de socializarse, desaparece la clase media, se resta importancia a la educación, a la historia, a las costumbres y a las tradiciones nacionales, las leyes son injustas orillando a la población a la enajenación y vasallaje o a ejercer el derecho a la revolución.

Una variable de Democracia Procedimental es la Democracia Formal, donde además de la existencia de un gobierno electo democráticamente, hay división de poderes, y algunos derechos humanos son respetados, sin embargo se mantiene la existencia de grupos minoritarios que se benefician del poder político y de la economía.

Otro tipo es la Democracia Participativa, se trata del supuesto donde la sociedad es más activa respecto de las actuaciones políticas, desde el voto hasta participar mediante la consulta, la hechura y la evaluación de políticas públicas, como el caso de las consultas populares, asociaciones de vecinos, luchadores sociales, académicos, o bien mediante plebiscitos y referéndums. Por lo anterior, es un tipo de democracia donde los derechos humanos se manifiestan con mayor potencial dentro de la sociedad porque a diferencia de las Democracias por Representación (mayoritaria o proporcional) la sociedad civil organizada influye en las decisiones políticas fundamentales así como en los proyectos de presupuesto y de gasto público.

Finalmente, tenemos la Democracia Sustantiva, enfocada a derechos humanos, y a la Justicia Social, en la cual se gobierna para todas y todos, incluso para las minorías y personas en situación de vulnerabilidad, se combate severamente la corrupción y la impunidad, la meritocracia es el común denominador, la responsabilidad social e igualdad de oportunidades son fines del Estado así como el garantizar la educación para el ejercicio de las libertades fundamentales sin vulnerar las de terceros.

La Democracia se anula por la indiferencia ciudadana, por el auto sometimiento, por un deseo distorsionado de pertenencia, por el populismo, cuando se anula la autonomía de los poderes de la Unión o en las entidades federativas así como la de los organismos públicos a los que antes se les concedió.

Por lo anterior hemos elegido realizar un estudio comparado entre los contenidos de la Declaración de Derechos del Pueblo de Virginia del 12 de junio de 1776, con los de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, así como de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 a fin de visibilizar las coincidencias en el binomio Democracia y Derechos Humanos.

Partimos de la Declaración de Derechos del Buen Pueblo de Virginia, por ser el primer instrumento moderno de derechos humanos y donde quedó claramente establecido que democracia y derechos humanos son consubstanciales.

El adelanto alcanzado por la Declaración de Virginia, se aprecia de su simple lectura, y nos permite dimensionar su influencia no solo en la Declaración de Independencia de Estados Unidos de América y en la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y el Ciudadano, sino en todos los órdenes normativos de las democracias contemporáneas así como en las declaraciones e instrumentos internacionales de derechos humanos.

Comenzamos con el análisis de su artículo I el cual establece que:

“...todos los hombres son por naturaleza igualmente libres e independientes y tienen ciertos derechos innatos, de los que, cuando entran en estado de sociedad, no pueden

privar o desposeer, a su posteridad por ningún pacto a saber: el goce de la vida y la libertad, con los medios de adquirir y poseer, la propiedad y de buscar y obtener la felicidad y la seguridad.”

Como se aprecia, su contenido en esencia, es muy similar a lo dispuesto por el artículo 1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos que refiere que:

“todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros.”

Así como al artículo 2 de la Declaración Universal relativo a que:

“todas las personas tienen todos los derechos y libertades proclamados por la Declaración, sin distinción alguna ni condición política, jurídica o internacional”,

También a lo señalado por el artículo 3, del mismo instrumento, sobre el derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad, así como con el artículo 17 de la Declaración Universal, que consagra los derechos de propiedad individual y colectiva, y por ende el correspondiente a que nadie sea privado arbitrariamente de la misma.

Los principios y derechos arriba señalados, tanto de la Declaración de Virginia como de la Declaración Universal de Derechos Humanos, podemos contrastarlos con lo dispuesto por el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el cual prohíbe *“toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.”*

En cuanto al sistema democrático en la Declaración de Derechos Humanos de Virginia, se expresa muy claramente cuando en su artículo II previene que: *“todo poder*

es inherente al pueblo y, en consecuencia, procede de él. Que los magistrados son sus mandatarios y sus servidores, y en cualquier momento responsables ante él.”

Por su parte el numeral 3 del artículo 21 de la Declaración Universal plantea que: *“la voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público.”*

Al respecto la primera parte del artículo 39 de la Constitución Mexicana literalmente señala: *“la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo...”*

En los tres instrumentos el poder soberano surge del pueblo porque es en él donde se origina, y este lo delega en el gobierno.

Es importante hacer énfasis en que en los tres documentos, la *ratio* de la seguridad es una de las misiones fundamentales del Estado.

En efecto, el artículo III, la Declaración de Derechos de Virginia manifiesta que: *“el gobierno es instituido, o debería serlo, para el común provecho, protección y seguridad del pueblo, nación o comunidad: que de todas las formas o modos de gobierno, es el mejor, el más capaz de producir, el mayor grado de felicidad y seguridad, y el que está más eficazmente asegurado, con el peligro de un mal Gobierno; y que cuando un gobierno resulte inadecuado, o es contrario a estos principios, una mayoría de la comunidad, tiene el derecho indiscutible, inalienable e irrevocable de reformarlo, alterarlo o abolirlo de la manera que se juzgue más conveniente al bien público.”*

Si se compara lo anterior con el artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente, se aprecia con claridad la ascendencia, cuando señala que todo poder público: *“se instituye para beneficio de éste”*, y de igual manera la parte relativa al llamado *“Derecho a la Revolución”*, cuando en los últimos renglones del artículo 39 de nuestra Carta Magna, de manera casi copiada de la Declaración de Virginia, se puede leer que: *“el pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno”* y del artículo 41 primer párrafo que

contempla el ejercicio de la soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de estos, y por los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, sin contravenir el Pacto Federal.

El artículo IV plasmado por los redactores de la otrora Colonia de Virginia, hoy uno de los estados que conforman a la Unión Americana, sentó las bases de los sistemas anticorrupción de todo el mundo, al disponer que: *“ningún hombre o grupo de hombres tiene derecho a percibir de la comunidad emolumentos o privilegios exclusivos o especiales, sino solo en consideración a servicios públicos prestados; los cuales, no pudiendo transmitirse, hacen que tampoco sean hereditarios los cargos de magistrado, legislador o juez”*.

La similitud con el artículo 13 de nuestra Constitución es evidente, en especial en lo relativo a que: *“ninguna persona o corporación puede tener fuero, ni gozar de más emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos y estén fijados por la ley”*.

Igualmente el artículo 127 de nuestra Constitución de 1917 señala que: *“los servidores públicos de la Federación y de los Municipios, de sus entidades y dependencias, así como de sus administraciones paraestatales y paramunicipales, fideicomisos públicos, instituciones y organismos autónomos, y cualquier otro ente público, recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que deberá ser proporcional a sus responsabilidades”*.

Principio básico de control democrático al Poder Absoluto de los Estados Monárquicos, fue la División de Poderes, y quizá el artículo V de la Declaración de Derechos de Virginia, haya sido el primer instrumento jurídico moderno que así lo positivizó, puesto que literalmente dispuso que: *“los Poderes Legislativo, Ejecutivo, y Judicial del Estado deben estar separados y que los miembros de los dos primeros (poderes) deben ser conscientes de las cargas del pueblo y participar en ellas y abstenerse de imponerle medidas opresivas. Que en periodos determinados se les vuelva a su condición privada, al cuerpo social de donde procedían, y sus vacantes*

se llenen mediante elecciones frecuentes ciertas y regulares, en las que puedan volver a elegirse, a todos o parte de los antiguos miembros (de dichos poderes) según lo dispongan las leyes.”

La misma división se contempla en el artículo 49 de nuestra Constitución cuando señala que el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en los mismos ámbitos que la Declaración de Virginia, agregando que no podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de las facultades extraordinarias del Ejecutivo de la Unión, conforme al artículo 29 relativo a la suspensión de derechos humanos y garantías.

La segunda parte del artículo V de la Declaración de Derechos de Virginia relativa a la prohibición de cargas e impuestos opresivos al pueblo, coincide con lo dispuesto por el artículo 131 constitucional, por un lado es otra de las excepciones en cuanto a la facultad legislativa del Ejecutivo en tratándose de impuestos y restricciones al comercio exterior, pero solo en casos urgentes a fin de regular la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país.

El apartado de los derechos políticos contenido en el artículo VI de la Declaración de Derechos de Virginia señala que: *“Las elecciones de los representantes del pueblo en asamblea deben ser libres, y que todos los hombres, que den suficientes pruebas de permanente interés por la comunidad, y de vinculación con ella, posean el derecho de sufragio, y no puedan ser sometidos, a contribución ni privados de su propiedad, por razones de utilidad pública sin ningún consentimiento, o el de sus representantes así elegidos, ni estén, obligados por la ley a alguna a la que, del mismo modo, no hayan consentido para el bien público.”*

En cuanto a lo dispuesto por el precepto de la Declaración en comento, sobre las elecciones libres, es el mismo espíritu del Constituyente del 17 plasmado en el artículo 41 cuando prevé que: *“la renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará*

mediante elecciones libres, auténticas y periódicas” conforme a los distintos apartados que lo conforman.

En la misma dirección la Declaración Universal de Derechos Humanos mediante su artículo 21, dispuso que: *“toda persona tenga derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos y tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país”,* y que: *“la voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.”*

En relación a la prohibición de la privación del derecho a la propiedad, el artículo 27 de nuestra Carta Magna dispone en su primer párrafo que la Nación al transmitir el dominio de la misma constituye la propiedad privada, y en el segundo párrafo agrega que: *“las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.”*

Al respecto la Declaración Universal en su artículo 17, establece que: *“nadie será privado arbitrariamente de su propiedad.”*

Sin duda el artículo VII de la Declaración de Virginia, cuando refiere que: *“toda facultad de suspender las leyes o la ejecución de las mismas por cualquier autoridad sin el consentimiento de los representantes del pueblo, es perjudicial para sus derechos y no debe ejercerse,”* es uno de los antecedentes de la suspensión de derechos y garantías de nuestro artículo 29 constitucional.

Los derechos del debido proceso legal, como principio fundamental democrático estuvieron bien plasmadas por los legisladores de Virginia en el artículo VIII, cuando establecieron que: *“en todo proceso criminal, el acusado tiene derecho a saber la causa y naturaleza de la acusación, a ser careado con sus acusadores y testigos, a pedir pruebas a su favor, y a ser juzgado rápidamente por un jurado imparcial de doce hombres de su vecindad, sin cuyo consentimiento unánime no podrá considerársele*

culpable, tampoco puede obligársele, a testificar contra sí mismo; que nadie sea privado de su libertad, salvo por mandato de la ley del país o por juicio de sus iguales.”

La Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, retoma en sus artículos 8, 9, 10 y 11, varias de estas características de las democracias modernas, en especial el derecho de toda persona a un recurso efectivo ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales, la prohibición de detenciones, prisión y destierro arbitrarios, el derecho de toda persona 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, el derecho a la presunción de inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad, conforme a la ley y en juicio público en el que se le aseguren todas las garantías necesarias para su defensa, así como que nadie debe ser condenado por actos u omisiones que en el momento de cometerse no fueron delictivos según el derecho nacional o internacional. Tampoco se impondrá pena más grave que la aplicable en el momento de la comisión del delito.

En el mismo sentido el antecedente del constituyente virginiano, está presente en el Pacto Federal Mexicano, de manera muy especial por cuanto atañe al Sistema Penal Acusatorio, de conformidad a lo dispuesto en los artículos 14, 16, 17 y 20 constitucionales y que contienen el conjunto de derechos humanos del debido proceso legal.

En relación a la pena de muerte,⁹⁴ la Declaración de Virginia hizo referencia a ella en el artículo VIII, en cuanto a que aún en esos casos debía existir la garantía de

⁹⁴ El 9 de diciembre de 2005, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma al 2º párrafo del artículo 14, al 1er párrafo del artículo 22 y derogación del 4º párrafo también del artículo 22, mediante los cuales quedó derogada la pena de muerte de nuestra Constitución. Los antecedentes históricos de la misma se pueden encontrar en lo dispuesto por el Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos relativo a la Abolición de la Pena de Muerte, del 8 de junio de 1990; Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos Destinado a Abolir la Pena de Muerte del 15 de diciembre de 1989; Convención Americana sobre Derechos Humanos “Pacto de San José de Costa Rica” del 22 de noviembre de 1969, artículo 4, numeral 3; Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos del 16 de diciembre de 1966, artículo 6, numeral 1; Última sentencia de pena de muerte dictada en México el 17 de mayo de 1961, en Monterrey, Nuevo León conmutada por prisión; Última ejecución registrada en México en el año de 1928 en el Estado de Puebla; Cabe señalar que originalmente la Constitución Federal del 5 de febrero de 1917, en su artículo

audiencia, al respecto recordemos que para su abolición en México también hubo de transcurrir por un proceso largo, que no hace mucho culminó, pero que en razón de los casos de violencia extrema de las organizaciones delincuenciales, han resurgido las voces para su restablecimiento.

La proscripción de las “*castigos crueles o inusitados, fianzas y multas excesivas*”, como código mínimo de respeto y protección a la dignidad humana fueron expresadas en el artículo IX de la Declaración de Virginia y con ello se adelantó a todas las instituciones democráticas e instrumentos de Derechos Humanos, tanto al artículo 19 de la Constitución Mexicana que prohíbe todo maltrato en la aprehensión o en las prisiones, al artículo 20, apartado B, fracción II, que establece la prohibición de toda incomunicación, intimidación o tortura de las personas imputadas, así como al artículo 22 que prohíbe la mutilación, la infamia, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas o trascendentales; también antecede a la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en cuyo artículo 5, dispone que nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes.

Los Derechos Humanos y garantías de legalidad contenidos en el artículo 16 constitucional, respecto de que nadie puede ser molestado en su persona, familia,

22, tercer párrafo señalaba: “Queda también prohibida la pena de muerte por delitos políticos y en cuanto a los demás sólo podrá imponerse al traidor a la patria en guerra extranjera, al parricida, al homicida con alevosía, premeditación o ventaja, al incendiario, al plagiario, al salteador de caminos, al pirata y a los reos de delitos graves del orden militar.” La Constitución Federal del 5 de febrero de 1857, en su artículo 23 señalaba que “Para la abolición de la pena de muerte, queda a cargo del poder administrativo el establecer, a la mayor brevedad, el régimen penitenciario. Entre tanto, queda abolida para los delitos políticos, y no podrá extenderse a otros casos más que al traidor a la patria en guerra extranjera, al salteador de caminos, al incendiario, al parricida, al homicida con alevosía, premeditación o ventaja, a los delitos graves del orden militar y a los de piratería que definiere la ley.” En tanto que la reforma al artículo 23 de la Constitución Federal de 1857, de 1901 quedó de la siguiente manera: “Queda abolida la pena de muerte para los delitos políticos. En cuanto a los demás, sólo podrá imponerse al traidor a la patria en guerra extranjera, al parricida, al homicida con alevosía, premeditación o ventaja, al incendiario, al plagiario, al salteador de caminos, al pirata y a los reos de delitos graves del orden militar.” Cabe señalar que el Código Penal para el Distrito Federal y territorio de la Baja California sobre delitos del fuero común y para toda la República sobre delitos contra la federación, del 1° de abril de 1871, en su artículo 248, establecía que no se ejecutara a los sentenciados en público sino en la cárcel o en otro lugar cerrado, ni en domingo ni en día festivo. De igual forma, se concedía al penado un plazo de 3 días y no menos de 24 horas para que se le suministrasen los auxilios espirituales. La ejecución se debía participar al público por medio de carteles en los sitios en que habitualmente se fijaran las leyes, en el lugar de la ejecución, así como en el domicilio del reo. El cuerpo del fusilado debía sepultarse sin pompa alguna.

domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento, la prohibición de librar orden de aprehensión sino por la autoridad judicial y sin que proceda denuncia o querrela de un hecho que la ley señale como delito, sancionado con pena privativa de la libertad y obren datos que establezcan que se ha cometido ese hecho y que exista la probabilidad de que el indiciado lo cometió o participó en su comisión, se encuentra armonizado con el artículo X de la Declaración de Derechos de Virginia que establecía que: *“los autos judiciales generales en los que se mande a un funcionario o alguacil el registro de hogares sospechosos, sin pruebas de un hecho cometido, o la detención de una persona o personas sin identificarlas por sus nombres, o cuyo delito no se especifique claramente y no se demuestre con pruebas, son crueles y opresores y no deben ser concedidos.”*

El Jurado Popular, es parte fundamental del sistema democrático estadounidense, y así lo entendieron los constituyentes de Virginia al prever en el artículo XI de su Declaración de Derechos, que los litigios relativos a la propiedad y en pleitos entre particulares, el antiguo juicio por jurado de doce hombres⁹⁵, es preferible a cualquier otro, y textualmente expresaba dicho documento que: *“debería considerarse sagrado”*.

Para los estadounidenses e ingleses el Jurado Popular tiene y ha tenido siempre ese carácter e importancia, y en la actualidad propio de la democracia.

Dice el Maestro Don Emilio O. Rabasa, que los antecedentes del jurado popular se encuentran en Atenas y en la *“inquisitio romana”*, de donde pasó a los francos, de ahí a los normandos y Guillermo el Conquistador la llevó en Inglaterra.

Otra versión que el propio Maestro Rabasa nos refiere es que su antecedente puede encontrarse en el artículo 39 de la Carta Magna del 5 de junio de 1215 suscrita por

⁹⁵ RABASA O. Emilio, *El Jurado Popular en las Constituciones de 1857 y 1917, Antecedentes, Secuencia y Consecuencias*, s.l.i. s.e. p. 558-577, <<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/116/34.pdf>> fecha de consulta [28 de noviembre de 2016].

Juan sin Tierra,⁹⁶ que a la letra dice *“ningún hombre libre será amonestado o encarcelado o desposeído o declarado fuera de la ley o exiliado o en forma alguna victimizado (molestado), tampoco lo atacaremos o enviaremos a algún a atacarlo excepto por el juicio legítimo de sus pares o por la ley de la tierra”*. Este y otros instrumentos jurídicos posteriores tanto ingleses como norteamericanos como los *“Bills”*, habrían de elaborar el concepto del *“Due Process of Law”*.

En México, refiere el constitucionalista Rabasa, que el primer antecedente de la figura del jurado popular se encuentra en la ley de imprenta del 12 de noviembre de 1820, anterior al Acta de Independencia de 28 de septiembre de 1821, y que en la Carta Fundamental de 1824, artículo 171 planteó que jamás podría reformarse. El jurado popular también estuvo presente en las Bases Orgánicas de la República Mexicana del 15 de junio de 1843 y en el artículo 26 del Acta de Reformas a la Constitución de 1824 del año de 1847, en todos los casos para juzgar delitos de libertad de imprenta no para aquellos del fuero común.

En cuanto a la Constitución de 1857, en el proyecto original, resultado de una Comisión de notables juristas encabezados por Ponciano Arriaga, estuvo previsto para todos los procedimientos criminales sin embargo al final de los debates, solo quedó previsto en el artículo 7º relativo a la libertad de imprenta y excluido del artículo 20 para los demás delitos, después de los históricos y trascendentales debates entre Francisco Zarco (a favor del jurado popular) y José María Mata y que con posterioridad sería regulado, el 2 de febrero de 1861 en la Ley de Imprenta. Lo contrario aconteció derivado de los debates entre Ignacio L. Vallarta (en contra del jurado popular) y Guillermo Langlois, respecto de su eliminación para todos los demás delitos previstos en el artículo 20 de dicho ordenamiento.

⁹⁶ Juan sin Tierra, hubo de suscribir la Carta Magna, forzado por el pueblo en rebeldía así como por los barones, obispos y burgueses, quienes asimismo se habían visto afectados por sus actos autoritarios. En dicho documento accede a reconocer derechos y libertades diversas y no obstante su índole feudal, ha seguido formando parte de la constitución consuetudinaria inglesa, y es un antecedente del sistema parlamentario, al instaurar una asamblea nobiliaria con potestad para aprobar nuevos impuestos.

Otros instrumentos que contemplaron el Jurado Popular en México fueron la Ley de Jurados en Materia Criminal del Distrito Federal del 15 de junio de 1869, el Proyecto de Código de Procedimientos Penales de 1872 y el Código de Procedimientos Penales de 1880, la Ley de Jurados de 1891 y el Código de Procedimientos Penales de 1894.

El constituyente de 1917, también debatió a favor y en contra respecto de los jurados populares, tanto en lo relativo a los delitos en contra de la libertad de imprenta como en lo relativo a otros ilícitos penales, que concluyeron en la aprobación de la fracción VI del original artículo 20 constitucional que preveía que: *“en todo caso serán juzgados por jurados, delitos cometidos por la prensa, contra el orden público, o contra la seguridad exterior o interior de la nación”*, hoy día derogado.

Con posterioridad a ello, nos enseña Emilio Rabasa, fueron las Leyes Orgánicas del Poder Judicial de 1917, 1928, 1934 y 1935 las que delinearon de manera incipiente el proceso penal ante jurados, el cual tuvo su mayor auge en México entre los años de 1919-1929, siendo celebres los debates entre Federico Sodi y Querido Moheno, siendo uno de los casos más conocidos de la época el del homicidio del Presidente Álvaro Obregón.

Hasta antes de la reforma a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación⁹⁷, de fecha 17 de junio de 2016, el Título Quinto, aún contemplaba el Jurado Federal de Ciudadanos, el cual era competente para resolver, por medio de un veredicto, las cuestiones de hecho que le fueran sometidas por los Jueces de Distrito con arreglo a la ley, dicho precepto quedaba como resabio de lo que en su oportunidad fue la regulación de la fracción VI del artículo 20 Constitucional derogada, que se refería a los delitos cometidos por medio de la prensa contra el orden público o la seguridad exterior o interior de la Nación, y los demás que determinaran las leyes.

⁹⁷ LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de mayo de 1995, última reforma el 3 de noviembre de 2016.

Dicho precepto legal, en razón del segundo párrafo del artículo 7º constitucional,⁹⁸ establecía que el jurado se conformaría de siete ciudadanos designados por sorteo, teniendo como requisitos ser ciudadano mexicano en pleno goce de sus derechos; saber leer y escribir, y ser vecino del distrito judicial en que deba desempeñar el cargo, por lo menos desde un año antes del día en que se publicara la lista definitiva de jurados, en tanto que no podrían ser jurados los servidores públicos de la Federación, de los estados, del Distrito Federal y los de los municipios, los ministros de cualquier culto, las personas que tuvieren calidad de indiciadas o se encontraren sujetas a proceso, las personas que hubieren sido condenadas a sufrir alguna pena de prisión; los ciegos, sordos o mudos, y las personas que se encuentran sujetas a interdicción.

Curiosamente la denominación del Título Quinto, de la ley en comento, pese a la reforma de junio de 2016, aún conserva la denominación: “DEL JURADO FEDERAL DE CIUDADANOS” con el agregado “Y LOS CENTROS DE JUSTICIA PENAL”, lo cual no encuentra explicación si se considera que toda la regulación a dicho cuerpo ciudadano fue derogado y con una pésima técnica legislativa el contenido de los artículos 56 a 57 que eran los que lo abordaban, ahora reproducen íntegramente lo dispuesto por los artículos 67 bis a 67 bis 11, cuando lo técnicamente correcto era derogar todo el Título Quinto.

En cuanto a la libertad de prensa, la Declaración de Derechos de Virginia la protegía en su artículo XII, como uno de *“los grandes baluartes de la libertad que no podría ser restringida jamás, a no ser por gobiernos despóticos”*, vemos un ejemplo más de cultura democrática, al ponderarla como esencial para el ejercicio de las prerrogativas fundamentales, sin lugar a dudas, antecedente del famoso artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos que literalmente señala que: *“Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir*

⁹⁸ El segundo párrafo del artículo 7º de la CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS señala: *“Las leyes orgánicas dictarán cuantas disposiciones sean necesarias para evitar que so pretexto de las denuncias por delito de prensa, sean encarcelados los expendedores, “papeleros”, operarios y demás empleados del establecimiento donde haya salido el escrito denunciado, a menos que se demuestre previamente la responsabilidad de aquéllos.”*

informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión” y por supuesto de los artículos 6º y 7º de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Las bases democráticas de la Declaración de Virginia también se contemplan asimismo por cuanto hace a los límites del papel del ejército, manifiestos en su artículo XIII, el cual expresamente señaló que: *“una milicia bien reglamentada, integrada por personas adiestradas en las armas, constituye la defensa natural y segura de un Estado libre, que deberían evitarse en tiempos de paz, como peligrosos para la libertad, los ejércitos permanentes y que en todo caso, las fuerzas armadas estarán estrictamente subordinadas al poder civil y bajo su mandato”*. Al respecto la Constitución Mexicana regula el rol de las fuerzas armadas en varios preceptos, destacando los siguientes:

El artículo 13 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala: *“Subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar; pero los tribunales militares en ningún caso y por ningún motivo podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al Ejército. Cuando en un delito o falta del orden militar estuviese complicado un paisano, conocerá del caso la autoridad civil que corresponda”*.

No obstante lo anterior, durante muchos años dicho precepto se incumplió, con base en lo dispuesto por el artículo 57 del Código de Justicia Militar que permitía al fuero militar conocer de casos de violaciones graves a derechos humanos cometidas por personal castrense en contra de civiles, peor aún, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, invariablemente cedía jurisdicción civil en favor de la militar, cuando, los afectados acudían en amparo, lo que derivó en múltiples casos de impunidad.

Derivado de diversas denuncias por parte de organizaciones de la sociedad civil en contra del Estado Mexicano, y de cuatro de las sentencias emitidas por la Corte

Interamericana de Derechos Humanos⁹⁹ donde se condenó a México, reformar dicho precepto, por lo que el 13 de junio de 2014¹⁰⁰ se publicó la reforma, que a decir de la Defensora de Derechos Humanos Viviana Krsticevic,¹⁰¹ presidenta del Centro por la Justicia y el Derecho Internacional *“La reforma aprobada es un avance significativo en la agenda de derechos humanos en México y es una muestra de lo que se puede lograr mediante procesos democráticos de discusión”*.

Actualmente el reformado artículo 57 del Código de Justicia Militar establece que:

“Son delitos contra la disciplina militar:”

“I...”

“II.- Los del orden común o federal, siempre y cuando no tenga la condición de civil el sujeto pasivo que resiente sobre su persona la afectación producida por la conducta delictiva, o la persona titular del bien jurídico o puesto en peligro por la acción u omisión prevista en ley penal como delito, en los siguientes supuestos:”

“...”

“Los delitos del orden común o federal que fueren cometidos por militares en tiempo de guerra, territorio declarado en ley marcial, o cualquiera de los supuestos previstos en la Constitución, corresponderán a la jurisdicción militar siempre y cuando el sujeto pasivo no tenga la condición de civil”.

“...”

Pese a ello queda pendiente aún no se lleva a cabo la modificación consistente en excluir del fuero militar las violaciones a derechos humanos cometidas contra elementos militares.

⁹⁹ Casos de Rosendo Radilla y Otros; Inés Fernández Ortega y Otros; Valentina Rosendo Cantú y Otra; y, Montiel y Cabrera y Otros, todos Versus Estado Mexicano.

¹⁰⁰ DECRETO por el que se reforman, derogan y adicionan diversas disposiciones del Código de Justicia Militar, del Código Federal de Procedimientos Penales y de la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados, Diario Oficial de la Federación del 13 de junio de 2014.

¹⁰¹ Centro por la Justicia y el Derecho Internacional, CEJIL, organización no gubernamental especializado en la defensa de los derechos humanos, <<https://www.cejil.org/es/cejil-celebra-historica-reforma-al-codigo-justicia-militar-mexico-0>> fecha de consulta [28 de julio de 2016].

Por su parte los artículos 55 fracción IV, 58, 82 fracción V, establecen como requisitos para ocupar el cargo de Diputado, Senador y Presidente de la República, el de no estar en servicio activo en las fuerzas armadas.

El artículo 89 fracción VI, prevé la facultad del Presidente de la República a disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación. Ello en relación a las fracciones IV, V, VII y VIII del mismo precepto constitucional que denotan la preeminencia del fuero civil sobre el fuero militar.

Al respecto es importante destacar el criterio jurisprudencial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto de la participación de las Fuerzas Armadas en tareas de Seguridad Pública,¹⁰² que literalmente es el siguiente:

“La interpretación histórica, armónica y lógica del artículo 129 constitucional, autoriza considerar que las fuerzas armadas pueden actuar en auxilio de las autoridades civiles, cuando éstas soliciten el apoyo de la fuerza con la que disponen. Por esta razón, el instituto armado está constitucionalmente facultado para actuar en materias de seguridad pública en auxilio de las autoridades competentes y la participación en el Consejo Nacional de Seguridad Pública de los titulares de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina, quienes por disposición de los artículos 29, fracción I, y 30, fracción I, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, tienen a su mando al Ejército, Armada y Fuerza Aérea, no atenta contra el numeral señalado del Código Supremo. Además, la fracción VI del artículo 89 constitucional faculta al presidente de la República a disponer de dichas fuerzas para la seguridad interior. Por

¹⁰² No. Registro: 192,080, Jurisprudencia Materia(s): Constitucional, Novena Época, Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XI, Abril de 2000, Tesis: P./J. 38/2000 Página: 549, EJÉRCITO, ARMADA Y FUERZA AÉREA. SU PARTICIPACIÓN EN AUXILIO DE LAS AUTORIDADES CIVILES ES CONSTITUCIONAL (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 129 DE LA CONSTITUCIÓN). Dicha jurisprudencia fue consecuencia de la Acción de inconstitucionalidad 1/96, Leonel Godoy Rangel y otros del 5 de marzo de 1996, ya que el Tribunal Pleno, en su sesión privada del veintisiete de marzo del 2000, acordó, con apoyo en su Acuerdo Número 4/1996 de veinticuatro de agosto de mil novecientos noventa y seis, relativo a los efectos de las resoluciones aprobadas por cuando menos ocho votos en las controversias constitucionales y en las acciones de inconstitucionalidad, que la tesis referida (publicada en marzo de ese año, como aislada, con el número XXIX/96), se publicara como jurisprudencial, con el número 38/2000.

estas razones, no es indispensable la declaratoria de suspensión de garantías individuales, prevista para situaciones extremas en el artículo 29 constitucional, para que el Ejército, Armada y Fuerza Aérea intervengan, ya que la realidad puede generar un sinnúmero de situaciones que no justifiquen el estado de emergencia, pero que ante el peligro de que se agudicen, sea necesario disponer de la fuerza con que cuenta el Estado mexicano sujetándose a las disposiciones constitucionales y legales aplicables.”

El artículo 129 que establece que en tiempos de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar, relacionado con la garantía y contra-garantía contenidas en el artículo 16 del Pacto Federal que señala que en tiempo de paz ningún miembro del Ejército podrá alojarse en casa particular contra la voluntad del dueño, ni imponer prestación alguna, siendo lo contrario en tiempo de guerra atento a lo que dispone la ley marcial, que a su vez tiene relación con el artículo 132 del mismo ordenamiento que establece que los fuertes, los cuarteles, almacenes de depósito y demás bienes inmuebles destinados por el Gobierno de la Unión al servicio público o al uso común estarán sujetos a la jurisdicción de los Poderes Federales en los términos que establezca la ley que expedirá el Congreso de la Unión; más para que lo estén igualmente los que en lo sucesivo adquiera dentro del territorio de algún Estado, será necesario el consentimiento de la legislatura respectiva.

El constituyente de Virginia dispuso en su artículo XIV, que *“el pueblo tiene derecho a un gobierno uniforme, y que, en consecuencia no debe erigirse dentro de los confines del gobierno de Virginia ningún gobierno separado de él”*.

Comparado con nuestra Carta Magna Mexicana, el artículo 2º establece que la nación mexicana es única e indivisible si bien su composición es pluricultural, por su parte el artículo 3º conceptualiza a la Democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

Aunado a lo anterior, el artículo 25 de nuestra Constitución establece que corresponde al Estado *“la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que este sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante 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...la...Constitución”*. Así mismo que el *“Estado planeará, conducirá y orientará la actividad económica nacional, y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de las libertades que otorga...”* la propia Ley Fundamental.

Estrechamente relacionado con lo anterior el artículo siguiente, el 26 contempla que el Estado organice un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.

Armonizado de igual forma está el artículo 40 de nuestra Constitución, al constar la voluntad del pueblo mexicano de constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación, establecida según los principios de la ley fundamental y de conformidad a las partes que comprenden el territorio nacional señaladas en su artículo 42.

El artículo XV de la Declaración de Derechos Humanos de Virginia constituye un código deontológico para todo servidor público de las democracias, cuando dispone que *“ningún pueblo puede tener una forma de gobierno libre, ni los beneficios de la libertad, sin la firme adhesión a la justicia, la moderación, la templanza, la frugalidad y la virtud, y sin retorno constante a los principios fundamentales”*.

Se trata de los ideales que por supuesto se encuentran en las exposiciones de motivos de las distintas constituciones liberales mexicanas y en los de la República representativa, democrática, federal que previene el artículo 40 de la Constitución de

1917, y que se establece en los principios y las prerrogativas fundamentales contenidas en el texto constitucional, como las de naturaleza social, y los de aprovechamiento en beneficio social de nuestros recursos naturales con el objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y lograr un desarrollo equilibrado del país y en consecuencia el mejoramiento de las condiciones de vida de la población como también lo previene el artículo 27 del mismo ordenamiento.

Por ello el artículo 109 de la Constitución contempla la imposición de sanciones para los servidores públicos cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones en perjuicio de los intereses públicos fundamentales, es decir afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observarse en el desempeño de sus empleos, aunado a lo dispuesto por el artículo 113 del mismo ordenamiento y las leyes reglamentarias del Sistema Nacional Anticorrupción.

Por último el artículo XVI de la Declaración de Derechos Humanos de Virginia plantea uno de los principales derechos humanos: la libertad de credo, cuando refiere que *“la religión, o los deberes que tenemos para con nuestro Creador, y la manera de cumplirlos, solo pueden regirse por la razón y la convicción, no por la fuerza o la violencia, en consecuencia, todos los hombres tienen igual derecho al libre ejercicio de la religión, de acuerdo con el dictamen de su conciencia, y que es deber recíproco de todos, el participar la paciencia, el amor y la caridad cristiana para con el prójimo”*

Tanto el artículo 18 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos que refiere que: *“toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; este derecho incluye la libertad de cambiar de religión o de creencia, así como la libertad de manifestar su religión o su creencia, individual y colectivamente, tanto en público como en privado, por la enseñanza, la práctica, el culto y la observancia”* como el artículo 24 de la Constitución Política de México, que igualmente previene el derecho de toda persona a profesar la creencia religiosa que más le agrade, incluido el derecho de participar, individual o colectivamente, tanto en público como en privado, en ceremonias, devociones o actos del culto respectivo, siempre que no constituyan un delito o falta penados por la ley, no pudiendo utilizar los actos públicos de expresión

de esta libertad con fines políticos, de proselitismo o de propaganda política, estando prohibido que el Congreso dicte leyes que establezcan o prohíban religión alguna.

Como podemos apreciar de la comparación de los tres instrumentos referidos, formalmente los tres coinciden en el régimen democrático y en los derechos humanos como fines del Estado, sin embargo, como sabemos es en Estados Unidos de América y en otros países desarrollados de occidente, donde la democracia ha sido más participativa y sustantiva.

La Declaración Universal de Derechos Humanos¹⁰³ si bien fue aprobada sin votos en contra, múltiples de los países que la suscribieron así como de aquellos que han hecho lo propio en los diversos pactos, tratados e instrumentos internacionales que se derivan de ella, no han alcanzado una democracia sustantiva, quedándose estancados en esquemas procedimentales o formales de democracia.

El caso mexicano es similar, si bien nuestro país a firmado y ratificado todos los instrumentos internacionales de derechos humanos y ha incorporado en nuestra Constitución y leyes del Orden Jurídico Nacional avances democráticos y de derechos humanos de frontera, poco ha avanzado en cuanto a democracia sustantiva.

El mejor impulso para la democracia mexicana es el de hacer realidad todos los derechos humanos, contenidos en nuestra Constitución y en los distintos instrumentos internacionales, las libertades fundamentales, la igualdad sustantiva, la seguridad pública y jurídica, el respeto a la propiedad privada, el derecho a la educación, a la alimentación, el derecho al trabajo digno con salarios justos, la salud de calidad, la transparencia y el acceso a la información pública gubernamental, la vivienda de calidad y digna, y sobre todo erradicar los flagelos de la pobreza, corrupción y la impunidad.

¹⁰³ La Declaración Universal de Derechos Humanos fue aprobada por 48 votos a favor, 8 abstenciones y 2 ausencias.

3.2 La autolimitación de la Soberanía Nacional y el reconocimiento de la Jurisdicción Internacional de los Derechos Humanos

Para comprender la forma en que los Estados limitan su propia soberanía a través de los derechos humanos y de los Ombudsmen como los previstos en su orden jurídico nacional y más recientemente a través del reconocimiento de los distintos instrumentos y mecanismos internacionales protectores de los derechos humanos, es necesario partir de recordar la definición de soberanía.

Carré de Malberg¹⁰⁴ conceptualiza la soberanía como el carácter supremo del poder, en otras palabras, aquél que no admite a ningún otro por encima de él. Un Estado soberano no depende ni puede ser igualado por ningún otro poder.

La soberanía se divide en interna y externa, la primera tiene un significado positivo, pues supone que el Estado en las relaciones con otros individuos nacionales, agrupaciones públicas o privadas formadas dentro de él, o cualquiera que se encuentre en su territorio, posee una autoridad suprema, que predomina sobre todas las voluntades de esos individuos o grupos, se trata de la *summa potestas*.

A nivel externo, la soberanía del Estado, implica un significado negativo, pues le excluye de toda subordinación o dependencia de Estados extranjeros, en el contexto internacional, la soberanía de los Estados se expresa como una relación recíproca de igualdad entre ellos.

No son dos tipos de soberanías, sino las facetas de una sola cosa, la idea de soberanía no se concibe si existe alguna limitación, obstáculo o traba para su ejercicio, por ello si diseccionamos el concepto de soberanía, llegamos a la conclusión de que en el ámbito interno del Estado, la soberanía consiste en la superioridad de este sobre la potestad de todos los individuos que lo integran o se ubican en sus límites

¹⁰⁴ CARRÉ de Malberg, R. *Teoría General del Estado*, México, eds. Facultad de Derecho de la UNAM y Fondo de Cultura Económica, 2ª edición en español, 1998, p. 81-82.

territoriales, en tanto que al ámbito externo, la soberanía es sinónimo de independencia.

En palabras de Carré de Malberg, lo anterior *“no significa que el Estado soberano no pueda tener obligaciones respecto a otro Estado, pues puede estar ligado jurídicamente con Estados extranjeros, así como en el interior con particulares. Ahora que solamente podrá estarlo en virtud de su propia y libre voluntad, de su consentimiento, y en esto mismo consiste su soberanía”* y agrega, que la soberanía *“es la cualidad que tiene el Estado de no hallarse obligado sino por su propia voluntad.”*

En la Teoría del Estado tradicional, los Estados no admiten un poder superior al de ellos mismos, puesto que la soberanía históricamente estuvo ligada al absolutismo, no obstante ello, la concepción anterior hubo de evolucionar a fin de facilitar las relaciones con otros Estados y con sus propios gobernados, en dicho proceso uno de los principales instrumentos mediante los cuales el Estado flexibiliza su posición soberana, se presenta con la suscripción y ratificación de los tratados Internacionales.

Los tratados internacionales limitan determinadas competencias soberanas, pero no están en contra de la soberanía ni tampoco pretenden desaparecerla, de lo que se colige que el límite lo admite el propio Estado a través de su propia Constitución, de ahí que los Estados tienen la facultad soberana de limitar su propia soberanía.

Por lo que toca a los derechos humanos, su reconocimiento y protección, no puede soslayarse por los Estados contemporáneos pues ellos fundamentan su legitimidad ante los ciudadanos que a su vez tienen el deber de conducirse dentro del marco de orden jurídico y en caso contrario, bajo riesgo de desobediencia o ingobernabilidad.

Por ello los derechos humanos deben ser garantizados por el Estado porque como derechos públicos subjetivos del individuo, representan un límite al Poder de aquél, que a su vez los reconoce el ordenamiento positivo. Los Derechos Humanos trazan la línea de separación entre el Estado y el individuo y ésta debe ser tomada siempre en cuenta por el legislador.

En efecto los Estados tienen la facultad soberana de limitar su propia soberanía, hay que partir de la noción misma de soberanía, la cual es el derecho que tiene una nación de autogobernarse dentro de sus límites territoriales. El Estado justifica su propia existencia a través de la soberanía porque es el poder supremo dentro de un país y es el principio que permite al Estado ser un Estado en el contexto de naciones.

Por tanto, un Estado no puede admitir la existencia de un poder superior a él mismo, sin embargo, uno de los factores que relativizaron este poder, fueron precisamente los tratados internacionales, los cuales han suscitado la controversia en el sentido de si éstos deben prevalecer sobre las normas de cada Estado, y en caso afirmativo, si esta situación resta soberanía al Estado.

Cuando los Estados limitan su propia soberanía a través de los tratados internacionales y más aún si estos versan sobre derechos humanos se vuelven, paradójicamente más soberanos, pues restan el poder omnímodo que en detrimento de los gobernados pudiera existir.

Los tratados internacionales de derechos humanos, a diferencia de otros tratados internacionales de diversas materias, implican que la comunidad internacional no deje desvalidos a grupos de personas en situación de vulnerabilidad, y que los Estados no puedan comportarse de manera contraria a los derechos naturales de las mujeres y hombres,

Si bien no hay transferencias de competencia soberanas de los estados parte de un tratado, como el que da origen a la Organización de las Naciones Unidas, en las cartas orgánicas e instrumentos fundamentales o reglamentarios, se puede autorizar a sus órganos a tomar medidas coactivas en casos extremos apelando incluso a las fuerzas militares, como en el caso del Consejo de Seguridad.

La comunidad internacional ha conformado órganos regulatorios para la salvaguarda de los derechos humanos, gracias a los tratados internacionales especializados en

ellos, es posible revisar y auditar los procesos previstos en los distintos órdenes jurídicos de modo que en el afán de que el Estado es quién debe de proporcionar la seguridad no se dejen de cumplimentar las obligaciones en la materia para con todas las personas o grupos vulnerables. Es un sistema de vigilancia por parte de la comunidad internacional de naciones que comulgan con la democracia y la dignidad de la persona humana.

Todos los gobiernos deben estar limitados como parte de una acción saludable y objetiva, a la vez que los órganos que se encargan de vigilar dicho cumplimiento y respeto a los derechos humanos, establecen la necesidad de dar protección efectiva a los derechos humanos ya que sus agentes suelen ser quienes los violentan.

La autolimitación de la soberanía del Estado, se encuentra en la propia Constitución, pues la negociación, suscripción, ratificación y entrada en vigor han de seguir las normas constitucionales, o de otro modo, serían formalmente inconstitucionales.

Conviene recordar que Jellinek,¹⁰⁵ agrupa en tres los límites del poder soberano:

Los límites que se encuentran en las normas y tratados que son de carácter heterónomo y externas al Estado y que provienen del derecho internacional. Los límites de índole autónomo, que provienen de las propias normas jurídicas que el Estado se da a sí mismo. Los dos anteriores en contraposición a aquellas actuaciones del Estado donde no existen en absoluto límites, puesto que rebasan lo estrictamente jurídico.

Para Jellinek la soberanía es la capacidad para determinarse de un modo autónomo jurídicamente.” Y agrega que El Estado soberano es el único que puede, dentro de las limitaciones jurídicas que a sí mismo se haya puesto, ordenar libremente el campo de su actividad.

¹⁰⁵ JELLINEK, Georg, *Teoría General del Estado*, México, ed. Fondo de Cultura Económica, Política y Derecho, Tercera reimpresión de la 1ª edición en español, 2012, p. 449

El determinarse u obligarse por propia voluntad es por tanto la característica de todo poder autónomo de dominación. Es soberano aquel Estado que, mediante sus leyes, puede sustraer a la competencia política de otro, algunas cuestiones.

Los tratados internacionales son acuerdos celebrados por escrito entre Estados y regidos por el Derecho Internacional, consisten en instrumentos únicos o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera puede ser su denominación particular (tratado, convención, pacto, acuerdo, entre otros), sin embargo existen diferencias entre los tratados internacionales en general y los tratados internacionales de derechos humanos, por ello a continuación apuntamos los puntos que los distinguen:

**Diferencias entre los Tratados Internacionales en General y los
Tratados Internacionales de Derechos Humanos**

Tratados Internacionales en general	Tratados Internacionales de Derechos Humanos
Pueden ser Tratados multilaterales o bilaterales de tipo tradicional.	Tienen carácter especial y su objeto y fin es el de proteger a los derechos fundamentales de los seres humanos. Brindan protección de los derechos humanos frente a su propio Estado y frente a los otros Estados Contratantes.
Intercambio recíproco de derechos, para beneficios de los Estados Contratantes.	Al aceptar estos tratados, los Estados se someten a un orden legal dentro del cual asumen obligaciones. No contraen obligaciones con otros Estados sino del Estado con sus gobernados.
Contraen obligaciones para con otro u otros Estados.	Los Estados asumen las obligaciones y los deberes, en virtud del derecho internacional, de respetar, proteger y realizar los derechos humanos. Los Estados deben abstenerse de interferir en el disfrute de los derechos humanos, o de limitarlos

<p>Celebrado entre Estados y regidos por el Derecho Internacional.</p>	<p>La obligación de protegerlos exige que los Estados impidan los abusos de los derechos humanos contra individuos y grupos. Los Estados deben adoptar medidas positivas para facilitar el disfrute de los derechos humanos básicos.</p> <p>Los gobiernos se comprometen a adoptar medidas y leyes internas compatibles con las obligaciones y deberes contenidos en los tratados.</p> <p>Si los procedimientos judiciales nacionales no abordan los abusos contra los derechos humanos, existen mecanismos y procedimientos en el plano regional e internacional para presentar denuncias que ayudan a garantizar que las normas internacionales de derechos humanos sean efectivamente respetadas, aplicadas y acatadas en el plano local.</p>
--	--

La naturaleza jurídica de todo tratado internacional es el consentimiento de las partes, en otras palabras, la voluntad expresada de los estados, únicamente los estados o las entidades estatales son partes en los tratados, se rigen por el orden internacional, no por el régimen jurídico particular de los estados y su objeto es crear, modificar, o extinguir relaciones entre las partes.

Los tratados se clasifican en; tratados ley aquellos en los que existen dos o más voluntades comunes con un mismo objeto, tratados contrato, los que existen a partir de dos voluntades opuestas pero complementarias, por ejemplo cuando una quiere vender una cosa mientras que otra quiere comprar la misma cosa, tratados abiertos los que prevén la participación de contratantes que no han participado en la negociación, mediante la adhesión o la firma, y tratados cerrados cuando permiten exclusivamente la participación de los negociadores y no la incorporación de nuevos contratantes.

Atento a lo dispuesto por el artículo 29 de la Convención de Viena Sobre el Derecho de los Tratados, un tratado será obligatorio para cada una de las partes por lo que

respecta a la totalidad de su territorio, salvo que una intención diferente se desprenda de él o conste de otro modo y de acuerdo al principio fundamental de derecho internacional consuetudinario “*pacta sunt servanda*”,¹⁰⁶ sobre las obligaciones contraídas libremente en la comunidad internacional no deben desconocerse invocando normas de derecho interno.

De conformidad con lo anterior surgieron diversas interpretaciones al artículo 133 de nuestra Constitución, respecto de la jerarquía de los tratados internacionales en el orden jurídico mexicano, en principio la Suprema Corte señaló que:

*“La lectura del precepto citado permite advertir la intención del Constituyente de establecer un conjunto de disposiciones de observancia general que, en la medida en que se encuentren apegadas a lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, constituyan la “Ley Suprema de la Unión”. En este sentido, debe entenderse que las leyes del Congreso de la Unión a las que se refiere el artículo constitucional no corresponden a las leyes federales, esto es, a aquellas que regulan las atribuciones conferidas a determinados órganos con el objeto de trascender únicamente al ámbito federal, sino que se trata de leyes generales que son aquellas que pueden incidir válidamente en todos los órdenes jurídicos parciales que integran al Estado Mexicano. Es decir, las leyes generales corresponden a aquellas respecto a las cuales el Constituyente o el Poder Revisor de la Constitución ha renunciado expresamente a su potestad distribuidora de atribuciones entre las entidades políticas que integran el Estado Mexicano, lo cual se traduce en una excepción al principio establecido por el artículo 124 constitucional. Además, estas leyes no son emitidas motu proprio por el Congreso de la Unión, sino que tienen su origen en cláusulas constitucionales que obligan a éste a dictarlas, de tal manera que una vez promulgadas y publicadas, deberán ser aplicadas por las autoridades federales, locales, del Distrito Federal y municipales”*¹⁰⁷

¹⁰⁶ Lo pactado obliga.

¹⁰⁷ No. Registro: 172739, Tipo de Tesis: Aislada, Materia(s): Constitucional, Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXV, Abril de 2007, Tesis: P. VII/2007, Página: 5, LEYES GENERALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL.

En otra tesis, el Máximo Tribunal de nuestro país, refirió:

“A partir de la interpretación del precepto citado, si aceptamos que las Leyes del Congreso de la Unión a las que aquél se refiere corresponden, no a las leyes federales sino a aquellas que inciden en todos los órdenes jurídicos parciales que integran al Estado Mexicano y cuya emisión deriva de cláusulas constitucionales que constriñen al legislador para dictarlas, el principio de "supremacía constitucional" implícito en el texto del artículo en cita claramente se traduce en que la Constitución General de la República, las leyes generales del Congreso de la Unión y los tratados internacionales que estén de acuerdo con ella, constituyen la "Ley Suprema de la Unión", esto es, conforman un orden jurídico superior, de carácter nacional, en el cual la Constitución se ubica en la cúspide y, por debajo de ella los tratados internacionales y las leyes generales.”¹⁰⁸

Sobre el mismo punto la Corte en diverso criterio, dispuso:

“La interpretación sistemática del artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos permite identificar la existencia de un orden jurídico superior, de carácter nacional, integrado por la Constitución Federal, los tratados internacionales y las leyes generales. Asimismo, a partir de dicha interpretación, armonizada con los principios de derecho internacional dispersos en el texto constitucional, así como con las normas y premisas fundamentales de esa rama del derecho, se concluye que los tratados internacionales se ubican jerárquicamente abajo de la Constitución Federal y por encima de las leyes generales, federales y locales, en la medida en que el Estado Mexicano al suscribirlos, de conformidad con lo dispuesto en la Convención de Viena Sobre el Derecho de los Tratados entre los Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales y, además, atendiendo al principio fundamental de derecho internacional consuetudinario "pacta sunt servanda", contrae libremente obligaciones frente a la comunidad internacional que no pueden ser desconocidas invocando normas de

¹⁰⁸ No. Registro 172,667, Tipo de Tesis: Aislada, Materia(s): Constitucional, Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXV, Abril de 2007, Tesis: P. VIII/2007, Página: 6, SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL Y LEY SUPREMA DE LA UNIÓN. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL.

*derecho interno y cuyo incumplimiento supone, por lo demás, una responsabilidad de carácter internacional.*¹⁰⁹

Con antelación, en el apartado 2.1 del presente trabajo de investigación, nos referimos a lo dispuesto por el artículo 133 constitucional, el cual refiere que los tratados internacionales son ley suprema de la Unión y que derivado de ello, la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la interpretación que considera que los tratados internacionales de derechos humanos tienen una jerarquía especial, según lo hizo constar en la tesis, que también transcribimos en el capítulo segundo de esta tesis, bajo la voz: “*TRATADOS INTERNACIONALES. CUANDO LOS CONFLICTOS SE SUSCITEN EN RELACIÓN CON DERECHOS HUMANOS, DEBEN UBICARSE A NIVEL DE LA CONSTITUCIÓN*”, criterio que a su vez motivó la Contradicción de Tesis 293/2011 que, como señalamos en el capítulo anterior, acoto la jerarquía que se había alcanzado respecto de los derechos humanos contenidos en tratados internacionales, afirmando que de la interpretación literal, sistemática y originalista del contenido de las reformas constitucionales de 6 y 10 de junio de 2011, se desprende que las normas de derechos humanos, independientemente de su fuente, no se relacionan en términos jerárquicos, y que cuando exista una disposición que sea contraria a lo dispuesto por la Constitución (restricción) se estará a lo que establece el texto constitucional, lo cual en la *praxis*, es una contrarreforma, puesto que se impone el principio de supremacía constitucional (Parámetro Segmentado), mientras que el control de convencionalidad no funciona como un verdadero control de constitucionalidad en razón de que solo procede cuando la norma utilizada como parámetro no contravenga a la Constitución.

Debido a la necesidad de protección de los derechos humanos, para prevenir delitos como genocidio, tortura, crímenes de guerra, y otros de *lesa* humanidad, surgió la jurisdicción internacional a fin de cooperar en conjunto para la legislación, prevención

¹⁰⁹ No. Registro 172,650, Tipo de Tesis: Aislada, Materia(s): Constitucional, Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXV, Abril de 2007, Tesis: P. IX/2007, Página: 6, *TRATADOS INTERNACIONALES. SON PARTE INTEGRANTE DE LA LEY SUPREMA DE LA UNIÓN Y SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES GENERALES, FEDERALES Y LOCALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL.*

y juzgamiento de dichos delitos independientemente del lugar del hecho o nacionalidad de la víctima o agresor. Cabe aclarar que en materia de derecho penal internacional, se establece que la responsabilidad es individual y exclusiva de personas naturales, aunque el Estado puede tener responsabilidades de carácter reparatorio.

Por ello la Corte Penal Internacional, tiene jurisdicción que se ejerce para los crímenes internacionales cometidos en territorio de los Estados miembros, a fin de que actúe en nombre de la comunidad internacional, en cambio la Corte Internacional de Justicia, se encuentra encargada de decidir sobre controversias de orden jurídico entre Estados y de emitir opiniones consultivas jurídicas a la ONU.

En un mundo cada vez más globalizado e interdependiente, la soberanía se transforma y en el contexto mundial se aprecia el tránsito de una soberanía total a otra que permite lograr otros objetivos que las naciones de manera aislada, no podrían lograr.

El ejemplo clásico es el de la Unión Europea, cuyos Estados miembros, en aras de construir un bloque económico, político y social, convinieron en emitir una moneda común, a liberalizar el comercio y los servicios entre los miembros, permitir la circulación de los ciudadanos de los distintos países que la conforman, y armonizar sus legislaciones locales con las directrices de la Unión, incluidas aquellas que atañen a los derechos humanos.

En México la suscripción de tratados internacionales de libre comercio y también de derechos humanos, obviamente a implicado ceder soberanía, reformar leyes y crear nuevos ordenamientos, que reflejen una realidad política, social y económica diferente acorde con los estándares internacionales, es evidente el cambio conceptual tradicional por uno más abierto y en concordancia con el orden mundial globalizado.

Lo anterior aunado a la influencia de los poderes fácticos dentro del Estado, que en el caso mexicano se aprecia claramente en la fuerza de los medios de comunicación,

las redes sociales, el activismo de las organizaciones no gubernamentales especializadas en temas de derechos humanos, la iglesia, los empresarios, la academia, entre otros, los cuales influyen en las decisiones soberanas del Estado.

No obstante los esfuerzos realizados, la jurisdicción internacional en temas de derechos humanos es aún débil, pues no ha sido posible la creación de un marco jurídico supraestatal que garantice a plenitud su respeto, protección y promoción.

Las acciones terroristas de *Al Qaeda*, el Estado Islámico, Boko Haram que en diversas partes del mundo han ocasionado multiplicidad de tragedias, igual acontece con la violencia exacerbada de las organizaciones criminales en México, y las incursiones militares de las potencias en países sobre los que existe algún interés económico o político, incluso las amenazas del señor Donald Trump en contra de nuestro país, reflejan la necesidad de que el orden jurídico internacional de los derechos humanos que prevea los mecanismos eficaces para su judiciabilidad.

Los esfuerzos de México por reconocer la jurisdicción internacional en materia de derechos humanos, se encuentran manifiestos en la suscripción de los diversos instrumentos protectores tanto del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos como del Sistema Universal de las Naciones Unidas, estableciendo incluso en el párrafo octavo del artículo 21 constitucional, que el Ejecutivo Federal podrá, con la aprobación del Senado en cada caso, reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional.

Los múltiples casos ventilados ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, las sentencias emitidas por la Corte Interamericana en contra del Estado Mexicano, los informes e investigaciones realizadas por los distintos relatores, comités y grupos de expertos respecto de la problemática de violaciones en nuestro país, son un buen ejemplo de los anhelos por alcanzar niveles más amplios de prevención, respeto, protección, promoción así como de investigación y erradicación de la impunidad a través de la sanción y reparación de las violaciones de las prerrogativas fundamentales.

3.3 Los límites de los Derechos Humanos

El artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que los derechos humanos son universales, interdependientes, indivisibles y progresivos, sin embargo como lo afirma Sergio García Ramírez¹¹⁰ *“es posible que en su ejercicio ocurran desbordamientos o desviaciones que se traduzcan en perjuicio social o que impidan a otros hombres hacer uso de sus propios derechos y mantener a salvo sus bienes jurídicos. También es factible que, en cierto momento, el ejercicio de semejantes derechos constituya un obstáculo infranqueable para hacer frente a graves situaciones de emergencia que ponen en peligro a la sociedad en su conjunto o colocan en apremiante trance a sus más calificadas instituciones.”*

En el primero de los supuestos, dice García Ramírez, nos hallamos ante el límite penal de los derechos humanos y en el segundo ante una suspensión de derechos humanos y/o de garantías individuales.

El abuso de un derecho humano, significa que ni los poderes del Estado ni los particulares pueden, justificándose en el ejercicio de un derecho fundamental, limitar o atacar otro derecho fundamental o bien para desviarse de los límites intrínsecos en el ejercicio del derecho de que se trate. El ejercicio de un derecho no debe exceder el uso normal del mismo, de modo que resulte antisocial o excesivo, resultando de ese ejercicio, daños para terceras personas.

En determinadas situaciones excepcionales, en que está en peligro la supervivencia del Estado, se prevé por parte de las legislaciones medidas de suspensión temporal de los Derechos Humanos.

¹¹⁰ GARCÍA Ramírez, Sergio, *Los Derechos Humanos y el Derecho Penal*, México, ed. Secretaría de Educación Pública, Colección SepSetentas, número 274, 1ª edición, 1976, p. 198.

En unos casos esas restricciones suponen una reformulación del contenido del derecho de que se trate, como el derecho a la libertad de expresión y el derecho a la libertad personal frente a las detenciones gubernativas.

Algunos de los ejemplos a los límites penales de los derechos humanos que podemos citar los encontramos en la prerrogativa de la libertad de trabajo contemplada en el artículo 5º constitucional, la cual está limitada a la realización de cualquier actividad que no sea lícita, por ejemplo la delincuencia organizada, la trata de personas, el ejercicio indebido de la función pública, las conductas contrarias a la administración de justicia, por señalar algunas de las conductas que la restringen.

Coincidimos también con García Ramírez en que la libre manifestación de las ideas, igualmente se encuentra limitada a que la misma no incurra en ataques a la moral, a los derechos de terceros, provoque algún delito o perturbe el orden público. Es el caso de cuando esa manifestación suponga la traición a la patria, se realice apología del delito, se lleven a cabo amenazas, también cuando los servidores públicos obliguen o no respeten la salvaguarda del secreto profesional y la reserva de información de periodistas, abogados, consultores médicos, o ministros de culto. Recordemos que hasta hace poco también fueron límites penales a la libertad de expresión, las injurias, las calumnias y la difamación, sin embargo ello fue despenalizado desde 2006, para que sean los jueces civiles, quienes resuelvan al respecto, vía la acción de daño moral.

En el caso de la libertad de imprenta contenida en el artículo 7º constitucional, sus límites son el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública, por su parte el derecho de petición contenido en el artículo 8º de nuestra Ley Fundamental, debe llevarse a cabo de manera respetuosa y pacífica o de lo contrario se incurriría en amenazas o cohecho.

El derecho de asociarse y de reunirse contemplado en el artículo 9º constitucional, exige que el mismo se ejerza de manera pacífica y que su objeto sea lícito, no debe incurrirse en la comisión de delitos tales como el homicidio o las lesiones, no deben atacarse las vías generales de comunicación, o incitarse a la rebelión, la sedición o el

motín, tampoco deben actualizarse los supuestos de los delitos de desobediencia a un mandato legítimo de la autoridad u oponerse a la realización de alguna obra pública, menos aún organizar una agrupación cuyos fines sean delinquir.

Los derechos previstos en el artículo 10 constitucional sobre poseer y portar armas, igualmente, no aplican para aquel armamento que solo puede ser utilizado por las Fuerzas Armadas como el Ejército y la Marina, aunado a contar con las autorizaciones respectivas para el tipo de armas que la ley permite a particulares.

En cuanto a los límites para la libertad de tránsito señalada en el artículo 11, consisten en la subordinación de esta prerrogativa a las facultades de la autoridad judicial en los casos de responsabilidad criminal o civil, y a las de la autoridad administrativa, en especial respecto de cuestiones migratorias y salubridad general de la República, o sobre extranjeros perniciosos, de igual manera los casos de desobediencia a un mandato legítimo de la autoridad y también el quebrantamiento de sanciones, entre otros.

En cuanto a las garantías de legalidad, contenidas en el artículo 16 constitucional, en particular el derecho a la seguridad personal y de su familia, domicilio, documentos y posesiones, algunos de los límites contemplados por los códigos penales, son la desobediencia y resistencia a la autoridad, la oposición a que se ejecuten obras públicas, el quebrantamiento de sellos, por citar algunos.

La libertad de credos que consagra el artículo 24 constitucional tiene como límite que su práctica no constituya un delito o falta penada por la ley.

Por lo que toca a la suspensión de derechos humanos, cabe recordar que la reforma constitucional al artículo 29, estableció los límites que el Presidente de la República, con acuerdo de sus Secretarios y del Procurador General de la República deben observar, así como los miembros del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente cuando el primero no esté reunido.

La suspensión de derechos humanos y garantías es en sí un límite al ejercicio de las prerrogativas fundamentales, pero a partir de la reforma constitucional en materia de derechos humanos del 2011, la facultad de suspensión fue a su vez limitada, es el “límite del límite”, por ejemplo, actualmente no es posible realizar suspensiones del derecho a la no discriminación, tampoco se puede suspender el derecho a la personalidad jurídica, menos el derecho a la vida, a la integridad, y tampoco se puede suspender el derecho humano a la protección de la familia,¹¹¹ el derecho al nombre, a la nacionalidad, los derechos de la niñez, no pueden suspenderse los derechos políticos, ni las libertades de pensamiento, conciencia y credo, como tampoco se puede limitar el principio de legalidad y retroactividad, ni eliminar la prohibición de la pena de muerte, o la prohibición de la esclavitud y la servidumbre, la prohibición de la desaparición forzada y la tortura.

La Constitución también establece que la suspensión debe estar fundada y motivada además de ser proporcional al peligro por el cual fue decretada. Si dichos funcionarios incumplen lo dispuesto por el ordenamiento constitucional, son acreedores a las responsabilidades administrativas y penales que correspondan en términos del Título Cuarto de la propia Ley Fundamental y de las leyes reglamentarias.

¹¹¹ El Doctor Julián Güitrón Fuentevilla, Maestro Insigne de la Facultad de Derecho de la UNAM por más de cincuenta años, tanto en la Academia como en el Foro Jurídico, sostiene que la Familia es el “*Valor Supremo de la Sociedad*”, véase GÜITRÓN, Fuentevilla Julián, *¿Qué es el Derecho Familiar?*, México, ed. Promociones Jurídicas y Culturales, A.C., 3ra. Edición, 1987, p. 200.

En efecto, Julián Güitrón Fuentevilla, Ombudsman Familiar de México y del mundo, nos enseña que “*la familia es más importante que el Estado: Nace antes que éste, y se manifiesta como producto natural y necesario de la humanidad. La familia es un hecho jurídico-social que no se agota en la relación sexual, ni en el hecho de la procreación. El sustento común y defensa de la familia, son presupuestos indispensables del Derecho Familiar. En el Derecho Familiar se protege el interés público de preservar a la familia. El contenido de las normas del Derecho Familiar debe interpretarse de manera distinta al Derecho Público y al Privado; se debe satisfacer el interés superior familiar, que representa esta institución.*” visible en GÜITRÓN, Fuentevilla Julián, <<Naturaleza Jurídica del Derecho Familiar>> *Revista de Derecho Familiar “Pater Familias” de la Facultad de Derecho y Coordinación del Posgrado en Derecho de la UNAM*, México, Año 1, Número 1, Julio-Diciembre de 2013, p. 203-204.

Más aún, el Director de la presente investigación, nos explica que “*la realidad jurídica y fáctica de México nos da una respuesta a saber, que en el país en el siglo XXI, hay tantas familias cuantos actos jurídicos, hechos jurídicos o hechos materiales la originen.*” GÜITRÓN, Fuentevilla Julián, *Derecho Familiar*, en *El Sol de México*, México, 3 de mayo de 2015, p. 16A Nacional.

Como se desprende de lo anterior, el Constituyente Permanente al elaborar la trascendente reforma constitucional en Derechos Humanos del 10 de junio de 2011, abrevó de los postulados acuñados y enarbolados por el Jurista, Maestro, Amigo y Guía del Hombre Nuevo: Don Julián Güitrón Fuentevilla.

Los derechos humanos ocupan una especial posición en el Estado Constitucional de Derecho, la cual se manifiesta en un reforzamiento de sus garantías o de su resistencia jurídica frente a eventuales lesiones originadas en la actuación de los poderes públicos.

Estas garantías y/o mecanismos protección, exigibilidad y justiciabilidad de los derechos, como señalamos anteriormente, pueden ser normativas cuando se trata de previsiones para limitar el poder del Estado, institucionales como en el caso de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, procesales o jurisdiccionales, en el caso de los tribunales y los procedimientos como el Juicio de Amparo.

Recordemos también que atento a la corriente iusnaturalista racional, cada derecho humano se considera preexistente al momento legislativo, y por ello son derechos inherentes al ser humano, por tanto el Estado y sus servidores públicos deben respetarlos, protegerlos y promoverlos considerando su “*contenido esencial*” y el principio pro- persona.

El *contenido esencial* de un derecho humano es el núcleo duro indisponible de todo derecho que no puede ser restringido en ningún caso. La protección del *contenido esencial* debe entenderse como una garantía institucional que hace referencia a los fines objetivamente establecidos por la Constitución, y en función de los cuales se reconocen derechos fundamentales.

La garantía del “*contenido esencial*” se refiere a la obligación de todas las autoridades de salvaguardar la institución de los derechos humanos, definida por el conjunto de la normativa constitucional y convencional, así como por las condiciones históricas y sociales que forman el contexto de los derechos y libertades.

La ley debe respetar el núcleo básico o contenido esencial de los derechos humanos, es decir, el desarrollo legislativo no debe trastocar el contenido material de un derecho para transformarlo en un contenido simplemente formal.

Los derechos humanos protegidos en la Constitución y en los Tratados Internacionales, no pueden ser desnaturalizados por la legislación que reglamente su ejercicio, tampoco a través de la imposición de límites que conviertan a las prerrogativas fundamentales en impracticables.

La obligación de respetar el contenido esencial de los derechos humanos, no está prevista en la Constitución Mexicana, como si en las de otros países.¹¹² Uno de los métodos para delimitar el contenido esencial de un derecho humano, consiste en determinar los elementos necesarios para que el derecho sea real y materializable, y sin los que se desnaturalizaría o de otra manera, diseccionar los intereses jurídicamente protegidos que constituyen el núcleo de esos derechos, en otras palabras, las partes del contenido del derecho que son absolutamente indispensables para que los intereses jurídicamente protegidos, resulten verdaderamente protegidos.

Los derechos fundamentales no sólo garantizan derechos subjetivos de las personas, también principios objetivos básicos de orden constitucional creando un marco de convivencia humana adecuado para el desarrollo de los individuos.

Por ello es tan trascendental la inclusión del principio pro-persona como criterio de interpretación conforme en el artículo 1º constitucional y que explicamos en el anterior capítulo, ya que el mismo supone acudir a la norma jurídica que consagre el derecho más extenso y, por el contrario, al concepto legal más restrictivo si se trata de conocer las limitaciones legítimas que pueden establecerse a su ejercicio.

¹¹² La CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA, publicada en el Boletín Oficial del Estado el 29 de diciembre de 1978 y modificación publicada en el B.O.E. el 28 de agosto de 1992 y el 26 de septiembre de 2011, establece la obligación de respeto del contenido esencial de los derechos humanos de la siguiente manera: “*De las Garantías de las Libertades y Derechos Fundamentales. Art. 53.- 1. Los derechos y libertades reconocidos en el Capítulo segundo del presente Título vinculan a todos los poderes públicos. Sólo por ley, que en todo caso deberá respetar su contenido esencial, podrá regularse el ejercicio de tales derechos y libertades, que se tutelarán de acuerdo con lo previsto en el artículo 161, 1, a).*”

Es decir, el principio pro persona, tiene dos facetas, por un lado procurar la protección que mayormente beneficie a la persona, y por otra parte restringir lo más posible aquellas normas que impliquen limitaciones a los derechos humanos.

Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación¹¹³ considera que el contenido esencial de los derechos humanos y su alcance debe analizarse en relación con el principio pro-persona, según el criterio refiere:

“El segundo párrafo del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, exige que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la propia Constitución y con los tratados internacionales de los que México es parte, de forma que favorezca ampliamente a las personas, lo que se traduce en la obligación de analizar el contenido y alcance de tales derechos a partir del principio pro personae que es un criterio hermenéutico que informa todo el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, en virtud del cual debe acudirse a la norma más amplia, o a la interpretación más extensiva cuando se trata de reconocer derechos protegidos, e inversamente, a la norma o a la interpretación más restringida cuando se trata de establecer restricciones permanentes al ejercicio de los derechos o de su suspensión extraordinaria, es decir, dicho principio permite, por un lado, definir la plataforma de interpretación de los derechos humanos y, por otro, otorga un sentido protector a favor de la persona humana, pues ante la existencia de varias posibilidades de solución a un mismo problema, obliga a optar por la que protege en términos más amplios. Esto implica acudir a la norma jurídica que consagre el derecho más extenso y, por el contrario, al precepto legal más restrictivo si se trata de conocer las limitaciones legítimas que pueden establecerse a su ejercicio. Por tanto, la aplicación del principio pro personae en el análisis de los derechos humanos es un componente esencial que debe utilizarse imperiosamente en el establecimiento e interpretación de normas relacionadas con la protección de la persona, a efecto de lograr su adecuada protección y el desarrollo de la jurisprudencia emitida en la materia, de manera que

¹¹³ No. Registro 2000263, Tipo de Tesis: Aislada, Materia(s): Constitucional, Décima Época, Instancia: Primera Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro V, Febrero de 2012, Tomo 1, Tesis: 1a. XXVI/2012 (10a.), Página: 659. PRINCIPIO PRO PERSONAE. EL CONTENIDO Y ALCANCE DE LOS DERECHOS HUMANOS DEBEN ANALIZARSE A PARTIR DE AQUÉL.

represente el estándar mínimo a partir del cual deben entenderse las obligaciones estatales en este rubro.”

Los alcances y contenido de los derechos humanos deben estar determinados por el principio pro-persona, de modo que el responsable de llevar a cabo la interpretación, debe buscar la que sea más conforme a dicho principio, pero cuando se trate de pronunciarse respecto de los límites a los derechos humanos, debe llevar a cabo una interpretación lo más restringida posible.

Por otra parte, en México, al igual que muchos países, también sobresalen las corporaciones y grupos con poder, quienes limitan ciertos derechos fundamentales a personas encontradas en desventaja por su situación social, económica y política, siendo el caso que esa misma desventaja permite que existan lesiones a los derechos fundamentales, no sólo por los poderes públicos, sino también por particulares.

Lo más grave es que no existan obligaciones para el respeto de esos derechos humanos entre particulares.

Una de las razones por las que no existen tales obligaciones, radica en el poder de ciertos grupos frente al Estado. Los principios de generalidad de la ley, igualdad ante la ley y autonomía de la voluntad, son principios que a menudo solo son adaptados y aplicados a los grupos de poder y corporaciones, pero estas a menudo someten a las personas a una sociedad controlada y ciertamente dirigida por poderes privados.

Ese poder que ostentan los grupos políticos y corporativos, ha crecido desmedidamente a tal grado que el Estado se ve reducido y, además muchas veces son los mismos gobernantes los que bloquean la posibilidad de crear preceptos para el respeto a los derechos fundamentales entre particulares, debido a intereses políticos y económicos.

En México la protección de los derechos humanos en las relaciones entre particulares, es un tema aún incipiente, no acabado y en consecuencia es otro de los límites para su protección.

Sería deseable que en nuestro país las denuncias por violaciones a los derechos humanos ante el Ombudsman Nacional y otros mecanismos no solo procedieran en tratándose de relación Estado-individuo, sino también entre particulares, de modo que con el tiempo se diera fuerza expansiva a las prerrogativas fundamentales.

Lo anterior fue superado en Alemania (entonces República Federal de Alemania) desde 1958 cuando el Tribunal Constitucional adoptó el término “*Drittwirkung der Grundrechte*” que ha permitido dar eficacia a los derechos humanos en las relaciones privadas,¹¹⁴ no solo en aquel país, sino también en la Europa Continental.

En América Latina con excepción de Colombia, su desarrollo es escaso, no obstante los aportes jurisprudenciales que al respecto ha dado la Corte Interamericana de Derechos Humanos.¹¹⁵

En Estados Unidos de América un equivalente ha sido el “*Action State*”¹¹⁶ del cual conoce la Suprema Corte de Justicia de ese país.

Es decir, en aquellos casos donde los particulares cometan violaciones a los derechos humanos con la aquiescencia del Estado o cuando sus servidores públicos no impidan y sean omisos ante su vulneración, debe igualmente sancionarse al Estado.

¹¹⁴ MIJANGOS y González, Javier, <<La Doctrina de la *Drittwirkung der Grundrechte* en la Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos>> en Revista UNED, Acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM *Teoría y Realidad Constitucional*, número 20, 2007, pp. 583-608, , visible en:

<<https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/teoria-realidad/article/view/22783/20348>>
fecha de consulta: [19 de marzo de 2016]

¹¹⁵ El primer caso de la CoIDH relativo a la eficacia de los derechos humanos en las relaciones privadas, fue el de Velázquez Rodríguez Vs. Honduras en 1987, el cual versó sobre violaciones graves en el contexto de la Guerra Sucia de aquél país, y cuya sentencia se dictó el 29 de julio de 1988.

¹¹⁶ Acto de Poder Público o Juicio Constitucional cuando la violaciones a los derechos humanos son resultado de particulares y no de agentes del Estado, pero donde existe evidencia de que este pudo prevenirlas o bien su actitud fue pasiva, no impidió y en un extremo hasta las convalida, en otras palabras es un juicio de responsabilidad por omisión del deber de protección de los derechos humanos por parte del Estado.

Los aspectos de coincidencia entre los criterios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el *Drittwirkung* y el *Action State*, con independencia de que el transgresor de las prerrogativas fundamentales sea un servidor público, su respeto y protección supone obligaciones cuya naturaleza es *Erga Omnes*, que aplican tanto para las relaciones con el Estado como para con aquellas cometidas por agentes privados.

En otras palabras la *falta de la debida diligencia* del Estado para prevenir violaciones a los derechos humanos es también causal de responsabilidad internacional, aún y cuando las conductas hubieren sido cometidas por terceros privados.

La *falta de la debida diligencia* debe entenderse como la *implicación significativa* del Estado, tolerancia, aquiescencia o inclusive el apoyo directo o indirecto a los particulares que culmina o se traduce en violaciones a los derechos humanos.

Por último es menester señalar que Estado Mexicano fue el promotor de la Opinión Consultiva 18/03 sobre la condición jurídica y los derechos humanos de los trabajadores migrantes indocumentados, en que la Corte Interamericana de Derechos Humanos estableció la vinculación entre las normas de *Ius Cogens*¹¹⁷ y las obligaciones *Erga Omnes*, a partir de hacer extensiva al Estado Norteamericano, la responsabilidad de empleadores particulares que se negaron a indemnizar a trabajadores ilegales.

La opinión de la Corte Interamericana fue en el sentido de que con independencia de que el Estado no era el empleador directo, los legisladores debían crear normas que impidieran el abuso de los trabajadores indocumentados por parte de los particulares.

¹¹⁷ La CONVENCIÓN DE VIENA SOBRE EL DERECHO DE LOS TRATADOS, del 23 de mayo de 1969, en vigor a partir del 27 de enero de 1980, en su artículo 53 denominado: *Tratados que están en oposición con una norma imperativa de derecho internacional general ("ius cogens")*, señala que: - *Es nulo todo tratado que, en el momento de su celebración, esté en oposición con una norma imperativa de derecho internacional general. Para los efectos de la presente Convención, una norma imperativa de derecho internacional general es una norma aceptada y reconocida por la comunidad internacional de Estados en su conjunto como norma que no admite acuerdo en contrario y que sólo puede ser modificada por una norma ulterior de derecho internacional general que tenga el mismo carácter.* .

Coincidimos con el Maestro Javier Mijangos, en cuanto a que los argumentos contenidos en la opinión consultiva realizada por el Estado Mexicano si bien fueron muy importantes y de avanzada, ellos no concuerdan con el ordenamiento jurídico nacional, pues nuestro país ha seguido la tesis tradicional de que el sujeto activo de violaciones a derechos humanos solo puede ser el Estado, aunado al hecho de que por acción u omisión violenta los derechos humanos de los migrantes indocumentados que transitan o permanecen en México.

Lo esgrimido por México ante el tribunal internacional debiera, en congruencia implementarse en el orden jurídico nacional, máxime si se mira que las determinaciones de la Corte Interamericana de Derecho Humanos constituyen el *Ius Cogens* de su hemisferio y por ende otro de los límites a los actos u omisiones que se traducen en abuso del poder.

De igual manera, en caso de llegarse a configurar un Ombudsman Policial, debiera de conocer también de violaciones a derechos humanos cometidas por personas que con independencia de ser autoridades o particulares, hubieren incurrido en acciones que favorezcan la violación de sus prerrogativas fundamentales, como prestarse a vender a las corporaciones policiales equipo que ponga en riesgo sus vidas, caso de chalecos antibalas caducados, filtrar información a los integrantes a la delincuencia que ayude a evadirse de la acción policial y de la justicia siempre y cuando no se atente contra la libertad de expresión, “*hackear*” o atentar contra los archivos y fuentes de datos de la policía, cibercrimenes,¹¹⁸ entre otros delitos.

¹¹⁸ La “Plataforma México” es un avanzado concepto tecnológico de telecomunicación y sistemas de información que integra todas las bases de datos relativas a la seguridad pública, con la finalidad de que se cuente con todos los elementos de información para que las instancias policiales y judiciales de todo el país lleven a cabo las actividades de prevención y lucha contra el delito mediante metodologías y sistemas homologados, se encuentra conectada al sistema mundial de comunicación policial protegida de INTERPOL, I-24/7.

3.4 Globalización y Derechos Humanos

Como vimos en los capítulos anteriores, establecer el respeto por la dignidad de las personas, ha sido un proceso histórico que inicia en las concepciones filosóficas y religiosas de diversas culturas y pensadores, hasta su incorporación en la normativa internacional y nacional de nuestros días.

Después de la Segunda Guerra Mundial y a partir de la Carta de las Naciones Unidas, es que se conforma lo que referimos con antelación como Sistema Universal de los Derechos Humanos, en donde se reafirman la fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de las personas en igualdad de derechos.

Gracias a ello la comunidad internacional reconoció que la libertad, la justicia y la paz se fundamentan en la dignidad y en los derechos inherentes a los seres humanos.

No obstante esta universalización de los derechos humanos, plasmada por la Organización de las Naciones Unidas y en múltiples países, incluido el nuestro, las violaciones a derechos humanos no han podido erradicarse.

La globalización inicia como un proceso de fusión de mercados, sin embargo dio la pauta para que otros temas de la agenda nacional y global hicieran lo propio, es el caso de la delincuencia, el terrorismo, la seguridad pública, los patrones de la cultura capitalista y los derechos humanos.

Pero los efectos de la globalización sobre los derechos humanos han sido ambivalentes, por un lado ha contribuido a la universalización de los derechos de primera generación, como las libertades fundamentales y el derecho a la propiedad, y por otro ha acentuado las desigualdades y asimetrías de otras prerrogativas, en especial de aquellas de naturaleza social como lo son los derechos de segunda generación, lo anterior es obvio si consideramos que la economía de mercado así funciona. En cuanto a los derechos humanos de tercera generación, es decir los de

solidaridad, igualmente el proceso se aprecia ambivalente, por un lado la lucha por el medio ambiente y los derechos de las colectividades se visualiza con mayores exigencias y conciencia a nivel mundial, pero por el otro la industrialización y los grandes intereses económicos difícilmente tienen miramientos por el desarrollo sustentable y menos por los derechos de las comunidades originarias.

En cuanto a inseguridad, las mismas redes y medios del mercado libre, son utilizadas por las organizaciones delincuenciales para tráfico de armas, drogas, personas, lavado de dinero y corrupción.

De ahí la importancia de la colaboración policial internacional en el marco de INTERPOL¹¹⁹ y de la comunicación y cooperación entre agencias policiales de todo el mundo y por ende la incorporación de estándares internacionales de derechos humanos policiales, de los que el Ombudsman Policial que proponemos, deba utilizar y conocer para procurar su inclusión en las policías mexicanas para repercutir en la eficiencia de su trabajo y para el respeto y protección de sus propios derechos humanos.

Además la globalización genera un vacío en el derecho público internacional donde los Estados nacionales entran en crisis y la democracia se tambalea por la fuerza de los poderes extra y supraestatales.

La paz y los derechos humanos no están garantizados frente a los poderes transnacionales. En el nuevo orden mundial prevalecen los intereses de las grandes potencias y de aquellos poderes de corte mundial.

¹¹⁹ INTERPOL es la agencia internacional de policía, que tiene como función garantizar las policías de los países a los servicios que les son indispensables para el quehacer policial eficaz, proporcionando formación y apoyo en las investigaciones, información y comunicación encriptada. Auxilia en la interpretación de patrones delincuenciales, información, y en operativos para desarticular redes de organizaciones criminales y en la captura de los responsables. El objetivo de INTERPOL textualmente señala: *"En INTERPOL, nuestro objetivo es facilitar la cooperación policial internacional, aun cuando no existan relaciones diplomáticas entre determinados países, y actuamos dentro de los límites impuestos por las legislaciones vigentes en los diferentes Estados y de conformidad con el espíritu de la Declaración Universal de Derechos Humanos. Asimismo, nuestro Estatuto prohíbe toda actividad o intervención en cuestiones o asuntos de carácter político, militar, religioso o racial"*.

Por ello, hoy más que nunca es indispensable conformar de una esfera pública internacional que verdaderamente garantice la paz y el desarrollo de la humanidad, a través de la creación de instituciones internacionales que sirvan para dirimir conflictos y tutelar los derechos y bienes que son de toda la humanidad.

Por supuesto que no es admisible que las empresas transnacionales tutelen la protección del medio ambiente o el derecho a la salud, porque los medios privados solo responden a la *ratio* del mercado, y no están disponibles para aquellas personas que adolezcan de los recursos suficientes para pagarlos, de ahí que esta labor corresponda a los medios públicos.

En efecto los postulados de la Carta fundacional de la Organización de las Naciones Unidas de 1945 y la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, si bien han sido básicos en la protección de las prerrogativas fundamentales, en diversas partes del mundo, muchos de sus postulados han quedado solo en papel, es decir faltan mecanismos que funjan como garantías de los derechos proclamados, que hagan que las prohibiciones previstas y las obligaciones contempladas sean justiciables por las violaciones a sus preceptos

Asistimos a la aparición y fortalecimiento de instituciones “particularistas” cuyos acuerdos entre sus integrantes tienen más posibilidad de vinculación que aquellas de corte universal. Por ejemplo la Organización del Tratado para el Atlántico Norte (OTAN), la Organización Mundial del Comercio (OMC) y el Grupo de los Ocho países más industrializados del mundo, (G8), sus resoluciones tiene mayor fuerza y aplicación global que la Organización para la Alimentación y la Agricultura (FAO), la Organización Mundial de la Salud, (OMS) y de la propia Organización de las Naciones Unidas (ONU) de ahí que no se hallan las desigualdades sociales, la destrucción del medio ambiente, y sigan los casos de violaciones graves a los derechos humanos, las guerras, las hambrunas, entre otras tragedias humanitarias.

Las guerras en países como Irak, Ucrania, Afganistán, Siria, Palestina, son ejemplos de la crisis del derecho internacional como medio para garantizar la paz.

En el caso mexicano, pese a la inserción indudable de nuestro país a los procesos globalizadores de la economía y otras áreas incluida la integración y armonización con el orden jurídico internacional de los derechos humanos, persisten la desigualdad social, la pobreza extrema, la violencia e inseguridad, la corrupción y la impunidad, el déficit en cuanto a la democracia, las violaciones a los derechos humanos, y un Estado Mexicano que más parece estar preocupado por beneficiar a las empresas privadas que ver por el bienestar de todos los mexicanos.

Las promesas incumplidas tanto en el contexto de las Naciones Unidas como en el ámbito nacional, son elementos que abonan a la inconformidad social, las distintas formas de manifestación de la violencia así como de la inseguridad en general. Cada día el Derecho se desvía de su objetivo de búsqueda de la justicia, lo que acentúa la brecha entre ricos y pobres.

Si bien regular las relaciones sociales y perseguir la justicia es el fin del derecho, muchas personas y empresas solo velan por sus propios intereses, por lo que la injusticia en el mundo, el enriquecimiento ilícito e impune de unos cuantos a costa de millones de personas, la carencia de los satisfactores mínimos indispensables para la subsistencia y la satisfacción de sus necesidades básicas, son solo algunos de los ejemplos de la crisis del derecho, incluidos países que se precian de ser democráticos o en transición a la democracia como México.

Por ello es necesaria la creación de un orden jurídico internacional supranacional que pueda regular la globalización y limitar los enormes poderes que han adquirido las empresas transnacionales y las potencias mundiales.

Los actuales retos del Derecho están manifiestos en el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo¹²⁰ así como en los Objetivos del Milenio¹²¹ antecedente de los Objetivos de Desarrollo Sostenible,¹²² entre los que se destacan reducir la pobreza, garantizar el respeto a la justicia social y los derechos humanos, lograr el desarrollo integral, sustentable y eliminar los obstáculos que lo detienen, pugnar por el equilibrio social, de igualdad de oportunidades, mejorar los gobiernos en función de la transparencia y rendición de cuentas, aplicando las sanciones correspondientes por actos u omisiones corruptas, ampliar la participación ciudadana en todos los procesos para el desarrollo, gobierno que conjuntamente con la sociedad civil innoven formas de convivencia que reduzcan las diferencias.

También son retos pendientes del Derecho lograr la igualdad laboral entre mujeres y hombres, en todos los ámbitos incluidos el salarial y los cargos directivos y gerenciales, así como en las posiciones parlamentarias, disminuir la desnutrición infantil y las muertes de mujeres, mejorar la atención a las personas con enfermedades graves, aumentar la alfabetización mundial, disminuir la privación humana, es decir, permitir al ser humano desarrollar todo su potencial, promover y garantizar el trabajo laboral digno.

¹²⁰ EL PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD), conformado en 1965, tiene como objetivo primordial mejorar la calidad de vida de las naciones, sus áreas de trabajo son gobernabilidad democrática, reducción de la pobreza, prevención y recuperación de las crisis económicas, protección del medio ambiente, energía, acceso a las tecnologías de la información y las comunicaciones, combate a las enfermedades, en especial el VIH, erradicar la discriminación contra la mujer y el analfabetismo, entre otros. Anualmente publica su Informe sobre Desarrollo Humano, mundial aunque también se llevan a cabo informes locales y por país. <<http://www.undp.org/es/>> fecha de consulta [6 mayo de 2016].

¹²¹ En 1990 los presidentes y primeros ministros de diversos países del mundo se fijaron objetivos de desarrollo para los países subdesarrollados y de aquellos en que las injusticias son cotidianas, dicho documento fue conocido como OBJETIVOS DEL MILENIO.

¹²² Los OBJETIVOS PARA EL DESARROLLO SUSTENTABLE fueron adoptados en 2015 por la Asamblea General de la ONU los cuales se traducen en un plan de acción al año 2030 a favor de las personas, el planeta, la prosperidad, fortalecer la paz universal y el acceso a la justicia, la erradicación de la pobreza, erradicar el hambre y lograr la seguridad alimentaria, garantizar una vida sana y una educación de calidad; lograr la igualdad de género; asegurar el acceso al agua y la energía; promover el crecimiento económico sostenido; adoptar medidas urgentes contra el cambio climático. Comprende 17 Objetivos con 169 metas de carácter integrado e indivisible en materia económica, social y ambiental. Servirá de guía a los programas de desarrollo mundiales durante los próximos 15 años. Su elaboración contó con la participación de la sociedad civil. Se ratifica que los Estados tienen soberanía plena sobre su riqueza, recursos y actividad económica, y cada uno fijará sus propias metas nacionales, apegándose a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que se encuentra visible en: <<http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/2015/09/la-asamblea-general-adopta-la-agenda-2030-para-el-desarrollo-sostenible/>> fecha de consulta [11 de mayo de 2016]

En materia de desigualdad social, es necesario erradicar la inequidad extrema entre clases sociales, así como el trabajo forzoso, las formas modernas de esclavitud como la trata de personas, así como la proscripción del trabajo infantil. El Derecho a nivel mundial debe avanzar en la protección a los derechos laborales de los migrantes, ancianos, discapacitados, el medio ambiente, garantizar el acceso oportuno y eficaz a la justicia, combatir los monopolios, entre otros.

La legislación vinculante emanada de la ONU, comprende más de 80 convenciones, y muchos más instrumentos no vinculantes como declaraciones, recomendaciones, informes, opiniones. No obstante lo anterior, todo ese esfuerzo codificador no ha logrado el pleno respeto de los derechos humanos contenidos en ellos, por lo que su promoción y la educación especializada en la materia, es una de las tareas más importantes de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).

Leah Levin¹²³ señala que *“A pesar de varias décadas de acción internacional en pro del desarrollo sigue en aumento la diferencia entre ricos y pobres, tanto a nivel internacional como al interior de cada país, lo que indica que las políticas e instituciones existentes refuerzan la injusta distribución de los recursos mundiales. El crecimiento económico no debería ser un fin en sí mismo, sino un medio para alcanzar un desarrollo positivo basado en la dimensión humana y su bienestar.”*

“Los países en desarrollo se ven ahogados por la dependencia económica y reconocen que, para combatir las desigualdades, se necesita una nueva estructura de la vida económica internacional y el alivio del peso de la deuda externa. Los países desarrollados se muestran reticentes y se resisten a admitir que, desde el punto de vista de la paz, la seguridad y la humanidad, sus propios intereses a largo plazo deberían llevarlos a modificar el actual orden económico mediante un acto de voluntad política...”

¹²³ LEVIN, Leah, *Derechos Humanos, Preguntas y Respuestas*, México, ed. Correo de la UNESCO, 1ra edición en español 1981, reimpresión 1999, p. 136-139.

Al respecto el Profesor Levin, recuerda que el Derecho al Desarrollo es un derecho humano inalienable atento a lo dispuesto por la Declaración de las Naciones Unidas sobre el Derecho al Desarrollo de 1986, el cual fue reafirmado tanto en la Declaración y Programa de Acción de Viena de 1993, como en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de Copenhague de 1995, documentos que reconvienen a la comunidad internacional a que se establezcan políticas eficaces de desarrollo en el plano nacional, así como relaciones económicas equitativas y un entorno económico, político, social, cultural y jurídico favorable en el plano internacional, que además permita a las personas el desarrollo social.

CAPÍTULO IV

SEGURIDAD PÚBLICA Y DERECHOS HUMANOS

4.1 Seguridad Humana, Pública y Ciudadana. El Derecho Humano a la Seguridad Pública y el falso dilema entre “*Due Process*” y “*Crime Control*”

En 1994, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo propuso por vez primera el término de Seguridad Humana, como aquella que se enfoca en las personas a fin de garantizar siete aspectos de la misma: la Seguridad Económica, la Seguridad de la Salud, la Seguridad Alimentaria, la Seguridad del Medio Ambiente, la Seguridad Política, Seguridad Personal y la Seguridad Comunitaria (Pública), la ONU considera que los siete ámbitos de la Seguridad Humana se encuentran interrelacionados, son interdependientes y universales.

En 1999 se crea el Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad Humana así como la Red para la Seguridad Humana. En el año 2001 la Comisión sobre Seguridad Humana inicia funciones y en 2003 es sustituida por la Junta Consultiva de Seguridad Humana que en 2004 se transforma en la Dependencia de Seguridad Humana.

El primer informe sobre Seguridad Humana¹²⁴ por parte del Secretario General de las Naciones Unidas fue publicado en 2010, bajo los principios de “Libertad para Vivir sin Temor”, “Libertad para vivir sin Miseria” y “Libertad para Vivir en Dignidad”.

Para los fines de este estudio son relevantes los proyectos desarrollados por el Fondo en materia de Prevención de Conflictos y Consolidación de la Paz, así como los relacionados con Violencia Urbana y Delincuencia, los cuales fueron elaborados bajo

¹²⁴ INFORME DEL SECRETARIO GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS ANTE LA ASAMBLEA GENERAL SOBRE SEGURIDAD HUMANA EN SEGUIMIENTO A LOS RESULTADOS DE LA CUMBRE DEL MILENIO, A/64/701, del 8 de marzo de 2010, visible en:
<http://www.iri.edu.ar/publicaciones_iri/anuario/cd%20Anuario%202010/cooperacion/Seguridad%20humanalnforme%20del%20SG.pdf> fecha de consulta: [18 junio de 2016]

enfoques multidimensionales, integrados, haciendo énfasis en la participación conjunta de instituciones y ciudadanía para la atención de los factores que afectan la cohesión social de las comunidades, como la pobreza, la educación, la salud y el orden público. Sus estrategias se basan en la prevención y en las causas de la violencia, como las áreas de atención prioritaria.

Sergio García Ramírez,¹²⁵ define la Seguridad Pública como “...una cualidad de los espacios públicos y privados, que se caracteriza por la inexistencia de amenazas, que socaven o supriman los bienes y derechos de las personas y en la que existen condiciones propicias para la convivencia pacífica y el desarrollo individual y colectivo de la sociedad.”

En cuanto al término de Seguridad Ciudadana, fue elaborado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos,¹²⁶ y según este organismo internacional, se trata de una de las dimensiones de la seguridad humana, que cuando el Estado no lleva a cabo su cumplimiento como es debido, deja a su población en completo estado de indefensión frente a las organizaciones delincuenciales y evidentemente rompe el vínculo que une a la sociedad con el gobierno.

Se trata de una política pública que tiene como objetivo atender las causas de la violencia y de la criminalidad, al tiempo de hacer que los derechos humanos se alcancen no solo en el plano normativo e institucional sino que los servidores públicos la hagan realidad sumando en el diseño, prevención y evaluación de las políticas públicas correspondientes a la ciudadanía.

Según la Comisión Interamericana de Derechos Humanos la diferencia conceptual entre Seguridad Pública y Seguridad Ciudadana es que la primera tiene como fin la

¹²⁵ Citado por MARTÍNEZ, Andrés, Gerónimo Miguel, *Derecho de Policía (Policología y Seguridad Pública)*, México. ed. Flores Editor y distribuidor, 2010, p. 354.

¹²⁶INFORME SOBRE SEGURIDAD CIUDADANA, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 57, del 31 diciembre 2009, <<https://www.oas.org/es/cidh/docs/pdfs/SEGURIDAD%20CIUDADANA%202009%20ESP.pdf>> fecha de consulta [3 de febrero de 2012]

seguridad del Estado o de determinado orden político, en tanto que la Seguridad Ciudadana tiene como *ratio* la protección de la persona humana.

El Maestro Joaquín Rueda Castillo,¹²⁷ citando el informe de Seguridad Ciudadana de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, refiere que el concepto surge “*en América Latina en el curso de las transiciones a la democracia, como medio para diferenciar la naturaleza de la seguridad en democracia frente a la seguridad en los regímenes autoritarios.*”

La Constitución Mexicana, emplea el término Seguridad Pública y en su artículo 21 la conceptualiza de la siguiente manera:

“...es una función a cargo de la Federación, la Ciudad de México, 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.”

De conformidad con dicho precepto, las instituciones en México, responsables de la Seguridad Pública deben regirse por los principios de “*legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos.*”

Con independencia de lo anterior, algunas corporaciones policiales estatales o municipales emplean los términos de Seguridad Pública y Seguridad Ciudadana de manera indistinta y nuestro país periódicamente envía a la Comisión Interamericana las acciones realizadas en el marco de las recomendaciones de ese organismo.

Las leyes e instituciones policiales mexicanas, con independencia de su denominación y como lo enuncia el lema de la Policía Federal, tienen como objetivo primordial: “*Proteger y Servir a la Comunidad*”, aunque entendemos que la separación conceptual que realiza la CIDH, tiene como propósito de diferenciar el objeto de protección, esto

¹²⁷ RUEDA, Castillo, Joaquín, *Inteligencia Policial para la Seguridad Pública del Distrito Federal*, México, ed. Ubijus, 1a. edición, 2014, pp. 30-32.

es proteger a la ciudadanía, en vez del gobierno, y que el concepto de Seguridad Ciudadana sirva para crear una cultura democrática y de derechos humanos en todas las corporaciones policiales y agencias de seguridad, tanto públicas como privadas.

En cuanto al concepto de seguridad pública de nuestra Constitución, pensamos que no solo se trata de una función a cargo del Estado, sino que es la *prima ratio* del mismo, pues como se explica en el capítulo siguiente, el Estado se crea con el fin de garantizar la seguridad, el orden público y la paz, pues sin ella todas las prerrogativas fundamentales se hayan en riesgo de ser vulneradas.

En los informes especiales sobre el ejercicio efectivo del derecho a la seguridad pública en nuestro país, emitidos en 2006¹²⁸ y 2008,¹²⁹ por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se señaló que la Seguridad Pública es un Derecho Humano que se brinda a las personas a través de medidas preventivas o de seguridad, que deben ser oportuna y eficazmente aplicadas.

Además, se señaló que el Derecho Humano a la Seguridad Pública constituye un factor fundamental para la consolidación del sistema de libertades y la garantía del respeto irrestricto en el ejercicio, protección y promoción de los derechos humanos, lo que conlleva la exigencia de protección del orden público.

El ejercicio efectivo del Derecho Humano a la Seguridad Pública, conlleva la calidad del servicio público, como un factor esencial para evitar conductas indebidas en la función policial, de procuración y administración de justicia, así como eliminar espacios de abandono e impunidad a través de condiciones que garanticen la eficacia del quehacer gubernamental y permitan crear una cultura basada en el respeto a los derechos humanos, es por esa razón que el Derecho Humano a la Seguridad Pública

¹²⁸INFORME ESPECIAL DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS SOBRE EL EJERCICIO EFECTIVO DEL DERECHO A LA SEGURIDAD PÚBLICA EN NUESTRO PAÍS <http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/2006_segpublica.pdf fecha de consulta> [11 de abril 2013]

¹²⁹ SEGUNDO INFORME ESPECIAL DE LA CNDH SOBRE EL EJERCICIO EFECTIVO DEL DERECHO FUNDAMENTAL A LA SEGURIDAD EN NUESTRO PAÍS, <http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/2008_segpublica1.pdf> fecha de consulta [15 de abril de 2013]

está directamente relacionado con el concepto de Estado de Derecho y paz pública, por lo que su garantía es un imperativo social.

El hecho de que la Seguridad Pública, desde 1995 se encuentre en el artículo 21 constitucional, ubicada en la parte dogmática y no en la parte orgánica de nuestra Constitución Mexicana, refleja la voluntad del Constituyente Permanente de considerarla un derecho humano fundamental, a semejanza de otras constituciones como la española que dispone que la Seguridad Ciudadana garantiza que la población ejerza sus derechos con absoluta y plena libertad, que a su vez tiene el antecedente de la Constitución Francesa de 1789 que establecía que la Seguridad Interior tenía como misión garantizar las libertades de los ciudadanos.

En efecto los ciudadanos tienen derecho a la Seguridad Pública o Seguridad Ciudadana, para realizar libremente todas sus actividades, en contraposición a los abusos y arbitrariedades en el ejercicio del poder.

Los derechos humanos que se comprometen cuando el Estado es incapaz de proteger el derecho a la Seguridad Pública o Ciudadana, son el derecho a la vida, a la salud, el derecho a la propiedad y su disfrute, el derecho a la integridad física y psicológica, el derecho a la libertad personal, el derecho a las garantías del debido proceso legal, el derecho a la libertad de expresión, el derecho al desarrollo integral, el derecho a la paz, el derecho a la protección judicial, el derecho a la libertad de tránsito, el derecho a la privacidad, el derecho a la libertad de reunión y asociación, el derecho a la educación, el derecho al trabajo, el derecho a la seguridad social, los derechos de protección de la honra y la dignidad, entre otros, todos ellos se comprometen o simplemente se anulan cuando el Estado no logra combatir de manera eficaz al crimen y peor aún, cuando los agentes responsables de ello se encuentran coludidos con los delincuentes.

El informe de Seguridad Ciudadana de la CIDH, puntualiza las deficiencias estructurales e institucionales de los países del hemisferio latinoamericano, que hacen nugatorio el Derecho Humano a la Seguridad Ciudadana, y que se ubican en la

insuficiente e ineficaz atención a las víctimas de la violencia y el delito, la tendencia a privatizar los servicios de seguridad, la deficiente gobernabilidad o administración de la seguridad ciudadana, la poca profesionalización y modernización de las fuerzas policiales, y la intervención de las fuerzas armadas en tareas de seguridad ciudadana.

Para la solución de la problemática anterior, el organismo interamericano, recomienda a los Estados miembros cumplir las obligaciones internacionales de protección de los derechos humanos relacionados con la seguridad ciudadana, a través de políticas públicas en los planos operativo, normativo y preventivo que aseguren la gobernabilidad, combatan la impunidad y la corrupción.

Asimismo que se apliquen estándares internacionales de protección a las personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad, así como que todas sus acciones sean fiscalizables, transparentes, sujetas a la rendición de cuentas y a evaluaciones de la propia ciudadanía.

El Ombudsman Regional, recomienda medidas administrativas, presupuestales y legislativas, para la atención adecuada a las víctimas del delito y la violencia, acciones preventivas, combate a la violencia y uso legítimo de la fuerza, en el marco de los derechos humanos.

En otras palabras una Constitución puede contemplar todos los derechos humanos, pero si no contiene las garantías que permitan el control y la neutralización del poder y del derecho ilegítimo, que cuente con mecanismos de invalidación y reparación idóneos, no se puede considerar como un “Sistema Garantista”.

Para Luigi Ferrajoli¹³⁰, el “Garantismo”, es un *“modelo normativo de derecho penal de estricta legalidad, propio del Estado de Derecho, que en el plano epistemológico se caracteriza como un sistema cognoscitivo o de poder mínimo, en el plano político como una técnica de tutela capaz de minimizar la violencia y de maximizar la libertad y en el plano jurídico como un sistema de vínculos impuestos a la potestad punitiva*

¹³⁰ FERRAJOLI, Luigi, *Derecho y Razón, Teoría del Garantismo Penal*, España, ed. Trotta, 4ª edición, 2000, p. 851-852.

del Estado en Garantía de los Derechos de los ciudadanos. En consecuencia es Garantista todo sistema penal que se ajusta normativamente a tal modelo y lo satisface de manera efectiva.”

La Seguridad Pública en los Sistemas Garantistas propios de los Estados Democráticos de Derecho, es un derecho humano y una garantía que, de ajustarse a los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez, y respeto a los derechos humanos, reduce la violencia y amplía las libertades.

Por último cabe referir el falso dilema entre Seguridad Pública o Ciudadana y los Derechos Humanos, también conocido como conflicto entre “*Due Process*” y “*Crime Control*”.

Se trata de dos modelos desarrollados por Herbert Packer, que compiten entre sí para posicionarse como ejes en la política criminal y en su caso del Sistema Penal de Justicia.

El modelo “*Due Process*”, plantea que proveer justicia penal debe basarse en observar las garantías y derechos propios del debido proceso legal, concentrarse en los derechos de los detenidos y no de las víctimas, limitar las facultades policiales a fin de evitar abusos, todas las autoridades que intervienen (policías, fiscales, jueces, peritos, defensores) deben rendir cuentas de conformidad con los procedimientos y principios constitucionales a fin de obtener justicia, lo anterior permite dado el caso, condenar al culpable al tiempo de respetar la presunción de inocencia, finalmente señala este modelo que se responsabilidad penal debe establecerse después de un proceso jurisdiccional con evidencias y no solo por acusaciones o hechos sin bases probatorias.

El modelo del “*Crime Control*” previene que la persecución del crimen debe ser el factor más importante del sistema de justicia penal, en razón de que la preservación del orden es fundamental para la existencia de sociedades libres, también señala que se deben garantizar los derechos de las víctimas y no los de los delincuentes, las

atribuciones de la policía debe expandirse a fin de volver más sencilla la investigación, la búsqueda de los responsables, su arresto y condena, se deben eliminar todos los obstáculos y tecnicismos difíciles de comprender, el arresto y la consignación realizada por los ministerios públicos deben presumir la veracidad de los hechos, y lo más importante es establecer la verdad para condenar a los responsables.

Los modelos mencionados pueden o no corresponder a previsiones jurídicas o ser actitudes institucionales, donde en los hechos se privilegie una u otra, dependiendo de la filiación política de los funcionarios en el gobierno, liberal o conservadora.

Al respecto, baste recordar que los derechos humanos son interdependientes, no es real que unos obstaculicen a otros, el falso dilema sostiene que la seguridad y la paz actual, ante los embates de nuevas formas de violencia exacerbada requieren soluciones penales excepcionales y más eficaces, para lo cual se requiere la disminución de los derechos humanos, sin embargo ello no responde más que a intentos de retorno al autoritarismo, que deben ser atajados.

Por el contrario, nosotros consideramos que la prevención y persecución del crimen puede ser un círculo virtuoso cuando se respetan los derechos humanos de todas y todos, incluso de los delincuentes, ello fortalece el Estado Democrático de Derecho, combate la corrupción, y potencializa la eficacia de otros derechos humanos.

El Ombudsman Policial que proponemos precisamente será responsable de que el derecho humano a la seguridad pública se cumpla con la mayor eficacia y apego a los derechos humanos tanto de las víctimas como de las personas investigadas, detenidas, procesadas y sentenciadas.

El control del crimen se cumple de manera óptima si se respetan las garantías del debido proceso legal y mejor aún si las condiciones previas para ese tipo de actuación parten del respeto y protección de los derechos humanos policiales, con ello se reducen las variables de inequidad, discriminación, ausencia de reconocimiento a la dignidad policial, riesgos de corrupción al interior de las corporaciones policiales y de

manera individual en cada agente de policía, al abatirse las motivaciones que en mucho la propician.

4.2 Aplicación de la Teoría General de Sistemas y del Análisis Económico del Derecho a los Sistemas de Seguridad Pública y de Justicia Penal

La Teoría General de Sistemas¹³¹, originalmente desarrollada para el estudio de la Biología, fue desarrollada por Ludwig Von Bertalanffy¹³² se ha aplicado a otras áreas del pensamiento científico para explicar todo conjunto de elementos que se encuentran íntimamente vinculados y cuya interacción ordenada tiene un mismo fin.

Los principios de esta teoría en la actualidad se aplican a las ciencias físicas y a las ciencias sociales, para la comprensión de la realidad de manera multidisciplinaria, transdisciplinaria e interdisciplinaria, es decir de manera integral, como un todo, isomorfa, holística, circular, organizada, en síntesis una concepción orgánica, donde todos las partes se complementan de manera determinante o subsidiaria, permeable y pervasivamente.

El sociólogo alemán Niklas Luhmann¹³³ fue quien por vez primera, aplicó los postulados de la Teoría General de Sistemas a las Ciencias Sociales, y es el caso que las ideas de la Teoría General de Sistemas han sido utilizadas para el diseño e implementación de las reformas en materia de seguridad pública y justicia penal en México.

Se habla de pensamiento de naturaleza sistémica cuando las características particulares de cada uno de los elementos solo es posible comprenderlos

¹³¹ La Teoría General de Sistemas ha servido de base para la evolución de otras organicistas como la Teoría de Juegos, la Teoría del Caos, la Teoría de la Estratificación, la Teoría de la Información, la Teoría de las Catástrofes, entre otras.

¹³² VON BERTALANFFY, Ludwig, *Teoría General de Sistemas*, México, Fondo de Cultura Económica, 1991.

¹³³ URTEAGA, Eguzki, <<La Teoría de Sistemas de Niklas Luhmann's>> *Revista Internacional de Filosofía Departamento de Filosofía, de la Facultad de Filosofía y Letras Campus de Teatinos, de la Universidad de Málaga, España, Málaga, volumen XV (2010), ISSN: 1136-4076, E-29071, pp. 301-317., visible en <<http://www.uma.es/contrastes/pdfs/015/ContrastesXV-16.pdf>> fecha de consulta [4 de marzo de 2014]*

conjuntamente como una organización, un todo que no se aborda desde el enfoque analítico tradicional sino contextual y si bien el conocimiento no es absolutamente científico, si es aproximado y en ello estriba su fundamento y la credibilidad de sus resultados.

Ernesto Mendieta Jiménez¹³⁴, nos enseña que *“Los diferentes actores que confluyen e interactúan en la procuración e impartición de justicia penal, así como en la seguridad pública en general, muestran diversas características, que los hacen aportar efectividad o ineffectividad al proceso completo, entregando así su participación para construcción de la calidad del producto final esperado. Estos componentes de un todo interactúan constantemente entre sí y sin duda, influyen en los otros, así como estos últimos influyen en los primeros, modificando los productos parciales y, en consecuencia, el producto final de todo proceso. Esto puede suceder con pleno conocimiento de los interactuantes, pero en muchos casos no deseados se llega a desconocer tal influencia y las modificaciones que ésta produce, perdiéndose así el control de la calidad del producto consecuente, y padeciéndose sus consecuencias, sea esto parcial o total.”*

El Maestro Mendieta agrega a lo anterior, que: *“Esto también se hace presente en tratándose de las calidades y cantidades de diferentes elementos que conforman el interior de los actores mencionados (policía, ministerio público, jueces, instituciones de readaptación social, otras áreas institucionales relacionadas con éstos, e inclusive la sociedad) cuyas eficiencias o ineficiencias resultan en la calidad del producto que aportan al proceso.”*

Por ello el Sistemas de Seguridad Pública, el Sistema de Justicia Penal¹³⁵, el Sistema de Defensa y Protección de los Derechos Humanos deben ser estudiados

¹³⁴ GONZÁLEZ, Samuel; MENDIETA Ernesto; BUSCAGLIA Edgardo, MORENO, Moisés, *El Sistema de Justicia Penal y su Reforma*, México, eds. Fontamara, Aquesta Terra Comunicación, S.A de C.V., Centro de Estudios de Política Criminal y Ciencias Penales A.C., Segunda Edición, 2006. p. 39.

¹³⁵ El anterior Sistema Mixto o Inquisitorial, podría estar vigente por 30 años más, contados a partir del 16 de junio del 2016 en que entró en vigor, por todas las averiguaciones previas, acciones penales, procesos y

sistémicamente considerando en su conjunto todos los elementos que los componen y sus interrelaciones y que la figura del Ombudsman Policial que proponemos se inscribe en este mismo contexto, pues su papel en cada uno de ellos es toral para un orden social justo y la convivencia pacífica para todas y todos.

De lo anterior se desprende que estos sistemas se pueden abordar a partir del estudio de cuestiones como:

- Las necesidades de la población en general de seguridad, combate a la corrupción policial, ministerial y judicial, así como de la incidencia delictiva, impunidad, y derechos humanos tanto de las personas imputadas y/o detenidas como de las víctimas.
- Las necesidades de las y los policías para el óptimo desempeño de su trabajo, en especial de aquellas que reivindicuen la dignidad policial y prevengan la propensión a corromperse por condiciones laborales y prestaciones sociales paupérrimas, aunado a un trato social discriminatorio y vejatorio de su persona y su función.
- Los medios alternos de solución de controversias penales previstas en el Código Nacional de Procedimientos Penales, que comprenden la suspensión condicional, los acuerdos reparatorios, las formas anticipadas de terminación de los procesos penales, y el procedimiento abreviado, así como los mecanismos de solución pacífica de conflictos previstos en la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal. (mediación, conciliación y juntas restaurativas)
- Eficientización de policías, peritos, defensores de oficio, asesores de la las víctimas, fiscales y jueces, y demás sujetos procesales.

procedimientos iniciados antes del nuevo Sistema Penal Acusatorio y/o hasta que prescriba la persecución de los delitos, siempre y cuando no son imprescriptibles.

- Infraestructura física, tecnológica, presupuesto y profesionalización de los intervinientes.
- Mecanismos de supervisión, rendición de cuentas, transparencia, control, seguimiento y evaluación, tanto de los planes y programas de trabajo y quehacer institucional.
- Objetivos y metas alcanzadas, metodología y gestión de la calidad a partir de sus correspondientes indicadores de impacto social, cualitativos, cuantitativos, de eficiencia y eficacia, entre otros.
- Marco legislativo-normativo, procesos y procedimientos generales y especiales previstos en materia penal y administrativa tanto de lo sustantivo como en lo adjetivo penal, y de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos responsables de hacer cumplir la ley.

Por lo que se refiere al Análisis Económico del Derecho, como se señaló en el capítulo primero de la presente investigación, es una corriente de filosofía jurídica-económica, iniciada por Richard Posner¹³⁶ hace más de 40 años, desde la Universidad de Chicago, plantea la aplicación de conceptos de la Teoría Económica al Derecho para maximizar la eficiencia de las normas. Se trata de una guía para mejorar el sistema legal.

Posner propone el agregar utilidad a las normas jurídicas a partir de la reducción de los costos de transacción que implica su incumplimiento, sea por problemas endógenos como su ambivalencia o vaguedad, o exógenos, como la corrupción, la burocratización de los procedimientos, la ausencia de enfoques pragmáticos que reduzcan tiempos, gastos pecuniarios, percepción ciudadana adversa al quehacer institucional, pérdida de la confianza de los ciudadanos para con las autoridades, entre otros.

¹³⁶ POSNER, Richard A. *"Economic Analysis of Law"*. Advisory Board Editorial, 4ª. edición. Estados Unidos de América 1992. pp. 22-28.

Dice Edgardo Buscaglia,¹³⁷ que bajo la óptica del Análisis Económico del Derecho: *“Dentro de la concepción metodológica del análisis económico del derecho, las políticas públicas deben focalizarse en un mejoramiento de la definición y de la aplicación del derecho procesal y sustantivo, para así promover menor incertidumbre entre aquellos sectores sociales que son víctimas o posibles víctimas de delitos o entre aquellos que esperan dirimir posibles conflictos ante mecanismos formales de resolución de disputas. Esta menor incertidumbre conlleva a más altas tasas de crecimiento económico.”*

El Análisis Económico del Derecho estima que existe una brecha entre el derecho escrito y el derecho en acción o mejor dicho, aquel que se cumple, la cual mina el Estado de Derecho y se acrecienta cuantos más altos son los costos de hacer cumplir una norma formal establecida. Los costos sociales directos e indirectos de hacer cumplir una norma escrita tienden a ser altos cuando esta norma es impuesta por las autoridades del Estado sin el previo requisito de legitimidad consensual, desde adentro de los sistemas de administración de justicia y desde afuera de los sistemas por la sociedad misma.

El Maestro Buscaglia, considera que si los sistemas judiciales están pobremente adaptados a la modernización económica, entonces se verá que la interacción social ocasionará mayores conflictos y mayor victimización, debido a los mayores índices delictivos; la cooperación social será más difícil, y las consecuentes disputas ocasionarán mayores costos para las partes en conflicto y para el sistema judicial en particular.

Por otro lado el Doctor en Jurisprudencia y en Economía de las Universidades de Berkeley e Illinois, estima que si los sistemas legales y judiciales logran modernizar el sistema económico, habrá mayor cooperación social simplemente porque hay menos incertidumbre y también debido a que los recursos económicos privados y públicos se asignarán con mayor eficiencia. En consecuencia cuando se alcanzan a formar mercados internos más fuertes y grandes, accesibles a los sectores económicamente

¹³⁷ GONZÁLEZ, Samuel; MENDIETA Ernesto; BUSCAGLIA Edgardo, MORENO, Moisés. *Op Cit.* p. 78.

más marginados, es gracias a la existencia de sistemas judiciales y legales que funcionan reduciendo costos de transacción puesto que son predecibles, coherentes y consistentes.

Los altos costos de transacción ocasiona que los ciudadanos no tengan acceso a los sistemas de justicia y por ende quedan en un estado de desprotección al igual que sus bienes y con ello, se esfuman las posibilidades de realizar alguna inversión, en consecuencia se desvanece la oportunidad de generar más y mejores empleos, y acrecentar o crear nuevos capitales, simplemente se anula la capacidad creativa de los individuos que son más vulnerables a la inseguridad ya que tienen menores capacidades de proteger su persona, su familia, sus bienes y el producto de su trabajo.

Las normas jurídicas de los sistemas de seguridad pública y de justicia penal que elevan los costos de transacción por ineficientes son aquellas cuya aplicación es muy compleja o bien cuando las instancias y etapas de los procedimientos son tantas que los alargan indefinidamente.

Igualmente acontece con la indiferencia de juzgadores y otros intervinientes del aparato de justicia, desde policías hasta personal administrativo de tribunales, que se encuentra burocratizado o burocratiza al propio sistema, sumado a no contar con la vocación social y la capacitación necesaria para mejorar su desempeño.

Los costos de transacción de dichos sistemas también aumentan cuando se abusa de la discrecionalidad en la toma de decisiones, o bien cuando el servicio policial o civil de carrera no existe o existiendo se violenta por la asignación de plazas y cargos, dispensando los requisitos de la ley y no por méritos, sino por “compadrazgo”, “amiguismo”, “camarillas” o “hermandades”.

De igual manera se deben mencionar los laxos sistemas de supervisión, control y seguimiento que realizan las áreas de Asuntos Internos, las Contralorías, las Visitadurías, los Consejos de Honor y Justicia, así como los Consejos de las Judicaturas.

Con base en los postulados del Análisis Económicos del Derecho, podemos afirmar que los costos de transacción de las normas jurídicas se elevan cuando la policía no tiene satisfechos sus derechos humanos, pues tratarán de resolverlo mediante actos corruptos que finalmente minan todo, tanto al Sistema Penal de Justicia aún y cuando sea Acusatorio, al Sistema de Seguridad Pública, porque el escalafón no se respeta, por la corrupción institucional y las hermandades clandestinas para encubrirla y mantener el estado de cosas y al Sistema de Derechos Humanos por no atender aquellos de las y los policías, lo que genera la percepción de indiferencia, discriminación y abuso.

La corrupción policial, pericial, ministerial y judicial eleva de los costos de transacción de todo el orden jurídico, la idea de un Ombudsman Policial es precisamente su erradicación.

4.3 El Sistema Nacional de Seguridad Pública

El Sistema Nacional de Seguridad Pública, (SNSP) es el conjunto de instituciones de Seguridad Pública así como del Ministerio Público, de los tres órdenes de gobierno, organizadas a fin de coordinarse para cumplir los objetivos de la seguridad pública y encuentra su fundamento en el párrafo diez del artículo 21 constitucional así como en la Ley General¹³⁸, reglamentaria de dicho precepto.

El 17 de junio de 2016, se reformaron los artículos 21, 73, 76, 115, 116 y 123, para incorporar componentes de justicia social al Sistema Nacional de Seguridad Pública entre los que destacan elevar a rango constitucional la obligación de dar salarios

¹³⁸ LEY GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA, publicada en el Diario Oficial de la Federación, del 2 de enero de 2009, última reforma del 17 de junio 2016.

dignos y prestaciones a los policías, en especial para los policías municipales que carecen de servicio médico y de otros derechos como a recibir aguinaldo.

En consecuencia el artículo 84 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública estableció que la *“remuneración de los integrantes de las Instituciones Policiales será acorde con la calidad y riesgo de las funciones en sus rangos y puestos respectivos, así como en las misiones que cumplan, las cuales no podrán ser disminuidas durante el ejercicio de su encargo y deberán garantizar un sistema de retiro digno.”*

“De igual forma, se establecerán sistemas de seguros para los familiares de los policías, que contemplen el fallecimiento y la incapacidad total o permanente acaecida en el cumplimiento de sus funciones.”

“Para tales efectos, la Federación, las entidades federativas y los municipios deberán promover en el ámbito de sus competencias respectivas, las adecuaciones legales y presupuestarias respectivas, en los diferentes ámbitos de competencia.”

Con base en dichas reformas se reconocen algunos de los derechos humanos policiales mínimos indispensables, pero no se establecieron los mecanismos para hacerlos efectivos, por ello la necesidad de que se implemente un Ombudsman Policial responsable de vigilar que dichos preceptos se cumplan no formalmente sino realmente.

En efecto, no es deseable una situación similar a la de la Comisión de Salarios Mínimos, que fue creada para diseñar y acordar salarios para los trabajadores justos con poder adquisitivo real, por el contrario su papel ha sido lamentable, tan marginal que los salarios mínimos se han traducido en *“minisalarios”* que no satisfacen lo dispuesto por el segundo párrafo de la fracción VI del artículo 123 constitucional que señala:

“Los salarios mínimos generales deberán ser suficientes para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia, en el orden material, social y cultural, y para proveer a la educación obligatoria de los hijos. Los salarios mínimos profesionales se fijarán considerando, además, las condiciones de las distintas actividades económicas.”

Sería deseable que el Ombudsman Policial de nuestra tesis formara parte de las Comisiones Especiales de carácter consultivo responsables del diseño de los salarios mínimos profesionales, que debiera corresponderles a las y los policías, pues en la actualidad ni siquiera el Ombudsman Nacional está presente, aún y cuando desde el 2011 cuenta con facultades para defender derechos humanos laborales y de que incluso cuenta con una Visitaduría Especializada.

Por otra parte, como vemos en el próximo apartado, el Sistema Nacional de Seguridad Pública no acaba de consolidarse, recientemente se desechó la iniciativa de modelo estatal único propuesta por el Ejecutivo Federal y se sustituyó por un mando policial mixto que solo funcionará en casos de excepción, cuando algún municipio no esté en posibilidad de garantizar la seguridad pública.

El Sistema se conforma por un Consejo Nacional de Seguridad Pública, que es la instancia superior de coordinación y definición de políticas públicas, por la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, la Conferencia Nacional de Secretarios de Seguridad Pública o sus equivalentes, la Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario, la Conferencia Nacional de Seguridad Pública Municipal, (integrada por los Presidentes Municipales y titulares de los órganos político-administrativos de la Ciudad de México, integrada por dos presidentes municipales o alcaldes por entidad federativa) los Consejos Locales e Instancias Regionales, así como por un Secretariado Ejecutivo del Sistema nombrado por el Presidente de la República y ratificado por el Senado. El Poder Judicial de la Federación y los Tribunales Superiores de Justicia no forman parte del Sistema pero colaboran con el mismo.

El Consejo Nacional a su vez está compuesto por el Presidente de la República, el Secretario de Gobernación, el Secretario de la Defensa Nacional, el Secretario de Marina, el Comisionado Nacional de Seguridad Pública, el Procurador General de la República, los Gobernadores de los Estados, el Jefe del Gobierno de la Ciudad de México, y por el Secretario Ejecutivo del Sistema. Como invitados se encuentran representantes de la sociedad civil y del Ombudsman Nacional.

El Secretariado Ejecutivo, funge como órgano operativo del Sistema, cuenta con autonomía técnica, de gestión y presupuestaria. Esta instancia a su vez se auxilia del Centro Nacional de Información responsable de las bases de datos criminalísticas y de personal del Sistema, del Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana encargado de promover la cultura de la paz, la legalidad, el respeto a los derechos humanos, la participación ciudadana y una vida libre de violencia a través de políticas transversales de prevención social del delito, así como del Centro de Certificación y Acreditación que como su nombre lo indica es el responsable de emitir las normas técnicas y estándares mínimos en materia de evaluación y control de confianza de los servidores públicos de las instituciones de Seguridad Pública.

El Consejo y el Secretario Ejecutivo, son responsables de verificar la evaluación y certificación de las corporaciones policiales y de aprobar los casos de excepción en que las policías estatales actúan bajo el mando de las federales o la policía estatal asuma el mando de algún municipio.

La coordinación de los integrantes del Sistema tiene como propósito la formulación de políticas integrales, sistemáticas, continuas y evaluables, así como programas y estrategias, en materia de seguridad pública; realizar y dar seguimiento al Programa Nacional de Procuración de Justicia, al Programa Nacional de Seguridad Pública, al Programa Nacional de Prevención del Delito y demás instrumentos programáticos en la materia previstos en la Ley de Planeación para la regulación de los procedimientos de selección, ingreso, formación, actualización, capacitación, permanencia, evaluación, reconocimiento, certificación y registro de los servidores públicos de las Instituciones de Seguridad Pública así como de los sistemas disciplinarios,

reconocimientos, estímulos, recompensas, organización, operación y modernización tecnológica, establecer y controlar bases de datos criminalísticas y de personal, la realización de acciones, operativos conjuntos, proteger y vigilar las instalaciones estratégicas del país, garantizar que todos los centros de readaptación social, establecimientos penitenciarios o centros de internamiento para menores, federales o de las entidades federativas, cuenten con equipos que permitan bloquear o anular de manera permanente las señales de telefonía celular, de radiocomunicación, o de transmisión de datos o imagen dentro del perímetro de los mismos.

Aunado a lo anterior, los miembros del Sistema Nacional de Seguridad Pública, incluirán la participación de la comunidad y de instituciones académicas en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito, así como de las instituciones de Seguridad Pública, y los mecanismos de evaluación de aplicación de los fondos de ayuda federal para la seguridad pública.

En cuanto a la seguridad social de los servidores públicos, sus familias y dependientes, se deben coordinar para la constitución de los sistemas complementarios que señala la Constitución y toda acción necesaria para incrementar la eficacia en el cumplimiento de los fines de la Seguridad Pública.

Es al Consejo Nacional quien corresponde el diseño, implementación y seguimiento de las políticas públicas en materia de Seguridad Pública, contenidas en los acuerdos y resoluciones generales, para el funcionamiento del Sistema, políticas en materia de atención a víctimas del delito, la homologación y desarrollo de los modelos ministerial, policial y pericial.

Por otra parte el Consejo también emite los criterios para la distribución de recursos de los fondos de aportaciones federales para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal, de conformidad a las disposiciones establecidas en la Ley de Coordinación Fiscal, también resuelve la cancelación de la ministración de las aportaciones, a las entidades federativas o, en su caso a los municipios, por un periodo u objeto determinado, cuando incumplan lo previsto en la Ley, los Acuerdos

Generales del Consejo o los convenios celebrados previo cumplimiento de la garantía de audiencia.

El Consejo del Sistema es el responsable de las políticas en materia de suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que sobre Seguridad Pública generen las Instituciones de los tres órdenes de gobierno y de su vinculación con otros sistemas, con independencia de los medios de consulta y participación de la comunidad, incluso puede recomendar la remoción de los titulares de las instituciones de Seguridad Pública, por el incumplimiento de las obligaciones establecidas en la propia Ley.

La vinculación con el Poder Judicial de la Federación y los órganos jurisdiccionales de las entidades federativas es facultad del Consejo Nacional, e indispensable para los fines de la Seguridad Pública.

En cuanto a las obligaciones y sanciones para los integrantes de las instituciones de Seguridad Pública el conducirse siempre con dedicación y disciplina, así como con apego al orden jurídico y respeto a las garantías individuales y derechos humanos, son la base para toda su actuación.

Por otra parte deben preservar la secrecía de los asuntos que conozcan, prestar auxilio a las personas amenazadas por algún peligro o víctimas u ofendidos de algún delito, así como brindar protección a sus bienes y derechos de manera congruente, oportuna y proporcional al hecho, cumplir sus funciones con absoluta imparcialidad y sin discriminación alguna.

Abstenerse en todo momento de infligir o tolerar actos de tortura, aun cuando se trate de una orden superior o se argumenten circunstancias especiales, tales como amenaza a la Seguridad Pública, urgencia de las investigaciones o cualquier otra debiendo denunciarlo inmediatamente.

Los responsables de hacer cumplir la ley, deben observar un trato respetuoso con todas las personas, desempeñar su trabajo sin solicitar ni aceptar compensaciones, pagos o gratificaciones distintas a las previstas legalmente y oponerse a cualquier acto de corrupción.

La ley del SNSP, señala asimismo como obligación de los responsables de la seguridad pública el abstenerse de ordenar o realizar la detención de persona alguna sin cumplir con los requisitos previstos en los ordenamientos constitucionales y legales aplicables, deben velar por la vida e integridad física de las personas detenidas, actualizarse en el empleo de métodos de investigación que garanticen la recopilación técnica y científica de evidencias, utilizar los protocolos de investigación y de cadena de custodia adoptados por las Instituciones de Seguridad Pública¹³⁹, participar en operativos y mecanismos de coordinación con otras Instituciones de Seguridad Pública, así como brindarles, en su caso, el apoyo que conforme a derecho proceda.

De igual manera la ley prevé la obligación de preservar las pruebas e indicios de probables hechos delictivos o de faltas administrativas de forma que no pierdan su calidad probatoria y se facilite la correcta tramitación del procedimiento correspondiente, y el abstenerse de disponer de los bienes asegurados para beneficio propio o de terceros, aunado a la de someterse a evaluaciones periódicas para acreditar el cumplimiento de sus requisitos de permanencia, así como obtener y mantener vigente la certificación respectiva e informar al superior jerárquico, de manera inmediata, las omisiones, actos indebidos o constitutivos de delito, de sus subordinados o iguales en categoría jerárquica.

¹³⁹ Los Protocolos aprobados por las Conferencias Nacionales Conjuntas de Procuración de Justicia y de Secretarios de Seguridad Pública son:

- a) Protocolo Nacional de Actuación-Primer Respondiente y sus anexos de Informe Policial Homologado, Cartilla de Derechos y Mapa del Procedimiento, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 5 de octubre de 2015.
- b) Protocolo Nacional de Actuación-Seguridad en Salas, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 5 de octubre de 2015
- c) Protocolo Nacional de Actuación-Policía con Capacidades para Procesar el Lugar de la Intervención, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 26 de noviembre de 2015.
- d) Protocolo Nacional de Actuación-Traslado, Diario Oficial de la Federación del 26 de noviembre de 2015.
- e) Guía Nacional-Cadena de Custodia, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 26 de noviembre de 2015.

La ley en comento señala la obligación para todos los servidores públicos en tareas de seguridad pública, de cumplir y hacer cumplir con diligencia las órdenes que reciban con motivo del desempeño de sus funciones, evitando todo acto u omisión que produzca deficiencia en su cumplimiento, fomentar la disciplina, responsabilidad, decisión, integridad, espíritu de cuerpo y profesionalismo, en sí mismo y en el personal bajo su mando, inscribir las detenciones en el Registro Administrativo de Detenciones, abstenerse de sustraer, ocultar, alterar o dañar información o bienes en perjuicio de las Instituciones y dar a conocer por cualquier medio a quien no tenga derecho, documentos, registros, imágenes, constancias, estadísticas, reportes o cualquier otra información reservada o confidencial de la que tenga conocimiento en ejercicio y con motivo de su empleo, cargo o comisión.

El personal de seguridad pública debe atender con diligencia la solicitud de informe, queja o auxilio de la ciudadanía, o de sus propios subordinados, abstenerse de introducir a las instalaciones de sus instituciones bebidas embriagantes, sustancias psicotrópicas, estupefacientes u otras sustancias adictivas de carácter ilegal, prohibido o controlado, salvo cuando sean producto de detenciones, cateos, aseguramientos u otros similares, y que previamente exista la autorización correspondiente;

No consumir, dentro o fuera del servicio, sustancias psicotrópicas, estupefacientes u otras sustancias adictivas de carácter ilegal, prohibido o controlado, salvo los casos en que sea autorizado mediante prescripción médica, avalada por los servicios médicos de las instituciones y tampoco consumir en las instalaciones de sus instituciones o en actos del servicio, bebidas embriagantes.

Otras de las obligaciones establecidas por la ley consisten en no realizar conductas que desacrediten su persona o la imagen de las Instituciones, dentro o fuera del servicio, y deben impedir que personas ajenas a sus instituciones realicen actos inherentes a las atribuciones que tenga encomendadas, por ningún motivo pueden hacerse acompañar de dichas personas al realizar actos del servicio.

En específico los policías además deben realizar en el Informe Policial Homologado, remitir a la instancia que corresponda la información recopilada, en el cumplimiento de sus misiones o en el desempeño de sus actividades, para su análisis y registro.

Los policías deben apoyar a las autoridades que así se lo soliciten en la investigación y persecución de delitos, así como en situaciones de grave riesgo, catástrofes o desastres, ejecutar los mandamientos judiciales y ministeriales, Obtener y mantener actualizado su Certificado Único Policial, obedecer las órdenes de los superiores jerárquicos o de quienes ejerzan sobre él funciones de mando y cumplir con todas sus obligaciones, realizándolas conforme a derecho, responder, sobre la ejecución de las órdenes directas que reciba, a un solo superior jerárquico, por regla general, respetando preponderantemente la línea de mando, y participar en operativos de coordinación con otras corporaciones policiales, así como brindarles, en su caso, el apoyo necesario.

Las corporaciones policiales deben supervisar que sus elementos mantengan en buen estado el armamento, material, municiones y equipo que se le asigne con motivo de sus funciones, y que hagan un uso racional de ellos sólo en el desempeño del servicio.

Es importante señalar que los policías deben abstenerse de asistir uniformados a bares, cantinas, centros de apuestas o juegos, u otros centros de este tipo, si no media orden expresa para el desempeño de funciones o en casos de flagrancia.

Por último la ley general previene que siempre que se use la fuerza pública se hará de manera racional, congruente, oportuna y con respeto a los derechos humanos. Para tal efecto, deberá apegarse a las disposiciones normativas y administrativas aplicables, realizándolas conforme a derecho.

En cuanto a la profesionalización la Federación y las entidades federativas deben operar las Academias e Institutos que son también responsables de los Programas Rectores de Profesionalización, que comprenden la capacitación en materia de

investigación científica y técnica, programas de investigación académica en materia ministerial, pericial y policial, las etapas, niveles de escolaridad y grados académicos de la Profesionalización, prestar servicios educativos a sus respectivas Instituciones, aplicar las estrategias para la profesionalización de los aspirantes y servidores públicos y los planes y programas para la formación de los servidores públicos a que se refiere el Programa Rector con las equivalencias correspondientes y la revalidación de estudios.

La ley contempla los servicios de carrera para la procuración de justicia, peritos y policías, y define a la Carrera Policial como el sistema de carácter obligatorio y permanente, conforme al cual se establecen los lineamientos que definen los procedimientos de reclutamiento, selección, ingreso, formación, certificación, permanencia, evaluación, promoción y reconocimiento; así como la separación o baja del servicio de los integrantes de las Instituciones Policiales.

El Desarrollo Policial es el conjunto integral de reglas y procesos debidamente estructurados y enlazados entre sí que comprenden la Carrera Policial, los esquemas de profesionalización, la certificación y el régimen disciplinario de los Integrantes de las Instituciones Policiales y tiene por objeto garantizar el desarrollo institucional, la estabilidad, la seguridad y la igualdad de oportunidades de los mismos; elevar la profesionalización, fomentar la vocación de servicio y el sentido de pertenencia.

Se establecen tres funciones básicas para los policías que son investigación a través de sistemas homologados de recolección, clasificación, registro, análisis, evaluación y explotación de información; la prevención, de delitos e infracciones administrativas, a través de acciones de inspección, vigilancia y vialidad en su circunscripción, y de reacción, para garantizar, mantener y restablecer el orden y la paz públicos.

En el marco de la ley se regula el Sistema Nacional de Acreditación y Control de Confianza, la información sobre Seguridad Pública a nivel nacional, el Registro Administrativo de Detenciones, el Sistema Único de Información Criminal, el Registro Nacional de Armamento y Equipo, el Registro Nacional de Personal de Seguridad

Privada, las formas de participación de la comunidad y los servicios de atención a la población.

En cuanto a las responsabilidades de los servidores públicos, la ley señala el catálogo de las mismas pero en especial los delitos especiales en contra el funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública, tales como la abstención dolosa, ilícita y reiterada de proporcionar información al Secretariado el ingreso doloso a las bases de datos del Sistema Nacional de Seguridad Pública previstos en esta Ley, sin tener derecho a ello o, teniéndolo, ingrese a sabiendas información errónea, que dañe o que pretenda dañar en cualquier forma la información, las bases de datos o los equipos o sistemas que las contengan, divulgue de manera ilícita información clasificada de las bases de datos o sistemas informáticos a que se refiere esta ley, inscriba o registre en la base de datos del personal de las instituciones de seguridad pública, como miembro o integrante de una institución de Seguridad Pública de cualquier orden de gobierno, a persona que no cuente con la certificación exigible o a sabiendas de que la certificación es ilícita, y asigne nombramiento de policía, ministerio público o perito oficial a persona que no haya sido certificada y registrada, también es delito contra el SNSP la falsificación del certificado a que se refiere la Ley, lo altere, comercialice o use a sabiendas de su ilicitud.

Por último el Sistema Nacional de Seguridad Pública es responsable de los Fondos de Ayuda Federal para la Seguridad Pública, tales como el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de las Entidades Federativas y el Distrito Federal (FASP), el Subsidio para la Seguridad Pública Municipal (SUBSEMUN), el Subsidio de Apoyos a las Entidades Federativas en Materia de Seguridad Pública (PROASP) y el Subsidio a las Entidades Federativas en materia de Mando Policial (SPA).

El FASP creado en 1997, se entrega a las Entidades Federativas para implementar los procedimientos homologados de reclutamiento, formación, selección, evaluación y depuración de los recursos humanos vinculados con tareas de Seguridad Pública; apoyo para el equipamiento de policías judiciales o equivalentes, peritos, ministerios públicos, policías preventivos o custodios de centros penitenciarios y de menores

infractores; el establecimiento y operación de una red nacional de telecomunicaciones e informática para la seguridad pública y servicio telefónico nacional de emergencia y la construcción, mejoramiento o ampliación de instalaciones para la procuración e impartición de justicia, centros penitenciarios y de menores infractores, e instalaciones de los cuerpos de seguridad pública y sus centros de capacitación.

El SUBSEMUN se otorga a municipios que son elegidos de acuerdo a su población, índices de criminalidad y, a partir de 2011, su condición de municipio fronterizo, turístico, conurbado y/o afectado por la alta incidencia delictiva de algún municipio contiguo.

El SPA se implementó en 2011 para preparar el mando único policial en las 32 entidades federativas.

Finalmente el PROASP se creó en 2012 con objetivos vinculados a la prevención social de la violencia y la delincuencia con participación ciudadana, profesionalización de instituciones de seguridad pública, instrumentación de la Estrategia en el Combate al Secuestro y para apoyar la implementación del nuevo Sistema de Justicia Penal Acusatorio, entre otros.

Como se aprecia del análisis de la Ley reglamentaria del artículo 21 constitucional, las instituciones de seguridad pública deben regir su actuación con base en los principios de legalidad, objetividad, honradez, profesionalismo, eficiencia y observancia de los derechos humanos y que es una función que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos, en ninguna de sus partes se hace alusión a mecanismos que garanticen los derechos humanos de las y los policías como presupuesto lógico para el cumplimiento de los principios y función señalada, por eso es menester la constitución de un Ombudsman Policial.

4.4 Los Modelos de la Función Policial

De conformidad con lo que establece el artículo 21 constitucional, como se señaló al inicio del presente capítulo, las instituciones de seguridad pública en México se rigen por el código deontológico de honradez, objetividad, legalidad, profesionalismo, eficacia y respeto a los derechos humanos.

Consecuentemente, cualquier Modelo Policial que se implemente en nuestro país, debe tener como parámetros los anteriores principios constitucionales.

Con base en ello, el Estado Mexicano requiere un Modelo Policial que responda a las necesidades del Sistema de Justicia Penal Acusatorio, es decir un Modelo Policial de Derechos Humanos para un Modelo Judicial Garantista y Adversarial.

Para hacer compatible el Sistema de Justicia Penal Acusatorio con el Sistema de Seguridad Pública, se estableció en el artículo 2º de la Ley General de este último que:

“La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, las entidades federativas y 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 sanción de las infracciones administrativas, así como la investigación y la persecución de los delitos y la reinserción social del sentenciado, en términos de esta Ley, en las respectivas competencias establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”

Dicho párrafo se reformó en 2016 y se antepuso al segundo párrafo del mismo precepto que señala que:

“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.”

De igual manera en el artículo 3º de la misma ley se dispuso que: *“La función de Seguridad Pública se realizará en los diversos ámbitos de competencia por conducto de las Instituciones Policiales, de Procuración de Justicia, de las instancias encargadas de aplicar las infracciones administrativas, de la supervisión de medidas cautelares, de suspensión condicional del procedimiento de los responsables de la prisión preventiva y ejecución de penas, así como por las demás autoridades que en razón de sus atribuciones deban contribuir directa o indirectamente al objeto de esta Ley.”*

El artículo 5º en su fracción VIII ya definía a las instituciones de seguridad pública al conjunto de *Instituciones Policiales, de Procuración de Justicia, del Sistema Penitenciario y dependencias encargadas de la Seguridad Pública a nivel federal, local y municipal;*

Y a partir de 2016 se agregan al mismo artículo en sus fracciones IX y X se previene que *“las instituciones de procuración de justicia comprenden a las instituciones de la Federación y entidades federativas que integran al Ministerio Público, los servicios periciales, policías de investigación y demás auxiliares de aquel;”* y que las instituciones policiales están compuestas por *“los cuerpos de policía, de vigilancia y custodia de los establecimientos penitenciarios, de detención preventiva, o de centros de arraigos; y en general, todas las dependencias encargadas de la seguridad pública a nivel federal, local y municipal, que realicen funciones similares.”*

Para la articulación entre los Sistemas de Justicia Penal Acusatorio, el de Derechos Humanos y el de Seguridad Pública, en 2016 se ampliaron las responsabilidades de las y los policías, para quedar plasmadas en los artículos 75, 76 y 77 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en los siguientes términos:

“Artículo 75.- Las Instituciones Policiales, para el mejor cumplimiento de sus objetivos, desarrollarán, cuando menos, las siguientes funciones:

“I. Investigación, que será aplicable ante:”

“a) La preservación de la escena de un hecho probablemente delictivo;”

“b) La petición del Ministerio Público para la realización de actos de investigación de los delitos, debiendo actuar bajo el mando y conducción de éste;”

“c) Los actos que se deban realizar de forma inmediata; o”

“d) La comisión de un delito en flagrancia.”

“II. Prevención, que será la encargada de llevar a cabo acciones tendientes a prevenir la comisión de delitos e infracciones administrativas, a través de acciones de investigación, inspección, vigilancia y vialidad en su circunscripción, y”

“III. Reacción, que será la encargada de garantizar, mantener y restablecer el orden y la paz públicos”

Era necesario que las investigación junto con la prevención y la reacción se contemplara, porque policía que no investiga no es policía, y por políticas sin sustento en México se le habían retirado facultades autónomas de investigación y solo las podían realizar aquellas que fueran encomendadas por el Ministerio Público, de hecho se consideraba a la policía de las instituciones policiales únicamente como preventiva, en tanto que las policías de las instituciones de procuración eran las investigadoras, lo cual dificultaba la persecución del crimen, por ello en el artículo 76 del mismo ordenamiento en comento se reconocen las facultades de investigación a las policías de ambos tipos de instituciones:

“Artículo 76.- Las unidades de policía encargadas de la investigación de los delitos se ubicarán en la estructura orgánica de las instituciones de procuración de justicia, o bien, en las instituciones policiales, o en ambas, en cuyo caso se coordinarán en los términos de esta Ley y demás disposiciones aplicables para el desempeño de dichas funciones.”

“Las policías ministeriales ubicadas dentro de la estructura orgánica de las instituciones de procuración de justicia, se sujetarán a lo dispuesto en el presente título, quedando a cargo de dichas instituciones, la aplicación de las normas, supervisión y operación de los procedimientos relativos al desarrollo policial.”

Para estar en concordancia con lo señalado en el Código Nacional de Procedimientos Penales, se reformaron casi todas las fracciones del artículo 77 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (excepto las fracciones VI, VII, XI, XII y XIII) el cual ahora dice:

“Artículo 77.- La policía, en términos de lo dispuesto en el Código Nacional de Procedimientos Penales, en sus respectivos ámbitos de competencia, tendrá las siguientes funciones:”

“I. Recibir las denuncias sobre hechos que puedan ser constitutivos de delitos, e informar al Ministerio Público por cualquier medio y de inmediato, así como de las diligencias practicadas;”

“II. Constatar la veracidad de los datos aportados en informaciones anónimas, mediante los actos de investigación que consideren conducentes para este efecto;”

“III. Practicar las diligencias necesarias que permitan el esclarecimiento de los hechos que la ley señale como delito y la identidad de quien lo cometió o participó en su comisión, bajo el mando y conducción del Ministerio Público;”

“IV. Efectuar las detenciones en los casos del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;”

“V. Participar en la investigación de los delitos, en la detención de personas y en el aseguramiento de bienes, observando las disposiciones Constitucionales y legales aplicables;”

“VI. Registrar de inmediato la detención en términos de las disposiciones aplicables, así como remitir sin demora y por cualquier medio la información al Ministerio Público;”

“VII. Poner a disposición de las autoridades competentes, sin demora alguna, a las personas detenidas y los bienes que se encuentren bajo su custodia, observando en todo momento el cumplimiento de los plazos constitucionales y legales establecidos;”

“VIII. Preservar el lugar de los hechos o del hallazgo y en general, realizar todos los actos necesarios para garantizar la integridad de los indicios, como consecuencia dará aviso a la Policía con capacidades para procesar la escena del hecho y al Ministerio Público, conforme a las disposiciones aplicables misma previsión será aplicable a toda institución u órgano público que realice estos actos en cumplimiento a una disposición legal;”

“IX. Requerir a las autoridades competentes y solicitar a las personas físicas o morales, informes y documentos para fines de la investigación. En caso de negativa, informará al Ministerio Público para que determine lo conducente;”

“X. Dejar registro de todas las actuaciones que se realicen durante la investigación de los delitos, utilizando al efecto cualquier medio que permita garantizar que la información recabada sea completa, íntegra y exacta;”

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

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

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

“b) Procurar que reciban atención médica y psicológica cuando sea necesaria;”

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

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

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

“XIII. Dar cumplimiento a las órdenes de aprehensión y demás mandatos ministeriales y jurisdiccionales de que tenga conocimiento con motivo de sus funciones, y”

“XIV. Las demás que le confieran las disposiciones aplicables.”

“Las instituciones policiales estarán facultadas para desarrollar las funciones establecidas en el presente artículo en términos de lo previsto por la fracción I del artículo 75 de esta Ley.”

Sin embargo cuando un sistema judicial que formalmente cuenta con altos estándares de derechos humanos para la población en temas de seguridad pública, no otorga realmente derechos humanos a uno de los eslabones fundamentales que son sus policías, no se solucionan los problemas de incapacidad estructural, ni de corrupción.

Si queremos que el erario pague salarios paupérrimos a las y los policías, la seguridad pública que tendremos será igualmente de ínfima calidad. Si deseamos seguridad pública de primer nivel, requerimos reivindicar prestaciones sociales y pagar salarios profesionales tan dignos como los de los ministerios públicos y jueces.

El Sistema Penal Acusatorio incorporado a nuestra Constitución en 2008 con vigencia plena a nivel nacional a partir de junio de 2016, basa su eficiencia en la investigación apegada a la legalidad, licitud de las pruebas y la observancia de los derechos humanos tanto de las víctimas como de los imputados, los cuales deben ser observados por los policías al realizar su trabajo, aunado a la preservación de la escena del crimen y el cuidado en la cadena de custodia, así como en la capacidad del fiscal para incorporar evidencias al juicio para sancionar al delincuente, de lo contrario bastará con que este último niegue los hechos para quedar absuelto.

El Sistema Judicial y de Seguridad Pública puede formalmente enmarcarse en los estándares internacionales de derechos humanos, pero si la realidad de la actuación de los responsables de hacer cumplir la ley no concuerda con ellos y permeará la corrupción y simplemente será letra muerta con reclamos ciudadanos no solo contra las instituciones policiales sino totalmente adversas al Estado.

Más aún, la Percepción Ciudadana de Inseguridad y de Corrupción Policial, suele ser mayor que la real incidencia delictiva, y que el trabajo honesto de aquellos policías héroes anónimos que día a día arriesgan su vida y múltiples casos la ofrenda, aquellos que son incorruptibles. El trabajo policial deficiente, mal hecho, corrupto, deslegitima toda la Seguridad Pública del gobierno en turno, sea cual fuere su orientación política.

Por ejemplo ante delitos leves de índole patrimonial, la percepción no se vuelve adversa sino hasta que se cometen reiteradamente, por ello en algunos países, cuando esta situación acontece, se procura castigar la reincidencia, en tanto que tratándose de delitos graves el Estado opta por utilizar medidas duras como la prisión y negar beneficios preliberacionales o bajo caución, toda vez que ante delitos violentos

como los sexuales, el secuestro, el homicidio, las campañas de prevención son inocuas para los delincuentes que los cometen, ya que se trata de “profesionales” del crimen, sin embargo la percepción del sistema de justicia y seguridad penal por parte de la sociedad ante el uso de medidas únicamente asegurativas, no siempre es la mejor.

La política criminal no puede reprimir a todas las personas que han cometido algún delito, sino prevenir que el mayor número de personas no se comporten delincuencialmente.

Por ello, es importante que el modelo policial que se implemente, contribuya a mejorar no solo la seguridad real y objetiva, sino también la percepción de la inseguridad, que en realidad es más subjetiva.

Nuevamente insistimos en que el Ombudsman Policial de nuestro estudio puede coadyuvar en ello, porque al hacer públicas las recomendaciones relativas a las deficientes condiciones en que las y los policías trabajan, la sociedad apoyará el proceso reivindicador de sus prerrogativas, salarios, percepciones, y aquellas condiciones que mejoren su calidad de vida y trabajo.

En este orden de ideas, elegir y mejor aún construir un modelo *ad hoc* al acontecer de cada país, que atienda a sus propias circunstancias, infraestructura, cultura, no es sencillo, por ello es pertinente revisar algunas propuestas y analizar que ha hecho México al respecto.

El primer modelo a revisar es el desarrollado en el Décimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente¹⁴⁰, que propone la participación de la ciudadanía en la prevención del delito a nivel de la comunidad, así como promover los vínculos entre los distintos sectores sociales, fomentar distintas

¹⁴⁰ DÉCIMO CONGRESO DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE PREVENCIÓN DEL DELITO Y TRATAMIENTO DEL DELINCUENTE, DECLARACIÓN DE VIENA SOBRE LA DELINCUENCIA Y LA JUSTICIA: FRENTE A LOS RETOS DEL SIGLO XXI, visible en <<http://www.un.org/es/conf/xcongreso/>> fecha de consulta: [23 de octubre de 2014]

formas de asociacionismo entre los integrantes de la comunidad, y sobre todo la participación de la población en el Sistema de Justicia Penal.

La ONU también propone promover apoyos financieros para la prevención del delito dentro de la comunidad, en especial por cuanto se refiere a infraestructura, instalaciones y personal para la realización de servicios sociales, de bienestar y correccionales, diseño de espacios físicos públicos como calles y parques, que sean defendibles, es decir planeación urbana que posibilite la vigilancia comunitaria.

En dicho Congreso de Naciones Unidas se hizo especial énfasis en la difusión de la prevención del delito a través de los medios de información masiva, promover la participación de los jóvenes en tareas cívicas y servicios comunitarios mediante actividades de capacitación, formales e informales, así como el desarrollo de mecanismos de solución pacífica de conflictos como la mediación que reduzcan al mínimo los recursos judiciales.

En dicho Congreso, celebrado en Viena, Austria del 10 al 17 de abril del año 2000, la prevención del delito es el eje rector del modelo propuesto, y en el apartado número cinco, intitulado *“Prevención eficaz del delito: adaptación a las nuevas situaciones”*, se establece la necesidad de complementar la política punitiva del Estado con los controles sociales oficiosos de los padres, escuelas, organizaciones religiosas, entre otros, y que se traduzcan en prevención efectiva del delito, la cual comprende una amplia gama de posibilidades, divididas en Prevención Social y en Prevención Situacional.

Las medidas que atañen a la Prevención Social del Delito atienden a reducir las motivaciones del delincuente, en tanto que las que se refieren a la Prevención Situacional, tienen como fin reducir las oportunidades de cometer un delito.

Entre las acciones que reducen la motivación del delincuente se encuentran:

Los relacionados con el “*desarrollo de la infancia*,” como mejores actitudes parentales, una educación más variada y temprana y mejor salud física y mental; los que tienen que ver con el “*desarrollo de la comunidad*,” como reforzar la cohesión social local, servicios y facilidades para el fomento de las relaciones comunitarias, enseñar a los jóvenes la importancia de la ley y desarrollar la figura de policía local; respecto de las acciones para el “*desarrollo social*”, se debe dar especial atención a las causas de la pobreza, la falta de empleo y percepciones económicas acordes con los índices de precios, salud y educación pública suficiente y dignas.

Respecto de las acciones que previenen situaciones propicias para el delito están:

Aquellas que reducen las oportunidades de delinquir como los servicios de seguridad privada, las campañas de publicidad para la prevención del delito, la planeación urbanística, la presión sobre industrias para modificar sus productos y prácticas que originan delitos, sin embargo estas medidas tienen efectos adversos en cuanto a la degradación de la libertad de los ciudadanos y por supuesto se presentan situaciones de desigualdad en el acceso a los beneficios de las mismas en razón de que solo algunos sectores con niveles de ingresos altos pueden cubrirlos y por ende tener acceso a ellos.

En este mismo rubro situacional pero en contra de la delincuencia organizada, el Congreso propuso la instalación de dispositivos electrónicos de localización en todos los camiones, tráiler y embarcaciones. Restricciones a las posibilidades de realizar llamadas al extranjero desde cabinas públicas; diversas modificaciones y controles a las tarjetas de crédito para evitar fraudes con ellas, modificaciones a los documentos aduaneros que aumenten la dificultad para importar autos robados, empleo corriente de empresas certificadas de investigación contable para supervisar la administración de contratos en la industria de la construcción con el fin de eliminar las oportunidades de lavado de dinero y fraudes, mejores reglamentaciones en contra del blanqueo de capitales.

El Congreso multirreferido también ponderó las dificultades para persuadir que se acepten las medidas necesarias y también para conseguir que la implementación de las medidas convenidas se apliquen adecuadamente.

Como ejemplo del primer caso se encuentran la oposición a la implementación de controles a la comercialización de armas como las que lleva a cabo la *National Rifle Association* en Estados Unidos de América y que desafortunadamente impactan en México por el tráfico de armas adquiridas allende la frontera mexicana lícitamente pero introducidas a nuestro país de manera ilegal.

Otras dificultades son de tipo económico, porque incrementan costos de producción; otras de tipo cultural o cooperativo, cuando los ciudadanos no desean cerrar con chapas los accesos comunes de sus unidades habitacionales o cuando las aseguradoras prefieren pagar que investigar los fraudes de los siniestros.

Las medidas situacionales son menos implementadas porque también se genera otra problemática como el desarrollo de una *sociedad fortaleza*, donde las rejas, los circuitos cerrados de televisión promueven formas autoritarias de control social y vigilancia omnipresente, reproche a las víctimas por no haber implementado medidas de seguridad, prevención onerosa y excluyente para quienes no pueden pagarla, que los ciudadanos que si respetan la ley, tengan que aceptar un régimen de precauciones y molestias que finalmente les afectan, entre otras.

Todo lo anterior se traduce en un debate respecto de la ética de la prevención por los costos sociales, en contrapartida con la disminución de delitos y víctimas.

Cabe señalar que todas las acciones emprendidas deben medirse y evaluarse pues sin las pruebas de su eficacia no se pueden difundir resultados para socializar y multiplicar las mejores prácticas.

Por último, conviene referir que este modelo fue ampliado en el Informe de la Reunión del Grupo de Expertos en Prevención del Delito, de enero de 2002, presentado en el

Décimo Primer periodo de sesiones de la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal, del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, el cual propuso esferas prioritarias que incluyan la participación de la comunidad, de modo que se vincule el plano local con el internacional, los grupos vulnerables, la creación de una cultura de legalidad y prevención del delito sostenible.

Sin embargo dicho modelo no tiene componente alguno respecto de los derechos humanos de las y los policías.

El segundo modelo de análisis, fue propuesto por Rudolph Giuliani, ex Alcalde de Nueva York durante los trabajos de asesoría en materia de seguridad pública y combate al crimen, para el cual fue contratado, en el año de 2002, por el Gobierno de la Ciudad de México.

Cabe recordar que Giuliani implementó en los años 90's en la ciudad de Nueva York, el *Programa Cero Tolerancia*,¹⁴¹ en el cual planteó una reforma integral de la organización policiaca, empezando por la descentralización de las funciones y el mando, realizando una reingeniería de modo que las decisiones en contra de la delincuencia no se tomen a nivel central, sino a nivel de comandancias o destacamentos locales, generando además incentivos como expectativas de ascenso y mejoramiento del nivel de vida de los policías, apoyados por el funcionamiento de un sistema estadístico comparado sobre incidencia delictiva (conocido como Sistema COMPSAT¹⁴²), que diariamente mapea la actividad de la delincuencia y permite ajustar las decisiones cotidianas contra la inseguridad, incluso emprender acciones civiles contra los talleres de desmantelamiento de autos robados, vendedores de mercancía ilegal, hasta el establecimiento de cordones de seguridad en zonas donde la percepción ciudadana tiene gran impacto como son las zonas residenciales, financieras y comerciales inclusive combatiendo violaciones menores, la idea es que

¹⁴¹ BRATTON, William J. y ANDREWS, William, <<Crimen y Castigo>>, en *Semanario Milenio*, México, núm. 226, 21 de octubre de 2002, pp. 16-24.

¹⁴² Funciones que hoy día realizan en diversas ciudades de la República Mexicana los Centros de Control, Comando, Comunicaciones y Computo "C4".

los policías abandonen el esquema de solo elaborar partes informativos y en vez de ello persigan delincuentes.

El Programa *Cero Tolerancia* de Giuliani, se basó en un experimento realizado en 1969, por el Departamento de Psicología Social de la Universidad de Stanford, dirigido por el Profesor Phillip Zimbardo, el cual consistió en abandonar dos automóviles idénticos, uno en un barrio “bravo” de Nueva York y otro en un barrio de nivel social alto en California, aconteció que el primero fue desmantelado rápidamente en tanto que el segundo después de días se mantuvo sin cambio, sin embargo al romper la ventana del segundo, el proceso de despojos al auto fue el mismo que en el primer caso, con lo que se comprobó que el fenómeno delictivo no solo responde a cuestiones de pobreza, sino a la percepción de falta de autoridad, abandono, desorden, lo que potencia el fenómeno delictivo.

Dicho experimento motivó la *Teoría de las Ventanas Rotas*, desarrollada por James K. Wilson y George Kelling, que alcanzó las mismas conclusiones de la Universidad de Stanford, es decir la falta de limpieza pública, infraestructura deteriorada, el grafiti, la falta de mantenimiento de parques, edificios, o el permitir la comisión de faltas administrativas como no respetar las señales de tránsito, no sancionar a quienes brincan los torniquetes en el metro y no pagan el servicio, entre otras, manda señales al resto de la comunidad de inseguridad, ineficacia de la autoridad y se genera una reacción de conductas antisociales que en cadena, elevan la incidencia delictiva a niveles exponenciales, muy difíciles de controlar.

Por el contrario cuando se limpia el grafiti, se atienden las fallas de cualquier servicio público y se multa a quienes transgreden los bandos de policía y buen gobierno o los reglamentos de índole administrativa, la percepción de seguridad se incrementa, y las consecuencias se traducen en que la mayoría de las personas tiende a respetar los ordenamientos, así como la tendencia delictiva disminuye.

El trabajo de Giuliani en México se tradujo en 146 recomendaciones, entre las que se encontraban la sustitución de los juicios escritos por orales, ampliar las facultades

investigadora de las policías, sistemas electrónicos de mapeo delincencial estilo COMPSAT, trabajo de policías encubiertos, registro de choferes y eliminación de transporte público sin permiso oficial para prestar servicios, uso masivo de tecnología satelital para el robo de autos, monitorear a los policías faltistas por enfermedad, uso de alcoholímetros e inmovilizadores, atacar el patrimonio de la delincuencia organizada, control de las investigaciones del Ministerio Público, juicios rápidos para la flagrancia, cámaras en puntos críticos, unidades de protección escolar, encuestas de evaluación sobre la satisfacción del quehacer policial, restituir a las víctimas la posibilidad de iniciar la acción penal ante los jueces, entre otras.

Como se puede apreciar gran parte de las medidas anteriores fueron atendidas e implementadas no solo para el Distrito Federal, hoy Ciudad de México, sin embargo ninguna se refirió a terminar con el ocio en el Sistema Penitenciario y peor aún al mejoramiento de la calidad de vida de policías.

El tercer modelo analizado es el propuesto por Leoluca Orlando, también ex Alcalde pero de la ciudad de Palermo, capital de Sicilia, Italia, autor del *Programa Renacimiento Siciliano*, que sirvió para combatir los altos índices de crímenes, corrupción e impunidad en la ciudad de Palermo y que en México, asesoró a los gobiernos de Tijuana, Ciudad Juárez, Querétaro, Cuernavaca y también a la Ciudad de México.

Orlando propuso dos ejes de acción, el primero en materia de legalidad y el segundo en cuanto a cultura. En el primero a semejanza de Giuliani plantea reformar los cuerpos policiales y en el segundo establece la importancia de impulsar valores cívicos, educación, involucrar a las iglesias en tareas que se traduzcan en prevención del delito.

La parte correspondiente a cultura considera, debe ser implementada por la sociedad civil, a través de roles preponderantes en escuelas, iglesias, medios de información, empresas, entre otros.

Tampoco en este modelo, propuesto por el ex-alcalde de Palermo se hicieron pronunciamientos integrales y serios para mejorar las condiciones de las y los policías.

El cuarto modelo, surge ante la necesidad de dar respuesta a la transformación de la sociedad mexicana que implicaba entre otras cosas el crecimiento de su población, el desarrollo tecnológico, el rezago de las policías mexicanas que, a finales de los años 80's había transitado de un modelo de control social a otro modelo reactivo basado en muchas ocasiones en el abuso de autoridad, razón por lo cual fue menester plantear otro basado en la prevención de la delincuencia y la inteligencia para el combate al crimen.

Tiene sus antecedentes en los trabajos de inteligencia que en su oportunidad desarrollo el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) para el combate a la delincuencia¹⁴³, cuyo resultado fue sumar las capacidades técnicas de la policía y aquellas de índole jurídica del Ministerio Público, lo cual en la práctica se tradujo en la creación de la Policía Federal Preventiva, hoy Policía Federal, y por otra la transformación de la Policía Judicial Federal en la Agencia Federal de Investigaciones ahora Policía Federal Ministerial.

Con la asistencia técnica y capacitación de corporaciones policiales de España, Francia, Alemania, Colombia y Estados Unidos así como de la Organización Internacional de Policía Criminal (INTERPOL), se formaron cuadros especializados en inteligencia aplicada a la seguridad pública y el combate al delito.

La modernización tanto de la Policía Federal como de la Policía Federal Ministerial, fue posible gracias al soporte otorgado por agencias estadounidenses como el Buró Federal de Investigación (FBI), la Sección de Asuntos del Narcotráfico (NAS), el Departamento de Estado de Estados Unidos, la Agencia Antidrogas (DEA), U.S Marshals Service, así como del Bureau para el Alcohol, Tabaco y Armas de Fuego y Explosivos (ATF), en tanto que en apartado social, fueron muy significativos los

¹⁴³ El CISEN sustituyó a la Dirección General de Investigación y Seguridad Nacional (DGISN) así como a la Dirección General de Investigaciones Políticas y Sociales (DGIPS) que a su vez fueron las sucesoras de la Dirección Federal de Seguridad (DFS) y de la División de Investigación para la Prevención de la Delincuencia. (DIPD).

apoyos otorgados por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).

Ambas instituciones, Policía Federal y Policía Federal Ministerial basaron su operación en la experiencia previa de inteligencia para la persecución del crimen, de Europa y Estados Unidos de América, y tuvo como eje la aplicación del Ciclo Básico de Inteligencia.

El Ciclo Básico de Inteligencia puede utilizarse, no solo para resguardar la seguridad nacional, sino también para la seguridad pública, ya que *“orienta las acciones de recolección y procesamiento de información con el propósito de integrarlas en productos de inteligencia para los procesos de toma de decisiones.”*¹⁴⁴

Dicho Ciclo, comprende las etapas de planeación, recolección de información, análisis y procesamiento de la misma, la explotación y difusión correspondiente así como su retroalimentación con los resultados de la misma.

En la etapa de planeación deben diseñarse las estrategias policiales para prevenir o combatir los delitos, jerarquizando y definiendo objetivos, analizando las capacidades técnicas, operativas y del despliegue territorial.

La etapa de recolección o recopilación se basa en los partes policiales, las denuncias ciudadanas y otras fuentes abiertas de información, así como en aquella que es generada por las áreas especializadas de investigación policial.

En cuanto a la etapa de análisis, procesa la información, selecciona los datos más importantes y elabora redes técnicas, redes de vínculos, mapas geodelictivos así como fichas criminales de personas y organizaciones.

¹⁴⁴CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y SEGURIDAD NACIONAL, <<http://www.cisen.gob.mx/intCicloInt.html>> fecha de consulta [3 de noviembre de 2015]

La cuarta etapa relativa a la explotación, consiste en realizar operativos, aseguramientos, aprehensiones de criminales, desarticulación de organizaciones criminales y redes delincuenciales, entre otras, con base en el análisis de la información realizado en la etapa previa.

La última etapa, de retroalimentación, consiste en utilizar la información que resulta de las cuatro etapas anteriores para redireccionarla, reprocesarla, y explotarla en otros objetivos en materia de seguridad pública, de modo que nuevas líneas de investigación se abran sobre otros hechos delictivos.

“En cada ciclo de inteligencia se potencializan las capacidades institucionales al contar con información cada vez de más calidad para el combate al crimen, lo que transforma al ciclo en una espiral que, en la medida en que se desarrolla, genera mayor conocimiento.”¹⁴⁵

El ciclo de inteligencia como paradigma de operación policial, por supuesto en el marco del respeto y protección de los derechos humanos.

El desarrollo de dicho modelo fue aplicado por la Secretaría de Seguridad Pública, desaparecida los primeros días de 2013, la cual tuvo bajo su estructura a la Policía Federal, el Sistema Penitenciario Federal, las Bases de Datos Nacionales relativas a Seguridad Pública también conocidas como Plataforma México, el Sistema Nacional de Seguridad Pública, los Centros de Justicia para Menores, el Órgano de Protección Federal, así como las áreas de Derechos Humanos, Atención a Víctimas del Delito, Prevención del Delito y Participación Ciudadana, sin embargo dicha institución, no alcanzó a consolidarse, y fue desmantelada y substituida por la Comisión Nacional de Seguridad, un órgano administrativo desconcentrado dependiente de la Secretaría de Gobernación, que conservó algunas de las funciones de la otrora Secretaría de Seguridad Pública pero desarticuló la concepción integradora, programas, atribuciones y alcances de la SSP, como por ejemplo las áreas de derechos humanos,

¹⁴⁵ GARCÍA Luna, Genaro, *Para entender el Nuevo Modelo de Seguridad para México*, México, ed. Nostra Ediciones, 1ª edición, o 2011, p.26.

atención a víctimas, prevención del delito, y no consolidó las bases de datos criminalistas indispensables para la seguridad pública.

Este modelo fue el único, que sin tener necesidad de contar con un marco legislativo expreso, institucional y materialmente remuneró y otorgó beneficios económicos y sociales a las y los policías muy por encima de los estándares nacionales de los servidores públicos lo que se tradujo en una de las mejores instituciones del país en el mundo, logrando en pocos años lo que a la Agencia Federal de Investigaciones (FBI) le tomó 40 años. La desaparición de la SSP federal obedeció a intereses políticos y la curva de aprendizaje no solo se prolongó por todo el sexenio que transcurre sino que representa un claro retroceso institucional.

En efecto los avances y retrocesos en materia de desarrollo policial, han existido desde que México surge como nación independiente, oscilando entre corporaciones creadas para mantener el *statu quo* y otras con enfoques democráticos, más ciudadanos, pero que por cuestiones políticas o desconocimiento, fueron modificadas sin concluir su construcción, claramente se aprecian tendencias organizativas centralizadoras de operación por una parte y otras concepciones descentralizadoras.

Con base en lo dispuesto por el artículo 115 constitucional, el cual señala que los municipios tienen bajo su responsabilidad realizar las funciones de seguridad pública, policía preventiva municipal y tránsito así como de buen gobierno, lo cual se articula con lo señalado por el artículo 21 del ordenamiento fundamental, existen en el país tantas corporaciones policiales como municipios, aunado a las corporaciones federales, estatales y comunitarias, autodefensas, rurales, y empresas de seguridad privada.

En 2006, el entonces Secretario de Seguridad Pública Federal, Genaro García Luna¹⁴⁶ expresó existía una descoordinación entre las más de 1,661 corporaciones policiales que operan a nivel federal, estatal y municipal, aunado a que las tareas de prevención

¹⁴⁶ GARCÍA Luna, Genaro, *Contra el Crimen, ¿Porqué 1,661 corporaciones de policía no bastan? Pasado, Presente y Futuro de la Policía en México*, México, s.e., 1ª edición 2006, p. 109.

e investigación del delito estaban separadas, lo que impedía alinear los recursos, capacidades y esfuerzos del Estado Mexicano contra el delito y proponía la unificación en una policía nacional.

El Ing. Genaro García Luna,¹⁴⁷ hace otra clasificación de los modelos policiales y señala los siguientes:

- El Modelo de Policía Unificada Federal
- El Modelo de Policía Unificada Nacional
- El Modelo de Policías por Agencias con atribuciones integrales.

Debido a la existencia de procedimientos tan diversos como instituciones policiales hay, el Consejo Nacional de Seguridad Pública, analizó la propuesta sobre la posibilidad de implementar un Mando Único Policial para todo el país, conformando una especie de Policía Nacional, donde todas las corporaciones policiales de los tres órdenes de gobierno pudieran homologar sus procedimientos sistemáticos de operación, y estándares de profesionalización, capacitación, investigación, percepciones socio-económicas, entre otras,

El modelo policial propuesto, en su momento por la Secretaría de Seguridad Pública Federal se basaba en el funcionamiento y desarrollo de las instituciones policiales, a partir de la fusión de todas las policías, tanto preventivas como de las judiciales o investigadoras, con una estructura de desarrollo policial, que comprendía un marco jurídico adecuado a lo que posteriormente sería el nuevo Sistema Penal Acusatorio, con esquemas de profesionalización, carrera policial, régimen disciplinario y la certificación de integrantes a través de evaluaciones de control de confianza, homologación de jerarquías en los grados y salarios.

También proponía normas y protocolos de actuación sobre uso de la fuerza y con respeto a los derechos humanos, un marco de actuación con apoyo en las nuevas tecnologías, aptas para la recopilación, análisis, generación y uso de información de inteligencia, en las funciones de prevención, investigación y reacción para combatir el

¹⁴⁷ Idem, p. 115.

delito, a través de la efectiva coordinación de los tres órdenes de gobierno de acuerdo a la concurrencia de facultades previstas en la Constitución y con participación ciudadana en el seguimiento, evaluación, supervisión del sistema.

Concebía a la Seguridad Pública de manera integral, donde la prevención y la persecución del delito, no son hechos aislados sino interdependientes e interrelacionados.

La propuesta anterior no logró fusionar a la Policía Ministerial Investigadora dependiente de la Procuraduría General de la República con la Policía Federal, menos aún que se fusionara con ellas al Instituto Nacional de Migración y a la Administración Central de la Unidad de Apoyo para la Inspección Fiscal y Aduanera, tampoco que las policías estatales y municipales quedaran bajo un Mando Único Nacional, ello debido a que se estimó la concentración de funciones como riesgosa y en su lugar se aprobaron Modelos Alternativos como las que se explican a continuación:

- La creación de una Policía Acreditada, en las entidades federativas, y que es denominada así porque supuestamente todos sus elementos son evaluados en control de confianza y en consecuencia se les asignan mejores salarios y percepciones sociales, que vinculan no únicamente al elemento a la corporación sino también a su familia, desarrolla policías con alto sentido ético, más profesional y con vocación de servicio, con capacitación inicial y continua, equipada con tecnología de última generación, equipo integral de protección, armamento y transporte y que tiene por objetivo *“fortalecer a las instituciones policiales de las entidades federativas en materia de mando policial, sentando los cimientos de una nueva policía estatal que se distinga por su confiabilidad y eficacia, en el marco de un Nuevo Modelo Policial.”*¹⁴⁸

¹⁴⁸ SECRETARIADO EJECUTIVO DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA, <http://www.secretariadoejecutivosnp.gob.mx/es/SecretariadoEjecutivo/Que_es__> fecha de consulta [30 de enero de 2016]

- Impulsar la creación de 32 Mandos Únicos Estatales, es decir una por cada Estado, bajo los cuales se subordinen las policías municipales, y con ello facilitar los procesos de capacitación, profesionalismo, equipamiento, preparación, y todos aquellos que supone el Sistema Nacional de Seguridad Pública, como el mejor esquema para prevenir el delito y combatir a la delincuencia. Propuesta que no alcanzó a consolidarse en todas las entidades del país.
- Por cuanto hace a la propuesta de campaña del Presidente Enrique Peña Nieto de crear la Gendarmería Nacional, como solución al problema de inseguridad en México, que siguiera el modelo Francés¹⁴⁹ nunca llegó a materializarse ante las implicaciones administrativas, recursos humanos, y otras variables que la volvían inviable o muy complicada, por lo que para no evidenciar el fracaso de la misma y aparentar mediáticamente el cumplimiento de dicho objetivo, se optó por algo muy menor, la conformación dentro de la Policía Federal de una División adicional, con el nombre de Gendarmería, que se suma a las otras seis Divisiones de Fuerzas Federales, Seguridad Regional, Investigación, Científica, Antidrogas e Inteligencia.

La División de Gendarmería dista mucho de ser lo correspondería a la Gendarmería Francesa, la Gendarmería Nacional Argentina, a la Policía Nacional de España, los Carabinieri de Italia o los Carabineros de Chile, realmente no se trata de una Corporación Nacional, sino de un área más que empalma funciones con las otras divisiones y cuyos protocolos de actuación se han visto deficientes y contrarios a los derechos humanos, como se demostró en los hechos de Nochixtlán, Oaxaca.

La División de Gendarmería de la Policía Federal, se integra por 5000 elementos, que considerando las dimensiones de las ciudades medias mexicanas y el territorio nacional, es una cantidad mínima, baste señalar que la Ciudad de México cuenta con casi 100,000 policías.

Su objeto es apoyar en la seguridad pública, aquellos Estados y Municipios con mayor incidencia delictiva y supuestamente en un futuro, habrá de reemplazar a las fuerzas

¹⁴⁹ “Gens d’armes”, “Gendarmerie”, Gente de Armas.

armadas que llevan a cabo tareas de seguridad. En un intento por diferenciar sus tareas con las de otras Divisiones, se plantea que cuente con agrupamientos de Operaciones Especiales, Reacción, Proximidad Social, Seguridad Rural, Seguridad Fronteriza y Proximidad Turística, funciones que, salvo las rurales y turísticas, ya se llevan a cabo por las demás que componen la Policía Federal.

Los procesos inacabados de Policía Acreditable y de creación de 32 Mandos Únicos Estatales originalmente no contaron con un marco jurídico constitucional y legal que sustentara su funcionamiento y fueron calificados de inconstitucionalidad o inoperatividad.

En efecto, algunas inconformidades que trascendieron la opinión nacional, fueron los casos de Controversia Constitucional contra la instalación del Mando Único, interpuesta por el Presidente Municipal de Tlaquiltenango, Morelos a principios de 2016, y la oposición en el mismo sentido, originalmente manifestada por el Presidente Municipal de Cuernavaca, Cuauhtémoc Blanco.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación negó la suspensión solicitada contra la instalación del Mando Único por el alcalde de Tlaquiltenango, pero no resolvió el fondo del asunto en razón del desistimiento a la misma.

La iniciativa que el titular del Ejecutivo Federal, Enrique Peña Nieto, envió al Congreso de la Unión consistente en reformar diversos preceptos constitucionales y legales para contar con el fundamento jurídico para 32 Mandos Únicos Estatales, como primer paso para constituir un Mando Único Nacional, como fuera propuesto en los dos gobiernos anteriores, no fue aprobada por el Poder Legislativo.

En su lugar, el 17 de junio de 2016 se aprobaron reformas constitucionales en materia de seguridad pública, en las que se acordó un Modelo de Mando Mixto.

El Modelo de Mando Mixto recientemente aprobado por el Congreso, preserva la función policial en los tres órdenes de gobierno, y pretende fortalecer los mecanismos

de coordinación entre ellos, previendo que la Federación sustituya a los Estados o estos a los Municipios, de manera excepcional y temporal, en tareas de seguridad pública cuando no se encuentren en posibilidades de llevarla a cabo, no tengan la capacidad para ello, o bien incumplan con las reglas sobre certificación y depuración de sus cuerpos policiales, cuando existan alteraciones graves al orden público lo cual puede ser a solicitud específica del Ejecutivo Federal, de los Gobernadores o por los propios Presidentes Municipales o Alcaldes.

La procedencia, alcances, temporalidad y requisitos para que la entidad federativa o el municipio reasuma sus tareas policiales, serán determinadas por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Con independencia del modelo que se trate, sin un Ombudsman Policial que señale cualquier intento de vulneración a las prerrogativas fundamentales de las y los policías y que promueva su ampliación, con independencia del modelo de que se trate, la situación seguirá como hasta ahora.

Los problemas de México no se encuentran en sus leyes, sino en quienes son responsables de su operación, mientras los operadores de la seguridad pública no ajusten sus actuaciones a la legalidad y el respeto a los derechos humanos, y en vez de ello, continúe la corrupción en las instituciones, todo modelo o sistema de justicia será incapaz de resolver la inseguridad y la impunidad.

4.5 Autodefensas, Fuerza Rural y Policía Comunitaria

El surgimiento de los denominados grupos de autodefensas y las policías comunitarias en distintas partes del país, tiene diversas causas a saber: la incapacidad de las instituciones federales, locales y municipales de garantizar la seguridad pública en todo el país, la corrupción y descoordinación en los tres órdenes de gobierno, en materia de seguridad, el desconocimiento de las dimensiones del fenómeno delictivo en México y de los recursos humanos, materiales, legales e institucionales para

enfrentarlo y hasta la tolerancia o connivencia de múltiples autoridades con las organizaciones delincuenciales.

Dichos grupos surgen bajo el argumento de garantizar la seguridad de sus comunidades, ante las omisiones de las autoridades formales, responsables de hacer cumplir la ley.

El Ombudsman Policial que proponemos tendría facultades para visibilizar y recomendar al Estado la adopción de medidas necesarias a fin de prevenir espacios de impunidad motivados por la ineficacia de los sistemas de seguridad pública federal, estatal y municipal, así como de exigir a los responsables de la procuración y administración de justicia responder con absoluta ética profesional y compromiso social ante los desafíos generados que impone la delincuencia organizada de modo de que la ausencia del Estado de Derecho no sea el medio que propicie el surgimiento de dichas agrupaciones, sea que estén verdaderamente compuestas por ciudadanos preocupados y ocupados por el problema de inseguridad o sea que el crimen se haya apropiado de funciones que le correspondan al Estado para encubrir sus operaciones y contar con el apoyo de las comunidades afectadas.

Aunado a lo anterior, el Defensor Policial, tendría facultades para participar en el diseño de soluciones y en su implementación, como sabemos las salidas que el Estado Mexicano instrumentó en ambas entidades federativas, adolecieron de fueron producto de la improvisación, del desconocimiento, de la ilegalidad, y no resolvieron el fondo del problema, que a continuación pasamos a comentar:

En el año de 2013, en 46 de los 81 municipios del Estado de Guerrero,¹⁵⁰ se dan a conocer los primeros grupos de autodefensa, y poco después en el mismo año, en 33 municipios de 113 que existen en Michoacán,¹⁵¹ aconteció la misma situación.

Si bien en otras entidades federativas, también surgieron autodefensas, fue en estos estados donde el fenómeno alcanzó dimensiones mayores en razón del histórico abandono social, pobreza, desigualdad, falta de oportunidades, entre otras causas estructurales como el rezago educativo, bajos niveles de ingresos, acceso limitado a vivienda, salud y seguridad social.

Como se aprecia, la nula voluntad de las autoridades para garantizar las funciones básicas del Estado se tradujo en violaciones a los derechos humanos de la población en general y por ende altos índices de violencia e inseguridad, desesperación social y la reproducción de agrupaciones que personas que reivindicaron para sí, funciones que son indelegables por parte del Estado.

En las dos entidades, Guerrero y Michoacán, la población ha sido continuamente víctima de violaciones a sus derechos humanos, el abuso del poder es cotidiano así como la inaplicación de la ley.

¹⁵⁰ COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, *Informe Especial sobre los Grupos de Autodefensa y la Seguridad Pública en el Estado de Guerrero*. 17 de Diciembre de 2013, siendo los más importantes: Coordinadora Regional de Autoridades Comunitarias (CRAC), la Unión de Pueblos Organizados del Estado de Guerrero (UPOEG), la Unión de Pueblos de la Costa Grande (UPCG), la Coordinadora Regional de Seguridad y Justicia-Policía Ciudadana y Popular (CRSJPCP), Policía Ciudadana de Olinálá (PCO-CRAC), Movimiento Apaxtlense Adrián Castrejón (MAAC), entre otros.
<http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/2013_IE_grupos_autodefensa.pdf> fecha de consulta [7 de enero de 2014]

¹⁵¹ COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, *Informe Especial sobre los Grupos de Autodefensa en el Estado de Michoacán y las Violaciones a los Derechos Humanos relacionadas con el conflicto*. Noviembre de 2015, siendo los más relevantes los de Aguililla, Apatzingán, Aguila, Ario de Rosales, Arteaga, La Ruana en la tenencia de Felipe Carrillo Puerto correspondiente al municipio de Buenavista, Chinicuila, Churumuco, Coahuayana, Coalcomán de Vázquez Pallares, Cotija, Gabriel Zamora, Huetamo, La Huacana, Lázaro Cárdenas, Los Reyes, Música, Nuevo Parangaricutiro, Nuevo Urecho, Parácuaro, Pátzcuaro, Peribán, Salvador Escalante, Tacámbaro, Tancítaro, Taretan, Tepalcatepec, Tingüindín, Tocumbo, Tumbiscatío, Turicato, Uruapan y Yurécuaro, <http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/2016_IE_gruposautodefensa.pdf> fecha de consulta [1º de diciembre de 2015]

El hecho de que la sociedad opte por realizar *“justicia por propia mano”*, deviene de la impunidad y el abandono del ejercicio de la función de seguridad pública a cargo de los distintos órdenes de gobierno, atentando contra los valores de la convivencia social, el Estado de Derecho, y anulando cualquier posibilidad para el desarrollo. El homicidio, el secuestro y la extorsión, por su naturaleza y gravedad, destruyen el tejido social de las comunidades, y a menudo provocan desplazamientos poblacionales y destrucción de núcleos familiares y sociales.

En cuanto a las policías comunitarias, son aquellas que pertenecen a comunidades indígenas, que se integran y sustentan su actuación en usos y costumbres y en el derecho a la autonomía y autodeterminación indígena, surgieron en un contexto de pobreza, desigualdad y criminalidad en sus comunidades, prácticamente existen en todos los pueblos originarios de México, desde la frontera norte hasta los límites con Centroamérica.

En el caso guerrerense, los grupos de autodefensa tienen un alto componente indígena por lo que en la mayoría de los casos son lo mismo que las policías comunitarias.

En efecto las policías comunitarias en Guerrero, se gestaron desde los años 90's a partir de sus propias formas de organización social indígena, donde sus habitantes decidieron conformar sistemas de seguridad bajo la integración de cuerpos denominados “policía comunitaria”, instituidos de facto bajo principios de servicio social comunitario y honorario, para realizar tareas de seguridad y vigilancia preventiva sólo en las poblaciones organizadas con tal propósito y bajo un criterio de autoprotección.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos, (CNDH) refiere en su informe especial sobre los grupos de autodefensa y la seguridad pública del Estado que Guerrero, que el 15 de octubre de 1995 se celebró en Santa Cruz del Rincón, una asamblea con representantes de 38 comunidades, autoridades municipales, organizaciones indígenas y parroquias para fundar la “Policía Comunitaria”, que consistió en un

sistema de vigilancia comunitaria que se limitaba a detener a los delincuentes y ponerlos a disposición de la autoridad correspondiente. Sin embargo, tal forma de operar derivó en que las comunidades percibieran que las autoridades eran ineficaces y corruptas, pues los delincuentes eran liberados rápidamente.

Por ello, afirma la CNDH, las comunidades decidieron crear su propio sistema de justicia comunitario para impartir justicia y aplicar sanciones, denominado Sistema de Seguridad y Justicia Comunitaria de la Costa Chica y Montaña de Guerrero, de modo que en 1998 en la comunidad de Potrerillo Cuapinole, municipio de San Luis Acatlán, se decidió crear un órgano encargado de tal función, surgiendo así la Coordinadora Regional de Autoridades Comunitarias (CRAC) de la Costa Chica-Montaña de Guerrero, se trata de un sistema jurídico comunitario que comprende diversas facetas de la seguridad pública (prevención, persecución del delito, impartición de justicia y compurgación de penas) en el “territorio comunitario”, valiéndose de la “policía comunitaria” como elemento operativo, integrada además por comisarios electos por una asamblea general, mismos que son los que se encargan de recibir las quejas y denuncias de las comunidades, expiden órdenes de aprehensión, analizan expedientes y son los que rinden dictámenes ante la asamblea general para decidir si hay culpabilidad o no, son nombrados en asambleas regionales, aunado a la coordinación para la instrumentación de procesos de reeducación, a los cuales se somete a los que se consideran responsables de la comisión de delitos, proceso que funciona desde 1998, cuando decidieron ya no entregar a los delincuentes al Ministerio Público, situación que surgió de la reflexión entre los varios pueblos de la región sobre sus procedimientos y métodos para la resolución de los conflictos, prácticas jurídicas que de por sí siempre han estado vigentes en sus comunidades.

El 8 de abril de 2011 se expidió la Ley número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero, la cual, en su artículo 37 reconoce expresamente a la CRAC y a su sistema de justicia, por lo cual esta organización ha expedido un reglamento interno que la rige en su estructura y el desempeño de sus actividades.

Cabe mencionar que la “Unión de Pueblos y Organizaciones del Estado de Guerrero” (UPOEG) es una organización que surgió en el seno de la CRAC, y que tras una escisión, se constituyó en 2013, como un grupo de autodefensa distinto con su propia estructura de seguridad por ello la LX Legislatura del Congreso del Estado, reconoció el grave problema de inseguridad que existe en el territorio guerrerense y justificó que grupos de personas tomaran la autodeterminación para defenderse y salvaguardar la vida y los bienes propios de la comunidad a la que pertenecen, en consecuencia el 23 de abril de 2013, se firmó un “Convenio de colaboración que celebran el gobierno del Estado Libre y Soberano de Guerrero y el dirigente social de la Unión de Pueblos y Organizaciones del Estado de Guerrero y del Sistema de Seguridad Ciudadana”, término con el que se denomina a la UPOEG, en el que se señala que el mismo, realiza tareas de seguridad y vigilancia, constituidos de manera irregular, integrados por miembros de la sociedad, quienes operan con sus propios recursos financieros, humanos y materiales, sin contar con un salario, de modo que se consideran auxiliares en materia de seguridad pública y son parte complementaria para la prevención del delito y la seguridad de las personas.

Dicho convenio tuvo como finalidad la regularización e institucionalización de ese autonómico Sistema de Seguridad Ciudadana, a fin de que sus elementos sean permanentemente capacitados, certificados, evaluados y credencializados, en el marco de la legislación federal y estatal, como requisito para el desempeño del servicio y de su permanencia, por lo cual se establece que el funcionamiento, operación y resultado debe observar las disposiciones del Sistema Nacional de Seguridad Pública, ratificándose en la cláusula cuarta de dicho convenio, la conclusión del movimiento de autodefensa, dándole cauce al Sistema de Seguridad Ciudadana, enmarcando su trabajo y ejercicio a través del proyecto jurídico que para tal efecto en específico desarrollarán con el gobierno del Estado, comprometiéndose los integrantes del sistema a que bajo ninguna circunstancia volverán a participar *“en actividades operativas embozados y/o encapuchados; no portarán armas de fuego de uso exclusivo del ejército; no incursionarán por ningún motivo fuera del ámbito de sus pueblos o comunidades; que sus actividades estarán orientadas a las tareas propias*

de seguridad comunitaria y que por ninguna circunstancia tendrán participación alguna en actividades de carácter político”

Como se aprecia el Gobierno legitimó y legalizó a la CRAC por medio de la ley 701 y a la UPOEG mediante un convenio específico.

A ambas se les ha dotado de vehículos con blindaje, uniformes, equipos de comunicación, despensas, ambulancias, dinero, camionetas, construcción de centros de justicia y fusiles AR15.

En el caso michoacano los grupos de autodefensa y posteriormente la denominada fuerza rural, se encuentra claramente diferenciado de las policías comunitarias indígenas que solo operan en sus comunidades originarias. Los grupos de autodefensa no son lo mismo que las policías comunitarias, las cuales solo operan en sus comunidades.

Las autodefensas en Michoacán o grupos civiles armados, surgen contra la violencia y actividad delincencial, que sucesivamente fue originada por las organizaciones criminales de los “Zetas”, “Familia Michoacana” y “Los Caballeros Templarios” en complicidad con autoridades corruptas de los tres órdenes de gobierno.

Los secuestros, violaciones, ejecuciones, desapariciones, extorciones, afectaciones al patrimonio, desplazamientos forzosos, fueron algunos de los delitos de alto impacto, aunado a las violaciones a derechos humanos por parte de las autoridades responsables de prevenir, perseguir y castigarlos en razón de la corrupción, negligencia, incompetencia y complicidad con la delincuencia.

Por lo que respecta a las Policías Comunitarias en Michoacán, surgieron en la Meseta Purépecha, antes de 2013, en algunos de los municipios y comunidades de los pueblos originarios del Estado, como en los casos de Cherán, Los Reyes, Salvador Escalante y Paracho.

En Paracho, desde el año de 2005, existe Policía Comunitaria o Ronda Comunitaria, a partir de la estancia en ese lugar del Sub Comandante Marcos, desde entonces se rigen por sus usos y costumbres, se encuentran registrados y reconocidos por las autoridades formales municipales y reciben un salario y uniformes.

En Urapicho el antecedente es similar al de Paracho, los integrantes de la Policía Municipal en realidad son la Policía Comunitaria puesto que se rigen por sus usos y costumbres, con independencia de recibir sueldo, capacitación, certificación y uniformes por parte del Municipio.

El caso de Cherán fue emblemático, en razón de que la comunidad de profundas raíces indígenas, el 15 de abril de 2011, decidió enfrentar a los talamontes y organizaciones de la delincuencia organizada que no solo devastaban su territorio y cometían múltiples formas de violencia hacia ellos, sino que contaban con la complicidad de autoridades estatales y municipales.

Cabe destacar que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de 22 de enero de 2012, emitió una resolución por medio de la cual, el municipio de Cherán eligió a los miembros que conformarían el Consejo de Gobierno Comunitario de acuerdo a sus usos y costumbres, eligiendo en total a 12, mismos que tomaron protesta el 5 de febrero de 2012, y derivado de la controversia constitucional 32/2012, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación reconoció plenamente el carácter de municipio indígena y la legitimación de su Consejo, enfrentando a los talamontes y a miembros de la delincuencia organizada, no sin sufrir decesos de múltiples de los integrantes de su comunidad.

En Paramue, comunidad indígena perteneciente a Salvador Escalante, conformaron desde 2011 su policía comunitaria bajo la denominación, "Comunidades Unidas de Salvador Escalante", el cual comprende 16 comunidades del municipio, las que a su vez tienen dos representantes cada una ante el órgano de asamblea general, tomando decisiones a mano alzada por mayoría y quincenalmente los gobiernos estatal y

municipal pagan a sus integrantes la cantidad de \$2,600.00 pesos de apoyo por su trabajo.

En cuanto a los Grupos de Autodefensas de Michoacán, el primero surgió el 24 de febrero de 2013, en la comunidad de “La Ruana”, tenencia de Felipe Carrillo Puerto, municipio de Buenavista, para defenderse en contra de la organización criminal de “Los Caballeros Templarios”, que sometieron a múltiples comunidades a un sinnúmero de delitos e incluso se convirtieron en autoridades no formales ante quienes las comunidad debía acudir para dirimir controversias. En la misma fecha, surgió otro grupo en la cabecera municipal de Tepalcatepec, y más tarde en la cabecera municipal de Buenavista, los autodefensas denominados “La Hermandad” o H3.

Algunos de los integrantes de los Grupos de Autodefensas Michoacanos, fueron empresarios dedicados a actividades económicas, como la forestal, ganadera, agrícola y minera, así como miembros de la población civil en general que sufría el acoso de los grupos de delincuencia.

A lo largo de ese año surgieron otras 25 agrupaciones de autodefensas en diversos municipios aumentando al doble en 2014. Algunos de los municipios y comunidades con autodefensas fueron, Los Reyes, Coalcomán de Vázquez Pallares, Aquila, Chinicuila, Aguililla, Churumuco, Tancítaro y La Huacana, Parácuaro, Múgica, Tocumbo, Patzcuaro y en comunidades como El Aguaje, Naranjo de Chila, Chila, Dos Aguas y El Limón, Coire, San Pedro Naranjestil y Huahua, Zicuirán, Los Olivos, La Encargatura y El Chauz, Santa Clara.

En algunas comunidades los grupos se conformaron por simpatizantes, integrantes ocasionales e integrantes permanentes, entre 1,200 y 5,000 personas participaron en las autodefensas de las comunidades (empresarios, madereros, ganaderos, agricultores, mujeres y niños). Cabe señalar el acompañamiento de la Policía Federal en los ingresos de las autodefensas a las comunidades donde se organizaban asambleas para invitar a la comunidad a sumarse. Si bien el 9 de marzo de 2014, en

Nuevo Urecho, se conformó un Consejo de Autodefensas, cada agrupación obedecía a su respectivo dirigente.

La mayoría de los integrantes de las autodefensas en sus orígenes no recibían pago alguno, con posterioridad recibieron pagos, sin determinarse su procedencia, desde \$200.00 pesos diarios; otros \$700.00 pesos cada tercer día y en otros \$1,700.00 pesos semanales.

En un principio las autodefensas portaban armas cortas y vestían camisetas blancas, pero conforme el movimiento creció, utilizaban autos y camionetas de lujo, armas largas, incluidas “Barret” y “lanzagranadas”, supuestamente decomisados a los “Caballeros Templarios” o financiados por otros particulares.

Con la detención de algunos de los líderes de las autodefensas y con el señalamiento de que en dichas agrupaciones había “arrepentidos” o “ex integrantes de los Caballeros Templarios”, el movimiento tuvo diversas rupturas.

El 13 de enero de 2014 el gobierno federal y estatal anuncian una estrategia para combatir a “Los Caballeros Templarios” y desmovilizar a los Grupos de Autodefensa de Michoacán, por lo que en dos días, se crea la Comisión para la Seguridad y el Desarrollo Integral en el Estado de Michoacán,¹⁵² órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación del Ejecutivo Federal, cuyo objeto fue ejercer la coordinación de todas las autoridades federales para el restablecimiento del orden y la seguridad en el Estado de Michoacán y su desarrollo integral, bajo un enfoque amplio que abarque los aspectos políticos, sociales, económicos y de seguridad pública de dicha entidad federativa.

En un principio los integrantes de las autodefensas colaboraron con el Comisionado, aportando información para la captura de integrantes de “Los Caballeros Templarios” y en aras del restablecimiento del orden suscribieron diversos acuerdos para

¹⁵² DECRETO por el que se crea la Comisión para la Seguridad y el Desarrollo Integral en el Estado de Michoacán, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de enero de 2014.

institucionalizarse e incorporarse a los Cuerpos de Defensa Rural, figura controlada por la Secretaría de la Defensa Nacional, de naturaleza temporal y con listas de nombres de sus integrantes validados por dicha dependencia, con opción de incorporarse como elementos de las policías municipales previo cumplimiento de los requisitos de ley.

Igualmente convinieron registrar sus armas ante la SEDENA, y que les serían proporcionadas las herramientas necesarias para su comunicación, traslado y operación, por parte del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la figura del Comisionado o, en su caso, por la propia Secretaría de la Defensa Nacional.

Se previó la realización de auditorías de los recursos públicos en los municipios en conflicto, de conformidad con las disposiciones legales aplicables, se realizaría una rotación de los agentes del Ministerio Público Federal y Local, y se llevaría a cabo la instrumentación de unidades móviles de Ministerio Público, compromiso la Comisión para la Seguridad y el Desarrollo Integral en el Estado de Michoacán de mantener comunicación constante con las autoridades municipales de la zona para ofrecerles apoyo conforme a las facultades de la propia Comisión, en los casos de las personas detenidas por portación de armas de fuego y que estuvieran en libertad provisional bajo caución, se realizarían gestiones para que pudieran firmar en el Estado de Michoacán para no trasladarse a otras entidades federativas, aplicación de la ley para los servidores públicos municipales y estatales que tuviesen responsabilidad penal o administrativa.

Muy pocos integrantes de los grupos de autodefensa se incorporaron a las fuerzas rurales y por el contrario continuaron ocupando comunidades con el acompañamiento de la Policía Federal.

El Comisionado para la Seguridad y el Desarrollo Integral en el Estado de Michoacán adoptó una postura ambigua con ciertos grupos de autodefensa; algunos fueron apoyados y tolerados mientras que otros fueron detenidos, desarmados y reprimidos, ello en el marco de los señalamientos de corrupción hacia los diversos funcionarios y

comandantes policiales designados por la federación que acompañaron el quehacer del Comisionado.

El 28 de febrero de 2014, el Comisionado para la Seguridad y el Desarrollo Integral en el Estado de Michoacán y los autodefensas suscribieron un nuevo acuerdo de seis puntos, consistentes en que no ingresarían a la ciudad de Morelia, ni a ninguna cabecera municipal ni zona urbana, solo harían presencia en filtros o puntos de revisión, siempre de manera conjunta con fuerzas federales, no habría movimiento de estos grupos que no fuera consensuado con las autoridades del Gobierno de la República y las del Gobierno del Estado además del compromiso de trabajar de manera coordinada y transparente para recuperar el orden y la tranquilidad en Michoacán.

El 3 de marzo de 2014, se firma un nuevo acuerdo, en el cual las autodefensas cambian de nombre por el de “grupos de ciudadanos organizados”, en el que se estableció que los grupos de ciudadanos organizados compartirán información con la Comisión para la Seguridad y el Desarrollo Integral en el Estado de Michoacán, la cual sería resguardada por el Centro de Investigación y Seguridad Nacional, que se retirarían las barricadas donde ya no fueran necesarias, que informarían a las autoridades respecto a los municipios en donde no tienen presencia ni injerencia, a fin de que de haber grupos que se hacen pasar como parte de los autodefensas, sean detenidos por las fuerzas federales, reiteraron el compromiso de no ingresar a las cabeceras municipales ni zonas urbanas y los grupos de ciudadanos organizados se comprometieron a hacer una limpieza interna, a fin de expulsar a aquellas personas que sean ajenas al movimiento.

El 14 de abril de 2014 se firmó un acuerdo más para la legalización de sus integrantes, mediante la incorporación al cuerpo de Policía Rural Estatal¹⁵³ y a los Cuerpos de Defensa Rurales de la SEDENA; los grupos civiles que tomaron o tienen un arma de licencia colectiva o con cualquier otro registro deberían hacer entrega de la misma y

¹⁵³ DECRETO por el que se crea la Unidad de Fuerza Rural de la Secretaría de Seguridad Pública del estado publicado en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo, del 13 de mayo de 2014.

realizar una prueba de balística y otra de ojiva y la Secretaría de la Defensa Nacional concedería el permiso de posesión pero no de portación, quedando la persona que lo tramita como responsable del arma desde la fecha del registro; coordinación; desmovilización; diálogo mediante reuniones los días martes sobre desarrollo y jueves para temas de seguridad, incluidos aquellas necesarias con funcionarios federales de cualquier cartera para resolver las problemática; compensación mediante programas sociales y apoyos específicos para viudas y huérfanos del conflicto y soluciones legales para todos los integrantes de los grupos de autodefensa procesados y detenidos por portación de armas, protección y salvaguarda física de los líderes.

Al 7 de julio del 2014, aproximadamente 4,000 personas y cuatro líderes de autodefensas, habían solicitado su registro a la Fuerza Rural Estatal, pero solo 873 habían sido incorporadas.

El 22 de enero de 2015 se suprime la figura del Comisionado, ante la presión política de las tres principales fuerzas electorales contendientes para la gubernatura aunado a los señalamientos de abusos diversos, incluido la falta de transparencia en los procesos de selección para formar parte de la Fuerza Rural Estatal, la histórica, ilegal y anti-ética “dispensa” cuando no se aprueban los exámenes de ingreso o permanencia, la poca claridad respecto de la cadena de mando de dicha organización, permisividad gubernamental de que siguieran operando grupos de autodefensa de manera paralela, inexistencia de protocolos de actuación, persistencia de inestabilidad política y violencia en la entidad, falta de medidas para recuperar la confianza ciudadana, renunciadas de integrantes por falta de pagos, nula capacitación, utilización de vehículos particulares por la no dotación de patrullas, pago de gasolina por parte de los integrantes y no con cargo a la Fuerza Rural, falta de entrega de credenciales, armas, cargadores, chalecos antibalas, existencia de falsos elementos de Fuerzas Rurales con playeras ficticias, así como la conformación de grupos de élite denominados G250 y G300 con vinculaciones con otros grupos delincuenciales denominados “Los Viagras”, entre otros, fueron elementos que minaron la actuación de la Comisión para la Seguridad y el Desarrollo Integral en el Estado de Michoacán.

Con el desmantelamiento de “Los Caballeros Templarios”, otros grupos delincuenciales se disputan actualmente la plaza, y desafortunadamente los eventos violentos han continuado aunado al señalamiento en contra del Estado Mexicano por parte de la sociedad civil y defensores de derechos humanos de nuestro país y otras partes del mundo de persecución política en contra del Doctor José Manuel Mireles Valverde, activista, ex líder y fundador de los Grupos de Autodefensa Comunitaria que lucharon en contra el cártel de los Caballeros Templarios y que además atendió, creyó en el llamado de colaboración del gobierno mexicano, quien finalmente lo encarceló.

En Guerrero la solución institucional fue la elaboración de una Ley y de un Convenio ambos en el orden estatal;

En Michoacán la solución institucional fue del orden federal, mediante la legitimación otorgada en la controversia constitucional 32/2012, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación aunada Acuerdos de Colaboración.

En ambas entidades el problema de inseguridad persiste y la existencia de grupos comunitarios y autodefensas con diversas denominaciones persiste, agravado con el aval institucional pero con deficiencias estructurales, administrativas y económicas peores que las corporaciones policiales formales: poca o nula capacitación y profesionalización, percepciones salariales y sociales todavía peores que las de aquellas, nulo cumplimiento de controles de confianza, nulo control de armas y registros de elementos y de su actuación cotidiana, en fin, cuestiones que reiteramos un Ombudsman Policial habría de prevenir y en su caso servir para el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas idóneas para una solución integral y de fondo.

Lo anterior demuestra que la abdicación de una función esencial del estado como lo es la seguridad pública, solo aumenta los riesgos para la población, la ausencia y el abandono de dicha función tan sensible propicia que algunas personas opten por realizar funciones de policía, de autoridad investigadora o ministerio público, ejecutores de penas, así como de jueces de su propia realidad.

CAPÍTULO V

DERECHOS HUMANOS Y USO LEGÍTIMO DE LA FUERZA

5.1 El origen del Estado a partir de la necesidad de paz y seguridad

Alcanzar la seguridad y la paz, se ubican como los principales motivos por los cuales se origina el pacto social que dio origen al Estado y es hasta la fecha *ratio* de su existencia. Por ello cuando los gobiernos fallan en garantizarla, la ciudadanía se desespera por no contar con las condiciones mínimas necesarias para que los individuos y las familias que la componen se desarrollen integralmente y prospere la sociedad.

En este sentido el Ombudsman Policial que proponemos es un mecanismo cuyo fin teleológico es garantizar la seguridad y la paz, mediante cuerpos policiales profesionales y respetuosos de los derechos humanos porque a su vez el Estado atienda las recomendaciones que el defensor de las y los policías realice. Desactiva “banderas” de potenciales conflictos y pretextos para la corrupción de los responsables de hacer cumplir la ley.

El politólogo de la Teoría del Estado, Carré de Malberg¹⁵⁴ nos enseña que el Estado se forma en un territorio determinado, donde existe un poder superior que es ejercido por un grupo de personas o asamblea sobre el resto de los individuos que se encuentran dentro de los límites de ese territorio.

De lo anterior se coligue que población, territorio, gobierno y soberanía son elementos constitutivos del Estado, y para el célebre académico de Estrasburgo, se trata de una persona jurídica que se basa, más que en la asociación de los individuos, en la organización estatal misma que engloba a todos los elementos individuales que integran la nación. La organización de la colectividad es el factor que genera la

¹⁵⁴ CARRÉ de Malberg, Raymond. *Op cit*, p. 78-79.

personalidad jurídica del Estado, pero Carré de Malberg considera que la diferencia con otras personas jurídicas, es que estas se basan en un contrato pactado entre sus fundadores, este autor a diferencia de los contractualistas, el Estado no puede tener sus orígenes en un contrato, en razón de que el derecho es creación del Estado el cual es resultado de un mero hecho, cuya génesis jurídica es insoluble.

Pero los contractualistas opinan diferente:

En efecto, para Hans Kelsen¹⁵⁵, el Estado como persona jurídica es la comunidad creada por un orden jurídico nacional. El jurista vienés no está de acuerdo en que el Estado sea una mera realidad social.

Al respecto es importante aclarar que el Contrato Social al que se han referido los grandes pensadores como origen del Estado es una forma figurada para explicarlo, es decir un acuerdo de voluntades donde los individuos ceden parte de sus derechos innatos a la organización o gobierno, por un interés o necesidad común, en efecto no puede establecerse una fecha, lugar o intervinientes, se trata de una representación de un hecho cuya *prima ratio* y fin teleológico es la seguridad.

Las teorías contractualistas tienen sus antecedentes en el pensamiento de Althusio y Hugo Grocio, pero en realidad inician con las ideas de Thomas Hobbes, y evolucionaron posteriormente con John Locke, Juan Jacobo Russeau, y Emmanuel Kant, hasta las concepciones modernas de John Rawls y Jürgen Habermas.

Las ideas hobbesianas, explican con detalle esa relación entre el origen del Estado y la necesidad de todos los individuos de tener seguridad.

Según el pensamiento de Thomas Hobbes (1588-1679),¹⁵⁶ los seres humanos antes de la aparición del Estado, son iguales por naturaleza, y en esa condición existen tres causas principales de disensión que son la competencia, la desconfianza y la gloria.

¹⁵⁵ KELSEN, Hans. *Op cit.* p. 215.

¹⁵⁶ HOBBS, Thomas, *Leviatán o la Materia, Forma y Poder de un Estado Eclesiástico y Civil*, España, ed. Alianza Editorial, 3ra. Reimpresión de la 1ª edición 2014, p. 115-117.

El primer supuesto motiva a los hombres a obtener ganancias, el segundo a obtener seguridad, y el tercero para reparar ofensas, y concluye que lo anterior demuestra que mientras los hombres vivan sin ser controlados por un poder común que los mantenga atemorizados a todos, están en un estado permanente de guerra, unos contra otros, "*bellum omnium contra omnes*" (una guerra civil permanente de todos contra todos), por tanto su seguridad solo es aquella que les procura su propia fuerza y su habilidad para conseguirla.

En tal situación dice Hobbes, donde "*homo homini lupus*" (el hombre es un lobo para el hombre), no hay tiempo para el trabajo, ya que el fruto del mismo es incierto, no se cultiva la tierra, no hay navegación, no se pueden construir viviendas no hay conocimiento, no hay tiempo, no hay artes ni letras, simplemente no hay sociedad, solo miedo constante y peligro por una muerte violenta, y la vida del hombre es solitaria, pobre, desagradable, brutal y corta.

Dichos actos no son reprochables, simplemente porque aún no existe ley alguna que los prohíba, nada es justo ni injusto, la fuerza y el fraude son las virtudes cardinales de la guerra.

Por lo anterior, las pasiones que inclinan a los hombres a buscar la paz, son el miedo a la muerte, el deseo de satisfacer las necesidades para vivir, por lo que su razón los hace comprender la exigencia de alcanzar un acuerdo, un pacto, un contrato,

Con base en lo anterior Hobbes dice que una regla general de la razón humana, es que el hombre debe procurar la paz hasta donde tenga esperanzas de lograrla y cuando no puede conseguirla puede buscar y usar todas las ventajas y ayudas de la guerra.

En ese contexto, establece diez y nueve leyes fundamentales de la naturaleza de los hombres que motivan la creación del Estado a partir de la necesidad de seguridad, empezando por la primera que consiste en buscar la paz y mantenerla, la segunda, siempre y cuando los hombres deseen la paz, consiste en estar dispuestos a no hacer

uso del derecho a disponer de todo, y de contentarse con tanta libertad como la que se esté dispuesto a permitir de los otros hombres para consigo mismo, lo cual debe pactarse o convenirse.

Hobbes estima que *“el motivo y el fin que hacen que un hombre renuncie y transfiera sus derechos no es otro que el de su seguridad personal en esta vida y el de poner los medios para conservarla y no hastiarse de ella.”*¹⁵⁷ Y la transferencia mutua de derechos es lo que denomina contrato.

Ese contrato o pacto es el origen del Estado, en el cual los hombres deciden su apego al mismo, y ceden todo su poder al soberano (o corporación), que habrá de mantener el orden y la paz. Desaparece el derecho a todo y en su lugar se instaura la ley como límite.

La tercera ley propuesta por el autor del Leviatán, consiste en que los hombres deben cumplir sus convenciones, o de lo contrario no es posible la paz de la humanidad. Los convenios se basan en la confianza mutua, y por tanto el origen de la justicia es el establecimiento de los mismos y la existencia de un poder coercitivo que obligue a todos los hombres al cumplimiento de los convenios ante la amenaza de un castigo que sea mayor que los beneficios que esperarían obtener por su incumplimiento, y un poder coercitivo de ese tamaño, no lo hubo sino hasta la aparición del Estado.

La cuarta ley de naturaleza del hombre enunciada por Hobbes, señala que cuando un hombre recibe un beneficio de otro, debe hacer lo posible para que quien le ha otorgado esa gracia no se arrepienta de su buena voluntad, es decir la gratitud.

En cuanto a la quinta ley, versa que todo hombre debe esforzarse por acomodarse a los demás lo cual debe ser mutuo y/o basado en el deseo de complacer para poder vivir en sociedad no obstante las diferencias de todas las personas.

La sexta ley señala que una vez garantizada su seguridad en el tiempo futuro, un hombre debe perdonar las ofensas pasadas de aquellos que, arrepintiéndose de ellas,

¹⁵⁷ Idem. p. 122.

desean el perdón, pues ello no es otra cosa que conceder la paz, pues si esta se concede a quienes insisten en ser hostiles, no es paz sino miedo.

Hobbes describe la séptima ley, que se refiere a la venganza o retribución de mal por mal, donde los hombres no miren la magnitud del mal pasado, sino la magnitud del bien que se seguirá, por tanto no es legítimo infligir un castigo salvo para corregir a quien agrede y como medida ejemplar.

La octava ley hobbesiana, se refiere a que ningún hombre declare odio o desprecio por otro, ni de obra, ni de palabra, ni mediante expresiones o gestos (contra la contumelia), en tanto que la novena ley consiste en que cada hombre reconozca a su prójimo como a su igual por naturaleza (contra el orgullo).

La décima ley (contra la arrogancia) y décima primera (sobre la equidad), consisten en que al entrar en un estado de paz, ningún hombre exija para sí ningún derecho que de buena gana no acepte ver también reservado para todos los demás, y que si a un hombre se le confía la misión de juzgar en un litigio entre dos hombres, es precepto de la ley de la naturaleza que trate a ambos equitativamente.

En relación a la décimo segunda ley se refiere al uso igual de las cosas comunes, es decir que aquellas cosas que no puedan dividirse, sean disfrutadas en común, si ello es posible; y si la cantidad de la cosa en cuestión lo permite, sin restricción; si no, de una manera proporcional entre todos los que tienen derecho a ella. Porque si no se hace así la distribución será desigual e inequitativa.

En lo que respecta a la décimo tercera ley, se refiere al supuesto en que las cosas no pueden ni dividirse ni disfrutarse en común, por lo que en esos casos la posesión sea alternativa y que el primer derecho sea sorteado. Relacionada estrechamente con esta, se encuentra la décimo cuarta ley que señala que existen dos clases de sorteos, el arbitral y natural, el primero es determinado por los competidores, en tanto que el segundo considera la primera toma de posesión.

La décimo quinta ley de naturaleza de que habla Hobbes, en relación a la paz, es relativa a los mediadores, al respecto refiere que todos los hombres que median en gestiones de paz, les sea concedido salvoconducto, ya que la paz es el fin y la intercesión el medio para alcanzarla.

En relación a la décimo sexta, no es otra que las partes que se encuentren en controversia, sea por cuestiones de hecho o de derecho, en caso de que no lleguen a un arreglo autocompositivo, deben estar dispuestos a someter sus diferencias al arbitraje de un tercero y acatar sus determinaciones. La décimo séptima y décimo octava están relacionadas con la anterior, pues tratan de que ningún hombre sea juez de sí mismo, y que nadie sea juez cuando hay en él una causa natural de parcialidad.

Por último, la décimo novena ley tiene que ver con los testimonio de terceros, cuando no haya otros argumentos que los de las partes, de lo contrario la cuestión quedará sin resolverse.

Hobbes resume todas las leyes anteriores con una simple regla: *“No hagas a otros lo que no quieras que te hagan a ti”*.¹⁵⁸

En síntesis Thomas Hobbes, considera que quien cumple estas leyes es justo, puesto que la filosofía moral es la ciencia de lo que es bueno y de lo que es malo.

Sin embargo como el hombre, desde la óptica hobbesiana es incapaz de mantener la paz y el orden por sí mismo, es necesario la existencia de una autoridad superior a todos, el Estado, el Soberano: el Leviatán, cuya naturaleza es nacional, pues considera imposible que a nivel internacional pudiera existir un equivalente.

A diferencia de Hobbes, John Locke,¹⁵⁹ no discute el tema de si el hombre es por naturaleza bueno o malo, pero si considera que ante del surgimiento del Estado, los hombres nacen con derechos que les son inherentes tales como la vida misma, la

¹⁵⁸ Ibidem p. 142,

¹⁵⁹ LOCKE, John. *Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil, Un ensayo sobre el verdadero origen, alcance y fin del Gobierno Civil, Salus Populi Suprema Lex Esto*, España, ed. Alianza Editorial, pp. 24 y 32.

libertad o la propiedad, pero hasta que aparece la autoridad, producto de un pacto o contrato social, es cuando esos derechos naturales pueden ser salvaguardados, por ello para alcanzar una vida pacífica los ciudadanos ceden sus derechos al soberano, al cual pueden revocar en cualquier momento y quien tiene el deber de mantener el orden social.

Locke concuerda con Hobbes por cuanto a que toda sociedad requiere una autoridad superior que mantenga la paz interior a través de la policía, por otra parte coincide en que a nivel internacional no es posible crear una autoridad por encima de todas las autoridades estatales que mantenga la paz entre las distintas naciones.

Otro aspecto en el que coinciden es que el orden interno es posible por el poder supremo del Estado, pero en el plano internacional no puede existir un solo Leviatán, por lo que la guerra internacional siempre existirá.

El Contrato Social de Juan Jacobo Rousseau¹⁶⁰ es la solución para no renunciar a los derechos primitivos de cada individuo, y afirma que:

“Encontrar una forma de asociación que defienda y proteja con la fuerza común la persona y los bienes de cada asociado, y por la cual cada uno, uniéndose a todos, no obedezca sino a sí mismo y permanezca tan libre como antes”

Es hasta el pensamiento de Immanuel Kant¹⁶¹, donde encontramos las ideas de que la paz internacional si es posible, concretamente cuando postula la conformación de una confederación de estados que se comprometan al mantenimiento de la paz universal, que como sabemos no alcanzó a realizarse sino hasta el término de la Primera Guerra Mundial en el siglo XX, con la Liga de las Naciones y con la Organización de las Naciones Unidas después de la Segunda Guerra Mundial. La principal diferencia entre las ideas kantianas y la ONU,¹⁶² estriba en que el modelo

¹⁶⁰ ROUSSEAU, Juan Jacobo, El Contrato Social o Principios de Derecho Político, México, ed. Porrúa, Colección Sepan Cuantos, núm. 113, 20ª edición, 2016, pp. 11.

¹⁶¹ KANT, Immanuel, *La Paz Perpetua*, Buenos Aires, ed. Longseller, s/e., 2001, p. 4-7

¹⁶² La participación de México en las Operaciones de Mantenimiento de la Paz, inició con el anuncio que hiciera el Ejecutivo Federal en 2014 ante la Asamblea General, desde entonces se han desplegado efectivos en Haití, el Sahara Occidental, Líbano y próximamente enviará observadores militares a la misión de la Organización de las

de seguridad de la misma se basa en una coalición de Estados que use la fuerza de todos contra aquél Estado que en lo individual acomete contra la paz y el orden.

El principio de *bellum justum*, emanado de la soberanía de los Estados europeos con la Paz de Westafalia en 1648¹⁶³ fue cuestionado en el siglo XVIII al estimarse como un obstáculo al desarrollo económico y cultural europeo, de ahí que pensadores como el Abate Saint-Pierre, Juan Jacobo Rousseau, Gottfried Leibnitz y Jeremy Bentham hablarán de la paz "siempre duradera" o "perpetua".

Charles Irenée Castel Saint-Pierre¹⁶⁴ o Abbé de Saint-Perre, establece cuatro requerimientos esenciales para la paz internacional, que debieran ser aplicados por los Estados de Europa:

- Crear un Senado de Paz Europeo,
- Que cada Estado contribuya económicamente para el sostenimiento de un ejército internacional.
- En caso de conflicto los Estados deben procurar la reconciliación a través de una mediación por parte de los aliados europeos y en supuesto de que ello no funciones someter la *Litis* al Senado de Paz.
- Si un Estado no acepta la resolución del Senado, el ejército internacional sometería al Estado disidente.

Rousseau, consideró las ideas de Saint Pierre, como una excelente aproximación teórica a la paz, pero no la estimo posible en la realidad, si bien creía en que una Federación Europea era la solución a la guerra, no sería eliminada en razón de las ganancias que representaba para los respectivos príncipes.

Naciones Unidas en Colombia derivado de la firma de los acuerdos de paz entre el gobierno colombiano y las Fuerzas Revolucionarias Armadas de Colombia.

¹⁶³ Los tratados de la Paz de Westafalia, materializaron la Soberanía Nacional y con ello el origen a los Estados modernos, al limitar los poderes externos (transnacionales) del Emperador del Sacro Imperio Romano-Germánico y del Papa.

¹⁶⁴ CASTEL Saint-Pierre, Charles Irenée, *Proyecto de Paz Universal entre las Naciones*, 1ª. ed., 1713, reimpresión de la Universidad de Utrecht, Países Bajos 1952, traducción Universidad Autónoma de Madrid, 1960, p. 5.

Kant concuerda con Hobbes que el estado de paz entre los hombres no es su estado natural sino la guerra, por lo tanto considera que la paz sólo puede alcanzarse mediante la voluntad consciente del hombre tanto en el ámbito nacional como en el internacional y es una opción necesaria dictada por el mismo imperativo moral que lleva a los hombres a asociarse en una comunidad política en orden a superar el estado insoportable de guerra civil permanente.

Las condiciones que son necesarias para la paz internacional, según Kant, son que los estados libremente restrinjan su derecho a hacer la guerra o a interferir en los asuntos internos de otro estado a través de un tratado de no agresión mutua; segundo, que se encare un efectivo y progresivo desmantelamiento de los ejércitos nacionales; y tercero, que los estados renuncien al derecho de hacer guerras punitivas contra otros estados soberanos.

En efecto, I. Kant está en contra de cualquier clase de guerra ofensiva, su pensamiento es divergente al del *bellum justum* de la doctrina cristiana, que había sido utilizado como sustento moral para justificar las agresiones a terceros países, principio que considera muy peligroso. Las guerras religiosas demostraron a Europa que alegar una conciencia moral no sólo no ponía fin a un conflicto, sino que lo perpetuaba y exacerbaba, está en contra de cualquier forma de legalización de las guerras, tal y como sostenía Emer de Vattel,¹⁶⁵ en el sentido de crear reglas que la moderen y limiten.

Las únicas guerras en las que Kant está de acuerdo en legalizar son las defensivas como forma de legítima defensa y en tanto no se alcanzaran a consolidar los mecanismos para una paz duradera internacional.

El pensamiento kantiano no deja de sorprendernos por ideas adelantadas, y propone para lograr la paz perpetua entre la comunidad de naciones, crear una constitución republicana para todos los estados bajo los principios de libertad, igualdad y

¹⁶⁵ DE VATTEL, Emer, *The law of Nations, or, Principles of de Law of Nature, applied to the conduct and affairs of Nations and Sovereigns with three early essays on the origin and nature of Natural Law and on Luxory*, On line library of liberty, pp.468-472, visible en <<http://oll.libertyfund.org/titles/vattel-the-law-of-nations-lf-ed>> fecha de consulta [9 de febrero de 2015]

Constitución, conformar una Unión de naciones y producir un derecho universal, bajo el cual cada individuo llegue a ser un ciudadano del mundo.

La Unión o Federación propuesta por Kant, implica un nuevo orden internacional, basado en un contrato bajo el principio de una *foedum pacificum* (liga de la paz), no subordinada a nadie, sino basada en la colaboración entre los distintos estados, todos libres e independientes, en otras palabras rechaza la idea de un “Leviatán” internacional.

Por último cabe decir que Kant sustenta su garantía de paz, en la razón práctica de todos los hombres, quienes deben pugnar por ella, luchar por la paz no como una utopía, sino como un ideal verdaderamente alcanzable y entonces sentar las bases para lograrla, es decir una constitución republicana en cada Estado y una Liga de Paz.

5.2 Max Weber y el Monopolio de la Violencia

El uso de la fuerza como medio para garantizar la seguridad y la justicia, es monopolio exclusivo del Estado, y se encuentra previsto en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que expresamente señala que ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

Esa facultad monopólica, recae en los cuerpos de seguridad y el abuso de ella, cuando no está apegada a la ley, conlleva en los Estados Democráticos de Derecho, trasgresiones a los derechos humanos que deben ser sancionadas.

El Ombudsman Policial que proponemos debe promover el uso racional y proporcional de la fuerza, su utilización solo en casos de necesidad. El apego a la legalidad, la capacitación y el profesionalismo de los cuerpos de seguridad pública, se alcanza de manera óptima cuando la actitud de los responsables de hacer cumplir la ley, tienen

satisfechas sus necesidades económicas y sociales de modo que no sean pretexto para cometer abuso de poder.

Por lo anterior es importante recorrer los planteamientos del sociólogo de Viena, respecto del uso de la fuerza legítima.

Max Weber¹⁶⁶ fue quien acuñó el término del Monopolio de la Coacción o de la Violencia Legítima, cuando señala que el Estado moderno se define en última instancia a partir de un medio específico que, lo mismo que a toda asociación política, le es propio saber: el de la coacción física, sin este elemento el Estado ya habría desaparecido y hubiera surgido la anarquía, no porque la coacción física sea el único elemento del mismo, sino porque es su elemento específico.

El filósofo vienés, explica que el Estado es aquella comunidad humana que en el interior de un determinado territorio reclama con éxito el monopolio de la coacción física legítima y define al Estado a partir del monopolio legítimo de fuerza, de la siguiente manera:

*“Por Estado debe entenderse 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. Dícese, de una acción que está políticamente orientada cuando y en la medida en que tiende a influir en la dirección de una asociación política; en especial a la apropiación o expropiación, a la nueva distribución o atribución de los poderes gubernamentales.”*¹⁶⁷

Según Weber a las demás asociaciones o personas, sólo se les concede el derecho de la coacción física en la medida en que el Estado lo permite, en otras palabras, la única fuente del derecho de coacción es el Estado. El Estado y cualquier otra

¹⁶⁶ WEBER, Max, *Economía y Sociedad*, Fondo de Cultura Económica, Novena reimpresión de la segunda edición en español, de la cuarta en alemán, pp. 1056-1060.

¹⁶⁷ Idem, p. 43 y 44.

asociación política pre-estatal, no es otra cosa que una relación de “dominio de hombres sobre hombres”, basada en el medio de la coacción legítima.

Weber señala que los motivos por los cuales los hombres aceptan someterse a la autoridad de quienes dominan, son de tres tipos:

- Aquellos que acatan la autoridad con base en la costumbre.
- Los que derivan de someterse a la autoridad en razón del carisma.
- El sometimiento a la autoridad porque la ley así lo previene.

La primera, basada en la costumbre, se presenta por tradición, es inmemorial, se trata de una actitud habitual, como la que ejercen los patriarcas y los príncipes de todos los tiempos.

La segunda se sustenta en un don de gracia personal y extraordinario, es el caso del héroe, el caudillo, el profeta, el demagogo, el príncipe guerrero, el jefe político del partido.

La tercera se presenta por la convicción en la validez del ordenamiento jurídico y de la atribución de la autoridad fundamentada en reglas racionalmente creadas, por lo tanto existe una disposición a obedecer soportada por la legalidad, por ejemplo el trabajo realizado por los servidores públicos.

El sometimiento puede tener diversos motivos que oscilan entre el miedo y la esperanza, o sea, temor en la venganza o esperanza de alguna recompensa.

Weber también afirma que la legitimidad proviene de alguno de los motivos señalados, aunque precisa que los tipos puros no existen y que existen otras motivaciones de índole intrínseca tales como el interés personal, la retribución material y el honor.

Considera el ilustre sociólogo que la intervención de la comunidad mediante la violencia es un hecho primitivo, que aparece desde la comunidad doméstica hasta el

partido, toda comunidad se ha apoderado siempre, cuando debía o podía, del poder físico para salvaguardar los intereses de sus miembros. El monopolio del poder legítimo, es resultado de una evolución dada mediante la asociación política territorial y su socialización racional hasta constituir una organización tipo instituto.

Igualmente estima que las funciones básicas del Estado son el establecimiento del derecho (función legislativa), la protección de la seguridad personal y del orden público (policía), la defensa de los derechos adquiridos (justicia), el cuidado de los intereses higiénicos, pedagógicos, político-sociales (las diferentes ramas de la administración), y especialmente la protección dirigida hacia fuera (régimen militar).

Para Max Weber, la idea de una legitimidad específica de la actividad basada en la coacción se relaciona con alguna acción consensual, lo hace con la del clan en el caso de cumplirse el deber de la venganza de sangre. Frecuentemente se relaciona con la acción de una asociación de tipo militar cuando es hacia afuera o de tipo policiaco en los casos en que se dirige hacia dentro.

Por ello, nos refiere que la idea de legitimidad no es extraña cuando una asociación territorial es atacada por fuerzas exteriores, y todos sus integrantes toman las armas para defenderse a través de un llamamiento general. De las reiteradas llamadas para esos fines, que sin lugar a dudas son racionales, surge una asociación política a la cual se le considera legítima, preparada para ejercer una protección contra la violencia externa.

Más sutil y escasa, a juicio de Weber es la legitimidad de la coacción física, esgrimida por una asociación política con vistas a una expedición en busca de botín, como en las guerras ofensivas, en todas las fases de la evolución económica y hasta llegar a la constitución del Estado moderno. En todo caso el poder violento legítimo se desarrolla contra los miembros que por traición, desobediencia o cobardía obran en contra de la asociación política.

El dominio es intermitente porque la amenaza a la asociación política es frecuente y puede originarse por cualquier cosa, lo que alimenta la propensión al uso de la fuerza. Cuando esas amenazas no existen, por ejemplo en tiempos de paz sobreviene una coexistencia de respeto recíproco entre los hombres que conforman una comunidad.

La muerte, es para Weber el *phatos*¹⁶⁸ específico que se introduce en una comunidad política a partir de las luchas comunes a vida o a muerte. Las comunidades basadas en esos recuerdos, son mucho más sólidas que otras que se fundamentan en vínculos culturales, lingüísticos o de origen, de hecho, nos dice Weber, es la característica decisiva de la “conciencia de nacionalidad”.

Respecto de las motivaciones que legitiman la coacción física del Estado descritas por Max Weber, el Maestro Francisco Ibarra Palafox,¹⁶⁹ estima que hoy día han evolucionado y por tanto hay nuevos motivos y límites para ejercerla y estos son:

- a) *“Cuando los derechos fundamentales de los integrantes de una sociedad se encuentren en peligro.”*
- b) *“Sujetar la coacción del Estado al respeto de los derechos humanos.”*
- c) *“En la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo, el aparato coactivo del Estado debe distinguir entre ciudadanos inocentes y los objetivos policíacos y militares legítimos.”*
- d) *“La legitimidad, debe residir también en combatir los factores socioeconómicos que dan origen al crimen organizado y al terrorismo.”*

¹⁶⁸ El vocablo griego *phatos*, tiene varias acepciones: sentimiento de rechazo, sufrimiento existencial, pasión desenfrenada no patológica, todo lo que se puede sentir o experimentar.

¹⁶⁹ IBARRA, Palafox, Francisco, *El Leviatán Encadenado o la Legitimidad de la Violencia Estatal*, en MEDINA Mora Icaza, Eduardo, Coordinador de *Uso Legítimo de la Fuerza*, México, ed. Instituto Nacional de Ciencias Penales, 1ª edición, 2008, pp. 24-25.

- e) *“La violencia ejercida por el Estado debe ser efectiva, y considerar las consecuencias que produce en el corto, mediano y largo plazos, de ello depende el respaldo ciudadano.”*

- f) *“Toda medida para combatir la delincuencia organizada y al terrorismo debe pasar la prueba deliberativa propia de toda Democracia, es decir una revisión racional de las medidas coactivas implementadas por el Estado para evaluar en todos los casos, cuando se hubiere excedido o actuado fuera de los causes legítimos y legales.”*

Como afirma el Mtro. Ibarra Palafox, la racionalidad de la coacción física del Estado debe construirse a partir de las directrices arriba indicadas y nadie puede poner en tela de juicio la necesidad del Estado de reaccionar ante amenazas y los riesgos de flagelos como el narcotráfico y el terrorismo, es más, se corren riesgos políticos en caso de no reaccionar a tiempo, por eso la importancia de conformar un Ombudsman Policial, que en caso de su utilización, deslinde responsabilidades bajo los estándares internacionales del empleo de la fuerza pública, claro está con las precauciones correspondientes.¹⁷⁰

5.3 Estándares Internacionales sobre el empleo de la fuerza legítima y armas de fuego aplicables a la función policial

La causa más reiterada de quejas por violaciones a los derechos humanos cometidas por policías corresponde a los abusos de autoridad mediante el uso excesivo de la fuerza y en particular de empleo innecesario de armas de fuego.

Si bien las y los policías tienen delegada esa responsabilidad, lo cierto es que en México poco se les capacita en el manejo de armas y menos el uso racional de ellas.

¹⁷⁰ El 21 de julio de 2016, Turquía suspendió temporalmente la Convención Europea de Derechos Humanos, después de declarar el estado de emergencia por tres meses, a partir de un intento de golpe de Estado. De igual manera aconteció en Francia, en el mes de noviembre de 2015, tras los atentados Yihadistas en París, estado de emergencia que duro un mes.

El Ombudsman Policial de nuestra propuesta deberá promover esas competencias, destrezas y habilidades en un marco de conocimientos técnicos, lógicos, éticos y jurídicos, de respeto a la integridad personal y a la vida humana. Lo mismo aplica respecto del uso de armas no letales, que si bien su función no es causar la muerte o heridas graves, a menudo por un manejo no adecuado, pueden ocasionarlas.

El papel del Defensor de las y los policías que se plantea en dos direcciones, en principio que cuente con las facultades para que las instituciones policiales, leyes y manuales de procedimientos y perfiles de puestos, capaciten permanentemente a los responsables de hacer cumplir la ley en la aplicación de estándares y normas internacionalmente aceptados para el uso racional de la fuerza física, de las armas de fuego y de las armas no letales, así como en derechos humanos aplicados a todo tipo de escenarios a los que puede enfrentarse un policía: eventos violentos, manifestaciones públicas que se tornen violentas, legítima defensa y defensa propia.

Al mismo tiempo el Ombudsman Policial debe apoyar la profesionalización arriba indicada y antes de recomendar cualquier sanción, debe analizar el contexto de los eventos, los medios utilizados, los antecedentes del caso, la planeación de operativos, las órdenes superiores y los partes informativos, la necesidad, racionalidad, urgencia, objetividad, proporcionalidad, tipo de armas utilizado, capacitación previa, existencia y pertinencia de leyes, protocolos y manuales, deslinde de responsabilidades, dolo, culpa y preterintencionalidad, y demás elementos que permitan deslindar, absolver o sancionar de la manera más asertiva posible.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha propuesto, como criterios que determinan el uso legítimo de la fuerza por parte de los agentes del Estado los de excepcionalidad, necesidad, proporcionalidad y humanidad, así como un marco normativo que regule la existencia de la fuerza, la planificación del empleo de esta, la capacitación y el entrenamiento de cuerpos armados y organismos de seguridad estatal, el control adecuado y la verificación del uso de la fuerza.

El Máximo Tribunal Interamericano también estima pertinente que si existe un uso excesivo y desproporcionado de la fuerza se deben adoptar medidas como identificar a la víctima y en su caso recuperar y preservar el material probatorio relacionado con las lesiones o el fallecimiento de la misma, identificar posibles testigos, obtener declaraciones, determinar la causa patrón, forma, lugar y momento relacionado al deceso, identificar la forma del deceso, así como realizar autopsia y análisis rigurosos y especializados

Los anteriores criterios están en concordancia con lo establecido por los Principios Básicos de las Naciones Unidas sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, sin embargo el investigador Gerardo Laveaga¹⁷¹ cuestiona que resultan de “una ambigüedad pavorosa” y concluye en que no existe, en la actualidad, un criterio definitivo para aplicar la fuerza legítima del Estado.

Sobre el uso legítimo de la fuerza del Estado, Laveaga recuerda sus antecedentes en la aplicación del principio latino “*Dura lex, sed lex*”¹⁷² del antiguo Derecho Romano, aplicado por el gobierno no obstante la resistencia de los particulares y para lo cual el ejército, la policía y las cárceles estaban expeditas para su debida observancia. En el mismo sentido este autor cita al Cardenal Richelieu, quien acuñó la célebre frase de “*La última ratio del regum*”, misma que fue grabada en los cañones de Luis XIII y que se traduce como “El último argumento del Rey”, que se explica por si sola.

El Maestro Laveaga también refiere el pensamiento de Max Weber, cuando señala:

¹⁷¹ LAVEAGA, Gerardo, *El difícil arte de recurrir a la fuerza*, en MEDINA Mora Icaza, Eduardo, Coordinador. *Op. Cit.* pp. 27-28.

¹⁷² La ley es dura, pero es la ley.

“La ética cósmica nos ordena no resistir el mal con la fuerza, pero para el político lo que tiene validez es el mandato opuesto: has de resistir el mal con la fuerza, pues de lo contrario eres responsable de su triunfo”¹⁷³

Finalmente Gerardo Leveaga nos ilustra con la reflexión consistente en que en toda sociedad hay quienes por afán de satisfacer sus propios intereses, violentan los derechos de los demás, por lo que utilizar la fuerza para sancionarlos resulta obligado, y apoya su argumento con el pensamiento de uno de los más ilustres fundadores de la Unión Americana, Alexander Hamilton¹⁷⁴, quien a la pregunta de ¿por qué existen los gobiernos? responde:

“...porque las pasiones de los hombres les impiden someterse sin coacción a los dictados de la razón y la justicia”.

No obstante lo anterior, afirma el investigador de la UNAM, que en el Estado Democrático de Derecho las personas no tienen inconveniente en acatar la ley, cuando participan en su elaboración y existe congruencia en la aplicación de la misma, es decir que el gobierno la aplique a todos por igual, sin distinción de ninguna especie, sin embargo cuando la sociedad aprecia que algunas personas pertenecientes a las élites políticas o económicas, fácilmente la evaden, no pagan impuestos, quedan impunes por felonías cometidas, y simplemente no se apegan a la legalidad y el Estado no aplica el *imperium* coercitivo que detenta, el resto de la población, cuestiona el uso de la fuerza en cuanto percibe que se está cometiendo alguna injusticia, por ejemplo al detener a manifestantes o luchadores sociales, o alguien perteneciente a grupos vulnerables, o simplemente cuando en prisión están las personas que realizaron robos de poca cuantía, en tanto que “peces gordos” de la corrupción o de la delincuencia organizada están libres sin mayor problema. Es en esos momentos cuando la aplicación de la fuerza legítima del Estado, se deslegitima, y son

¹⁷³ WEBER, Max. *“La política como vocación”*, en *“El Político y el Científico”*, Alianza Editorial, Colección de Bolsillo, número 71, México 1992, p. 162.

¹⁷⁴ HAMILTON, Alexander, JAY, John y MADISON, James, *El Federalista*, México, ed. Fondo de Cultura Económica, 5ª reimpresión 2014, XV Hamilton, p. 61.

insuficientes los parámetros o estándares especializados, pues aparecen infinidad de supuestos para su inaplicación o recriminación a los agentes de la ley que los aplican.

En razón de lo expuesto, la percepción ciudadana, así como de los medios masivos de comunicación se volverá adversa, cada oportunidad en que la fuerza coactiva del Estado se utilice.

Por ello los esfuerzos de la comunidad internacional por crear lineamientos que operen como estándares mínimos, resultaron en los *“Principios Básicos de las Naciones Unidas sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley”*¹⁷⁵ adoptados por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana, Cuba, del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990.

Los Principios reconocen la labor de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, como un servicio social de gran importancia por lo que postula deben mejorarse sus condiciones laborales, aunado a considerar cualquier amenaza a su vida como una amenaza también a la sociedad entera.

Los Principios de las Naciones Unidas deben conciliarse con el debido respeto de los derechos humanos y dispone que en su aplicación también deben tomarse en cuenta la seguridad personal de los funcionarios responsables de hacer cumplir la ley en relación con la administración de justicia y la protección del derecho a la vida, la libertad y la seguridad de las personas, a su responsabilidad de mantener la seguridad pública y la paz social, y a la importancia de sus calificaciones, capacitación y conducta.

Los Principios Básicos de las Naciones Unidas deben ser tenidos en cuenta por los gobiernos en el marco de sus respectivas legislaciones y prácticas nacionales, y

¹⁷⁵ PRINCIPIOS BÁSICOS DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL EMPLEO DE LA FUERZA Y DE ARMAS DE FUEGO POR LOS FUNCIONARIOS ENCARGADOS DE HACER CUMPLIR LA LEY, adoptados por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana (Cuba) del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990 México.

deben señalarse a la atención de los policías, pero también deben ser observados por los jueces, abogados, y miembros del poder ejecutivo, legislativo y público en general.

Los principios se dividen en Disposiciones generales (principios del 1 al 8), Disposiciones especiales (del 9 al 11), Actuación en caso de reuniones ilícitas, (12 al 14), Vigilancia de personas bajo custodia o detenidas (15-17), Calificaciones, Capacitación y Asesoramiento (18 al 21) y Procedimientos de presentación de informes y recursos (Principios del 22 a 26).

Los contenidos de los principios, de manera sucinta consisten en:

- Ética en el empleo de la fuerza y armas de fuego
- Uso diferenciado de la fuerza y de las armas de fuego
- Reducción al mínimo riesgo de causar lesiones a personas ajenas a los hechos.
- Priorizar la utilización de medios no violentos y solo utilizar la fuerza y las armas de fuego cuando otros sean ineficaces.
- Proporcionalidad en el uso de la fuerza y las armas de fuego respecto de la comisión del delito.
- Respeto y protección de la vida humana
- Facilitar la asistencia médica a los heridos.
- Notificar a parientes de las personas heridas a la brevedad.
- Comunicar a la superioridad sobre los heridos y personas fallecidas a la brevedad.
- Castigar el empleo arbitrario o abusivo de la fuerza y las armas de fuego.
- No admisibilidad de excepciones para el quebrantamiento de los principios enunciados.
- Utilizar las armas de fuego solo en defensa propia o de terceros, en caso de peligro de muerte o lesiones, para evitar la comisión de un delito grave, para detener a una persona que oponga resistencia o para impedir su fuga.
- Identificación del agente del Estado que usará las armas de fuego y aviso de su pretensión con la finalidad de que el infractor deponga su actitud, salvo que resulte inútil o con ello se ponga en riesgo la vida o integridad de terceros.

- Normatividad clara respecto de las circunstancias en que se autoriza la portación de armas de fuego; asegurar su uso apropiado y disminuir riesgos de daños innecesarios; prohibir el uso de armas y municiones que provoquen lesiones no deseadas o riesgos injustificados;
- Reglamentar el control, almacenamiento y distribución de armas de fuego, así como los procedimientos para asegurar que los agentes del Estado respondan de las armas y municiones que se les hubieren entregado.
- Crear los avisos que deberán transmitirse cada ocasión en que se utilizarán armas de fuego.
- Conformar un sistema de presentación de informes para cada ocasión en que se utilicen armas de fuego.
- Nunca utilizar el empleo de la fuerza y de las armas de fuego en reuniones lícitas pero no violentas o bien solo en caso de ser necesario y al mínimo necesario; emplear la fuerza y las armas de fuego en reuniones ilícitas pero violentas solo en caso de peligro de muerte o de lesiones.
- No utilizar la fuerza y las armas de fuego contra personas detenidas o bajo custodia salvo que haya riesgo de perder la vida, sufrir lesiones graves o impedir fuga, y/o para el mantenimiento del orden.
- Capacitar de manera profesional, continua y completa a los servidores públicos responsables de usar la fuerza y armas de fuego y seleccionarlos con base en sus aptitudes éticas, psicológicas y físicas, estando sujetos a exámenes periódicos.
- Privilegiar la ética, los derechos humanos en los procesos de indagación y emplear métodos de solución pacífica de conflictos tales como el estudio del comportamiento de las multitudes, técnicas de persuasión, negociación y mediación, además de generar procedimientos operativos para casos concretos.
- Orientación o atención psicológica a los agentes del Estado responsables de usar la fuerza para sobrellevar las tensiones inherentes.
- Revisión eficaz, inmediata e independiente de los informes sobre hechos en los que se hubiere causado la muerte o lesiones graves a terceros.
- Otorgar a las víctimas o sus herederos acceso a procedimientos judiciales para el debido esclarecimiento de los hechos.

- Medidas para que los superiores jerárquicos de los agentes que utilicen la fuerza y armas de fuego asuman la debida responsabilidad cuando se hubiere hecho uso ilícito de las armas o de la fuerza.
- No imponer sanción alguna a las agentes que se hubieren negado al empleo de la fuerza y de las armas de fuego.
- Prohibición del argumento del empleo de la fuerza y las armas de fuego por órdenes superiores.

Los Principios señalados no son parte de algún tratado, y por ende no tienen fuerza vinculante, sin embargo deben ser observados por todos los países miembros de la Organización de las Naciones Unidas.

Por su parte el Comité Internacional de la Cruz Roja¹⁷⁶ aplica el derecho humanitario, como limitante en el empleo de la fuerza legítima y armas de fuego, a razón de la aplicación de los siguientes:

- Principios de necesidad y proporcionalidad por lo que atañe al uso de la fuerza;
- Prohibición de atacar a personas que no participan en actos de violencia.
- Prohibición de captura de rehenes, del pillaje, de los castigos colectivos, y de los actos de terrorismo.
- Requisito de recoger a los heridos y los enfermos.
- Requisito de dispensar cuidados y asistencia a los heridos y a los enfermos.
- Adopción de medidas especiales para proteger a los niños y evitar que sean incorporados a grupos armados o participen en actos violentos.
- Derecho humano a un trato humano para las personas privadas de libertad.
- Requisito de que el personal sanitario y religioso sea protegido y asistido en el desempeño de sus funciones.

El CICR, estima que la aplicación ilegal y generalizada de la ley tiene consecuencias negativas, por ejemplo cuando las medidas adoptadas afectan a personas inocentes,

¹⁷⁶DE ROVER, Cees, *Servir y Proteger, Derecho de los Derechos Humanos y Derecho Humanitario para las Fuerzas de Policía y de Seguridad*, Ginebra, ed. Comité Internacional de la Cruz Roja, 1998, pp. 216 y 217.

y ello repercute en el deterioro del orden público. Eso mismo puede suceder si se infligen malos tratos a personas privadas de la libertad, lo que provocará pérdida de la confianza en la capacidad de las corporaciones de policía.

De igual manera acontecerá, señala la Cruz Roja Internacional, cuando las acciones aplicadas sean discriminatorias, pues serán interpretadas como la confirmación del estado de ilegalidad o si no se logra conducir ante la justicia a los responsables de actos delictivos, se fomenta la impunidad.

El organismo de ayuda humanitaria internacional, considera que la suspensión de garantías judiciales, o incluso la simple sobrecarga de trabajo del poder judicial, causada por arrestos masivos, refuerzan la percepción del estado de anarquía y consolida la impunidad de facto por las infracciones.

Es importante destacar que el CICR previene que la aplicación de la ley es el factor clave en situaciones de tensiones internas y disturbios interiores. Las acciones específicas, legales, no arbitrarias y con objetivos bien definidos, dirigidas a los incitadores y los seguidores de los disturbios y tensiones, pueden restablecer el control y distender la situación, en tanto que las medidas aleatorias, así como la acción ilícita, arbitraria y discriminatoria, deterioran la confianza ciudadana y ponen en peligro la seguridad pública y son la causa, al menos en parte, del deterioro de la situación.

Por último es pertinente referirnos a las razones fundamentales para cumplir con los derechos humanos como prerrequisito del uso responsable de la fuerza, así como de las reglas para el uso responsable de la fuerza, que propone el Mtro. Javier Villalobos.¹⁷⁷

¹⁷⁷ VILLALOBOS, Joaquín, *El Estado y el Uso Responsable de la Fuerza*, en MEDINA Mora Icaza, Eduardo, Coordinador. *Op. Cit.* pp. 179-183.

En cuanto al primer rubro, relativo a las razones para cumplir con los derechos humanos, son las siguientes:

- Porque mantienen la cohesión social
- Garantizan el ciclo de información instituciones-ciudadanos
- Mantienen la ventaja moral del Estado.
- Protegen la calidad humana y la salud mental de los servidores públicos.
- Evitan la multiplicación de la violencia.

En relación al primero, Villalobos refiere que el abuso de la fuerza, no obstante tratarse de organizaciones delincuenciales, antisociales o grupos políticos violentos, siempre dividen a la sociedad y cuando esta se fragmenta se debilita, por ello la importancia de respetar los derechos humanos a fin de que la sociedad permanezca cohesionada.

La segunda razón, deviene en que los abusos de poder, multiplican la desconfianza en las instituciones, los ciudadanos dejan de colaborar con la autoridad y sus relaciones se basan en el miedo, lo cual supone un escenario muy desfavorable puesto que la autoridad requiere llevar a cabo tareas de inteligencia que básicamente se sustentan en la información que genera la ciudadanía. En cambio la observancia de los derechos humanos mantiene el respeto y los lazos de colaboración y cooperación necesarios para la prevención del delito y su persecución.

La tercera razón, se explica porque el Estado es el principal ejemplo de la sociedad, por ello si abusa de su autoridad, se coloca en el mismo nivel que los delincuentes, y se vuelve en el principal promotor de la ilegalidad y la violencia.

La cuarta razón, deriva del riesgo de que los actos abusivos del Estado como la prepotencia y la falta de escrúpulos se consideren como virtudes en tanto que la ética y la inteligencia como defectos. Para emplear la fuerza sin reglas, no se necesitan policías profesionales, sino únicamente “matones” y nadie podría estar seguro en un esquema de torturadores, sádicos, y violentos. En cambio el autocontrol y la

compasión son cualidades necesarias en los servidores públicos responsables de hacer cumplir la ley.

La quinta razón, parte de estimar que los planes de “mano dura” basados en la fuerza y el castigo, que se traducen en violaciones sistemáticas a los derechos humanos, multiplican la violencia, pues los abusos, convierten a las protestas en una franca guerra civil.

En tanto las diez reglas para el uso responsable de la fuerza que propone Villalobos son:

- Legalidad
- Legitimidad
- Recurso de última instancia
- Proporcionalidad
- Pertinencia
- Profesionalismo
- Poder disuasivo
- Agotar la violencia de la protesta
- Discriminar
- Fuerza y negociación nunca deben separarse

La legalidad presupone que las autoridades deben conocer el marco legal de sus atribuciones y límites.

La legitimidad, no necesariamente está aparejada con la legalidad, por ello la legitimidad en el uso de la fuerza debe construirse mediante un proceso político de mayorías contundentes.

La negociación debe siempre agotarse antes de usar el uso de la fuerza, como *última ratio*, ya que en muchas ocasiones, sobre todo en las protestas civiles, es frecuente

que las mismas sean justificadas y legítimas, por ello no se debe utilizar la fuerza inmediatamente, sino como último recurso.

La proporcionalidad en el uso de la fuerza también es necesaria, porque la brutalidad policial, puede agravar el problema, por eso debe tenerse el debido cuidado en cuanto número de personal, tipo de armas, procedimientos operativos de actuación, que son parte de la proporcionalidad. Los despliegues militares pesados contra delincuentes no solo son inútiles, sino que incrementan la percepción de inseguridad.

La pertinencia, tiene que ver con analizar el contexto y el momento político y social oportuno aún y cuando se actualicen la legalidad y la legitimidad.

El profesionalismo, el autocontrol, el trato digno proporcionado por la autoridad a quienes se conducen en la ilegalidad, es necesario para demostrar que el servidor público es lo bueno que debe prevalecer.

El poder disuasivo debe ser un factor siempre presente que puede disuadir el uso de la violencia, por ejemplo la superioridad numérica de la policía.

Agotar la violencia de la protesta, implica no tratar a los manifestantes civiles como un enemigo del orden militar, por el contrario el Estado debe jugar con el tiempo y el terreno para cansar y agotar la energía de los manifestantes.

El Estado no debe tratar de la misma manera a todos los miembros de una sociedad, sino que debe diferenciar a los responsables de una conducta antisocial de aquellos que no participan, ya que de lo contrario también se debilita su autoridad pues se afecta a inocentes.

Por último la negociación no debe abandonarse en ningún momento, incluso cuando ya se hubiere desatado la violencia, la negociación debe mantenerse abierta con el fin de construir puentes de comunicación.

5.4 Regulación Federal en materia de Uso Legítimo de la Fuerza

En México la regulación del uso legítimo de la fuerza, hasta hace poco tiempo era nula y no se aprecia voluntad política para legislar a nivel federal, local o de manera general sobre el tema.

Existen múltiples disposiciones dispersas en leyes, protocolos, acuerdos, manuales, algunas apegadas a derechos humanos, otras no cumplen con los estándares internacionales de la materia.

En razón de lo anterior, consideramos que el Ombudsman Policial podría coadyuvar con la autoridad para diseñar mejores instrumentos, que incorporen los patrones aceptados y prohibidos por la Organización de las Naciones Unidas, la Organización de Estados Americanos, el Comité Internacional de la Cruz Roja, leyes y tratados, la Jurisprudencia Mexicana e Interamericana así como las mejores prácticas policiales del mundo.

Con base en el artículo 41 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública que establece que al hacer uso de la fuerza pública, los integrantes de las Instituciones Policiales lo harán de manera racional, congruente, oportuna y con respeto a los derechos humanos, para lo cual deberán apegarse a las disposiciones normativas y administrativas aplicables, realizándolas conforme a derecho, el 23 de abril de 2012, al final del sexenio del Presidente Felipe Calderón, y ante los diversos señalamientos de abusos en el uso legítimo de la fuerza durante las acciones de combate a la delincuencia, se publicaron en el Diario Oficial de la Federación los siguientes acuerdos:

El Acuerdo 04/2012 del Secretario de Seguridad Pública, por el que se emiten los lineamientos generales para la regulación del uso de la fuerza pública por las instituciones policiales de los órganos desconcentrados en la Secretaría de Seguridad Pública y el Acuerdo A/080/12 de la Procuradora General de la República, por el que

se establecen las directrices que deberán observar los agentes de la policía federal ministerial para el uso legítimo de la fuerza.

Posteriormente con fecha 30 de mayo de 2014, se publicó igualmente en el Diario Oficial de la Federación el Manual del Uso de la Fuerza, de Aplicación Común a las Tres Fuerzas Armadas.

Cabe señalar que si bien la Secretaría de Seguridad Pública ya no existe, la Policía Federal y el Órgano Administrativo de Prevención y Readaptación Social responsable de los Centros Federales de Reclusión pasaron a depender de la Secretaría de Gobernación y se adscribieron a la Comisión Nacional de Seguridad, por lo que el Acuerdo 04/2012 continúa aplicando para los integrantes de las Instituciones Policiales que desarrollan funciones de prevención, investigación, reacción así como de guarda, custodia y protección de bienes y personas para el combate de delitos federales.

En términos generales el Acuerdo 04/2012 reproduce el contenido de la Ley del Distrito Federal, (hoy Ciudad de México), es decir los conceptos, principios y objetivos, las reglas para el uso de la fuerza pública, las obligaciones sobre capacitación y adiestramiento, la coordinación institucional, la responsabilidad y los derechos del policía, claramente tuvieron como referente la norma capitalina, sintetiza los aspectos más relevantes y los adecua al ámbito de la seguridad pública federal.

Respecto del Acuerdo A/080/12 solo aplica para los agentes de la Policía Federal Ministerial, los conceptos y principios generales, niveles de uso de la fuerza legítima, y obligaciones de capacitación así como de emisión de informes cuando se utilice la fuerza pública, son los mismos que la Ley del Distrito Federal, por lo que se colige que también fue su referente.

Entre los aspectos relevantes contenidos en este acuerdo destaca el que la autoridad, para evitar la fuga del agresor, podrá hacer uso de la fuerza, siempre y cuando la huida siga representando una agresión actual, es decir, en aquellos casos en que

constituya una lesión permanente al bien jurídico, o cuando todavía se pueda evitar la lesión al mismo.

Otro de los contenidos significativos del acuerdo de la Procuraduría estriban en que en el empleo de la fuerza, se evitará en la medida de lo posible el daño a terceros, salvaguardando la integridad de todas las personas y en caso de que una persona resulte lesionada o afectada, sin importar quién o qué produjo la misma, la autoridad deberá proporcionar y facilitar la asistencia y servicio médico inmediatos y necesarios, trasladándolos a un hospital para su atención con las medidas de seguridad pertinentes para resguardarle, de igual forma se procurará notificar inmediatamente lo sucedido a los parientes o amigos íntimos de las personas heridas o afectadas.

El Manual del Uso de la Fuerza, de Aplicación Común a las Tres Fuerzas Armadas se basa en el artículo 19 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal¹⁷⁸ y en el artículo decimotercero de la Directiva que regula el uso legítimo de la fuerza por parte del personal del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, en cumplimiento del ejercicio de sus funciones en apoyo a las autoridades civiles y en aplicación de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, y el artículo segundo ter del Acuerdo Secretarial 27 por el que se reforma y adiciona la directiva 003/09 del 30 de septiembre de 2009, mediante la cual se regula el uso legítimo de la fuerza por parte del personal naval, en cumplimiento del ejercicio de sus funciones, en coadyuvancia al mantenimiento del estado de derecho.

Utiliza conceptos similares a las de la normatividad federal y local analizada en este y el anterior apartado, por ejemplo la expresión Uso de la Fuerza la define como la

¹⁷⁸ LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976, últimas reformas del 30 de diciembre de 2015. En el artículo 19 del citado ordenamiento se dispone: *“Artículo 19. El titular de cada Secretaría de Estado expedirá los manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público necesarios para su funcionamiento, los que deberán contener información sobre la estructura orgánica de la dependencia y las funciones de sus unidades administrativas, así como sobre los sistemas de comunicación y coordinación y los principales procedimientos administrativos que se establezcan. Los manuales y demás instrumentos de apoyo administrativo interno, deberán mantenerse permanentemente actualizados. Los manuales de organización general deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación. En cada una de las dependencias y entidades de la administración pública federal, se mantendrán al corriente los escalafones de los trabajadores, y se establecerán los sistemas de estímulos y recompensas que determine la ley y las condiciones generales de trabajo respectivas.”*

utilización de técnicas, tácticas, métodos y armamento, que realiza el personal de las fuerzas armadas, para controlar, repeler o neutralizar actos de resistencia no agresiva, agresiva o agresiva grave.

Reproduce el concepto de la legítima defensa previsto en el artículo 15 fracción IV, del Código Penal Federal, el cual señala que se entenderá por legítima defensa repeler una agresión real, actual o inminente, y sin derecho, en protección de la vida, bienes jurídicos propios o ajenos, siempre que exista necesidad de la defensa y racionalidad de los medios empleados y no medie provocación dolosa suficiente e inmediata por parte del personal militar o de la persona a quien se defiende. El Manual explica los requisitos para que se constituya la legítima defensa, de la siguiente manera:

En principio la agresión, entendida como el movimiento corporal del atacante que amenaza lesionar o lesiona intereses jurídicamente protegidos y que hace necesaria la objetividad de la violencia por parte de quien la rechaza. La agresión, es el elemento básico de la excluyente de responsabilidad, sin ésta no se justifica el uso de la fuerza.

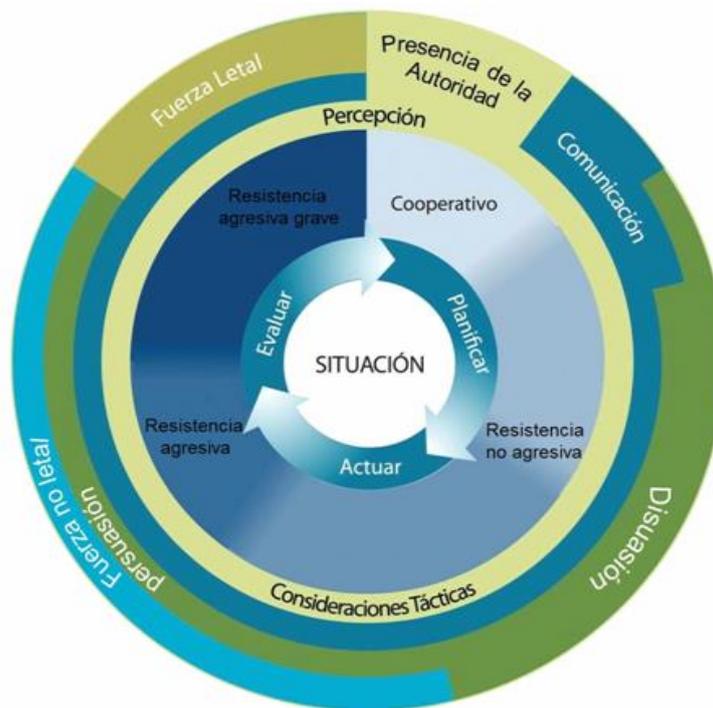
Un segundo requisito es que la agresión sea real, no sea hipotética ni imaginaria, debe realizarse ante casos presentes para poder hacer uso de la fuerza.

El tercer requisito consiste en que la agresión sea actual o inminente. Es actual cuando la misma está ocurriendo en el tiempo presente y es inminente cuando aún no acontece pero está próxima a ocurrir, es decir cercana o inmediata, las cuales suelen presentarse cuando ha dado inicio la actitud del agresor de causar un daño al personal o a terceros.

El cuarto requisito es que exista la necesidad racional de defensa que no es otra cosa que el actuar del personal, después de haber realizado el análisis correspondiente sobre la actitud y características del agresor, así como las capacidades propias, para determinar la proporcionalidad del uso de la fuerza.

Del quinto requisito, es importante considerar que no medie provocación suficiente por parte del defensor, es decir, que el personal al hacer uso de la fuerza, no deberá incitar la reacción violenta del agresor.

El Manual del Uso de la Fuerza, de Aplicación Común a las Tres Fuerzas Armadas reproduce el cuadro que representa el continuo del Uso de la Fuerza utilizado por la Policía de Canadá y que es el siguiente:



Cuando se reúnen los requisitos de la legítima defensa, se actualiza la probable exclusión del delito y en consecuencia no se podría determinar una responsabilidad penal por daños, lesiones o muerte que se causen, no obstante ello la exclusión del delito, debe acreditarse plenamente ante la autoridad con las probanzas correspondientes.

Se debe evitar cometer conductas como homicidios, detenciones arbitrarias, incomunicación, cateos y visitas domiciliarias ilegales, tortura y tratos crueles, inhumanos y degradantes, violencia sexual, desapariciones forzadas, todas expresiones del uso indebido de la fuerza.

Otro aspecto importante del Manual del Uso de la Fuerza de las Tres Fuerzas Armadas, es que contiene un capítulo para disminuir daños a terceros, el cual agrupa las medidas en cuatro apartados, en principio las relativas al adiestramiento, en el cual se incluyen el respeto y protección de los derechos humanos, en especial de los grupos en situación de vulnerabilidad, como niños, niñas, personas con algún tipo de capacidad diferente o condición médica específica, mujeres embarazadas y adultos mayores, el respeto a otras autoridades, el conocimiento de los principios que rigen el uso de la fuerza, los niveles, y los tipos de resistencia, los distintos tipos de armas y los mecanismos como esposas, trampas israelitas, trampas de detención (*stop stick*), estrellas poncha llantas, protocolos de identificación, uso gradual e indebido de la fuerza, los métodos de disuasión y persuasión, la preservación del lugar de los hechos, los informes detallados, los procedimientos para hacer denuncias, las leyes vigentes aplicables, la asistencia médica de emergencia, la coordinación con autoridades civiles, entre otras.

En un segundo apartado para disminuir los daños a terceros considera el que los comandantes concienticen a su personal sobre el uso de la fuerza y el respeto a los derechos humanos así como que se aseguren de que se lleve a cabo el adiestramiento.

Como tercer apartado para que no actualicen los daños a terceras personas el Manual refiere las prohibiciones que constituyen uso indebido de la fuerza, como controlar a una persona con la aplicación de técnicas de defensa personal que restrinjan la respiración o la irrigación de sangre al cerebro, colocar a una persona esposada en una posición que restrinja su respiración, disparar desde o hacia vehículos en movimiento, excepto en aquellos casos en que, de no hacerlo, resulte evidente y notorio que el personal de las fuerzas armadas o terceros resultarán gravemente afectados y no hay otra alternativa para evitarlo, disparar a través de ventanas, puertas, paredes y otros obstáculos, hacia un objetivo que no esté plenamente identificado, disparar cuando hay un riesgo inminente para terceros, disparar para controlar a personas que solamente se encuentran causando daños a objetos

materiales y disparar para neutralizar a personas cuyas acciones únicamente puedan producir lesiones o daños a sí mismas.

En el cuarto apartado para disminuir los daños, el Manual subdivide las acciones en aquellas que deben realizarse antes, durante y posterior a la agresión.

Entre las acciones previas al uso de la fuerza se anotan la identificación de los sitios dentro del área de operaciones que presenten altos índices delictivos y la presencia de los grupos de la delincuencia organizada, utilizando el nivel de fuerza que corresponda a la amenaza que se enfrenta, y no al lugar o territorio donde se lleve a cabo la operación; contar con cámara de videograbación, fotográfica o instrumentos de grabación de sonido, para estar en condiciones de aportar medios de prueba fehacientes sobre la actuación del personal; al inicio de cada operación, girar instrucciones precisas del uso de la fuerza, actividades a realizar, función específica que le corresponde a cada individuo y los planes de defensa correspondientes, como la reacción a una agresión durante el movimiento, estacionados y desde diferentes direcciones; concientizar al personal para que evite mostrar actitudes agresivas o provocadoras, tomando en cuenta que en todo momento, se deberán respetar, proteger y garantizar los derechos humanos; contar con órdenes de operaciones, establecer medidas de protección a la población civil y dispositivos de seguridad adecuados según la operación, y coordinarse con las autoridades civiles involucradas en la operación.

Respecto de las acciones que deben adoptarse durante una agresión con armas letales, están el hacer uso de sus armas de fuego sólo en legítima defensa o de otras personas, en caso de peligro inminente de muerte o lesiones graves, o con el propósito de evitar la comisión de un delito grave que entrañe una seria amenaza para la vida y sólo en caso de que resulten insuficientes medidas menos extremas para lograr dichos objetivos, poniendo énfasis en la atención de la infancia y adolescencia, los cuales requieren de un cuidado y protección especializada partiendo de la base de que la primera acción para protegerlos en su resguardo físico, independientemente de su condición jurídica.

Entre las acciones posteriores a la agresión que deben implementarse, se encuentran procurar o permitir la atención médica y evacuación a la instalación sanitaria más cercana, coordinar con las autoridades civiles en la preservación del lugar de los hechos, absteniéndose de alterarlo y evitar se tergiverse la verdad histórica y jurídica de los mismos, elaborar un informe detallado del evento, fijar el lugar mediante tomas fotográficas, video gráficas o en su caso elaborar un croquis, sin alterar el lugar de los hechos, evitar el acceso a personas no autorizadas al lugar de los hechos, informar al ministerio público correspondiente y al escalón militar superior, debiendo permanecer en el lugar hasta que arribe la autoridad ministerial, hacer entrega de los objetos asegurados mediante la cadena de custodia, proporcionar seguridad periférica al lugar de los hechos, detener y asegurar a los agresores, poniéndolos sin demora a disposición de las autoridades competentes, quedando prohibido utilizar las instalaciones militares como centros de detención o retención, efectuar su revisión corporal para verificar que no porten algún arma o instrumento con el que puedan causar o causarse daño, cuando no sea posible detener al agresor o agresores, es conveniente no llevar a cabo una persecución ni accionar las armas de fuego para evitar daños a terceros, salvo que el agresor realice actos de resistencia agresiva grave, en cuyo caso el uso de la fuerza letal será dirigido precisamente hacia dicho agresor o agresores, elaborar el informe detallado describiendo el tiempo, modo y lugar en el que ocurrieron los hechos, con la mayor cantidad de información posible.

El Manual prevé que para el control de los grupos vulnerables (niños, niñas, personas con algún tipo de capacidad diferente o condición médica específica, mujeres embarazadas, adultos mayores e indígenas, entre otros), en tanto se ponen a disposición de la autoridad, los menores continuarán con sus padres si la situación lo permite, se deben separar hombres de las mujeres, si hay menores considerar si se les deja en el grupo de las mujeres, en caso de menores infractores en donde se tenga implementado el sistema de justicia penal para adolescentes, deberán ser puestos a disposición de la autoridad especializada, en caso contrario, a disposición de la autoridad estatal o federal en calidad de presentados, limitando el contacto físico. En caso de menores que tengan la calidad de víctimas, resguardarlos físicamente,

reunirlos en un lugar seguro, separarlos de los adultos cuando no sean sus familiares, proporcionarles atención médica en caso de que lo requieran, mantener la confidencialidad de su identidad, coordinar la localización de familiares en la escena de los hechos, así como entregarlos con algún familiar, adulto responsable o autoridad competente.

En caso de que se presenten reporteros de los medios de comunicación, se les exhortará en forma respetuosa a que no invadan la periferia del lugar de los hechos, sin que por ello se les obstaculice su labor periodística.

El Manual también contiene un apartado de protocolos de identificación y métodos de disuasión (patrullajes, puestos de seguridad y vigilancia, escoltas, uso de altavoces, silbatos, blindaje de vehículos, entre otros) y persuasión (informar el motivo de la presencia, identificarse y tomar el control de la situación, grabar y documentar la situación, entre otras).

Finalmente contiene un capítulo específico de responsabilidades penales, administrativas y militares así como la posible para el Estado Mexicano de carácter internacional, y un marco legal nacional e internacional.

Hubiera sido deseable que en vez de diversos instrumentos se contara con una sola Ley de Uso de la Fuerza Pública de índole General para todo el país, varios proyectos de leyes federales han sido presentados en las últimas legislaturas por distintas facciones parlamentarias, y es lamentable que ninguna de ellas haya prosperado.

El Estado Mexicano ha tenido dos facetas, la voluntad para regular expresada por los decretos de algunas entidades federativas y de los titulares de las dependencias que han emitido las diversas disposiciones ya comentadas, pero también la omisión de legislar en la materia por parte del Congreso Federal, es una irresponsabilidad que no debe aceptarse.

Es absurdo que existan múltiples normativas por cada dependencia federal en tareas de seguridad, en vez de una sola ley aplicable a todos los responsables de hacer

cumplir la ley, aunado a que otras autoridades que también usan la fuerza para el cumplimiento de sus funciones no cuentan con normativa que las regule, como es el caso de las fiscales,¹⁷⁹ las migratorias y las que son responsables de la seguridad nacional (CISEN).

La situación empeora si se considera que las corporaciones de seguridad privada con registro federal, también adolecen de una regulación adecuada sobre el uso de la fuerza y las armas de fuego.

Los principios de actuación para el personal operativo de dichas empresas se contienen en la Ley Federal de Seguridad Privada¹⁸⁰ y en su Reglamento.¹⁸¹

El artículo 32 fracción X de la Ley Federal de Seguridad Privada como el artículo 27 de su Reglamento, establecen la obligación de abstenerse de inferir, tolerar o permitir actos de tortura, malos tratos, actos crueles, inhumanos o degradantes, aun cuando se trate de una orden superior o se argumenten circunstancias especiales, tales como amenazas a la seguridad pública, cuya inobservancia dará lugar a la aplicación de las sanciones previstas en el Reglamento Interior de Trabajo, Manual o Instructivo operativo aplicable, con independencia de las demás responsabilidades jurídicas que su conducta pudiera generar, tanto para el personal operativo, como para el Prestador de Servicios.

El artículo 27 mencionado, reitera la obligación del personal operativo de las empresas privadas de seguridad de respetar los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los Tratados Internacionales, abstenerse de toda arbitrariedad y

¹⁷⁹ El artículo 3º último párrafo del REGLAMENTO INTERIOR DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de agosto de 2015, textualmente dispone: *“El personal adscrito al Servicio de Administración Tributaria, en términos de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos y demás disposiciones jurídicas aplicables, podrá ser autorizado para portar armas en el ejercicio de las facultades que tenga conferidas; asimismo, cuando con motivo del ejercicio de dichas facultades el mencionado personal autorizado practique alguna detención o advierta la comisión de una probable conducta delictiva, deberá adoptar las medidas conducentes conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las disposiciones aplicables en materia de detención, uso de la fuerza y, en particular, de protección a los derechos humanos que correspondan.”*

¹⁸⁰ LEY FEDERAL DE SEGURIDAD PRIVADA, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 17 de octubre de 2011.

¹⁸¹ REGLAMENTO DE LA LEY FEDERAL DE SEGURIDAD PRIVADA, publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 18 de octubre de 2011.

violencia injustificada, y utilizar sus facultades y medios disponibles con congruencia y proporcionalidad, recurriendo como última opción, al uso de la fuerza, y las armas de fuego, además de solo portar aquellas que se encuentren amparadas en la licencia particular otorgada al Prestador de Servicios.

Por lo anterior consideramos apremiante y necesaria la expedición de una Ley General sobre Uso de la Fuerza y Armas de Fuego, vinculante para todas las instituciones federales de policía y fuerzas armadas, corporaciones de seguridad de las entidades federativas y municipios, que sea aplicable también a las empresas de seguridad privadas.

5.5 Legislación que regula el Uso de la Fuerza Pública y las Armas de Fuego en las entidades federativas

La experiencia en algunas entidades federativas sobre la regulación de las armas de fuego y el uso de la fuerza legítima demuestra que su diseño debe ser resultado de un amplio consenso social y que la evaluación igualmente debe estar al margen de intereses políticos.

Casi todas las entidades federativas que lograron publicar legislaciones en la materia, han debido suspender su aplicación ante los señalamientos de la sociedad civil de ser medios transgresores de los derechos humanos con un costo político importante. En razón de ello otras entidades han optado por no legislar o mantener solo algunas referencias y directrices genéricas.

Nuevamente en estos casos se impone la necesidad de contar con un Ombudsman Policial, que participe en el diseño de mejores instrumentos y logre conciliar los distintos actores y detractores.

Es mejor tener leyes sobre el uso de la fuerza legítima y de las armas de fuego que no tenerlas, y es absolutamente irresponsable dotar a las y los policías de instrumentos letales y no letales sin capacitación previa, pero peor aún sin un marco normativo y protocolos de actuación de referencia, situación que viola también sus propios derechos humanos dejándolos a su libre albedrío, expuestos a que cualquier situación accidental o incluso necesaria, sea estimada como abuso de autoridad, sancionándoles por presiones políticas y no conforme a derecho.

En México existen pocos ordenamientos específicos a nivel local, que regulen de manera amplia y especializada el uso legítimo de la fuerza, algunas entidades no cuentan con ningún tipo de ordenamiento específico lo que favorece las violaciones a los derechos humanos. En algunos casos ante la ausencia de leyes específicas, se plantean directrices, lineamientos o protocolos que no cumplen con los extremos necesarios.

Aguascalientes lo regula a través de las Directrices que deberán observar los Agentes de la Policía Ministerial de dicha entidad, contenidas en el Acuerdo 07/2014 publicado en el Periódico Oficial del 6 de noviembre de 2014; Baja California y Baja California Sur no tienen legislación alguna; Campeche, no cuenta con normatividad al respecto; la Ciudad de México, antes Distrito Federal, tiene la que constituye la primera ley sobre la materia en nuestro país, y data del 22 de abril de 2008 y sobre la cual, profundizamos en su análisis más adelante.

Coahuila tampoco ha elaborado ninguna ley; Colima igualmente no posee ordenamiento específico. Chiapas aprobó un Código del Uso de la Fuerza Legítima, el 15 de mayo de 2014 y casi 70 días después, el 11 de agosto del mismo año la abrogó ante los ataques de diversas organizaciones en el sentido de que aparentemente adolecía de controles y violentaba derechos humanos, también fue conocida como “Ley Garrote”; Chihuahua cuenta con un Protocolo General para el

Uso de la Fuerza para los integrantes de las Instituciones Policiales de la Fiscalía General del Estado publicada en el Periódico Oficial del 22 de julio de 2015; Durango no tiene legislación especializada; Guanajuato, no ha legislado la materia; Guerrero publicó el Acuerdo 002/2011 de la Unidad de Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos, en el cual se contienen los Lineamientos sobre uso de la fuerza y armamento oficial de la policía estatal, el 29 de abril de 2011.

Hidalgo, dentro de su Ley de Seguridad Pública del 1º de diciembre de 2008, tiene en su Título Cuarto, Capítulo II, denominado de las Reglas para el Empleo de la Fuerza y Uso de las Armas de Fuego, once artículos; Jalisco, ha discutido varios proyectos pero ninguno se ha aprobado; el Estado de México recientemente publicó la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública de fecha 17 de marzo de 2016, conocida también como “Ley Atenco”; Michoacán, pese a los altos niveles de violencia generados por los carteles de la droga, no cuenta con una ley específica; Morelos sí tiene una Ley particular que data del 26 de marzo de 2014; Nayarit, ha discutido varios proyectos sin aprobar ninguno; Nuevo León asimismo a conocido de proyectos pero sin concretarlos.

Oaxaca publicó su ley el 22 de noviembre de 2011; Puebla publicó su ley el 19 de mayo de 2014, también conocida como “Ley Bala” suspendida luego de los acontecimientos de Chalchihuapan donde accidentalmente un menor perdió la vida, aparentemente por el golpe de un objeto, hasta la fecha indeterminado y en el contexto que se comentan más adelante.

Querétaro no ha publicado ley alguna sobre este tópico; Quintana Roo tiene una ley de Cultura Cívica del 24 de marzo de 2014, en la cual autoriza el uso de la fuerza en contra de protestas o manifestaciones cuando se altera el funcionamiento de las instituciones que prestan algún servicio, la paz, la tranquilidad, de la o las comunidades, o se impide el normal desarrollo de las actividades de los demás habitantes o sus derechos humanos, o profieren injurias, o se hace uso de violencia o de amenazas para intimidar u obligar a que alguna autoridad resuelva en el sentido

que se deseen los manifestantes. También cuando se bloquean espacios públicos con valor histórico, cultural, turístico o arquitectónico.

San Luis Potosí, publicó su ley respectiva en el Periódico Oficial del 23 de mayo de 2015, Sinaloa, adolece de legislación; Sonora también carece de ley *ex profeso*; Tabasco en el Título Séptimo de su ley de Seguridad Pública prevé en cinco artículos unas disposiciones generales sobre el uso de la fuerza, y en su artículo 72 establece que los cuerpos de seguridad pública deberán elaborar el reglamento, los procedimientos, manuales y mecanismos de control correspondientes; Tamaulipas no tiene una ley especial; Tlaxcala adolece de ley en la materia; Veracruz, en el Título Tercero de su Ley 553 del Sistema Estatal de Seguridad Pública, relativo a las disposiciones comunes a los integrantes de las instituciones de seguridad pública, en el apartado de las obligaciones y sanciones de los integrantes de las instituciones de seguridad pública contiene un capítulo del Uso de la Fuerza pública con once artículos; Yucatán no cuenta con la ley respectiva.

Zacatecas en su ley de instituciones policiales de la Secretaría de Seguridad Pública, del 23 de abril de 2015, dedica el Título Séptimo al Uso de la Fuerza, se trata de un buen instrumento, pues va más allá de simples directrices o disposiciones generales, ya que abarca desde la definición y principios, el empleo y necesidad de la fuerza, los objetivos y niveles del uso de la fuerza, el registro, portación y empleo de las armas de fuego, el uso racional y proporcional de la fuerza y de las armas, los informes en el uso de la fuerza, el turno a la unidad de asuntos internos, la preservación de los hechos, la adopción de medidas, las obligaciones en el Uso de la Fuerza, equipamiento y capacitación, emisión de protocolos, certificación, armamento letal, equipo y armas no letales, uso de inmovilizadores, así como el uso legítimo de la fuerza en casos de detención.

En relación a las leyes de la Ciudad de México y Puebla hacemos un análisis mayor, en razón de su importancia:

La Ley que Regula el Uso de la Fuerza de los Cuerpos de Seguridad Pública del Distrito Federal, ahora Ciudad de México,¹⁸² fue el primer instrumento jurídico en México, armonizado con los Principios Básicos de las Naciones Unidas sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, en reglamentar los extremos del uso legítimo de la fuerza por parte de los servidores públicos responsables de la seguridad pública en el cumplimiento de sus funciones de la salvaguarda de las personas, sus bienes, derechos, libertades, paz pública así como para prevenir infracciones y delitos.

Se trata de una ley que se adelanta a la reforma al Sistema de Justicia Penal y sin embargo, no se contrapone al mismo.

Dicha ley define al policía como quien tenga ese carácter mediante nombramiento o instrumento jurídico equivalente que sea parte de los cuerpos de seguridad pública, que son la Policía Preventiva, la Policía Complementaria y la Judicial del Distrito Federal, hoy Ciudad de México, y que desempeñe funciones policiales vinculadas operativamente a la seguridad pública.

Esta ley define como Uso Legítimo de la Fuerza la aplicación de técnicas, tácticas y métodos, de sometimiento sobre las personas, que es la contención que el policía ejerce sobre los movimientos de una persona, para asegurarla.

Realiza una clasificación de la resistencia en tres tipos: Resistencia Pasiva, Resistencia de una Persona y Resistencia Agravada. En el primer supuesto una persona se niega a obedecer las órdenes legítimas comunicadas por un policía plenamente identificado, de manera directa; en el segundo caso la persona realiza acciones u omisiones con el fin de provocar lesiones a sí mismo, a un tercero o a un policía, dañar bienes propios o ajenos, o bien evadir su detención y en la tercera hipótesis las acciones u omisiones se traducen en una agresión real, actual o inminente, sin respeto a la vida propia, de terceros o del policía, para impedir ser detenido.

¹⁸² LEY QUE REGULA EL USO DE LA FUERZA DE LOS CUERPOS DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, del 22 de abril de 2008.

De igual manera, distingue las armas en incapacitantes, armas letales y armas de fuego. Las primeras son aquellas utilizadas para detener a una persona; las segundas las que ocasionan lesiones graves o la muerte, y el tercer grupo, las autorizadas para el uso de las fuerzas de seguridad pública de conformidad con la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos y su Reglamento.

Cabe destacar que la ley que regula el uso de la fuerza de los cuerpos de seguridad pública del Distrito Federal, hoy de la Ciudad de México, contempla varios derechos humanos específicos de los policías:

El primero grupo de derechos humanos policiales se encuentra contenido en el artículo 3º que literalmente dispone:

Artículo 3º: “Todo policía tiene derecho a la protección de su vida e integridad física, al respeto a su dignidad como ser humano y autoridad, por parte de sus superiores y de la ciudadanía. Además, desempeña un papel fundamental en la protección al derecho a la vida, la libertad y la seguridad de las personas, por lo que es obligación de la Administración Pública del Distrito Federal, proporcionarle, la atención médica, psicológica y jurídica, que en su caso, requiera.”

El segundo grupo de derechos aparece textualmente en el artículo 4º, el cual señala:

Artículo 4º: “La Secretaría de Seguridad Pública, la Procuraduría de Justicia y las Delegaciones Políticas están obligadas a contratar los servicios profesionales de personas morales especializadas para brindar apoyo, asesoría y representación jurídica a los policías que por motivo del cumplimiento de su deber se vean involucrados en averiguaciones previas o en procedimientos judiciales.”

El tercer grupo derechos deviene de lo dispuesto en el artículo 5º de la ley, que dice:

Artículo 5º: *“Los cuerpos de seguridad pública asignarán las armas solamente al policía que hubiere aprobado la capacitación establecida para su uso, y este a su vez, solo podrá usar las armas que le hayan sido asignadas.”*

“A fin de disminuir la necesidad de utilizar armas de cualquier tipo, es obligación de la Administración Pública del Distrito Federal, de conformidad con sus funciones, dotar al policía del equipo necesario para su protección, acorde con la función que desempeña.”

Las y los policías, tienen derecho a proteger su vida, su dignidad, atención médica, psicológica y jurídica, a recibir apoyo, asesoría y representación jurídica por parte de personas morales contratadas por la SSP, la PGJ, y las Delegaciones Políticas o Demarcaciones de la Ciudad de México, derecho a la capacitación sobre las armas que le sean asignadas para su utilización y derecho al equipo necesario para su protección, por ejemplo chalecos blindados, equipo de radio comunicación, cascos, escudos, cámaras fotográficas, entre otros.

Los principios para el uso de la fuerza previstos en dicho ordenamiento son el de legalidad, racionalidad, congruencia, oportunidad y proporcionalidad: El primero implica el apego estricto a la Constitución y a las leyes; el segundo supone la objetividad de las decisiones, es decir valorar las circunstancias, las capacidades propias y del sujeto a controlar, la necesidad, la diferenciación de la fuerza, agotar medios no violentos, y usar las armas solo cuando otros medios sean ineficaces; La congruencia tiene que ver con el equilibrio y relación entre el uso de la fuerza y el daño causado a la persona; la oportunidad requiere la utilización de la fuerza de manera inmediata para neutralizar el peligro o el riesgo inminente contra la integridad de las personas, sus derechos o bienes, libertades, seguridad y paz pública; por lo que hace a la proporcionalidad de la fuerza se trata de que esta sea adecuada y corresponda a la fuerza que se repele.

La ley autoriza el uso de la fuerza en tratándose de personas que se resisten acatar el mandamiento de una autoridad competente o que infringe la ley, ante el

cumplimiento de un deber u órdenes lícitas, para prevenir conductas ilícitas, cuando se protegen bienes jurídicos tutelados por la ley y por supuesto en legítima defensa.

Los niveles para el uso de la fuerza legítima que se contemplan son la persuasión o disuasión verbal, la cual no se considera provocación dolosa, la reducción física de movimientos, uso de armas incapacitantes y uso de armas letales o de fuego, en este último caso cuando la violencia presentada en la resistencia es agravada.

Existen deberes a cargo de los policías, como son no usar la fuerza con fines de venganza, intimidación, tortura, tratos denigrantes, intimidación, también deben los policías avisar a las autoridades competentes cuando alguien resulte lesionado o muera en el enfrentamiento, remitir al detenido inmediatamente a la autoridad competente así como el arma del mismo si acaso la hubiere, colocar esposas o medios autorizados para el aseguramiento, colocar el cinturón de seguridad a una persona detenida y que es trasladada por automóvil u otro medio, informar el motivo de la detención, informar el derecho a permanecer callado, conceder el uso de comunicación con su abogado, entre las más importantes.

En tratándose de meteoros de la naturaleza que pongan en riesgo a la población, la policía al evacuar, debe identificarse y usar los distintos niveles de fuerza, de manera racional, subsidiaria y proporcional, sin llegar a utilizar armas letales.

Las armas letales tampoco se pueden utilizar para dispersar manifestaciones públicas, y solo se puede utilizar armas no letales, cuando la manifestación sea violenta, es decir cuando el grupo se encuentre armado, amenace o incurra en la comisión de delitos, perturben la paz y la seguridad.

La reacción ante las manifestaciones debe ser planeada y determinar el mando responsable, los factores de riesgo, las estrategias en caso de violencia y las tácticas de aislamiento de las personas violentas, protección de terceros, y todas las demás que se estimen necesarias.

De igual manera debe planearse cualquier acción de apoyo a las autoridades administrativas y judiciales, en casos como embargos, lanzamientos, desalojos, previendo el menor daño posible y salvaguardando los derechos y garantías de todas las personas.

Siempre que se use la fuerza deberá rendirse un informe que contenga las circunstancias de modo, tiempo y lugar, los datos de identificación del policía, las personas contra quien o quienes se utilizó la fuerza, el nivel utilizado, las armas utilizadas, los disparos, las lesiones provocadas, entre otros.

La capacitación en el uso de la fuerza, el contenido de la ley y en técnicas de negociación y mediación, comportamiento de multitudes debe ser parte de los planes y programas de estudio de las corporaciones policiales y los policías deben acreditar dichas asignaturas.

Cuando participen varias corporaciones policiales, debe estarse a las bases de coordinación correspondiente, y deberán igualmente determinarse las corporaciones que participan, la autoridad responsable de los operativos, los perímetros de acción de cada uno de ellos, las acciones que se van cumplir,

Por último la ley prevé el pago de daños a las personas que sufran algún uso de la fuerza ilícito y para ello se establece la obligación para las corporaciones policiales de contratar los seguros necesarios para cubrir los daños ocasionados a las personas y a los bienes.

En cuanto a la Ley para proteger los Derechos Humanos y que regula el uso legítimo de la fuerza por parte de los elementos de las Instituciones Policiales del Estado de Puebla,¹⁸³ cabe señalar que la misma fue controvertida desde antes de su publicación por diversas organizaciones civiles y defensoras de los derechos humanos. Los señalamientos hicieron que denostativamente se le conociera como “*Ley Bala*” y

¹⁸³ LEY PARA PROTEGER LOS DERECHOS HUMANOS Y QUE REGULA EL USO LEGÍTIMO DE LA FUERZA POR PARTE DE LOS ELEMENTOS DE LAS INSTITUCIONES POLICIALES DEL ESTADO DE PUEBLA, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Puebla, del 19 de mayo de 2104.

después de los acontecimientos del 9 de julio de 2014, en Chalchihuapan, Puebla, en que se suscitaron enfrentamientos entre fuerzas policiales y manifestantes que bloqueaban una autopista y utilizaban cohetones, bombas Molotov, piedras y palos para obligar a las autoridades a revocar diversas disposiciones relativas al Registro Civil y en la cual accidentalmente perdió la vida un menor de edad, así como en razón de algunos amparos otorgados por Jueces de Distrito en contra de su aplicación, el Gobernador de Puebla, envió el 22 de julio de ese mismo año a las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales, de Procuración y Administración de Justicia, de Derechos Humanos y de Seguridad Pública, una propuesta para derogar dicha ley y solicitar la elaboración de una nueva, situación que a la fecha de la presente investigación, se encuentra pendiente, y no obstante que la ley sigue vigente, el Ejecutivo local ha evitado aplicarla.

En especial se le señaló de ser un instrumento que atentaba contra la libertad de expresión y contra la protesta social, en razón de algunos de sus artículos originales contemplaban disposiciones confusas o ambivalentes, entre las que hay que referir las siguientes:

Entre los cuestionamientos a dicha ley se encontraba la clasificación de las armas no letales fuera de la ley; la catalogación de manifestaciones violentas y pacíficas; el establecimiento de criterios ambiguos y discriminatorios para determinar el tipo de operativo frente a cada manifestación; la poca claridad y contradicción en el tema del uso de armas de fuego en manifestaciones.

Algunos de los artículos cuestionados fueron el 23, fracción V, que señala:

“Art. 23. Se considerarán como armas no letales:”

“ ... ”

“V. Las demás que autorice el Reglamento de la presente Ley y demás disposiciones jurídicas aplicables.”

Al respecto, los cuestionamientos se sustentaron en que la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH) ha establecido que, además de su carácter excepcional,

el uso de la fuerza y la regulación de armas para su utilización en estos casos debe estar establecida en la ley y ser interpretada de manera restrictiva, con pautas suficientemente claras para su utilización. Es decir, cuando la ley remite a un reglamento, se abre un espacio discrecional para las autoridades sobre este tipo de armas, cuando deberían de estar establecidas de manera clara y precisa en la legislación.

En relación con sus artículos 40 y 45 se controversió que los mismos contemplaban de manera general la categoría de “manifestaciones violentas”. Lo cual supuestamente contraviene el principio de discriminación de actos violentos y establecía una medida desproporcional ya que al hacer Uso de la Fuerza en las manifestaciones, las autoridades están obligadas a distinguir entre las personas que ejercen su derecho a manifestarse sin ser una amenaza y aquellas otras personas que por sus acciones son una amenaza inminente para la vida o integridad de terceros. Por ello el estándar prohíbe generalizar y catalogar a una manifestación por los actos de algunas personas que participan en ella. Las autoridades deben determinar qué personas llevan a cabo acciones que exceden el ejercicio legítimo de sus derechos y actuar en consecuencia respetando a sus derechos humanos.

Respecto del 42 de la ley poblana se le acusó de introducir el término de factores de riesgo, como un elemento que las autoridades deberán tomar en cuenta al momento de realizar sus operativos frente a las manifestaciones.

En efecto, en las fracciones III y IV de dicho artículo se anota:

“Artículo 42.- De manera enunciativa, se consideran factores que deben ser tomados en cuenta en los operativos:

“...”

“III. El fin que persigue la manifestación, ya sea de confrontación o mera manifestación de ideas;”

“IV. Los aspectos socioeconómicos o políticos imperantes en el momento de la manifestación.”

Ciertamente el término “factores de riesgo” es ambiguo, y por ende podría utilizarse para justificar los operativos sin especificar sus implicaciones, es decir las autoridades cuentan con un espacio amplio interpretación, lo que a su vez sería posiblemente utilizado para limitar las manifestaciones. Los estándares internacionales prohíben las restricciones a la libertad de expresión que son ambiguas o vagas, por considerar que pueden ser utilizadas para cometer arbitrariedades y porque restringen de manera ilegítima este derecho.

Aunado a lo anterior al considerar como “factor de riesgo” los aspectos socioeconómicos o políticos, además de mantener la ambigüedad, permite dar un trato diferenciado al ejercicio de los derechos, dependiendo del contenido de la protesta, violando el derecho a la no discriminación, en otras palabras, se abre la posibilidad de que una manifestación cuya demanda sea de un contenido socioeconómico particular, sea tratada de manera distinta a otra, así también se brinda un trato distinto a protestas según sus contenidos políticos.

Los críticos de la ley señalaron la contradicción al artículo 1º constitucional, párrafo quinto, que prohíbe toda discriminación motivada por la condición social, opiniones o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Quizá la crítica más importante fue al artículo 46 de la ley porque si bien prohibía el uso de armas de fuego para la dispersión de manifestaciones, también señalaba que: *“se dotarán a los elementos de los cuerpos policiales, de los distintos tipos de armas, municiones y equipo adecuado de modo que puedan hacer un uso diferenciado de la fuerza, así como de armas de fuego; éstas últimas atendiendo a lo dispuesto en el artículo 11 de esta Ley”.*

En efecto dicha disposición era confusa ya que si bien prohibía también posibilitaba hacer uso de armas de fuego de manera letal en las mismas situaciones que se pretendía evitar. Finalmente esta última parte fue corregida antes de la entrada en vigor para quedar:

“Artículo 46.- Queda prohibido el uso de armas de fuego para la dispersión de manifestaciones. Se deberán observar los protocolos especializados correspondientes.”

Como se puede apreciar de lo anterior a nivel local se han llevado a cabo importantes avances para regular el uso legítimo de la fuerza, sin embargo la falta de un consenso político y social ha sido motivo de inconformidades al grado de dar marcha atrás.

5.6 Uso arbitrario de la fuerza: Violaciones de Lesa Humanidad

Cuando los principios de legalidad, racionalidad, necesidad, proporcionalidad, que rigen el uso de la fuerza, no se observan, su utilización se vuelve arbitraria.

La llamada “brutalidad policial”, precisamente es un uso ilegal del monopolio de la fuerza del Estado, y sus peores expresiones son la tortura, la desaparición forzada las ejecuciones extrajudiciales y sumarias, que constituyen violaciones de lesa humanidad, porque a todos los seres humanos lesiona tan deleznable conductas.

El Ombudsman Policial deberá realizar una ardua labor para concientizar sobre la prevención y erradicación de las peores formas de abuso policial: la tortura, las ejecuciones arbitrarias y las desapariciones forzadas y recomendar las sanciones no solo de los autores materiales sino de los superiores que las ordenan.

La Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura¹⁸⁴ reglamentaria de los artículos 20, Apartado B, fracción II, así como del 22 primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala textual en su artículo 3º que:

“Comete el delito de tortura el servidor público que, con motivo de sus atribuciones, inflija a una persona dolores o sufrimientos graves, sean físicos o psíquicos con el fin de obtener, del torturado o de un tercero, información o una confesión, o castigarla por un acto que haya cometido o se sospeche ha cometido, o coaccionarla para que realice o deje de realizar una conducta determinada.”

“No se considerarán como tortura las molestias o penalidades que sean consecuencia únicamente de sanciones legales, que sean inherentes o incidentales a éstas, o derivadas de un acto legítimo de autoridad.”

La misma ley en su artículo 5o, hace extensiva la responsabilidad a los particulares contemplando las mismas penas a quienes la cometan con la aquiescencia de alguna autoridad.

No se consideran excluyentes de responsabilidad la inestabilidad política interna, la urgencia en las investigaciones, la orden de un superior jerárquico o de cualquier otra autoridad, o cualquier otra circunstancia.

Cuando una persona es detenida y se encuentra sometida a la autoridad, es muy vulnerable, por ello aún y cuando se trate de delincuentes no debe infligirse tortura o malos tratos a ninguna persona, de ahí la importancia de capacitar a los cuerpos policiales, custodios y aquellos servidores públicos que intervienen en derechos humanos a fin de prevenir la tortura por comisión o por omisión.

La salvaguarda prevista tanto en los instrumentos internacionales como en la legislación nacional contra la tortura es la disposición de que ninguna confesión o

¹⁸⁴ LEY FEDERAL PARA PREVENIR Y SANCIONAR LA TORTURA, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 27 de diciembre de 1991.

información obtenida mediante por medio de la tortura sirve de prueba lícita, como tampoco si la declaración o confesión se llevó a cabo sin la presencia del abogado o representante legal del interrogado.

En cuanto a la reparación del daño, los responsables deben cubrir, dice la ley, los gastos de asesoría legal, médicos, funerarios, de rehabilitación o de cualquier otra índole, en que hayan incurrido la víctima o sus familiares, como consecuencia del delito. Asimismo, estará obligado a reparar el daño y a indemnizar por los perjuicios causados a la víctima o a sus dependientes económicos, en los casos de pérdida de la vida, alteración de la salud, pérdida de la libertad, pérdida de ingresos económicos, incapacidad laboral, pérdida o el daño a la propiedad y menoscabo de la reputación.

La Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes de las Naciones Unidas,¹⁸⁵ está basada en el artículo 5 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y el artículo 7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que proclaman que nadie será sometido a tortura ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, así como la Declaración sobre la Protección de Todas las Personas contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, del 9 de diciembre de 1975.

El Informe sobre el Estado del Marco Normativo y la Práctica de la Tortura en México, presentado ante el Sr. Juan Méndez, Relator Especial sobre la Tortura de la Organización de las Naciones Unidas, en su visita a México de fecha 29 de abril del 2014, elaborado por el Instituto para la Seguridad y la Democracia, A.C. (INSYDE), la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A.C. (CMDPDH), y la Comisión Ciudadana de Derechos Humanos del Noroeste A.C. (CCDH), señala que la impunidad judicial del delito de tortura es del 100% ya que con base en información obtenida por solicitudes de acceso a la información, desde 2006 a la fecha del informe, únicamente 12 personas han sido consignadas por el delito de tortura y hasta esa fecha, no existían sentencias en materia de tortura en el fuero

¹⁸⁵ Adoptada y abierta a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 39/46, de 10 de diciembre de 1984, entró en vigor el 26 de junio de 1987.

federal, aunque distintas organizaciones e instituciones oficiales han registrado números significantes de quejas

El mismo documento señala que en su visita a México en 2008, el Subcomité para Prevenir la Tortura de la ONU, recomendó al Estado armonizar la legislación sustantiva sobre tortura adoptando como estándar de referencia la definición prevista en la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura (CIPST), ya que hay numerosos elementos en la legislación federal vigente que son incompatibles con la definición de la CIPST. El informe de las organizaciones de la sociedad civil señaladas, indica que la inadecuación consiste en:

- La Persistencia del requisito de gravedad de los dolores o sufrimientos infligidos;
- La Persistencia de la finalidad específica de obtener información o confesiones, castigar o coaccionar a la víctima;
- La Ausencia de reconocimiento de conductas que, aunque no provoquen dolores o sufrimientos, impliquen un menoscabo a la dignidad de la persona o a su integridad física o psicológica.

De igual manera se anota en el informe referido que no obstante que la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, establece en su artículo 40 fracción XIX, la obligación de las autoridades policiales y ministeriales a mantener un Registro Administrativo de Detenciones, a la fecha no existen pautas comunes de coordinación, diseño y ejecución de los registros entre las instancias policiales federales y locales, ni mucho menos la posibilidad de que familiares u otras personas interesadas puedan tener acceso a información que sirva al propósito de conocer las condiciones de modo, tiempo, lugar y circunstancia en que se realizó la detención, el lugar en que se encuentra la persona o si se le practicó un examen médico rutinario y cuáles fueron sus resultados, lo que propicia espacios de oportunidad para la comisión de la tortura, lo mismo acontece con las figuras del arraigo, el cateo y la prisión preventiva las cuales son las técnicas de investigación criminal más recurridas en México para el combate al crimen organizado.

Ante las conclusiones del Relator Especial contra la Tortura de las Naciones Unidas Juan Méndez, contenidas en su informe sobre México, presentado el 9 de marzo de 2015, al Consejo de Derechos Humanos de la ONU, en el cual señaló la práctica reiterada y sistemática de la tortura en nuestro país, el gobierno mexicano, en consecuencia, rechazó su visita de seguimiento en el año 2016, supuestamente por motivos de agenda.¹⁸⁶

El gobierno mexicano, en reiteradas ocasiones ha intentado negar el problema de la tortura, la Cancillería Mexicana expresó que el Relator solo había documentado 14 casos, incluso renombrados diplomáticos mexicanos intentaron ocultar o minimizar el flagelo ante la opinión internacional, al hacer afirmaciones completamente erráticas como las del Embajador de México en Austria, concurrente ante Eslovaquia y Eslovenia y Representante Permanente ante los Organismos Internacionales con sede en Viena, Luis Alfonso de Alba¹⁸⁷ embajador de México ante la Organización de Estados Americanos el 26 de mayo de 2016, en el Wilson Center de la Ciudad de Washington D.C. donde expresó:

“En nuestro país hay gente, como yo, que piensan que toda declaración obtenida mediante la tortura anula el proceso [judicial],” dijo Alonso de Alba. “Pero eso – y quiero destacar esto – que no significa que la persona es inocente. Lo que significa que tenemos que hacer de nuevo el proceso y, en algunos casos, evidentemente, se liberará esa persona porque no hay pruebas contra él, salvo lo que se extrae a través de la tortura.”

¹⁸⁶GÓMEZ Quintero, Natalia, <<Niegan Visita a Relator de Tortura de la ONU>> en *El Universal*, Nación, Política, México, <<http://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/politica/2016/03/26/niegan-visita-relator-de-tortura-de-la-onu>> fecha de consulta [16 julio de 2016]

¹⁸⁷ PLANAS, Roque, <<No porque alguien resulte torturado, va a ser inocente: Embajador de México ante la OEA>> en *Sin Embargo/The Huffington Post*, sección México, mayo 26 de 2016, <<http://www.sinembargo.mx/26-05-2016/1665312>> fecha de consulta [20 de julio de 2016].

De igual manera las afirmaciones del 26 de marzo de 2015, del Embajador Juan Manuel Gómez Robledo¹⁸⁸ Subsecretario para Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos, de la Secretaría de Relaciones Exteriores, en las administraciones de los Presidentes Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto y quien a la fecha de la presente es Embajador de México en Francia, en el sentido de que “*en México la tortura no es sistemática y generalizada*”, contrariando las conclusiones del Relator de Naciones Unidas especializado en Tortura, Juan Méndez, las cuales además calificó de irresponsables y poco éticas. No obstante ello, y ante las sólidas evidencias de múltiples casos de tortura en nuestro país, tuvo que retractarse y ofrecer disculpas.

También de sorprender fueron las declaraciones del propio Ombudsman Nacional, Luis Raúl González Pérez¹⁸⁹ quien a pregunta de si en México la tortura era generalizada o no, respondió literalmente que: “desde cifras que tiene la CNDH, pero son las cifras que tiene la CNDH nada más, digamos que yo no podía estar en esa concordancia”, sin aportar las cifras que tiene el organismo y sin considerar que el Relator de Naciones Unidas se basó, entre otras fuentes, en las 11,608 quejas por tortura que entre 2006 y 2014 recibió la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, lo que demuestra que los tres funcionarios intentaron, infructuosamente, defender al gobierno.

No obstante que se han hecho esfuerzos importantes para atender las recomendaciones de los mecanismos internacionales así como del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura que recae en la Tercera Visitaduría de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, incluida la aplicación del Diagnóstico Físico Sicológico de la Tortura o Protocolo de Estambul, en todos los casos, lo cierto es que su utilización es prácticamente nula y es uno de los múltiples elementos de la

¹⁸⁸ GARCÍA Hernández, Juan Luis, << Gómez Robledo, garrote contra Relator de ONU sobre Tortura, se disculpa y listo: va a Francia>> en *Sin embargo*, sección México, 15 de diciembre de 2015, <http://www.sinembargo.mx/15-12-2015/1578000> fecha de consulta [28 de julio de 2016]

¹⁸⁹ ARISTEGUI NOTICIAS (Redacción), <<Hay que atender las recomendaciones del Relator de la ONU sobre tortura: CNDH>> en *Aristegui Noticias*, México, 8 de abril de 2015, visible en <<http://aristeguinoticias.com/0804/mexico/hay-que-atender-las-recomendaciones-del-relator-de-la-onu-sobre-tortura-cndh/>> fecha de consulta [2 de mayo de 2015].

impunidad, sumado a la corrupción, reclasificación del delito de tortura en otros, encubrimiento de los perpetradores, por mencionar algunas.

En cuanto al delito y violación a derechos humanos consistente en la Desaparición Forzada de Personas, el Código Penal Federal señala en su artículo 215 A, que:

“Comete el delito de desaparición forzada de personas, el servidor público que, independientemente de que haya participado en la detención legal o ilegal de una o varias personas, propicie o mantenga dolosamente su ocultamiento bajo cualquier forma de detención.”

Con independencia de lo anterior el 10 de julio de 2015, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma constitucional al artículo 73 respecto de las facultades del Congreso para legislar en la materia, de ahí que existan diversos proyectos de Ley General contra la Desaparición Forzada, tanto del Ejecutivo Federal como de otros partidos políticos y organizaciones de la sociedad civil, que se espera sea dictaminada en 2016, y la cual contendrá criterios de prevención, investigación, persecución y criterios para su sanción, así como para la protección y asistencia a las víctimas y testigos.

Por su parte, la Organización de las Naciones Unidas, creó la Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas la cual entró en vigor el 23 de diciembre de 2010, en la que se contempla la figura del Comité contra las Desapariciones Forzadas o Involuntarias, compuesto por 10 expertos que tienen como objetivo examinar informes realizados por los estados que han ratificado la convención, buscar y encontrar personas desaparecidas (procedimiento internacional de habeas corpus), recibir denuncias individuales e interestatales (los Estados Parte deben reconocer expresamente la competencia de este Comité en este sentido), realizar visitas al país en cuestión (con previa autorización del Estado), e informar a la Asamblea General de las Naciones Unidas, a través del Secretario General, acerca de la existencia de una práctica de desapariciones extendida y sistemática en el territorio de un Estado Parte.

La Convención define las Desapariciones Forzadas o Involuntarias a partir de los siguientes criterios:

- La privación de libertad contra la voluntad de la persona interesada.
- La participación de agentes gubernamentales, al menos indirectamente por aquiescencia.
- La negativa a revelar la suerte o el paradero de la persona interesada.

Asimismo por resolución N° 20 (XXXVI) de 29 de febrero de 1980, y A/HRC/RES/27/1, se estableció el Grupo de Trabajo para examinar cuestiones relativas a desapariciones forzadas o involuntarias, cuyas funciones consisten en ayudar a investigar el paradero de las personas desaparecidas sobre bases humanitarias enlace entre las familias de las personas desaparecidas y los gobiernos para resolver las denuncias respectivas.

En 2015, el Comité de la ONU contra las Desapariciones Forzadas recomendó al Estado Mexicano diversas acciones en la materia, derivado de lo que estimó un contexto de desapariciones generalizadas en la mayor parte del nuestro país.

Por supuesto el Comité hizo referencia al grave caso de los 43 estudiantes desaparecidos, de la Escuela Normal Rural “Isidro Burgos”, en Ayotzinapa, Guerrero, y sugirió al Estado Mexicano, conformar una Fiscalía Especializada así como llevar un Registro Nacional Único de Personas Víctimas de Desaparición Forzada, ya que desde que desaparece el Registro Nacional de Personas Extraviadas de la otrora Secretaría de Seguridad Pública,¹⁹⁰ no se ha conformado algún mecanismo eficaz

¹⁹⁰ La LEY DEL REGISTRO NACIONAL DE DATOS DE PERSONAS EXTRAVIADAS O DESAPARECIDAS, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 17 de abril de 2012, señaló en su artículo Tercero Transitorio que *“El Secretariado Ejecutivo deberá de tomar las medidas necesarias para migrar la información de todas las bases de datos y registros oficiales que contengan información relacionada con personas extraviadas o desaparecidas al Centro Nacional de Información del Sistema Nacional de Seguridad Pública.”* En consecuencia la otrora Secretaría de Seguridad Pública envió la información contenida en el Registro Nacional de Personas Extraviadas (RENPE) que operaba antes de la ley; de la misma manera la Procuraduría General de la República remitió la información relativa a las personas no localizadas, y por su parte la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y otros registros estatales hicieron lo propio, sin embargo a la fecha de la presente, el Registro Nacional de Datos

para esos fines, asimismo se solicitó al gobierno mexicano redoblar los esfuerzos para prevenir e investigar las desapariciones de migrantes que cruzan el territorio mexicano.

Respecto de las ejecuciones extrajudiciales,¹⁹¹ el tipo penal consiste en el homicidio intencional y doloso de una o más personas por parte de un servidor público y es también una de las cuestiones consideradas violaciones graves y de lesa humanidad a los derechos humanos, cuyas víctimas son protegidas por el Derecho Internacional Humanitario.

Este tipo de ilícito y violación grave de los derechos humanos se actualiza cuando no se lleva a cabo en razón de la legítima defensa, el combate en el contexto de un conflicto armado, o atendiendo al uso legítimo, racional, necesario y proporcional de la fuerza o bien por imprudencia, impericia, negligencia o violación del orden jurídico.

Los Estados están obligados a prevenir y prohibir a los servidores públicos las ejecuciones extralegales y proteger a las personas en riesgo.

En el año de 2014 el Relator Especial sobre las Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias de la Organización de las Naciones Unidas presentó ante el Consejo de Derechos Humanos en Ginebra, el informe sobre su visita oficial a México, llevada a cabo entre el 22 de abril y el 2 de mayo de 2013.

de Personas Extraviadas o Desaparecidas (RNPED) no contiene la información de todo el país actualizada. Es un instrumento que solo es estadístico y no una herramienta de investigación para la localización y esclarecimiento de ilícitos como el secuestro, las personas "levantadas", las desapariciones forzadas, las personas extraviadas o no localizadas, migrantes desaparecidos, tampoco prevé la "Alerta Amber", y no tiene vínculos documentales o electrónicos con los Servicios Forenses de cada entidad federativa, para la identificación a distancia de cadáveres no identificados, aunado a que no permite recibir pistas por parte de la sociedad, subir retratos hablados o fotografías, no cruza su información con otras bases criminales, no tiene campos para registrar ADN o hacer identificaciones antropométricas, y está disponible para consulta por parte de la policía sino mediante mandamiento de autoridad competente, cuestiones que ya se llevaban a cabo, con antelación, aún antes de la actual ley.

¹⁹¹ Los PRINCIPIOS RELATIVOS A UNA EFICAZ PREVENCIÓN E INVESTIGACIÓN DE LAS EJECUCIONES EXTRALEGALES, ARBITRARIAS O SUMARIAS fueron adoptados por el Consejo Económico y Social de la ONU, en su Resolución 1989/65, del 24 de mayo de 1989.

En dicho informe el Estado Mexicano reconoce 70,000 homicidios intencionales, cometidos entre 2006 y 2012, en el contexto del combate a la delincuencia organizada, sin embargo múltiples casos se consideran ejecuciones extrajudiciales, porque fueron perpetradas por agentes del Estado, de manera arbitraria, sin procedimientos adecuados de investigación y deslinde de responsabilidades o juicios imparciales.

Con base en 31 casos, el informe mencionado estableció como constantes las amenazas de muerte y la muerte de personas detenidas; muertes a manos de miembros del ejército, la marina y la policía; uso excesivo de la fuerza por agentes de las fuerzas del orden; muertes durante manifestaciones de protesta; muertes a manos de supuestos miembros de grupos armados ilegales, y desapariciones forzadas, torturas y detenciones arbitrarias causantes de muerte.

El informe del Relator mencionado señala que solamente entre el 1% y 2% de los homicidio violentos derivados de la lucha contra las drogas se sanciona mediante sentencia condenatoria, por lo que también la impunidad es sistemática, aunado a que no se conocen sentencias respecto la *“Guerra Sucia”*, ni de las muertes de migrantes, ni de los asesinatos de 545 internos de centros reinserción social.

El informe en cuestión menciona que dos de los factores que han propiciado la violación al derecho a la vida son la jurisdicción militar, y la ausencia de una legislación que regule a nivel federal y en toda la República, el uso de la fuerza letal, por lo que se requiere una ley que regule el uso de la fuerza, que contenga los parámetros de su uso, un sistema de información y de rendición de cuentas en caso del uso indebido de la fuerza.

Al respecto es importante señalar que el artículo 21 constitucional, décimo párrafo señala que las instituciones de seguridad pública son de carácter civil, por lo que, como mencionamos con antelación al inicio del capítulo tercero de esta investigación, se ha controvertido la participación de las fuerzas armadas en tiempos de paz, en tareas de apoyo a las autoridades civiles para enfrentar a las organizaciones delincuenciales. Sin embargo con base en lo dispuesto por el artículo 89 fracción VI

de la propia Constitución se ha justificado la constitucionalidad de su intervención, en razón de que entre las facultades del Presidente de la República se encuentran las de disponer de la totalidad de la fuerza armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior, aunado al criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el mismo sentido y que transcribimos en el capítulo antepasado.

Con base en lo expuesto, podemos afirmar que aún falta legislación especializada, capacidad técnica y voluntad política para prevenir, investigar y sancionar el uso ilegítimo de la fuerza, en especial la tortura, las desapariciones forzadas y las ejecuciones extrajudiciales.

Los esfuerzos realizados por algunas dependencias como el “Dictamen Médico/Psicológico Especializado para Casos de Posible Tortura y/o Maltrato”¹⁹² elaborado por la Procuraduría General de la República, publicado mediante Acuerdo de esa institución bajo el número A/057/2003 y que es la adaptación mexicana oficial del “Protocolo de Estambul”, también conocido como “Manual de Investigación y Documentación Eficaces de la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes”,¹⁹³ como parte de los procedimientos para la investigación, preservación de las pruebas, exámenes médicos, desarrollo de entrevistas y evaluación de pruebas en los casos en que se presuma tortura, y por otra parte, del “Protocolo Modelo para la Investigación Forense de Muertes Sospechosas de haberse producido por Violación de los Derechos Humanos”,¹⁹⁴ elaborado con Asistencia Técnica de la Oficina del Alto

¹⁹² DICTAMEN MÉDICO/PSICOLÓGICO ESPECIALIZADO PARA CASOS DE POSIBLE TORTURA Y/O MALTRATO, (A/057/2003) Procuraduría General de la República, México 2003.

¹⁹³ MANUAL DE INVESTIGACIÓN Y DOCUMENTACIÓN EFICACES DE LA TORTURA Y OTROS TRATOS O PENAS CRUELLES, INHUMANOS O DEGRADANTES, (Protocolo de Estambul) adoptado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, creado por más de 75 expertos en leyes, salud y derechos humanos de más de 40 organizaciones especializadas, en especial el Consejo Internacional de Rehabilitación de las Víctimas de Tortura, *Human Rights Foundation of Turkey* (HRFT) y *Physicians for Human Rights* (PHR USA).

¹⁹⁴ PROTOCOLO MODELO PARA LA INVESTIGACIÓN FORENSE DE MUERTES SOSPECHOSAS DE HABERSE PRODUCIDO POR VIOLACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

Comisionado para los Derechos Humanos, así como por el Equipo Argentino de Antropología Forense y el Instituto Nacional de Medicina Legal de Portugal, han sido insuficientes y el uso arbitrario de la fuerza en estas variables, lamentablemente continúa siendo utilizado.

CAPÍTULO VI

ACCESIBILIDAD A LAS ARMAS DE FUEGO Y VIOLENCIA

6.1 El derecho humano a la posesión y portación de armas

Poseer y/o portar armas, siempre ha sido materia de discusión y por ende históricamente se han procurado formas de regular, prohibir o permitir ambas conductas.

Tema complejo presente en la historia de todas las sociedades, tanto para armas de fuego como para las armas blancas, las prohibiciones, de hecho dieron origen a las artes marciales.

Es claro que los Estados no pueden garantizar la seguridad de todas las personas, en todas partes, por ello los gobiernos han optado por regular los casos en que se permite su utilización, incluso cuando por atentados al honor, a la familia u otros motivos se autorizaban los duelos

El uso de las armas se considera legítimo en dos casos:

- La defensa personal, familiar y del patrimonio de las personas.
- El derecho a derrocar a un gobierno autoritario.

Pero aún y cuando se regulen los supuestos anteriores, siempre existe la posibilidad de que las armas se usen para cometer delitos, sin embargo no reconocer el derecho a poseerlas o portarlas también es objeto de discusión en razón de dejar en estado de indefensión a aquellas y aquellos que en verdad requieran protegerse de una agresión.

Los *“Principios Básicos de las Naciones Unidas sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley”* no son aplicables a civiles, sino solo a servidores públicos, y el numeral 18 de dichos principios señala textualmente que:

“Los gobiernos y los organismos encargados de hacer cumplir la ley procurarán que todos los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley sean seleccionados mediante procedimientos adecuados, posean aptitudes éticas, psicológicas y físicas apropiadas para el ejercicio eficaz de sus funciones y reciban capacitación profesional continua y completa. Tales aptitudes para el ejercicio de esas funciones serán objeto de examen periódico”

El Ombudsman Policial de nuestro estudio, tendría facultades para verificar que las instituciones policiales federales, locales y municipales, así como las empresas de seguridad privada verdaderamente cumplan con los perfiles y cualidades señaladas en dicho precepto y cuenten con la capacitación correspondiente, aunado a los requisitos de establecidos en la Ley de Armas de Fuego y Explosivos y prohibiciones previstas en el Código Penal Federal.

La posesión de armas de fuego es un derecho humano reconocido el artículo 10 de la Ley mencionada con antelación pero restringido a la legítima defensa y seguridad del domicilio. La portación es otro derecho humano que solo se autoriza a aquellas personas o instituciones que lo requieren para su seguridad. En otros países como Estados Unidos la posesión y la portación son parte del mismo derecho humano, contenido en la segunda enmienda de su Constitución, contenida en el *“Bill of Rights.”*

En nuestro país las autoridades que intervienen en la garantía de ese derecho humano son la propia Presidencia de la República a través de la Secretaría de Gobernación y la Secretaría de la Defensa Nacional. En Estados Unidos la Agencia del Alcohol, Armas de Fuego y Explosivos. En otros países son las propias corporaciones de policía las que llevan el registro y control de las armas de fuego.

En Estados Unidos de América el índice de criminalidad es alto, aún y cuando se permita la posesión y portación en muchas entidades, en cambio los países donde la prohibición o restricción es mayor, la incidencia delictiva es menor.

La posesión o portación de armas no es garantía de salvaguarda de la persona y sus bienes, puesto que existen factores que siempre otorgan ventajas a los agresores como la superioridad numérica, la sorpresa, la pericia en el manejo de armas, la potencia y calibre, las emociones, el influjo de drogas, entre otros.

Los constituyentes americanos James Madison y Alexander Hamilton¹⁹⁵ (el primero de ellos cuarto presidente federalista de Estados Unidos de América y el segundo abogado, economista, politólogo, escritor y soldado), fueron los constituyentes que redactaron esos derechos y su motivación.

La justificación se hizo en torno a lo que en Derecho Constitucional o en Ciencia Política se conoce como “*Derecho a la Revolución*”, es decir a la posibilidad de los ciudadanos de usar la fuerza para derrocar a un tirano o gobierno autoritario o corrupto.

En México, se discute si el derecho humano a la revolución se encuentra previsto en el artículo 39 de nuestra Carta Magna, cuando señala:

“*Artículo 39.-*“

“La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.”

En la última parte del artículo anterior, es la que se controvierte, en el sentido de si el constituyente del 17 consagró el derecho a la revolución o no, por lo cual existen posiciones a favor y en contra. Las primeras dan una interpretación amplia, es decir

¹⁹⁵ HAMILTON, Alexander, JAY, John y MADISON, James. *Op cit.* numeral XV (Hamilton).

lato sensu al precepto transcrito y en consecuencia dicho derecho puede ser ejercido a través de medios violentos o no violentos. Quienes están en la posición de que no hay tal derecho a la revolución afirman que el derecho a modificar la forma de gobierno debe darse en el marco de las instituciones políticas y electorales existentes.

En lo particular consideramos que este enunciado constitucional tiene sus antecedentes directos en la misma *ratio* de los federalistas norteamericanos pero ello no es motivo del presente trabajo y lo dejamos para futuras disertaciones.

Las armas en manos de civiles desarticulados representan riesgo bajo para las fuerzas armadas o policiales de los Estados, pero si los civiles se encuentran más o menos organizados sin duda ocasionan inestabilidad social y política sobre todo cuando sus objetivos son las propias estructuras de poder político o las instalaciones estratégicas del país, más aún, si se trata de armas de alto poder o de destrucción masiva, pueden inclusive provocar el caos general de una sociedad, derrocar gobiernos y convertirse en gobiernos, caso de los Narco Estados o Estados Terroristas característicos del Fundamentalismo Religioso, sosteniendo guerras internas y hasta provocando conflagraciones internacionales, como fue el caso de Al Qaeda en contra de los Estados Unidos y sus aliados, o la llamada Yihad (Guerra Santa) y más recientemente el autodenominado Estado Islámico en Siria, que en 2015 amenazó a México de atentados, y el movimiento Boko Haram en Nigeria, Camerún, Chad, Niger y Mali, que llega al extremo de justificar sus actos terroristas en un Código de Justicia Informal denominado Sharia, ambos en contra de los “enemigos” del “Islam”.

Como se desprende de las tesis de Hamilton y Madison así como de los constituyentes de todos los textos liberales y federalistas mexicanos que adoptaron como modelo la Constitución Americana, desde la Constitución de Apatzingán de 1814 que nunca estuvo en vigor, pasando por la Constitución Mexicana de 1824, la Constitución Juarista de 1857 y hasta llegar al artículo 39 de nuestra Constitución del 1917, el derecho a la posesión y portación de armas, no es otra cosa que el poder a través de las armas.

Toda proporción guardada y llevada a su máxima expresión, la posesión de armas convencionales y de destrucción masiva, se convirtió durante la “Guerra Fría” en el nada celebre “Equilibrio del Terror” mediante el cual a partir del mayor o menor número de misiles nucleares, armas de destrucción masiva y armas convencionales, que tenían uno u otro bando, se pretextaba para la manutención internacional de la paz.

Por lo que respecta al orden jurídico mexicano, debemos considerar tanto la evolución de los derechos contenidos en el artículo 10 constitucional como su adminiculación con los códigos civil y penal federal.

Se trata de dos derechos humanos y garantías individuales distintas, traducidas como libertades públicas específicas: la de posesión y la de portación de armas

Originalmente el artículo 10 de nuestra Constitución Política, tal cual fue plasmado por el constituyente del 17, señalaba:

“Los habitantes de los Estados Unidos Mexicanos tienen libertad de poseer armas de cualquier clase, para su seguridad y legítima defensa, hecha excepción de las expresamente prohibidas por la ley de las que la nación reserve para el uso exclusivo del Ejército y la Armada y Guardia Nacional, pero no podrán portarlas en poblaciones sin sujetarse a los reglamentos de policía”

La posesión a la que se refería la redacción antes señalada y que después fue reformada, estaba alineada al concepto que establece el propio Código Civil Federal en su artículo 790, que dice:

“Artículo 790.- Es poseedor de una cosa el que ejerce sobre ella un poder de hecho, salvo lo dispuesto en el artículo 793. Posee un derecho el que goza de él.”

Es decir, la posesión es de carácter continuado, no importa si materialmente la cosa o el arma es traída, no es necesario que el poseedor la lleve consigo, y aún más en

términos del artículo 798 la posesión de una cosa hace presumir la propiedad en favor de quien posee.

En efecto el artículo 798 a su vez establece:

“Artículo 798.- La posesión da al que la tiene, la presunción de propietario para todos los efectos legales. El que posee en virtud de un derecho personal, o de un derecho real distinto de la propiedad, no se presume propietario; pero si es poseedor de buena fe tiene a su favor la presunción de haber obtenido la posesión del dueño de la cosa o derecho poseído.”

El artículo 10 Constitucional original, estaba administrado con los artículos 790 y 798 del Código Civil Federal aún vigentes e implicaba una posesión de tipo jurídica y no necesariamente material en relación con las armas de fuego.

Es de hacer notar que la redacción original del artículo 10 Constitucional consagraba la frase *“de cualquier clase”*, en otras palabras solo las de uso exclusivo de las fuerzas armadas no podría poseerse, pero todas las demás sí, volviendo complejo su regulación por siempre habrá gran diversidad de armas, modelos, calibres, por lo que el Estado no podía sancionar en esos supuestos y en caso de hacerlo, el ciudadano podría exigir, vía el Juicio de Amparo la inconstitucionalidad del acto de autoridad.

En cuanto a la libertad de portación se refiere a un acto continuado y no discontinuo como el caso de la posesión.

En efecto la portación implica que el sujeto lleve consigo el arma, pero la posesión se presupone en todo momento con independencia de que porte o no el arma.

Es preciso detenernos en la siguiente reflexión, del Maestro Ignacio Burgoa Orihuela:¹⁹⁶

¹⁹⁶ BURGOA Orihuela, Ignacio. *Op ci*”, México, ed. Porrúa, 41ª edición, 1ª reimpresión, 2011, p. 395.

“La portación de armas como libertad pública específica, no tenía limitación, como hecho en sí mismo considerado, cuando ocurría en lugares no urbanos o no poblados; por el contrario, dicho acto, para que estuviese amparado por el artículo 10 constitucional, debía supeditarse a la condición de que se sujetara a los reglamentos de policía, en caso de que se realizara en poblaciones....las autoridades locales eran las que debían establecer los requisitos, condiciones, etc., para la portación de armas expidiendo en cada caso la licencia correspondiente.”

“Cuando un individuo portaba un arma sin la debida autorización gubernativa, se consideraba a éste como autor de una falta administrativa en caso de que tal objeto no se reputase legalmente prohibido en cuanto a su uso. Por el contrario si el arma que se portaba era de las que prohíbe el Código Penal Federal en su artículo 160, además de haberse realizado dicha falta administrativa por la carencia de licencia correspondiente, el infractor cometía el delito de portación de armas prohibidas, consignado en el indicado precepto de la ley sustantiva penal.”

En este sentido es pertinente transcribir el contenido del artículo 160 del Código Penal Federal:

“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.”

Ahora bien, el artículo 162 del Código Penal Federal, señala hoy día una serie de figuras delictivas relacionadas con la portación de armas:

El artículo 162 del Código Penal Federal establece:

“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.”

Las fracciones I y III eran acordes con el 10 Constitucional, pero las II, IV y V eran contrarias a dicho precepto toda vez que no era delito la venta de pistolas o revólveres careciendo del permiso necesario, ni el acopio de armas sin la autorización correspondiente.

Con base en lo anterior las personas detenidas por los delitos de las fracciones II, IV y V eran puestas en libertad, por ser contrarios a la Constitución.

En la exposición de motivos de la reforma al artículo 10 vigente señaló las razones que se apuntan a continuación para federalizar la expedición de licencias:

“Las condiciones que prevalecían en el país durante el siglo pasado y principios del actual (XIX y XX) poco propicias para que las autoridades defendieran eficazmente a

los habitantes en contra del ataque violento a su vida o derechos determinó la necesidad de instituir como garantía individual la de poseer y portar armas para la seguridad y legítima defensa que quedó consagrada en el artículo 10 de las constituciones políticas de 1857 y 1917, respectivamente.”

“Es indiscutible que el valor tutelado por estos preceptos es el de la seguridad personal y que, por consiguiente, la portación de armas sólo constituye uno de tantos medios para lograrla, debiendo reconocerse que la tranquilidad y la paz públicas son el fundamento mismo en que ha de apoyarse dicha seguridad.”

“La portación de armas debe quedar sujeta a las limitaciones que la paz y la tranquilidad que los habitantes exijan y, en consecuencia, sólo se justifica en aquellos casos y en los lugares en que las autoridades del país, no estén en aptitud de otorgar a las personas una inmediata y eficaz protección.”

“Las nuevas condiciones sociales y económicas creadas por los regímenes revolucionarios, las modernas vías de comunicación, el funcionamiento de cuerpos policíacos en todas las poblaciones de la República, así como el actual nivel cultural de sus habitantes que trae consigo un mayor respeto a la vida y a los derechos de los demás, han determinado que la inmoderada portación de armas, en lugar de favorecer la seguridad, resulte contraproducente al propiciar la comisión de delitos, por la natural agresividad que se manifiesta en los individuos armados.”

“En la actualidad, en diversas regiones del país, se autoriza la portación de armas, sin exigir del solicitante la satisfacción de condiciones mínimas para garantía de la sociedad, lo que ha originado el fenómeno llamado “pistolerismo” que es necesario combatir en bien de la colectividad.”

“La reforma al artículo 10 constitucional, es procedente a efecto de que el Congreso de la Unión, mediante una ley acorde a las circunstancias imperantes en el país, determine los casos, condiciones y lugares para los que podrán otorgarse permisos de portación de armas, así como las autoridades competentes para expedirlos.”

“El otorgamiento de derechos a los individuos debe ser siempre correlativo de las obligaciones que la mejor convivencia social requiera, ya que, en última instancia, las normas jurídicas deben tender al establecimiento de mejores condiciones de vida para el hombre; de ahí que el permiso para portar armas no debe en manera alguna implicar un peligro para la colectividad, sino, por el contrario, crear circunstancias que propicien una mayor tranquilidad y una eficaz protección personal.”

La reforma fue aprobada por el Congreso de la Unión el 21 de octubre de 1971, para quedar como hasta la fecha se encuentra en texto vigente:

“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.”

Las diferencias entre la actual y la anterior redacción, se desprende la relativa a *“podrá autorizar”* la portación y que la posesión debe ejercerse en el domicilio para su seguridad, desvinculándose con lo dispuesto por el Código Civil y al dejarse fuera a las armas *“prohibidas”* por la ley federal, corresponde al legislador decidir cuales se ubican en ese supuesto.

Extrañamente no se hizo alusión a las armas de colección, cacería, deportes, entre otros.

En la actual Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos expedida el 30 de diciembre de 1971 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de enero de 1972 se encarga a la Secretaría de la Defensa Nacional, expedir las licencias particulares para la portación de armas, quien con fundamento en los artículos 7 y 15 del citado ordenamiento es responsable de inscribir las manifestaciones de armas de tiro,

cacería, colecciones o de armas antiguas así como señalar los lugares de resguardo, lo que va más allá del precepto 10º constitucional, impugnabile vía el amparo.

En nuestro país no hay lugares de entrenamiento o capacitación para quienes cuentan con un arma de fuego destinada a seguridad y legítima defensa, sino solo para quienes practican la cacería o el tiro al blanco como deporte.

Los requisitos para que un civil posea un arma para seguridad son cartilla, acta de nacimiento, documento que acredite la calidad de inmigrado en el caso de extranjeros, carta de empleo, antecedentes no penales, domicilio, clave única del Registro de Población, identificación con fotografía, constancia de inscripción en un club cinegético. Para portar un arma se debe acreditar además la ocupación, circunstancias especiales del lugar donde tiene su domicilio, o cualquier otro motivo justificado como el transporte de valores, capacidad física y mental para el manejo de armas mediante certificado médico, no consumir drogas, modo honesto de vivir,

Las armas que se autorizan en México para seguridad y legítima defensa no son las idóneas para esos fines, y son las calibres .380 y .38 especial, no superiores a 9 milímetros, exceptuando las de colecciones de armas y las de caza y tiro.

La realidad es que en México no hay un control eficiente de las armas de fuego y las y los policías no son propietarios de sus armas, como se dijo con antelación únicamente gozan de licencias colectivas y en la mayoría de los casos devuelven las armas cada día que termina su jornada laboral.

Insistimos en que el Ombudsman Policial, podrá recomendar a las autoridades responsables cumplir puntualmente con los compromisos que el Estado Mexicano tiene respecto de la comercialización, licencias y permisos otorgados tanto a servidores públicos como a civiles, capacitación a cuerpos de seguridad sobre los estándares nacionales e internacionales del uso de armas de fuego, y sobre todo en materia de respeto y protección de los derechos humanos.

6.2 El Tratado sobre Comercio de Armas y los Derechos Humanos

El Tratado sobre Comercio de Armas,¹⁹⁷ (TCA) plantea retos que se traducen en la imperiosa necesidad de diseñar, implementar y evaluar una serie de medidas para que dicho instrumento internacional sea eficaz en la prevención de violaciones al derecho internacional humanitario, transgresiones a los derechos humanos y para prevenir la comisión de delitos.

Por ello el presente apartado tiene como fin repasar el contenido del Tratado sobre Comercio de Armas, al tiempo de analizar las necesidades que el gobierno en sus tres niveles habrá de resolver, para materializar su contenido.

Si bien la implementación del Tratado recae principalmente en la Secretaría de la Defensa Nacional, de manera indirecta, parte de su ejecución corresponde a las corporaciones policiales, porque son responsables de prevenir y combatir el tráfico de armas ilícito, también porque utilizan armas de fuego comercializadas entre la SEDENA y terceros países, y de igual manera porque en sus operativos decomisan armas de fuego a las organizaciones delincuenciales, aunado a que en sus investigaciones requieren consultar los registros de armas y llevar registros de los rayados de casquillos o incluso preservarlas como evidencias que serán presentadas en los juicios, entre otras cuestiones.

De modo que el Ombudsman Policial que se plantea en la presente investigación también debe estar avezado en los instrumentos internacionales que directa o indirectamente inciden en el quehacer policial y en la defensa de los derechos humanos de la población en general y de las y los policías.

¹⁹⁷ El Decreto Promulgatorio del TRATADO SOBRE EL COMERCIO DE ARMAS, (ATT por sus siglas en inglés) fue elaborado en Nueva York, el dos de abril de dos mil trece, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante Resolución 67/234B, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 2014.

México ha suscrito 21 tratados internacionales sobre armas, en su mayoría concernientes aquellas de destrucción masiva como nucleares químicas y biológicas, armas laser cegadoras y armas convencionales de artillería de alto calibre.

De la totalidad de tratados dos tienen que ver con sus usos en legítima defensa: *La “Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícito de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos, y otros Materiales Relacionados (A-63)”*¹⁹⁸, y el *“Protocolo contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional”*, (uno de los Protocolos de Palermo)¹⁹⁹ aunado a que nuestro país también participa en el *“Programa de Acción para prevenir, combatir y eliminar el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos”*²⁰⁰

En cuanto al Tratado sobre Comercio de Armas, en adelante (TSCA), ha sido considerado como un instrumento diseñado para proteger las prerrogativas fundamentales de las persona, pues el mismo retoma los objetivos fundamentales de la Carta de las Naciones Unidas de Paz, Seguridad Internacional, Desarrollo y Derechos Humanos.

Entre las necesidades planteadas se consideran las de:

- Prevenir y eliminar el tráfico ilícito de armas convencionales
- Evitar su desvío al mercado negro y que las armas lleguen a personas no autorizadas (delincuentes, terroristas, guardias blancas, entre otros).
- Rehabilitación física y psicológica de las víctimas, que en su mayor parte suelen ser mujeres, niñas, niños y adolescentes.
- Reinserción social y económica de las víctimas.
- Impulsar la asistencia de organizaciones regionales en la materia del TSCA.

¹⁹⁸ Aprobada en la Primera Sesión Plenaria del 13 de noviembre de 1997.

¹⁹⁹ Resolución aprobada en la Asamblea General 55/255, en el Quincuagésimo quinto periodo de sesiones, el 8 de junio de 2001.

²⁰⁰ Programa aprobado en la Conferencia celebrada en Nueva York, del 9 al 20 de julio de 2001.

- Apoyo de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales en la sensibilización y aplicación del mismo.

Todo lo anterior bajo los principios para todos los Estados partícipes de:

- Derecho de los Estados a la legítima defensa individual y colectiva.
- Solución pacífica de controversias.
- Renuncia al uso de la fuerza y la amenaza contra la integridad e independencia de terceros países.
- No intervención en asuntos internos de otros países.
- Respeto al Derecho Internacional Humanitario y a los Derechos Humanos.
- Responsabilidad de regular controles de armas convencionales.
- Evitar el desvío de armas hacia funciones ilícitas y usuarios no autorizados.

El objeto del Tratado consiste en regular el comercio de armas convencionales, prevenir y eliminar el tráfico ilícito de estas con la finalidad de contribuir a la paz y reducir el sufrimiento humano.

El tratado no da una definición de armas convencionales pero presenta una lista de categorías que van desde carros, aeronaves y buques de combate, sistemas de artillería, misiles, armas pequeñas y ligeras y que deben estar acordes con el Registro de Armas Convencionales de las Naciones Unidas.²⁰¹

Los parámetros objeto de su regulación son la exportación, la importación, el tránsito, el transbordo y el corretaje, todas las cuales quedan enmarcadas en la expresión “transferencias”.

²⁰¹ El Registro de Armas Convencionales de las Naciones Unidas fue creado en 1991, y es administrado por la Oficina de Asuntos de Desarme de las Naciones Unidas (UNODA), con sede en Nueva York, y su objetivo es hacer predecibles y transparentes las transferencias de armas, a fin de fomentar la confianza entre los Estados y contribuir a prevenir conflictos.

Los sistemas de control que exige el TSCA a los Estados abarcan también a las municiones disparadas, lanzadas o propulsadas por armas convencionales así como los componentes que permitan fabricar armas convencionales.

En consecuencia México deberá elaborar una lista de armas, municiones y componentes de armas convencionales que habrá de estar disponible para todos los Estados miembros y que en el caso mexicano a través de las solicitudes de información que la sociedad civil realice vía el Instituto Federal de Acceso a la Información, también conoceremos todos los interesados.

Cada Estado designará a las autoridades competentes para implementar los sistemas de control, que en el caso mexicano, de conformidad con la Ley Federal de Armas y Explosivos, esa obligación recae en la Secretaría de la Defensa Nacional, (SEDENA) que desafortunadamente no ha sido lo rigurosa y precisa, que al menos en este rubro deseáramos.

En efecto a la fecha de la presente ni las Fuerzas Armadas ni el Sistema Nacional de Seguridad Pública, como tampoco las corporaciones policiales de los tres órdenes de gobierno, cuentan con bases de datos confiables que puedan ser consultadas de manera pronta y de manera eficaz, desde cualquier agencia de seguridad o ministerial, no solo de propietarios y poseedores de armas, sino también armas o “raspados” en municiones que permitan en todos los casos identificar armas utilizadas en la comisión de ilícitos y violaciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario para procesar y castigar a los responsables.

El punto de contacto nacional que exige el TSCA, necesariamente tendrá que recaer igualmente en la SEDENA, pero creemos conveniente que también sean puntos de contacto la Secretaría de Relaciones Exteriores y la Secretaría de Gobernación, la primera por ser la responsable de la política exterior y la segunda porque a ella están adscritos el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública que opera el Centro Nacional de Información y además es responsable de administrar los recursos de los subsidios que se otorgan a entidades y municipales en materia de

seguridad pública, la SEGOB también tiene bajo su estructura a la Comisión Nacional de Seguridad y esta a su vez a la Policía Federal y a la Plataforma México, ésta última cuenta con un conjunto de bases de información útiles para la investigación de delitos, así como el Centro Investigación y Seguridad Nacional, la agencia mexicana de inteligencia.

El TSCA prohíbe que los Estados parte exportadores autoricen “transferencias” cuando en el país destino se:

- Violan medidas impuestas por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.
- Violan obligaciones de acuerdos internacionales sobre transferencias y tráfico ilícito de armas convencionales.
- Las armas puedan ser utilizadas para cometer:
 - Genocidio.
 - Crímenes de Lesa Humanidad.
 - Infracciones Graves a los Convenios de Ginebra de 1949.²⁰²
 - Ataques contra bienes civiles.
 - Ataques contra personas civiles protegidas.
 - Otros crímenes de guerra.

Por lo anterior los Estados parte deben realizar una evaluación del mal uso que se les podría dar en el país destino bajo los siguientes criterios:

- Si las armas contribuirán a la paz, a la seguridad o a su menoscabo.
- Si podrían utilizarse para violar normas del derecho internacional humanitario.
- Si existe la posibilidad de violar derechos humanos.
- Si pueden ser usadas para el terrorismo.

²⁰² Convenio de Ginebra para el mejoramiento de la suerte que corren los militares heridos en los ejércitos en campaña de 1864, actualizado en las siguientes convenciones de 1906, 1929 y 1949; Convenio de Ginebra para el mejoramiento de la suerte de los militares heridos, enfermos o náufragos en las fuerzas armadas en el mar de 1906, actualizado en las siguientes convenciones de 1929 y 1949; Convenio de Ginebra para mejorar la suerte de los heridos y enfermos de los ejércitos en campaña y el Convenio de Ginebra relativo al trato de los prisioneros de guerra, ambos de 1929, actualizados en la siguiente convención de 1949; Convenio de Ginebra relativo a la Protección de Personas Civiles en Tiempo de Guerra de 1949.

- Si pudieran caer en manos de la delincuencia organizada.
- Si las armas pueden facilitar la violencia de género con contra las mujeres y las niñas, niños y adolescentes.
- Si existen riesgos de todas las anteriores.

En cuanto a los países que son parte del tratado e importadores deben ayudar a los exportadores a realizar su evaluación, entregando toda la información que requieran estos y pueden solicitar al exportador, el estado que guarden sus solicitudes y en su caso las autorizaciones correspondientes.

Al respecto México tendrá que hacer grandes esfuerzos en la materia, sobre todo por los señalamientos internacionales en el sentido de que en varias entidades federativas y diversas autoridades federales, locales y municipales se violan derechos humanos con armas importadas, de ahí el embargo de armas a México por parte de Alemania, y que analizaremos más adelante.

En cuanto al transbordo y transporte, los Estados deben adoptar medidas para su regulación, en este aspecto el Tratado se quedó muy general, toda vez que no se señalan un mínimo de medidas y al quedar al arbitrio o discrecionalidad de los Estados se está ante riesgos inminentes de desvío hacia otros fines, por ejemplo cuando “piratas” asalten un buque tanque que transporte armas convencionales en alta mar o en el transbordo se extravían armas o en el supuesto de que en puertos y aeropuertos lleguen a estallar las mismas.

Las medidas que el TSCA propone para evitar el desvío son mínimas:

- Medidas de fomento de la confianza.
- Programas elaborados conjuntamente importador-exportador.
- Exigir documentación adicional como certificados o garantías.
- Examinar a las partes participantes en la exportación.
- Cooperación e intercambio de información
- Advertir, en caso de desvío, a los Estados destinatarios finales.

- Investigar y hacer cumplimentar el contrato original.
- Intercambio de Información sobre mejores prácticas para prevenir:
 - Actividades ilícitas.
 - Actividades de corrupción.
 - Intermediarios ilegales.
 - Rutas de tráfico internacional.
 - Fuentes ilícitas de suministro.
- Métodos de ocultamiento.
- Puntos comunes de envío.
- Destinos utilizados por grupos organizados que se dedican al desvío.

En materia de registro también se deben contemplar todas las autorizaciones de exportación, tránsito, transporte y transbordo, cantidad de armas y municiones, valor, modelo y tipos de armas, transferencias realizadas y datos precisos de los Estados exportadores, importadores, así como los usuarios finales.

México enfrenta el problema de que la mayor parte de los fusiles utilizados por las fuerzas armadas y las corporaciones policiales federales, estatales y municipales son rifles de asalto G36 alemanes, sobre los que pesa un embargo por violar derechos humanos. En otras palabras, tan pronto se agoten las existencias de refacciones y municiones de esos fusiles con los que cuenta nuestro país, no podrá surtir y abastecer a las corporaciones policiales y fuerzas que actualmente las utilizan, habrá que gastar en comprar a otros países nuevas armas o en fabricar las propias, lo cual es difícil en razón de que México no produce los aceros requeridos para los equipos modernos.

El TSCA no previene nada respecto de ¿qué sucedería si otro país miembro distinto del que impone el embargo, sí autorice exportar a México armas convencionales? Por un lado habrá una resolución de prohibición de Alemania en razón de violaciones a los derechos humanos y otra en el sentido opuesto.

Aunado a lo anterior los Estados parte deben presentar informes anuales sobre las medidas, leyes, controles, registros adoptados para su cumplimiento, desde la entrada en vigor del tratado. La Secretaría del mecanismo los distribuirá a todos los miembros.

La armonización del TSCA con las leyes y reglamentos federales es un proceso que recién ha iniciado, para lo cual el mismo instrumento refiere compromisos de cooperación internacional, consultas mutuas, intercambio de información, asistencia en investigaciones y actuaciones judiciales, entre otros.

Además de la asistencia jurídica y legislativa, se prevé el establecimiento de un Fondo Fiduciario de Contribuciones Voluntarias para ayudar a cumplir el tratado. México es puntual en este tipo de contribuciones, en tanto que muchos países no solo no contribuyen con aportaciones voluntarias sino que no cumplen con aquellas que son de naturaleza obligatoria. Baste recordar que el principal deudor de Naciones Unidas es Estados Unidos de América.

También se previó la constitución y celebración de una Conferencia de los Estados Parte,²⁰³ en la que participan como invitados otros mecanismos internacionales tanto de derechos humanos como de limitación de armas, así como organizaciones no gubernamentales, ombudsman de varias partes del mundo y medios de comunicación. Dicha Conferencia expidió su propio Reglamento de funciones y organización y es responsable de crear organismos subsidiarios y aprobar los presupuestos que correspondan.

La Conferencia interpreta, recomienda, enmienda el TSCA y cuenta con una Secretaría responsable de realizar las funciones administrativas pertinentes.

²⁰³ Del 24 al 27 de agosto de 2015, se celebró en México la Primera Conferencia de los Estados parte del Tratado sobre el Comercio de Armas, en Cancún, Quintana Roo, México, participaron más de 120 representantes de los países miembros, organismos internacionales y regionales, organizaciones de la sociedad civil, y académicos, para definir un régimen institucional para el funcionamiento e instrumentación del Tratado, adoptando el Reglamento de las Conferencias; el mecanismo de financiamiento o Reglamento Financiero; el Reglamento de la Secretaría; la sede permanente; y eligieron al titular de la Secretaría Permanente en la persona de Dumisani Dladla de Sudáfrica. Asimismo, se presentó un proyecto de formato de los informes nacionales.

Como mecanismos de solución de controversias se plantean las negociaciones, la mediación, la conciliación los arreglos judiciales, el arbitraje y cualquier otro que sea pacífico, pero no se otorgan esas funciones a la Conferencia, su Secretaría u Organismos Subsidiarios que llegaran a crearse.

Las enmiendas solo son procedentes después de que se cumplan 6 años de la entrada en vigor del tratado y deberá procurar realizarse por consenso y en caso contrario por mayoría de votos.

Todas las disposiciones de implementación como firmas y ratificación, aceptación, aprobación o adhesión, vigencia, aplicación provisional, duración, retirada, reservas, relación con otros acuerdos internacionales, depositarios, están dispuestos de conformidad con la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados del 23 de mayo de 1969, vigente desde el 27 de enero de 1980.

Las recomendaciones y opiniones del Ombudsman Policial respecto del TSCA, serían un mecanismo útil de prevención de controversias por el incumplimiento de autoridades nacionales sobre el TSCA.

6.3 Estrategias para reducir la proliferación de armamento en la sociedad civil y disminuir la violencia

Una estrategia útil para el fomento de una Cultura de Paz en México, será la creación del Ombudsman Policial propuesto en la presente investigación. Un mecanismo de prevención de conflictos derivados de las demandas laborales y sociales de las y los policías, que además permita potencializar la eficiencia del quehacer policial en el marco de los derechos humanos redundará en escenarios de convivencia pacífica.

Los programas de intercambio de armas por despensas de alimentos básicos, dinero, juguetes y hasta equipo de cómputo, son quizá algunas de las acciones, blandas y de naturaleza preventiva que si bien no han dado los resultados esperados, finalmente han contribuido a concientizar a la población de los riesgos y responsabilidad que

implica tener un arma de fuego y sobre todo la potencial violencia y consecuencias que ello conlleva.

Por supuesto la firma y ratificación del Tratado sobre Comercio de Armas, también se inscribe en ese mismo contexto, porque el control, registro, supervisión, comercio, uso, y destino final de las armas comercializadas, importadas o exportadas, es también una forma de inhibir la posesión y portación de armas de fuego.

Los pronunciamientos, diálogos, peticiones, comunicados que realiza el Gobierno de México y los medios de comunicación, así como especialistas en los temas de seguridad a los Estados Unidos y a la Comunidad Internacional con el fin de prohibir la venta de armamento de alto poder o de asalto que luego es introducido a nuestro país de manera ilícita, son igualmente parte de las acciones para prevenir y reducir el acceso a ellas no solo de los carteles de la droga sino también de la sociedad en general.

Las quejas aunque tibias, contra el tráfico ilícito de armas, promovido inclusive, desde las estructuras gubernamentales de otros países hacia México, como fue el caso del Operativo “Rápido y Furioso”, que comentamos más adelante, permiten exhibir el doble discurso o doble moral de quien se supone, aliado de nuestro país en la lucha contra las drogas y la violencia, y por ende no tiene otra interpretación que el traducirse como “fuego amigo”.

Los decomisos de armamento y municiones que las fuerzas armadas y la policía llevan a cabo, y en las que aseguran o detienen algún delincuente o grupo delincuencia, constituyen la más importante de las acciones para sacar de la sociedad armamento que con independencia de su procedencia lícita o ilícita, es utilizado por las organizaciones criminales para amenazar, intimidar, atacar, delinquir, someter, destruir, asesinar, en fin, para la ejecución de múltiples actos fuera de la ley y contra el Estado de Derecho.

Varios son los factores que han influido en la proliferación de armas en la sociedad mexicana contemporánea:

- El narcotráfico, la delincuencia organizada, el secuestro, los robos con violencia, los asesinatos de personas, la trata de personas, y otros delitos cuya incidencia ha ido en aumento en los últimos 30 años, a partir de la globalización, la apertura comercial de México, y el cierre de la ruta de narcotráfico del Caribe.
- La militarización de la lucha en contra del fenómeno delictivo.
- La respuesta de la ciudadanía de autodefensa y por ende de armarse para hacer frente al fenómeno de la inseguridad, ante la incapacidad del Estado de dar solución.
- La violencia como medio de vida, ante la falta de oportunidades sociales y carencias extremas propias de la pobreza no resuelta como deficiencia en los servicios educativos, de salud, vivienda, empleo, por citar algunos.
- La alta incidencia de víctimas de delitos violentos y la impunidad derivada de la incapacidad del Estado y todo su aparato de seguridad y justicia para castigar a los criminales.

De todas las estrategias implementadas, la más cuestionada sin duda ha sido la de hacer frente de manera contundente a las organizaciones criminales, la llamada “Guerra contra las Drogas”, cuyo objetivo principal es la captura de los integrantes de los cárteles pero lleva implícito el desarme de las organizaciones delincuenciales.

Por esa razón nos avocamos al análisis de la lucha contra las drogas emprendida por nuestro país, con el fin de ponderar lo realizado:

Cuando la ruta del Caribe utilizada para el tráfico de drogas, se cerró con éxito por parte de Estados Unidos de América, la cual permitía a los carteles colombianos

exportar marihuana y cocaína de manera directa a Estados Unidos y sin intermediarios, nuestro país se convirtió en el territorio más importante para el tránsito de drogas y se produjo en México, una expansión del narcotráfico, lo cual generó que de inmediato aumentara la violencia en el territorio nacional.

Comprender los costos de enfrentar a los carteles de la droga no es sencillo, máxime que México es en una sociedad cuya transición hacia la democracia no ha concluido, al grado de que la crítica a los gobiernos aún sigue siendo vista con malos ojos, como lo era en el esquema de partido único o de “Dictablanda”,²⁰⁴ que apuntaba Mario Vargas Llosa respecto de nuestro país.

La lucha contra las drogas y la violencia con ella generada ha provocado diversos cuestionamientos, muchos de ellos con razón y otros sin sustento.

En principio se polemiza sobre si se debió o no hacer frente a los carteles de las drogas con las fuerzas armadas. Recordemos que la participación del Ejército en tareas en contra del narcotráfico data de los años 70’s con la operación “Cóndor”, y desde entonces, en mayor o menor medida, tanto el Ejército como la Marina han participado en su persecución. Desde finales de 2006 hasta la actualidad, se crítica que no existió inteligencia y planeación previa al endurecimiento de las acciones contra las mafias, pues la improvisación era manifiesta al observar la adopción de acciones reactivas.

El Estado no puede ni debe dejar de perseguir a los delincuentes, bajo el argumento de que así no se incrementa la violencia. Es obvio que si no hay barreras legales o policiales que impidan su expansión, las organizaciones criminales crecerán más si se considera el estímulo de las exorbitantes ganancias.

²⁰⁴ “Dictablanda” es un término acuñado durante el régimen de Dámaso Berenguer en España en los años 30’s, y más tarde en 1975 al concluir el franquismo, luego el dictador chileno Augusto Pinochet, autocalificó a su gobierno con ese término en 1983; en México el término lo utilizó Enrique Krauze en 1990 para calificar al gobierno mexicano, ante el comentario del escritor peruano de que el mismo era una “Dictadura Perfecta”.

Cuando los grupos delincuenciales más fuertes se especializan en el narcotráfico, las agrupaciones más pequeñas o con menos fuerza eligen delitos conexos pero también lucrativos como el secuestro, el tráfico de armas, la trata de personas o la extorsión, sin reducirse la violencia.

Lo que es cierto es que no se aprecia por parte del gobierno mexicano la implementación de acciones de inteligencia financiera, fiscal, antilavado de dinero, extinción de dominio, que sean contundentes y reiteradas en contra los miembros de las organizaciones criminales o sus familias y asociados.

Algunos “expertos”²⁰⁵ de agencias de seguridad extranjeras, han propuesto controlar los medios masivos de comunicación para que la información sobre las ejecuciones, desmembramientos de personas, levantones, no se difundan en la medida en que se hizo el sexenio calderonista y por otra parte celebrar acuerdos entre el gobierno y los carteles, dejándoles operar a cambio de ciertos límites y en especial a reducir la violencia.

Ese tipo de acuerdos también es un factor ilícito e inexacto en razón de que gran parte de los interlocutores por parte de los gobiernos locales y municipales eran o son servidores públicos coludidos o en el mejor de los casos, amedrentados por el poder de fuego de los narcotraficantes, por lo que difícilmente se podrían alcanzar acuerdos

²⁰⁵ El general colombiano y ex jefe de la Policía Nacional de su país, Oscar Naranjo, fue contratado por el Presidente de México Enrique Peña Nieto como su asesor en Seguridad, es considerado por algunas fuentes informativas como el “*mejor policía del mundo*” en razón de haber participado en la desarticulación de los carteles de Medellín y Cali, incluida la muerte del mafioso Pablo Escobar pero también ha sido acusado de violaciones masivas a los derechos humanos, vínculos con paramilitares y su hermano Juan David Naranjo, fue preso en Alemania en 2006 por intentar vender 99 kilogramos de cocaína a policías encubiertos de aquel país. El general fue el mando responsable de la incursión aérea en Ecuador contra las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia en 2008, donde fallecieron 4 estudiantes mexicanas de la UNAM y 1 sobrevivió, regresó a Colombia en 2014, después de ser acusado por el Partido de la Revolución Democrática, en voz de su entonces Secretario General Alejandro Sánchez Camacho de estimular el surgimiento de grupos paramilitares (autodefensas) en el Estado de Michoacán para que se enfrentaran a los narcotraficantes, por lo cual solicitó se iniciara una investigación en su contra en plena crisis michoacana. El general colombiano en retiro manifestó en redes sociales que dejaba al gobierno mexicano para apoyar el proceso de paz y la campaña de reelección de Juan Manuel Santos, no se conoce ningún otro resultado palpables en nuestro país, sus honorarios no han divulgados, argumentando el gobierno de México no contar con dicha información.

en el sentido que se plantea, aunado el poder corruptor que en el mediano y largo plazo resultan más contraproducentes.

El narcotráfico se expande a todas partes del país, incluido el Distrito Federal²⁰⁶ donde instalaciones estratégicas para el narco son objetivos muy deseados como, lo ha sido históricamente el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, la Central de Abasto, las terminales de autobuses foráneos, y las dificultades que ha supuesto su saneamiento y recuperación, o más recientemente los hechos de levantamientos y ejecuciones en la Zona Rosa, del mismo estilo que en Ciudad Juárez, Apatzingán o Matamoros.

La Agencia Antidrogas de Estados Unidos elaboró en el año de 2015, el mapa que abajo se reproduce, respecto de la distribución de los Cárteles Mexicanos a lo largo de la República Mexicana:

²⁰⁶ El INFORME DE LA AGENCIA ANTIDROGAS DE ESTADOS UNIDOS, *México: actualización de evaluación del tráfico de drogas; áreas de las organizaciones de control dominante*, julio de 2015, señala que en la Ciudad de México operan el Cártel de Sinaloa (tráfico de drogas en el Aeropuerto Internacional "Benito Juárez"), Los Zetas (robo, contrabando de mercancías y trata de personas), los Beltrán Leyva (distribución en antros y bares), el Cártel del Golfo (robo de mercancías y secuestros), y una célula de Los Caballeros Templarios (secuestros y extorsión). El mismo informe se señala que con la escisión del Cártel de Sinaloa en el 2010, el Cártel Jalisco Nueva Generación (CJNG) se ha convertido en el de mayor crecimiento en el país.

(U) MAP 1. MEXICAN CARTELS: AREAS OF DOMINANT INFLUENCE AND KEY AREAS OF CONFLICT



Entre los factores que dificultan el combate contra las drogas, se encuentra que los Estados Unidos son el mayor consumidor de drogas en el mundo y que Centroamérica es una de las regiones depauperizadas más violentas del orbe, en especial Guatemala, El Salvador, Nicaragua y Honduras, muy próxima a los principales productores de cocaína y otras drogas como Colombia, Perú, Ecuador, Bolivia y otro gran productor y consumidor, Brasil, por ello; difícilmente México se puede abstraer o aislar de este flagelo.

El narcotráfico, como fenómeno resultante de la globalización, se extiende a los cinco continentes y de no actuar en contra de la delincuencia, muy probablemente se habría impuesto un narco estado.

La violencia en México, prácticamente en todo el país, comprueba que el problema tenía aristas de complejo, real y muy peligroso.

Los señores de la droga, actuaban tan abiertamente que no era necesaria mucha investigación, la determinación fue muy importante pero el alargamiento de las acciones ha generado mucho malestar social, en razón de las víctimas y daños colaterales.

Ahora se están abriendo retos más complejos como la reconstrucción del tejido social, la reingeniería de las policías y el componente social de la estrategia de seguridad. Sin embargo de no ganarle terreno a los carteles, difícilmente puede pensarse en la reconstrucción de instituciones ni en planes integrales.

Por ello, de manera paralela se emprendió un esquema para transitar de un escenario de amenaza a la seguridad nacional a un problema de seguridad pública a cargo de las policías.

No obstante ello, por el nivel de violencia generada por los cárteles de la droga, México ha sido señalado como a un “Estado Fallido”.

El término de “Estado Fallido”, se utiliza para referir Estados supuestamente soberanos, que no logran cumplir con la obligación de proporcionar a su población los servicios básicos e indispensables que debieran.

El Centro de Estudios Fondo para la Paz de origen estadounidense (*Fund for Peace*, por sus siglas en inglés) señala como parámetros de un “Estado Fallido”:

- La pérdida de control físico del territorio
- La pérdida del monopolio en el uso legítimo de la fuerza
- La erosión de la autoridad legítima en la toma de decisiones
- La incapacidad para suministrar servicios básicos
- La incapacidad para interactuar con otros Estados, como miembro pleno de la comunidad internacional

En otras palabras, se presenta un escenario de fracaso social, político, y económico, un gobierno tan débil o ineficaz, que no logra controlar amplias regiones de su territorio, tiene índices de corrupción y de criminalidad elevados, problemas de refugiados y desplazados, el gobierno solo es nominal puesto que pueden existir grupos fuertemente armados que desafían a las autoridades formales, sin que puedan lograr el cumplimiento de las leyes y el respeto de las instituciones. En lo económico la informalidad es la nota característica aunado disfunciones del aparato judicial, militarismo y autoritarismo.

México aparece en el lugar 107 del Annual Failed States Index 2016²⁰⁷ en el apartado de “Elevated “Warning” es decir en el Mapa de Estados Frágiles o Índice de Fragilidad Estatal, (*Fragile States Index o Fragilite Index Score*), con riesgo medio, del mismo instituto.

Con base en lo anterior si realizamos una breve comparación, en temas de inseguridad, sobre las cifras de nuestro país con las de otras partes del mundo podremos respondernos a nosotros mismos.

²⁰⁷ Los apartados del Annual Failed States Index, de mayor a menor riesgo son: “Very High Alert”, “High Alert”, “Alert”, “High Warning”, “Elevated Warning”, “Warning”, “Stable”, “More Stable”, “Very Stable”, “Sustanaible”, “Very Sustanaible”. El Annual Failed States Index 2016, visible en <<http://fsi.fundforpeace.org/rankings-2016>> fecha de consulta [15-02-2017].

México tiene una tasa nacional de homicidios por cada 100 mil habitantes menor que Guatemala, Honduras y El Salvador, Venezuela, Colombia y Brasil. Si bien es cierto que algunos estados como Chihuahua, Sinaloa, Durango, Baja California y Michoacán, por si solos superan a aquellos países, en contraste con ciudades como Medellín, Cali, Calcuta y Bogotá de los años 90's las tasas no alcanzan las de aquellas ciudades en esa época.

Recordemos que en Colombia la guerrilla y el narco costaron más de 200 mil muertos y dos millones de desplazados y el problema de inseguridad, no se ha resuelto pese a las grandes campañas mediáticas para revertir la percepción de inseguridad y no obstante los acuerdos entre el gobierno y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, para el cese definitivo del fuego y las hostilidades, alcanzados en La Habana, Cuba en julio de 2016. Cabe recordar que los cárteles colombianos y las narco-guerrillas cometieron atentados contra varios candidatos a la presidencia

La violencia en Río de Janeiro y Sao Paulo tampoco se compara con la Ciudad de México, Guadalajara o Monterrey no obstante Río de Janeiro fue sede de los Juegos Olímpicos y en varias ciudades de Estados Unidos y Europa los pandilleros y actividad criminal no coinciden con el Índice de Estados Fallidos.

Sin embargo la violencia en Michoacán alcanzó extremos de paroxismo, al ser necesario imponer la figura de un Comisionado de Seguridad (cuestionado no solo por su inconstitucionalidad, sino también por los abusos cometidos al amparo de dicho mecanismo) con amplias funciones interventoras en casi todas las áreas de gobierno incluida la economía, que no resolvió el problema.

En la geopolítica México tiene más relevancia que Colombia, por ello casos como los de Tijuana, Ciudad Juárez y Monterrey tienen mucha resonancia solo por el hecho de ser frontera o estar cerca de la nación más poderosa del planeta.

Las quejas y denuncias ciudadanas son indicadores positivos de la democracia, lamentablemente existen múltiples casos de agravios a periodistas, medios de

comunicación y defensores de derechos humanos en México que no han sido esclarecidos. El miedo a denunciar, a salir a las calles, a comparecer ante una autoridad cualquiera que sea, para expresar inconformidad es síntoma de la existencia de poderes fácticos que bien pueden ser los de la delincuencia organizada, por ello la autocensura de algunos medios de comunicación, sumado a la apatía por la corrupción y el terror de la comunidad al plantear sus querellas, por las posibles represalias.

El crimen organizado tiene un alto poder de fuego y corruptor, es muy violento y ningún límite moral, es imposible confrontación sin el uso de la fuerza legítima del Estado, pero también deben implementarse medidas antilavado de dinero y extinción de dominio y decomisos no solo en contra de ellos, sino de sus primeros círculos, tanto familiares como de negocios en ambos casos la violencia se incrementa.

En cualquier parte del mundo en las que se presentan enfrentamientos con armas de fuego, existen delincuentes y civiles que pierden la vida, bienes que se destruyen y la comisión de otros ilícitos conexos, tales factores para bien y para mal permiten conocer si el escenario tiene posibilidades de victoria o por el contrario de derrota, por ello desafortunadamente siempre habrá policías y víctimas inocentes en medio de las confrontaciones. El número de bajas por parte de los delincuentes igualmente impacta en la organización y en la estructura de los carteles, sin embargo el costo social y la opinión pública no será favorable al Estado.

Las estrategias emprendidas contra los carteles de la droga y delitos relacionados, supone abrir varios frentes con niveles de violencia muy altos, donde muchas de las bajas no solo resultan de la confrontación entre la policía y los delincuentes, sino también de la lucha por el poder entre aquellos y otros grupos interesados por dominar las plazas, tal situación a su vez provoca divisiones y que las bases delincuenciales cada vez sea de jóvenes sin experiencia pero que ambicionan las pingües ganancias del negocio del narco, lo que en teoría, por lo que en el mediano o largo plazo se supone que el Estado vencerá.

Claro está que la escalada de la violencia produce tremenda presión política y económica, por ello disminuirla es esencial a través de tres condicionantes:

- Control de las comunidades y rutas.
- Debilitar la capacidad de reclutamiento al grado de tener que recurrir a gente sin mucha experiencia.
- Convertir la crisis de inseguridad en un asunto marginal, manejable por la policía.

No obstante lo anterior, deben ponderarse varios aspectos, el primero de ellos es que cuando México inicia el siglo XXI, la Policía Federal recién creada no contaba ni con el número de policías requeridos, menos aún profesionalizados, ni con el armamento y equipo necesario y adolecía completamente de bases de datos criminales.

Todas las comunicaciones, en el mejor de los casos se llevaban a cabo por fax, y así continuó hasta el año 2007, en que se inicia realmente la construcción institucional de Seguridad Pública a nivel federal, con un Nuevo Modelo Policial y Penitenciario, servicios de inteligencia e investigación, policía científica, plataforma de bases criminales (Plataforma México), áreas de prevención del delito, derechos humanos, atención a víctimas, subsidios a estados y municipios en materia de seguridad, profesionalización de la policía federal, intercambio de información y conocimientos con policías de todo el mundo, cooperación con agencias internacionales como Interpol y de otros países como el FBI, CIA, DEA, ICE, USAID, Departamento de Estado y del Interior, de Estados Unidos, Scotland Yard y el M16 de Inglaterra, con la Dirección Nacional de Seguridad Exterior de Francia, con la Policía Nacional de España, con la Real Policía Montada de Canadá, Mossad, Shaback y Aman de Israel, aunado a otras corporaciones de policía e inteligencia de Centroamérica, América del Sur y Asia.

La otrora Secretaría de Seguridad Pública instaló representaciones en las embajadas de México en Washington D.C., Madrid, Bogotá y Guatemala.

Se pasó de 6,000 policías federales en 2006 a 35,000 en 2012, para todo el país, lo cual constituye un gran salto pero aún insuficiente, máxime si comparamos que solo la Ciudad de México tiene cerca de 100,000 policías.

México logró hacer en cuatro años con la Policía Federal, lo que le tomó a Estados Unidos con el FBI cuarenta años. Desafortunadamente ese proceso fue modificado con la desaparición de la Secretaría de Seguridad Pública y la creación de la Comisión Nacional de Seguridad²⁰⁸ y de la División de Gendarmería de la Policía Federal²⁰⁹, ambas con facultades muy menores, sin autonomía, carentes de la concepción integradora del Ministerio anterior, y en el caso de la Gendarmería, no se conformó como un organismo nacional que sustituyera a la Policía Federal, tipo los Carabineros de Chile o la Policía Nacional de España o la Gendarmería de Francia, sino como una más de las divisiones de la Policía Federal que duplica funciones de varias de las otras divisiones, por ello creemos que la curva de aprendizaje se traducirá en volver a constituir un ministerio acorde con las necesidades de nuestro país.

En realidad, nuestro país, requiere mayor número de policías investigadores, atento al nuevo sistema penal sin óbice de los policías de choque o de prevención.

Es difícil comprender que la seguridad y el desmantelamiento de los carteles de la droga no será ni fácil ni rápida, Italia lleva más de 20 años intentando implementar su nuevo Sistema de Justicia Penal Acusatorio y más de 40 luchando contra la Mafia Siciliana (Cosa Nostra) y aún no logra su desarticulación completa.

Brasil, tanto en el mandato de Luiz Inácio Lula da Silva como en los años de la administración de la señora Dilma Rousseff, ambos del Partido del Trabajo, no lograron erradicar el problema de las bandas en las favelas de Río de Janeiro y tienen serios problemas de seguridad en todo el país, aunado a las acusaciones de

²⁰⁸ DECRETO por el que se reforman y adicionan diversos artículos del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación que se traducen en la creación de la Comisión Nacional de Seguridad y la desaparición de la Secretaría de Seguridad Pública. Diario Oficial de la Federación del 4 de enero de 2013.

²⁰⁹ DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Reglamento de la Ley de la Policía Federal, por el cual se crea la División de Gendarmería. Diario Oficial de la Federación del 22 de agosto de 2014.

corrupción de la Fiscalía de Sao Paulo en contra del primero por lavado de dinero y ocultamiento de patrimonio, desvío de recursos de la petrolera estatal Petrobras, y en consecuencia la solicitud de prisión preventiva contra el exmandatario, así como la acusación pública²¹⁰ (*impeachment*) contra Dilma Rousseff y su suspensión del encargo por 180 días para ser investigada y finalmente su cese definitivo del encargo presidencial.

El enorme gasto social realizado por Hugo Chávez y Nicolás Maduro en Venezuela tampoco se ha reflejó en menores índices de violencia o inseguridad, por el contrario estos han aumentado.

Con base en las comparaciones mencionadas, la estrategia mexicana no ha sido lo exitosa que quisiéramos, pero ha funcionado mejor que lo emprendido en los países referidos, en conclusión cualquier afirmación de que México hubiere fracasado en su lucha contra la inseguridad es prematura.

La cantidad de dinero decomisado, droga y laboratorios destruidos, aeronaves, vehículos, armas incautadas a los carteles son equivalentes a las de varias fuerzas armadas de países centroamericanos y superiores a los apoyos económicos que Estados Unidos supuestamente otorga a México a través del Plan Mérida, que no es dinero en efectivo sino apoyo en especie pues se trata de agencias contratadas y pagadas por el gobierno americano para capacitar a la parte mexicana, aunado a los narcotraficantes extraditados a Estados Unidos y a los delincuentes detenidos, operadores financieros de la mafia, lugartenientes, sicarios y funcionarios públicos coludidos, muestran que los “Operativos Conjuntos” (Fuerzas Armadas y Policía) han tenido relativo éxito.

En la medida en que las operaciones de la mafia no se notan, su negocio y expansión es mayor, pero cuando son acosadas por las fuerzas del Estado, reaccionan con actos violentos de acto impacto que facilita su ubicación y contra ataque, pero también repercute en la imagen de las fuerzas de seguridad.

²¹⁰ Proceso iniciado el 2 de diciembre de 2015, votado el 17 de abril de 2016 en la Cámara de Diputados y el 12 de mayo de 2016 en el Senado, mediante el cual se decidió el juicio político a la mandataria brasileña.

Otro de los aspectos que tenemos que discernir, es el que tiene que ver con que si es verdad que la prevención debe estar por encima de la represión, o que si primero se debe resolver el problema de la pobreza y la corrupción antes que combatir frontalmente a las organizaciones delincuenciales.

Desde nuestra perspectiva, en concordancia con las Naciones Unidas, ambas estrategias (prevención-represión) son complementarias, y que una no está encima de la otra, no compartimos la idea de que hasta que se lleven a cabo las acciones de prevención, y se logre resolver la pobreza o se erradique la corrupción, sea el momento de confrontar a la delincuencia. Por el contrario considero que es necesario no bajar la guardia a la par de implementar las otras acciones que también son importantes, pero la urgencia del caso no puede esperar a que las políticas públicas de índole social prosperen, inclusive para que prosperen se requiere un ambiente de paz o de lo contrario no es posible implementarlas.

La Policía de Proximidad es inútil en un escenario donde los policías son literalmente “cazados” por las organizaciones delincuenciales; la recuperación de espacios públicos es también inoperante si el territorio esta tomado por los grupos delincuenciales; la denuncia anónima no arroja resultados positivos si la comunidad esta amedrentada y temerosa de represalias; los juicios son improcedentes si los testigos son asesinados o amenazados y por ende temen hacerlo; las estrategias de protección a los derechos humanos por parte de la policía son insuficientes cuando la superioridad armamentista de los carteles no permite siquiera leerles sus derechos porque se han vuelto intolerantes, osados, prepotentes; si la participación ciudadana en el diseño e implementación de políticas públicas de prevención (escuela segura, camino seguro, transporte seguro, salud sin drogas, entre otras), prevención social o situacional, no es posible porque están intimidados o son víctimas de extorsión.

En síntesis para cada situación se debe medir lo más adecuado, y consideramos que escenarios como, Chihuahua, Guerrero, Michoacán, Sinaloa y Tamaulipas, deben ser atendidos tanto con la acción punitiva y persecutoria del Estado como con medidas

preventivas, pero no esperar a que la prevención o el combate a la corrupción reflejen resultados para entonces actuar contra el crimen organizado, porque tal vez ya sea demasiado tarde, ello si acaso dichas medidas pudieran subsistir, ya que lo más probable es que no logran absolutamente nada en razón de que no existe una relación directamente proporcional entre pobreza e inseguridad con la corrupción de servidores públicos y las operaciones de los carteles de la droga y la violencia.

Los carteles de la droga muy frecuentemente empiezan en familias de clase social media baja, para posteriormente corromper policías y a empresarios.

En cuanto a que si el problema del narcotráfico y la violencia se resuelve si el Estado negocia o pacta con los narcotraficantes, no consideramos que eso sea verdad. Ese tipo de componendas se presentan cuando el problema es menor y no atenta contra la seguridad del Estado, negociar con la mafia sería darle el estatus de un poder fáctico único, no fragmentado, y con un peso específico que requiere concesiones y ganancias recíprocas.

Colombia lo intentó y el resultado fue que Pablo Escobar aceptó ir a prisión a cambio de que no lo extraditaran a Estados Unidos de América pero desde prisión siguió operando generando una percepción muy adversa hacia el gobierno a nivel doméstico y también a nivel internacional. El resultado fue un auténtico fracaso.

México no tiene necesidad de ello, el poder del Estado, sus instituciones, su cultura, la composición social y de los carteles del crimen organizado, es muy distinta a la colombiana y realmente no requiere ese tipo de acuerdos, por el contrario requiere mostrar eficacia y contundencia en sus operaciones, desgastar moralmente a los miembros de esos grupos y enfrentar el costo social y político que se genera por las acciones violentas de manera unida, donde todos los partidos y gobiernos, empresarios, academia, sindicatos, cierran filas en torno a las fuerzas de seguridad del Estado, ejerciendo el monopolio de la fuerza con respeto a los derechos humanos.

El ejemplo más claro se apreció en 2013, al retirar a la Policía Federal de Michoacán, bajo el supuesto de que la violencia se reduciría, el resultado fue erróneo y por el contrario las organizaciones criminales se reposicionaron, y en las ciudades y pueblos la violencia aumentó, se crea por Decreto Presidencial del 15 de enero de 2014, una Comisión por la Seguridad y Desarrollo Integral en el Estado de Michoacán, quien negocia con diversos grupos, al grado de legalizar como autodefensas y fuerzas rurales a miembros de lo que fuera el cártel de la Familia Michoacana, y los actuales Caballeros Templarios y Jalisco Nueva Generación, el fracaso fue estrepitoso, negociar y tolerar contaminó a los integrantes de la propia Comisión, permeo la corrupción y la presión política local logró que el gobierno federal desmantelara al año, la citada comisión.

El tema de la legalización de las drogas como solución al narcotráfico y en consecuencia a la violencia, parte de la idea de privilegiar un mal menor por un mal mayor. Es decir salud pública en vez de violencia extrema. Con la legalización no se resolverán los problemas que generan otras actividades delincuenciales conexas, tales como el secuestro, el robo con violencia, la trata de personas, las cuales continuarán siendo cometidas por la delincuencia y muy probablemente se incrementen, sin embargo esa es también la tendencia, como lo hemos visto en Uruguay, Chile, diversas entidades de la Unión Americana y recientemente en México con la sentencia de amparo directo 2773/2013, resuelto en noviembre de 2015, mediante la cual se otorgó el amparo y protección de la justicia federal a cuatro quejosos, a fin de que estén la posibilidad de utilizar marihuana para fines lúdicos y recreativos.

Por otra parte no basta con que México y Colombia legalicen si Estados Unidos y Europa no lo hacen en todos sus territorios. Se trata de un problema de Economía básica, México y Colombia producen más droga que la que su mercado demanda, por el contrario Estados Unidos y Europa demandan grandes cantidades para su consumo doméstico.

El gasto y consumo que derramo el negocio del narco en México, Estados Unidos y Europa, vuelve difícil que se implementen medidas integrales y en todos los territorios.

En junio de 2011 la Comisión Global de Políticas contra la Droga expresó que la estrategia prohibicionista de todas las drogas debía cambiar, por lo que era oportuno su legalización y regulación de su consumo. Lo anterior considerando los malos resultados de la política prohibicionista impulsada por Estados Unidos de América y las Naciones Unidas, la cual se traducía en incrementos acontecidos en el periodo de 1998 y 2008, en el consumo de opiáceos de un 34,5%, en el de la cocaína de un 27% y en el del cannabis de un 8,5%. Lo anterior bajo el argumento de que la represión del consumo impide la adopción de medidas de salud pública para reducir el SIDA o las muertes por sobredosis.

Una discusión amplia de índole internacional debe regir el tema de la legalización de las drogas, ya que en opinión de algunos expertos, como Miguel Carbonell:²¹¹

“...el Estado puede y debe desincentivar, a través de mecanismos informativos o incluso tributarios, ciertas conductas, pero no puede imponer, por vía de la coacción penal, un modelo de vida que implique conducirse conforme a ciertos estándares o evitar el consumo de ciertas sustancias.”

Por otra parte la idea de la desmilitarización de las acciones en contra del narcotráfico en México y los riesgos que ello conlleva o las violaciones a los derechos humanos que se presentan en algunos casos, no son suficientes para ordenar su desmovilización, aún si su imagen se distorsiona, o si están preparados para la guerra y no para tratar con civiles.

²¹¹ CARBONELL, Miguel, <<La persecución penal de las drogas>>, en *Revista Este País, Tendencias y Opiniones*, México, 1º de mayo de 2012, visible en <<http://archivo.estepais.com/site/2012/la-persecucion-penal-de-las-drogas/>> fecha de consulta [3 mayo 2012]

Actualmente las violaciones a los derechos humanos se presentan por cualquier autoridad en tareas de seguridad, sea civil o militar, el reto es capacitar a ambas y que bajo ninguna circunstancia ambos violenten las prerrogativas fundamentales.

Objetivamente, los carteles de la droga se encuentran fuertemente armados y organizados y las policías municipales o locales son débiles, y el esquema de Mando Mixto, recientemente aprobado no parece ser la solución, considerando que las policías estatales y municipales están mal armadas, mal pagadas, mal capacitadas, mal equipadas, permeadas por la corrupción y en algunos casos cooptadas por las organizaciones delincuenciales.

Por otro lado la Policía Federal, se conforma por poco más de 35,000 elementos, incluidos el personal administrativo, que obviamente no todos están en campo de manera simultánea, ni son suficientes para salvaguardar todo el país.

El Ejército y la Marina con más de 200,000 efectivos bien armados y mucho mejor disciplinados, con un despliegue nacional, cuentan con mayores posibilidades de éxito, y de hecho lo han demostrado en múltiples operaciones, pero los casos de violaciones a los derechos humanos también son reiterados.

En cuanto a las violaciones a los derechos humanos estas deben prevenirse y sancionarse pero no por ello se puede renunciar al quehacer en tareas tan importantes, máxime cuando está en riesgo la propia seguridad del Estado; cabe señalar que en casi todo el mundo las policías directa o indirectamente tienen ascendencia militarizada y de algún modo participan en tareas de seguridad civil, en México su retirada no garantiza que las cosas mejoren, sino puede ser lo contrario. De lo comentado podemos conjuntar las estrategias emprendidas en distintos apartados:

- a) Las jurídicas, como la suscripción de tratados internacionales, el nuevo modelo policial, el Sistema Penal Acusatorio, las reformas en materia de Derechos Humanos y Seguridad Pública, la legalización de las drogas.

- b) Las administrativas como el canje de armas, la utilización de las fuerzas armadas en el combate contra las drogas, el crecimiento exponencial en infraestructura, personal, profesionalización y presupuesto de las corporaciones policiales.
- c) Las políticas como la cooperación con agencias internacionales y la representación de agencias mexicanas en el extranjero, la apertura simultánea de varios frentes contra la delincuencia, la declaración de “guerra” versus los cárteles de la droga.
- d) Las “No” utilizadas o muy poco recurridas, como las medidas antilavado de dinero, la extinción de dominio, acciones de inteligencia financiera y fiscal en contra de familiares y socios de los capos de las organizaciones criminales.
- e) Las antijurídicas como la promoción y permisividad de grupos paramilitares como las autodefensas, el retiro de la fuerza policial de escenarios violentos, convenios o pactos con las organizaciones delincuenciales, connivencia fáctica de tráfico ilícito de armas, entre otras.

El Ombudsman Policial que proponemos pretende ser un órgano de consulta especializado en los temas de seguridad pública, que pueda dar opinión al gobierno mexicano cuando se implementen estrategias para abatir la violencia generada por las organizaciones delincuenciales, deberá contar con autonomía para no permitir tentaciones se convierta en comparsa de decisiones abiertamente ilegales.

6.4 Evidencia Empírica del Comité Internacional de la Cruz Roja

La misión del Comité Internacional de la Cruz Roja,²¹² consiste en *“proteger la vida y la dignidad de las víctimas de los conflictos armados y de otras situaciones de violencia, así como de prestarles asistencia.”* *“El Movimiento Internacional de la Cruz*

²¹² COMITÉ INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA <<https://www.icrc.org/es/quienes-somos> > fecha de consulta [2 de febrero de 2016]

Roja y de la Media Luna Roja es la red humanitaria más grande del mundo, cuya misión es prevenir y aliviar, en todas las circunstancias, el sufrimiento humano; proteger la vida y la salud, y hacer respetar a la persona humana, en particular en tiempo de conflicto armado y en otras situaciones de urgencia. Está presente en todos los países y lo apoyan millones de voluntarios.”

El gobierno mexicano nunca ha admitido que la ola de violencia en el país desde que inició la “guerra contra las drogas”, sea equivalente a un conflicto armado interno, ello a pesar de los más de cien mil asesinatos y miles de personas desaparecidas, desplazadas, torturadas, secuestradas, víctimas colaterales y de múltiples violaciones a los derechos humanos, pérdidas económicas, y en general la violencia al grado de paroxismo.

En ese contexto la necesidad de un Ombudsman Policial se comprende urgente e indispensable.

La colaboración entre el CICR y el gobierno de México, se remonta a los años 80’s cuando la recepción de refugiados guatemaltecos en Chiapas y su reubicación a Campeche, desde entonces existe en México una oficina permanente de dicho organismo.

En materia de seguridad pública destaca el trabajo realizado con la Policía Federal en el periodo 2000-2012, en que se capacitaron y certificaron como instructores internacionales sobre los Principios del Derecho Internacional Humanitario y los Derechos Humanos aplicables a la función policial, decenas de policías federales, estatales y municipales, incluso de otros países del hemisferio americano, como Panamá, el Salvador, Honduras, Colombia, Ecuador y Perú.

La entonces Secretaría de Seguridad Pública Federal, a través de su área de derechos humanos también abrió líneas de cooperación en materia de personas desaparecidas, cadáveres no identificados, elaboración de prótesis para personas

discapacitadas e interlocución con personas en prisión que denunciaron ser víctimas de persecución política, entre otros.

El Ombudsman Policial será un mecanismo que sirva de puente para que el CICR coadyuve con las fuerzas de seguridad en acciones humanitarias de amplio alcance y profesionalización de las y los policías en derechos humanos aplicables a la función policial y en escenarios de conflicto armado interno y/o externo.

En cuanto a la relación entre violencia y accesibilidad de armas de fuego el CICR cuenta con evidencia empírica útil que si bien no se corresponden a eventos acaecidos en nuestro país, acontecieron en escenarios muy similares a la violencia generada en México por las organizaciones criminales, por ello la estimamos de gran utilidad y pasamos a comentarlos:

Los estudios empíricos contruidos por el Comité Internacional de la Cruz Roja Internacional (CICR), parten de las percepciones particulares de personas que trabajan en ese organismo internacional realizando operaciones de ayuda humanitaria en países donde acontecen o han acontecido conflictos armados.

En particular nos referimos a la metodología, hallazgos y conclusiones alcanzadas por el CICR en su estudio denominado “*Arms Availability and the Situation of Civilians in Armed Conflict*”.²¹³

La más importante limitación que enfrentó el estudio mencionado, es que la disponibilidad de armas en una sociedad es, en casi todas las situaciones de conflictos armados, virtualmente imposible de medir adecuadamente y con exactitud.

El estudio del CICR, parte de considerar la relación entre la posesión de armas de fuego, homicidios y suicidios en 15 países industrializados. Las heridas provocadas por armas de fuego frecuentemente tienen su causalidad en impulsos precedidos por

²¹³ INTERNATIONAL COMMITTEE OF RED CROSS, *Arms Availability and the Situation of Civilians in Armed Conflict*, Geneve, ed. ICRC, 2007, pp. 7-15.

el consumo del alcohol o drogas, o bien como resultado de algún conflicto interpersonal

Se ha argumentado que la posesión de armas de fuego vuelve a las personas más impulsivas y por tanto más letales. El CICR no encontró una correlación entre armas de fuego y los suicidios cometidos, pero cuando examina el vínculo entre la posesión de armas de fuego y la comisión de delitos violentos, el resultado es que si están correlacionados.

En cuanto a las tasas de propietarios y poseedores de armas de fuego contra las muertes producidas por armas de fuego en Canadá, los Estados Unidos, Inglaterra/País de Gales y Australia, encontró que el 92% de las variaciones en las tasas de muertes, eran atribuibles al hecho mismo de acceso a las armas de fuego en áreas de fácil adquisición de éstas.

El estudio refiere que la tasa de homicidios relacionada con pistolas en los Estados Unidos es 15 veces más alta, toda proporción guardada en términos poblacionales, que en Canadá donde la propiedad, posesión y portación de pistolas está regulada de manera más estricta. También menciona que análisis internacionales basados en los estándares de victimización de 54 países, se encontró también una profunda relación entre los dueños de armas de fuego y las tasas de robos a mano armada, asaltos y tentativas realizadas con pistola.

Los resultados mostraron que la elevada cantidad de propietarios de armas de fuego en los Estados Unidos de América, la Ex-Yugoslavia, Sudáfrica y múltiples países latinoamericanos, está fuertemente relacionado con los niveles de violencia en general.

Reconoce que para algunos especialistas, las consideraciones del contexto para un país en conflicto y otro que no está, pueden resultar irrelevantes, sin embargo también

afirma que muchos de los actos cometidos en un país en conflicto, exacerbaban la violencia a través de armas de fuego, toda vez que la gente vive en condiciones económicas precarias y experimentan una degradación generalizada donde las normas y leyes contra la violencia han perdido valor social pues nadie las respeta.

En cuanto a países en conflicto armado o en situación de posconflicto el CICR analiza tres casos de estudio:

El primer caso se refiere a Camboya Noroccidental, en el periodo 1994 y 1995.

Las partes en conflicto en ese país, firmaron un acuerdo de paz en octubre de 1991, despejando el camino para el arribo de una “*Autoridad Transicional de las Naciones Unidas*” (UNTAC), quien tenía la expectativa de que para el mes de octubre de 1992 estuvieran desarmadas y desmovilizadas el 70% de las tropas de las facciones beligerantes. En noviembre de 1992 con aproximadamente el 25-50% de tropas desarmadas, UNTAC anunció que no podría cumplir con sus objetivos de desarme en razón de que algunas de las facciones no estaban cumpliendo el acuerdo de paz.

Cinco meses después de la salida de UNTAC, se llevó a cabo un estudio conducido en el Hospital Mongkol Borei de Camboya Noroccidental, con el propósito de saber cuántas personas habían sido heridas por armas y bajo qué circunstancias. El Hospital era el principal nosocomio en la región para la realización de cirugías y había recibido apoyos diversos del Comité Internacional de la Cruz Roja desde 1990.

La metodología empleada partió de entrevistar a los heridos de armas de fuego admitidos en el Hospital entre marzo de 1994 y febrero de 1995. La información obtenida incluyó la pregunta que si la persona era combatiente, el tipo de arma con la cual fue herida y las circunstancias que rodearon el momento de la herida.

Los pacientes fueron clasificados con base en dos criterios: el primero si las heridas se dieron en alguna escaramuza entre facciones combatientes contrarias (lo anterior con el fin de dividir heridos por combate, de los heridos en otros eventos) y segundo, si los heridos y los agresores eran civiles o combatientes. Aquéllos con heridas

relacionadas con algún combate fueron a su vez sub-clasificados en heridos por enfrentamiento en el combate y en heridos por minas de tierra. Quienes fueron heridos en cualquier otro contexto, se les clasificó como heridos no por combatir. El estudio también comparo la temporalidad del evento en que se hirieron a las personas, es decir antes de la administración de UNTAC o durante su presencia.

Para lograr el objetivo, se tomó como base la tasa de incidencia anual de heridos por armas de fuego y el número de población de cada provincia así como el número de personas admitidas mensualmente en el hospital entre enero de 1991 y febrero de 1995.

Durante el periodo en estudio, 863 personas resultaron heridas por armas de fuego y admitidas en el Hospital Mongkol Borei.

Las tasas de heridos variaron por temporadas, y aunque se redujeron durante el periodo de presencia de UNTAC, se incrementaron a niveles comparables a los que antecedieron a los acuerdos de paz una vez que UNTAC salió de Camboya, la temporalidad ajustada mostró que la incidencia de heridos por armas fue ligeramente más alta durante el periodo de estudio que en el periodo anterior al arribo de UNTAC (163 heridos por armas de fuego por cada 100,000 habitantes contra 147 por 100,000 antes de la llegada de UNTAC , cabe señalar que la tasa durante UNTAC fue de 71 por 100,000).

Los puntos importantes que arrojó el estudio fueron:

Uno de cada tres personas heridas por armas de fuego no había sido herida como resultado directo de combatir y por ende fueron clasificados como no combatientes.

Las heridas intencionales por armas de fuego contra civiles fueron en su mayoría provocadas por causas distintas al combate.

El 71% de los civiles contabilizados fueron heridos en acciones fuera de combate, 42% de los civiles heridos lo fueron en combate y el 51% lo fueron fuera de combate.

El 59% de las personas heridas por armas de fuego fueron civiles, individuos que no participaron directamente en combates entre facciones beligerantes.

El 78% de los civiles heridos en combate, incluidos aquéllos que lo fueron por minas de tierra, fueron heridos por fragmentos de municiones o de las minas. En cambio el personal militar combatiente fue herido en un 60% por disparos directos y el 38% por fragmentos de municiones.

El 37% de las personas heridas lo fueron por minas.

La categoría más grande de heridos fuera de combate por armas de fuego, se debió a actos que constituyen claras violaciones al derecho internacional humanitario o derivado de la situación de deterioro social en la que se encontraban los civiles.

La importancia de prever las estimaciones globales de víctimas civiles provocadas por casualidades es indispensable. En relación con los civiles heridos fuera de combate, los que en su mayoría fueron heridos intencionalmente con armas de fuego, se debe mostrar a todos los segmentos de la sociedad los efectos y riesgos de usar armas de fuego en contra de civiles para concientizar sobre la importancia del desarme.

Dado el contexto político e histórico del caso en estudio, los hallazgos encontrados reflejan el limitado éxito de las operaciones de desarme de UNTAC y constituyen patrones útiles para calcular la relación entre accesibilidad de armas de fuego en el periodo y lugar señalados y las violaciones al derecho internacional humanitario por daños ocasionados a personas civiles.

El segundo caso contemplado en el estudio, tuvo el objetivo de evaluar la frecuencia de heridos o muertes por armas de fuego, durante y después de un periodo de conflicto ante la ausencia de prácticas de desarme.

El estudio fue realizado por el CICR en la región de Kandahar, Afganistán, la cual había sido escenario de prolongados conflictos entre grupos rivales combatientes. En marzo de 1995 la región de Kandahar había llegado a estar bajo el control de una de las dos facciones beligerantes la cual posteriormente, llegó a extender su control en la mayor parte del país.

La transición militar fue acompañada por el incremento del retorno de personas refugiadas, así como de la ayuda humanitaria desplegada conjuntamente por organizaciones internacionales y organismos no gubernamentales desde las zonas de conflicto hasta las áreas localizadas a cientos de kilómetros de distancia de la región de Kandahar. No hubo ningún intento por desarmar a la población.

El CICR proveyó de cuidados quirúrgicos a la gente herida por armas de fuego en Kandahar desde 1983. Esta asistencia continuó aun después de la transición militar en marzo de 1995, haciendo posible contrastar tasas de heridos antes y después de la transición.

La metodología partió de un análisis retrospectivo de la base de datos de cirugías realizadas por el CICR, iniciada en 1991 con información guardada de pacientes admitidos en hospitales que dicho organismo internacional operaba o apoyaba.

Se trató de una comparación hecha entre las tasas de heridos por armas de fuego en la región por un período de 50 meses, de enero de 1991 a marzo de 1995 y otro de 18 meses, de septiembre de 1995 a marzo de 1997. Estos dos periodos fueron etiquetados como “conflicto” el primero y “posconflicto” el segundo. Toda la gente herida por armas de fuego durante ambos periodos y admitidos en el hospital durante al menos 24 horas fue incluida en el estudio.

En cuanto a los resultados cabe destacar que:

- a) Un total de 2,332 pacientes observados por el CICR fueron heridos por armas de fuego durante el periodo en revisión.

- b) Después de la estabilización del crecimiento de la población, el estudio mostró que la incidencia anual de heridos por armas había descendido al 33% entre los periodos de conflicto y posconflicto.
- c) Las reducciones en las tasas de heridos por armas con municiones de fragmentación y minas de tierra fue de 22%, 40% y 34%, respectivamente.
- d) Las tasas de mortalidad por heridas de armas de fuego, se incrementó durante el período de posconflicto de 2.5% a 6.1%. A pesar de que se redujeron las personas heridas por armas, más gente murió por mes, debido a las heridas de armas de fuego durante el período de posconflicto.

Los heridos por armas, observados durante el período donde una de las facciones ejerció el control sobre la región fue solo un poco más bajo que el observado durante el período de conflicto armado. (La mayoría de los heridos no se relacionaron con las minas terrestres pero sí derivaron del uso de morteros y otras armas de fuego).

Finalmente, el tercer caso se realizó a principios de 1998 para examinar las percepciones y experiencias del propio personal del CICR con mayor antigüedad, sobre lo observado en temas de disponibilidad de armas y deterioro de la situación de los civiles en conflictos armados.

La metodología consistió en el desarrollo de un cuestionario realizado para obtener las percepciones acerca de la disponibilidad de armas y sus efectos en las operaciones del CICR y la población civil. El personal operativo de dicho organismo internacional, desplegado en campo y cuarteles fue el responsable de contestar, 34 personas, con experiencia promedio de ocho años y que participaron en 41 misiones completaron el cuestionario. Las regiones geográficas fueron aquellas en las cuales, ellos fueron llevados por el CICR, 16 tuvieron lugar en África, 10 en Asia, cinco en Eurasia, cinco en Europa Occidental, 3 en Medio Oriente y 2 en América Latina.

Los encuestados indicaron que el tipo de arma que ocasiona más muertes de personas civiles o heridas, es el rifle convencional de asalto. También hubo consenso

general entre los encuestados de que las armas fueron utilizadas contra civiles para propósitos criminales o de coacción y el 85% respondió que estos eventos ocurrían al menos una vez a la semana.

El CICR preguntó a su personal encuestado si consideraban que existiera una relación directa entre la disponibilidad de armas y las violaciones al derecho internacional humanitario. El 76% respondió que sí existe y el 85% considero que hay una gran relación entre la disponibilidad de armas y la agresión contra las personas civiles durante o después de los conflictos armados.

Con base en lo anterior se alcanzaron las siguientes conclusiones:

- a) Se demostró que el armamento está muy extendido entre las sociedades examinadas. Los rifles de asalto fueron el tipo de arma más común y la que más heridas y muertes ocasiona entre la población civil.
- b) Las operaciones del CICR se suspenden frecuentemente o retrasan debido a las amenazas armadas contra la seguridad del personal de campo o por amenazas consistentes en extradición.
- c) La mayoría de los entrevistados considera que existe una estrecha relación entre la disponibilidad de armas y las violaciones al derecho internacional humanitario así como el deterioro de la seguridad de los civiles durante y después del conflicto armado.

Es vital tener acceso a las personas víctimas que necesitan asistencia humanitaria en tiempos de conflictos armados. El derecho internacional humanitario así lo establece, sin embargo en los años posteriores a 1993 tuvo lugar un incremento del personal de campo del CICR que resultaron heridos o asesinados por armas de fuego.

En el caso mexicano pese a no acontecer un conflicto armado interno o externo, el número de víctimas de la “guerra contra las drogas” requiere igualmente esa ayuda

humanitaria. Los niños que han quedado huérfanos por las confrontaciones con las organizaciones criminales, las viudas, las personas discapacitadas, los familiares de los policías caídos en el cumplimiento del deber, entre otros, deben ser auxiliadas bajo esquemas de ayuda real y material efectiva, sea que la proporcione el gobierno o provenga de organizaciones como el CICR, por eso afirmamos que el Ombudsman Policial propuesto podría ser el articulador adecuado y participar en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas victímales *ad hoc*.

6.5 Evidencia Empírica a partir del Operativo “Rápido y Furioso”

Se trata de un caso de trasiego de armas transnacional, donde los responsables inmediatos paradójicamente fueron las propias autoridades americanas y mexicanas, donde además la Comisión Nacional de los Derechos Humanos fue omisa en emitir recomendación alguna para señalar las graves violaciones a las prerrogativas fundamentales.

De ahí nuestro interés por repasar los hechos, recogidos por los medios masivos de información y que explica una parte de porqué el mercado ilícito de armas y la violencia en nuestro país han crecido exponencialmente.

El Ombudsman Policial de nuestra tesis tendría facultades para investigar y recomendar sanciones en contra de las autoridades que hubieren autorizado, o que teniendo conocimiento de los hechos fueren omisas, para detener atentados contra la seguridad e integridad de todos los mexicanos, como el acontecido en el evidencia que se comenta:

Con el argumento de investigar las rutas del tráfico de armas desde los Estados Unidos de América a México, las propias autoridades de ese país entre las que se encuentran agentes del Buró de Alcohol, Tabaco, Armas de Fuego y Explosivos (ATF por sus siglas en inglés), la Agencia contra las Drogas (DEA por sus siglas en inglés) del Buró Federal de Investigaciones (FBI por sus siglas en inglés), de la Oficina de

Inmigración y Aduanas (ICE por sus siglas en inglés) dependiente del Departamento de Justicia, así como del Condado de Columbus a través del entonces Alcalde Eddie Espinosa, el Regidor Blas Gutiérrez y diversos policías de ese mismo lugar, como el Jefe de la Policía Ángelo Vega y otros más,²¹⁴ llevaron a cabo diversas negociaciones con los cárteles de la droga mexicanos para venderles de manera directa más de 2,500 armas de diversos calibres y municiones, entre las que se encontraban, armas de asalto y lanzagranadas, para después ser introducidas al territorio nacional. Al respecto, fueron relevantes las declaraciones de uno de los agentes involucrados de nombre John Dodson²¹⁵ en el que señaló las acciones se realizaron con el conocimiento y consentimiento de autoridades mexicanas.²¹⁶

Las autoridades mexicanas que aparentemente habrían tenido conocimiento, autorizado o participado están el Instituto Nacional de Migración, el Sistema de Administración Tributaria (Aduanas) de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y la Procuraduría General de la República.

Un comunicado de la Embajada de Estados Unidos señaló que funcionarios de la Procuraduría General de la República siempre estuvieron informados del operativo,²¹⁷ las investigaciones incluso han señalado que el agente mexicano de la PGR, comisionado a la División de Phoenix, Arizona, de la Oficina de Control de Alcohol, Tabaco, Armas y Explosivos (ATF) durante todo el operativo, de nombre Carlos Fernando Luque Ordoñez,²¹⁸ quien ostentaba el cargo de Director de Delitos de Tráfico del Centro Nacional de Planeación, Análisis, e Información para el Combate a

²¹⁴ CARREÑO Figueras, José, VEGA, Aurora, ÁLVAREZ, Carmen, SÁNCHEZ, Alejandro y EFE. <<Recuperan 25% de armas filtradas por Rápido y Furioso>>, en *Excelsior*, México, 16 de marzo de 2011, visible en <<http://www.excelsior.com.mx/node/722376>> fecha de consulta [5 marzo de 2104].

²¹⁵ UNIVISIÓN (Redacción) <<¿Quién autorizó el operativo Rápido y Furioso?>> en *Univisión Noticias*, México, 17 de marzo de 2011, visible en <<http://www.univision.com/noticias/noticias-de-mexico/quien-autorizo-el-operativo-rapido-y-furioso>> fecha de consulta [6 de marzo de 2014].

²¹⁶ ESQUIVEL, J. Jesús. <<Rápido y Furioso: Todos lo sabían>> en *El Diario de Coahuila*, 27 de marzo de 2011, visible en <<http://www.eldiariodecoahuila.com.mx/lomejordelaapro/2011/3/27/rapido-furioso-todos-sabian-225018.html>> fecha de consulta [10-03- 2014]

²¹⁷ EL SIGLO DE TORREÓN, (Redacción) <<México si fue informado de Rápido y Furioso: EU.>>, en *El Siglo de Torreón*, 11 de marzo de 2011, visible en <<https://www.elsiglodetorreon.com.mx/noticia/607210.mexico-si-fue-informado-de-rapido-y-furioso-eu.html>> fecha de consulta [16-03- 2014]

²¹⁸ UNIVISIÓN NOTICIAS (Redacción) <<¿Y cuánto sabía el gobierno de México?>> en *Univisión Noticias*, del 30 de septiembre de 2012, visible en <<http://www.univision.com/shows/aqui-y-ahora/y-cuanto-sabia-el-gobierno-de-mexico>> fecha de consulta [17-03-2014]

la Delincuencia (CENAPI) de la PGR, única agencia mexicana que utilizaba el sistema de rastreo de la ATF²¹⁹, estuvo enterado de los pormenores del operativo.

Cabe recordar que el entonces Presidente Barack Obama y su Secretaria de Seguridad Interior Janet Napolitano negaron tener conocimiento del operativo; igual hizo aconteció con el entonces Presidente Felipe Calderón y su Secretario Técnico del Consejo de Seguridad Nacional, Alejandro Poiret, no obstante los señalamientos realizados por los agentes americanos en el sentido de que las autoridades mexicanas si estaban enteradas.

El operativo se descubre a partir de los siguientes acontecimientos:

En Diciembre de 2010 pierde la vida el agente fronterizo Brian Terry en un tiroteo suscitado en Arizona con dos rifles de asalto de los traficados ilícitamente por las autoridades americanas.

En febrero de 2011 en una carretera en San Luis Potosí otro agente americano, Jaime Zapata, de la Oficina de Inmigración y Aduanas (ICE por sus siglas en inglés) también pierde la vida en un enfrentamiento con miembros del cartel de los Zetas, resultando herido otro agente de nombre Víctor Águila, siendo el caso que de las investigaciones se desprende que las armas utilizadas en su contra fueron de las traficadas en el operativo “Rápido y Furioso”.

Vergonzosamente se supo que entre 2006 y 2007 hubo otro operativo similar denominado “*Weide Receiver*” o en español “Receptor Abierto” que igualmente habría

²¹⁹ ATF es un sistema disponible para la comunidad policial mediante el cual se lleva a cabo el rastreo de armas de fuego sin papel y accesible a través de Internet. Este sistema, conocido como eTrace, ofrece las herramientas necesarias para enviar, recuperar, guardar e investigar toda la información relacionada con el rastreo de un arma de fuego que maneje alguna de las agencias de seguridad, visible en <<https://www.atf.gov/firearms/docs/guide/national-tracing-center-%E2%80%93-ettrace-%E2%80%93-rastreo-y-an%C3%A1lisis-de-armas-de-fuego-por>> fecha de consulta [10 de diciembre de 2016]

traficado con armas de alto poder hacia México, para armar a los carteles de la droga mexicanos.²²⁰

Peor aún, salió a la luz pública un tercer operativo denominado “*White Gun*” realizado en octubre de 2009, donde igualmente las autoridades fueron las responsables del tráfico de armas hacia los carteles de la droga mexicanos.²²¹

La prensa mexicana dio cuenta de un informe del Buró de Alcohol, Tabaco, Armas y Explosivos (ATF) de fecha 16 de noviembre de 2007 refiere que el Ex Procurador General de la República, Ex Secretario de Seguridad Pública, Ex Director del Centro de Inteligencia y Seguridad Nacional, Ex embajador de México en Inglaterra y Estados Unidos y hoy Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estuvo enterado de los operativos mencionados, que datan de 2007, informe que forma parte de la investigación que llevó a cabo el legislador republicano Darrel Issa con motivo del operativo “Rápido y Furioso”.²²²

La opacidad en torno al asunto, se vio manifiesta cuando el Presidente Barack Obama ejerció su facultad de “Privilegio Ejecutivo” en favor del Procurador de ese país Eric Holder para no tener que entregar al Congreso Norteamericano la documentación clasificada como confidencial del operativo en cuestión y no incurrir en desacato.

Los medios de información también publicaron las declaraciones del entonces presidente de la Cámara de Representantes de Estados Unidos, John Boehner quien manifestó *que el Operativo “Rápido y Furioso” fue un abuso del gobierno estadounidense*, en tanto que el Director de Inteligencia Nacional, James Clapper,

²²⁰ ARISTEGUI NOTICIAS (Redacción), <<Cumple un año denuncia por Operativo Rápido y Furioso, en PGR, pasividad acusan>>, en *Aristegui Noticias*, 23 de septiembre de 2015, visible en <<http://aristeguinoticias.com/2309/mexico/cumple-un-ano-denuncia-por-operativo-rapido-y-furioso-en-pgr-pasividad-acusan/> fecha de consulta [5-04-2014]

²²¹ PROCESO (Redacción), <<Descubren operativo White Gun, similar al de Rápido y Furioso>>, en *Revista Proceso*, 13 de enero de 2012, visible en <<http://www.proceso.com.mx/294777/descubren-operativo-white-gun-similar-al-de-rapido-y-furioso>> fecha de consulta [8-04-2014]

²²² VELÁZQUEZ, Peña Javier, <<Medina Mora supo del Operativo Rápido y Furioso>>, en *Reporteros.com*, 6 de noviembre de 2011, visible en <<http://reporteroscom.blogspot.mx/2011/11/medina-mora-supo-del-operativo-rapido-y.html>> fecha de consulta [11-05-2014]

expresó que *se trató de un incidente muy desafortunado y que el hecho de que las armas, por este medio u otro, pasen de Estados Unidos a México no ayuda en la situación.*²²³

En promedio, cada arma traficada es utilizada al menos en 15 ocasiones antes de ser recuperada, por lo que el número de personas fallecidas es incalculable, de hecho trascendió que los niños y jóvenes asesinados en el Fraccionamiento Villas de Salvarcar, en Ciudad Juárez, Chihuahua en 2010, fueron acribillados con armas de “Rápido y Furioso”.

Como se desprende de lo anterior varios operativos de tráfico ilícito de armas se han llevado a cabo, el operativo de 2007 que consta en el informe de ATF del 16 de noviembre de 2007, el operativo “*White Gun*”, el operativo “Receptor Abierto” y el operativo “Rápido y Furioso”, todos a fin de armar a los carteles de la droga en México, supuestamente para investigar las rutas y capturar a los involucrados pero todos fracasados y en los que de las autoridades de ambos países tuvieron conocimiento, lo que nos hace suponer que en realidad lo que aconteció fueron múltiples actos de corrupción simulando acciones con fines policiales pero que en realidad se trató de negociaciones ilícitas para obtener ganancias de la misma naturaleza.

Lo más lamentable es el hecho de que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, a través de su entonces Presidente Raúl Plasencia Villanueva, se haya limitado exclusivamente a responder algunos cuestionamientos en el sentido de “*diferenciar entre colaboración e intervención con ánimo en buena medida de desestabilización*”.²²⁴ De hecho, solo en Estados Unidos se procedió a fincar responsabilidades pero en México no hubo investigación y menos sanción alguna.

²²³ NOTIMEX, PERIÓDICO LA JORNADA, (Redacción) <<*Rápido y furioso, un abuso de poder de EU: John Boehner*>>, en *La Jornada*, 17 de febrero de 2012, visible en <<http://www.jornada.unam.mx/2012/02/17/politica/016n1pol>> fecha de consulta [16-05-2014]

²²⁴ MEJÍA, Gerardo, <<*CNDH pide explicación por Rápido y Furioso*>>, en *El Universal*, 10 de marzo de 2011, visible en <<http://archivo.eluniversal.com.mx/notas/750726.html>> fecha de consulta [17-05-2014]

El hecho de que dicho organismo no hubiere iniciado investigación alguna y menos aún emitido recomendación a las autoridades mexicanas, ni siquiera decretado medidas cautelares, para prevenir acciones similares o que operativos semejantes no vuelvan a autorizarse, refuerza la necesidad de un Ombudsman Policial que por la especialidad de su materia dimensione la gravedad de los hechos y proceda con todo el rigor de la ley para sancionar a los responsables de las pérdidas humanas provocadas y daños ocasionados por las organizaciones delincuenciales que tuvieron acceso a ese armamento con la connivencia gubernamental.

6.6 Evidencia Empírica a partir del “Embargo Alemán del Fúsil G3”

El uso de armas de fuego para violar derechos humanos es sancionado por la comunidad internacional en diversos instrumentos y a través de distintos mecanismos.

Entre ellos, hemos mencionado con antelación a la llamada “Cláusula Democrática” contenida en el Tratado de Libre Comercio Unión Europea-México, el Tratado sobre Comercio de Armas, los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, en caso que nos ocupa el Parlamento Alemán sancionó a la principal empresa que suministraba fusiles a México que a su vez eran entregadas a corporaciones policiales de estados de la República acusados de utilizarlas para violar derechos humanos.

El Ombudsman Policial sería un órgano que vigilara el cumplimiento puntual de los compromisos internacionales para evitar su uso contra las prerrogativas fundamentales al tiempo de prevenir sanciones como el embargo del que fue objeto nuestro país, causando un desabasto a las corporaciones policiales que no estaban en el supuesto, aunado al gasto doble para volver a comprar armamento de otras marcas a otros países.

Los fusiles G3 y el G36 son las armas básicas del Ejército Mexicano, la Armada de México, las Policías Federal y Ministerial Investigadora así como de casi todas las

corporaciones policiales estatales y municipales del país; de origen alemán, fabricados por la empresa con sede en Stuttgart, Heckler & Koch GmbH, (H & K) que es una de las industrias más importantes en el ramo a nivel mundial y que realiza ventas a la mayor parte de los ejércitos de los países miembros de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (NATO), empresa a la cual, en el año 2009 nuestro país compró armamento hasta por 235 millones de euros, que equivalen al 0.5% de las ganancias anuales de esa empresa.

Se trata de armas que se importaban a México y que en algún tiempo se fabricaron en nuestro país bajo la licencia correspondiente por el Departamento de la Industria Militar y la Dirección General de Fábricas de la Defensa Nacional.

Este armamento estuvo inmerso en una controversia de propiedad industrial, al estimar la empresa alemana que su patente no fue respetada, toda vez que cuando México produjo el Fusil FX 05 "Xihcoatl" (serpiente de fuego), la empresa Heckler & Koch, reclamo a nuestro país, el que el fusil mexicano fuera copia del alemán, México negó las acusaciones argumentando que el calibre de cartucho es de 5.56 x 45 mm, o .223 Remington en su versión civil, es más pequeño que el alemán que es de 7.62 x 51 o 7.62 x 39 mm, que le permite al usuario cargar más balas, también que el rifle mexicano tiene culata plegable, mejor cadencia en el disparo de 750/min., patada más suave y en consecuencia mayor precisión, alcance de 200 a 800 mts. con miras mecánicas, cargador extraíble de 30 municiones, materiales sintéticos de bajo costo, aleaciones más resistentes, sistema de disparo de recarga accionado por gas y cerrojo rotativo.

La explicación no satisfizo a la contraparte alemana, y el problema se agrava si se considera que el acero con que se produce el FX 05, es una aleación que no se fabrica en México, sino en Alemania, por ende sin necesidad de que exista un litigio ante la Organización Mundial de la Propiedad Industrial, basta con que no se surta a nuestro país de dicho insumo para que no pueda fabricarse el fusil mexicano, somos dependientes de ese material que solo puede ser producido por tecnología con la que no cuenta nuestro país.

Explicado el entorno del conflicto industrial, es menester pasar ahora al otro escenario relativo al embargo sobre dichos fusiles por parte de Alemania por presuntas violaciones a derechos humanos en México cometidas con dicho armamento.

Desde finales de 2001, México inicia un proceso de suscripción y ratificación de todos y cada uno de los instrumentos internacionales de protección a los derechos humanos, invita a la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos a que establezca una representación permanente en nuestro país, e inicia un proceso de apertura a los distintos mecanismos de escrutinio en la materia, invitando a relatores, comités de expertos, comisionados, grupos de trabajo, entre otros, de los previstos en los distintos convenios y tratados internacionales, para documentar, investigar, y en su caso recomendar y dar asistencia técnica a nuestro país para resolver su problemática.

Derivado de lo anterior las organizaciones no gubernamentales (ONG's) protectoras de los derechos humanos se volvieron mucho más activas y han contribuido de manera fundamental en señalar las violaciones y la situación en general que prevalece en la materia.

Amnistía Internacional y otras ONG's en reiteradas ocasiones han señalado los abusos de poder en contra diversos grupos cometidos por personal de las fuerzas armadas así como de las corporaciones de policía, en el marco de la lucha contra la inseguridad utilizando los fusiles alemanes.

FUSIL G3 (HK-G3 y HK-G36)

CARACTERÍSTICAS	MEDIDAS/CAPACIDADES
Longitud del Arma	1,025 mm.
Longitud del Cañón	450 mm.
Calibre	7.62 x 51mm. NATO (.308 v. civil), 7.62 x 39 mm

Cargador	20 cartuchos
Velocidad de Disparo	800 m/seg, (550 disparos x min en “full auto”)
Alcance Máximo	3,750 a 4,000 mts.
Alcance Eficaz	Óptimo: 300 mts. (600 mts. con visor)
Energía de Disparo	3,975 joulios
Peso Aprox.	4,700 kgs.
Funcionamiento	Semiautomático y automático
Clase de tiro	Tiro x tiro o Ráfaga

En este contexto el defensor de derechos humanos Jürguen Grässlin, representante de la ONG “Sociedad Alemana para la Paz” y Presidente de la Oficina de Información sobre Armamentismo, denunció en el año de 2010 ante la Fiscalía de Stuttgart, que la empresa Heckler & Koch había vendido fusiles G3 y G36 a las autoridades de los estados de Chiapas, Chihuahua, Guerrero y Jalisco, lugares donde estas, con frecuencia eran acusadas y/o responsables de violar los derechos humanos razón por la cual estaban vetadas para recibir armas alemanas.

El caso de Chiapas por el conflicto con el Ejército Zapatista de Liberación Nacional iniciado en 1994; en Chihuahua por la situación de los feminicidios y desaparición de mujeres en el periodo 1993-2003 y por la violencia exacerbada que fuera desatada en esa ciudad entre 2007 y 2012 por los carteles de la droga, concretamente por la disputa del mercado entre el “Cártel de Juárez” y el “Cartel de Sinaloa” o del “Pacífico” y sus respectivos grupos de sicarios “Aztecas Asesinos” y “La Línea”; en Guerrero por la situación de injusticia social con los pueblos indígenas, la presencia de grupos guerrilleros, en particular el “Ejército Popular Revolucionario” (EPR) y sus escisiones, aunado a los conflictos estudiantiles de la Escuela Normal Rural “Isidro Burgos” en Ayotzinapa y el narcotráfico. El caso de Jalisco no fue nunca precisado, aunque se

supone que por los enfrentamientos derivados de las acciones del cartel “Jalisco Nueva Generación”.

Es importante señalar que las ventas de armas en Alemania a terceros países, se encuentra condicionada por ley, precisamente al respeto a los derechos humanos y a cerciorarse de que los usuarios o destinatarios finales no sean autoridades señaladas de violentar las prerrogativas fundamentales.

La exportación de cualquier arma de fuego desde Alemania debe ser autorizada por la Oficina Federal de Economía y Control Exportador, y la condición para entregar los permisos correspondientes es precisamente el que “no se ponga en peligro los intereses alemanes y no se perturben considerablemente la convivencia pacífica entre los pueblos así como las relaciones políticas, económicas y las relaciones exteriores del país. Las exportaciones a áreas conflictivas del mundo, sea que exista una guerra o bien se lleven a cabo violaciones graves a los derechos humanos, tienen que ser debidamente autorizadas por el Consejo Federal de Seguridad.

La empresa alemana se defendió alegando que sus ventas y entregas son directamente a la Secretaría de la Defensa Nacional y no a las Policías Estatales y Municipales de las entidades federativas mexicanas señaladas, pero el denunciante ofreció testigos, algunos trabajadores de la propia empresa, que afirmaron haber viajado a México en el año de 2006, para exhibir y capacitar a las corporaciones policiales de todo el país sobre el uso y manejo del G3 y G36, aunado al hecho de que en efecto, la SEDENA a su vez revendió las armas alemanas a los estados vetados.²²⁵

²²⁵ GARCÍA, Alejandro, <<SEDENA distribuyó fusiles a estados conforme a la ley>> en *24 horas, el diario sin límite*, México, 23 de noviembre de 2012, <<http://www.24-horas.mx/sedena-distribuyo-fusiles-alemanes-a-estados-conforme-a-ley/>> fecha de consulta [3 de junio 2014]. Según este medio de información entre 2006 y 2009 se entregaron a Guerrero 1,924 fusiles de asalto de la empresa H & K entidad a la que no debían llegar esas armas por el embargo alemán, lo mismo que a Chiapas 561, Chihuahua 2,113 y Jalisco 198.

H & K en el año 2005 obtuvo la autorización de la Oficina Federal de Economía y Control Exportador para vender de 5,000 a 10,000 fusiles G36 a México en el periodo 2006-2009, quien se comprometió a cumplir con todos los requisitos, incluida la prohibición de vender o entregar las armas a Chiapas, Chihuahua, Guerrero y Jalisco, y el contrato fue firmado por la empresa con la Dirección de Comercialización de Armas y Municiones de la Secretaría de la Defensa Nacional, que de conformidad con la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos es la autoridad facultada para ello y única autorizada para importar armas y en su caso revenderlas a las corporaciones policiales de los estados y los municipios.

Nuevamente, en el año 2007 la Oficina Federal de Economía y Control Exportador recibió otra solicitud de la empresa H & K para vender a la SEDENA, refacciones de los fusiles G36 destinados a las 32 entidades federativas del país, lo que evidentemente incluía a las cuatro vetadas, por lo que ante el extrañamiento de la Oficina hacia la empresa, esta informó que por error había anotado a la totalidad de las entidades pero que solo se limitaría a vender aquellas cuyos destinatarios finales fueran entidades no vetadas.

En abril de 2010 las autoridades alemanas iniciaron una investigación en contra de la empresa H & K por supuestos actos de corrupción consistentes en pago de comisiones, donaciones o entrega de dinero a Generales de la SEDENA y otras autoridades militares mexicanas para poder ser proveedores de armas en México, sin embargo no fue sino hasta la denuncia de Gräslin en agosto de 2010 que en septiembre del mismo año, la Fiscalía de Stuttgart y la Oficina Federal de Delitos Aduaneros realizaron cateos en la empresa para buscar documentación comprobatoria no solo de los pagos para ser proveedores a militares mexicanos sino también por la venta o entrega de armas a las entidades vetadas, y finalmente a solicitud diversos diputados alemanes del Partido de Izquierda solicitaron a la Oficina Federal de Economía y Control Exportador suspendiera todo permiso a H & K consistente en vender a México armas y cualquier componente de defensa, incluido el fusil G36 así como sus componentes y refacciones, en tanto no concluyan las

investigaciones, situación que fue notificada a la empresa mediante oficio suscrito por el Viceministro de Economía Bernhard Heitzer y bajo las presiones de múltiples activistas en Alemania manifestándose por que se cierre la empresa y su almacén en Lenton, Nottingham, para evitar que evada sus obligaciones y las investigaciones.

La venta ilegal de las armas a los estados mexicanos vetados fue corroborada por las investigaciones de la Fiscalía,²²⁶ y actualmente se indagan las entregas de sobornos o dinero a las autoridades responsables de la SEDENA, en tanto que ésta última inició un proceso de sustitución de las armas alemanas por otras de origen distinto.

²²⁶ ALCARAZ, Yetlaneci, <<Firma de armas alemana confirma venta ilegal de fusiles de asalto a México>> en, *Revista Proceso*, 6 de mayo 2013, visible en <<http://www.proceso.com.mx/341155/firma-de-armas-alemana-confirma-venta-ilegal-de-fusiles-de-asalto-a-mexico>> fecha de consulta [7-06-2013]

CAPÍTULO VII

POLÍTICA CRIMINAL Y SISTEMA PENAL DE JUSTICIA

7.1 Política Criminal: Estado Democrático de Derecho vs. Estado Autoritario de Derecho

Toda reforma constitucional y legislativa lleva implícita una orientación política, por ello las que atañen a la seguridad pública, dependerán de si se enmarcan en un Estado Democrático de Derecho o en un Estado Autoritario de Derecho.

En el primer supuesto, la política criminal se ajustará a los derechos humanos y a las garantías de estos, previstos en nuestra Constitución y Tratados Internacionales que contemplen al conjunto de derechos humanos que conforman el “Debido Proceso Legal” y sobre todo el reconocimiento de la dignidad humana.

En el segundo caso, la política criminal privilegia el principio de utilidad por encima del principio de legalidad.

El diseño de la Política Criminal de cualquier país, debe iniciar por plantear si el objetivo es la creación y desarrollo de un Sistema Penal Autoritario o un Sistema Penal Democrático.

La figura de un Ombudsman Policial que reivindique los derechos humanos de las y los policías y promueva y proteja los derechos humanos de todas las personas, constituye un mecanismo de naturaleza social y democrática.

En México se han experimentado modelos de cada tipo de orientación, por ejemplo el Sistema Penal de Justicia previo a las reformas constitucionales de 2008 era de corte Semi-Inquisitorial o Mixto, en tanto que a partir de 2016 inició la vigencia obligatoria de un Sistema Penal de corte Acusatorio a nivel nacional.

De hecho en México coexistirán por algún tiempo ambos sistemas, ya que aún y cuando a partir de junio de 2016, el Sistema Penal Acusatorio opera en todo el país, las averiguaciones previas, procesos penales, ordenes de aprehensión, iniciados en el sistema anterior, seguirán aplicando las normas correspondientes al mismo, hasta que los delitos prescriban o hayan dejado de existir los sujetos activo y pasivo del delito y sus beneficiarios para los delitos que no prescriben, como el secuestro con homicidio, además que para delincuencia organizada permanece el sistema semi-inquisitorial.

El asunto es aún más complejo para las entidades federativas que cuentan con tres sistemas de justicia penal, como Chihuahua y Nuevo León, que antes de 2008, iniciaron sistemas semi-acusatorios y adversariales ajustando sus alcances al texto constitucional vigente en ese tiempo.

Es decir conocen asuntos del sistema penal semi-inquisitorial vigente en todo el país hasta antes de 2008 y anterior a las reformas locales que ellos realizaron a sus legislaciones adjetivas ajustados al marco constitucional en ese entonces vigente, asuntos de corte semi-acusatorios y adversariales que se tramitan conforme a las reformas adjetivas penales locales pero adecuadas al texto de la Constitución Federal antes de 2008 en materia penal, y asuntos de corte acusatorio-adversarial atento a las reformas al Sistema de Justicia Penal posteriores a 2008.

Las reformas de 1984, 1994, la iniciativa de 2004 y la reforma de 2008, se llevaron a cabo, como veremos más adelante, con orientaciones que exige el Estado Democrático de Derecho, en tanto que las reformas de 1999, con orientaciones de lo contrario. Ello muestra que los vaivenes en las tendencias, han estado a las presiones de los distintos grupos políticos y operadores de los sistemas de justicia penal y de seguridad pública, no obstante la tendencia predominante ha sido acorde a los lineamientos filosófico-políticos de la Constitución de 1917, es decir propias de un sistema de corte democrático.

Ambas corrientes han encontrado cabida en México, curiosamente la corriente democrática ha sido mayormente impulsada por los responsables de las instituciones de seguridad pública, en tanto que la segunda, de corte inquisitorial, mayormente por los titulares de la procuración de justicia. Lo anterior claro está, con independencia de lo dispuesto por organismos e instrumentos internacionales, organizaciones defensoras de derechos humanos, académicos especializados pro-garantistas, o incluso a favor de corrientes como la del “Derecho Penal del Enemigo”, y que si bien nunca se ha contemplado en el ordenamiento jurídico mexicano, si han existido manifestaciones que hacen suponer su aplicación de facto.

La alta incidencia delictiva, la impunidad del 99% de los delitos que se cometen en México, el crecimiento exponencial del poder de los carteles de la droga y otras organizaciones delincuenciales, la nula efectividad de las acciones del Estado, los miles de víctimas fatales y personas desaparecidas, los altos índices de secuestros, el narcotráfico, la trata de personas, la extorsión, el cobro de piso, el lavado de dinero y otros delitos violentos, sumado a la corrupción institucional, hicieron evidente la crisis de la Política Criminal inscrita en el Sistema de Justicia Penal, que no solo no garantizó la seguridad y justicia para las víctimas sino que a menudo incurrió en abusos de poder en perjuicio de la ciudadanía.

Hay causas intrínsecas y extrínsecas que explican la crisis de la Política Criminal y por ende del Sistema de Justicia Penal.

En cuanto a las causas intrínsecas, el Maestro Moisés Moreno Hernández,²²⁷ señala las siguientes:

- Leyes penales, sustantivas y adjetivas obsoletas.
- Ineficacia en la investigación y persecución de los delitos, en especial contra la delincuencia organizada.
- Deficiencia crónica en la procuración e impartición de justicia penal.

²²⁷ GONZÁLEZ, Samuel, MENDIETA, Ernesto, BUSCAGLIA Edgardo y MORENO, Moisés, *Op. Cit*, p. 534-535.

- Aplicación de resabios inquisitivos en el enjuiciamiento penal que posibilitan arbitrariedad en el ejercicio del poder penal del Estado.
- Rezagos, impunidad y pérdida de credibilidad hacia las instituciones de procuración de justicia.
- Falta de real autonomía e imparcialidad del poder judicial.
- Complejidad y lentitud de los procedimientos
- Obsoletas e incongruentes normas y viciadas prácticas procesales.
- Abuso de la prisión preventiva.
- Deplorable estado de las prisiones.
- Corrupción administrativa.
- Personal poco capacitado.
- Falta de una defensa más profesional.
- Atención más adecuada a la víctima u ofendido del delito.
- Carencia de coordinación entre los diversos sectores del Sistema de Justicia Penal.
- Falta de una Política Criminal Integral debidamente planificada, basada en criterios uniformes de acuerdo al Estado Democrático de Derecho.
- Ausencia de una Política de Prevención General del Delito.

Entre las medidas extrínsecas de la crisis de la Política Criminal, el maestro Moreno, enuncia:

- Incredulidad en las acciones político-criminales, aun cuando sean oportunas.
- Poca importancia que dentro de la Política Social General se le da a la Política Criminal y al Sistema de Justicia Penal, es decir no se asocia a los programas y políticas sociales del gobierno, como por ejemplo a la Política Económica, a la Política Laboral, a la Política Educativa, a la Política Cultural.
- Poca participación ciudadana, incluido el ámbito académico especializado, por lo que se aprecia un distanciamiento entre la Política Criminal y la Dogmática Penal, entre la teoría y la “*praxis*” del Derecho Penal.
- Injerencia negativa de ciertos medios de comunicación, sobre todo cuando se influye para inclinar la balanza en cierto sentido distinto al de la justicia.

Por otra parte hay que señalar el desarrollo de la delincuencia organizada, que motivó el diseño e implementación de medidas no precisamente mejores, sino caracterizadas por el endurecimiento y la flexibilización de exigencias legales para permitir una actuación institucional del poder penal menos controlada y más arbitraria, no obstante, dichas medidas han sido ineficaces, pues la crisis subsiste.

Lo cierto es que hasta la fecha no se observa gran efectividad en el combate a la inseguridad y la impunidad, pese a los distintos programas y reformas en materia de seguridad pública, procuración de justicia y del sistema penal de justicia.

El Estado Mexicano se ha caracterizado por políticas criminales donde la *prima ratio* es el Derecho Penal y el Derecho Procesal Penal, como único recurso, pues todo conflicto social se pretende resolver por esa vía, aun así la percepción de inseguridad, el temor a la delincuencia, la poca o nula reacción de los responsables de garantizar la seguridad, provocan mayor inconformidad social e incluso más violencia, no obstante ello, se continuó con la misma idea de resolver la inseguridad a partir de realizar cambios en el Derecho Adjetivo Penal, por lo que se reformó el orden jurídico nacional para conformar un Sistema Penal de corte Acusatorio y Adversarial, que pretende ampliar el respeto y protección de los derechos humanos de las víctimas y los ofensores, ser más expedito y transparentar los procesos judiciales.

7.2 Evolución de la Política Criminal a través de las reformas constitucionales y legales del periodo 1984-1999.

La Política Criminal que el Estado Mexicano ha llevado a cabo en las últimas tres décadas, puede ser repasada mediante la revisión de las tendencias y eficacia de las reformas constitucionales y legales al sistema penal de justicia y de seguridad pública.

El periodo que se analiza en el presente apartado corresponde también al de creación del Ombudsman Nacional el 6 de junio de 1990.

En todas las reformas, se ha argumentado la necesidad de abatir la alta incidencia delictiva, la impunidad, la corrupción de los operadores del sistema de justicia penal y sobre todo combatir el flagelo de la delincuencia organizada.

En 1984, el entonces Código de Procedimientos Penales del Distrito Federal en materia Común y para toda la República en materia Federal, fue reformado en cuanto a los requisitos para el ejercicio de la acción penal, la orden de aprehensión y el auto de formal prisión.

El artículo 122 de dicho ordenamiento estableció que *“El cuerpo del delito se tendrá por comprobado cuando se acredite la existencia de los elementos que integran la descripción de la conducta o hecho delictuoso, según lo determina la ley penal. Se atenderá para ello, en su caso, a las reglas especiales que para dicho efecto previene este código.”*

Lo anterior intentó responder a la confusión generada por la multiplicidad de criterios sobre el cuerpo del delito, que originalmente, únicamente se refería a los elementos internos y externos del delito, (tal como se volvió a contra reformar en 1999) ello no obstante que diversos tipos penales hacen referencia a elementos específicos subjetivos tales como los ánimos, los propósitos y los deseos, entre otros más, o bien a elementos normativos, que no se comprendieron en dicha regulación.

La reforma de 1984 estableció una equiparación entre las categorías de cuerpo del delito y tipo penal, al señalarse que para acreditar el cuerpo del delito habría que acreditar los elementos de la descripción legal.

Sin duda se trató de un avance importante, sin embargo la jurisprudencia y la doctrina procesal penal debían precisar cuáles eran los elementos de la descripción legal, en otras palabras del tipo penal, pero ello no aconteció así, sino por el contrario, se siguieron utilizando los criterios anteriores, que se refieren a que el tipo penal se estructura de elementos objetivos o externos que se constatan mediante los sentidos

y por excepción, cuando el tipo penal así lo requiera, ponderar elementos subjetivos (diferentes al dolo), y los elementos normativos.

El estudio del dolo y de la culpa continuó a partir del nivel de culpabilidad y por tanto, de la responsabilidad penal.

En 1986 se reformó el mismo ordenamiento adjetivo penal, con el fin de ser más precisos en cuanto a los requisitos de la orden de aprehensión y del auto de formal prisión, de modo que el párrafo segundo del artículo 168 quedó de la siguiente forma: *“La presunta responsabilidad del inculpado se tendrá por comprobada cuando, de los medios probatorios existentes, se deduzca su participación en la conducta o hechos constitutivos del delito demostrado.”*

La razón de la reforma fue precisar y diferenciar la “presunta” de la “probable” responsabilidad, y se adoptó el criterio, de que esta implica que el inculpado tuvo participación en la realización de un hecho penal, que no tiene relación con la culpabilidad del sujeto. Ese contenido, no alcanzó a ser definitivo y con posterioridad se volvió a reformar.

La Reforma de 1993-1994, abarcó la modificación de aspectos constitucionales y legislativos, que intentaron aportar medidas útiles contra la el crimen organizado.

En principio se modificaron los contenidos de los artículos 16, 19, 20, 107 y 119 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los cuales fueron publicados el 3 de septiembre de 1993, mientras que los Códigos Penal y de Procedimientos Penales, Federal y Distrital, publicaron sus respectivas reformas el 10 de enero de 1994.

La reforma al artículo 16 constitucional, se hizo consistir en detallar los requisitos que el Ministerio Público y el Juez Penal, debían considerar al momento de librar una orden de aprehensión, destacando los elementos del tipo penal así como los de la probable responsabilidad.

Por su parte, la reforma al artículo 19 de la Constitución Política Federal, precisó los requisitos para dictar el Auto de Formal Prisión y de Sujeción a Proceso, habiéndose cambiado los términos de Cuerpo del Delito por la de Elementos del Tipo Penal y de “*presunta*” responsabilidad por “*probable*” responsabilidad.

Dicha reforma buscó ser mucho más garantista que la redacción anterior, pues implicaba que los responsables de la procuración y administración de justicia, conocieran con precisión los extremos legales que cumplir en cada uno de esos actos y que no estuvieran al vacío legislativo, jurisprudencial y doctrinal, que finalmente fue resuelto con las reformas adjetivas de 1994.

Las reformas a la legislación penal incluyeron criterios político-criminales y dogmáticos para la determinación de contenidos de los presupuestos de la pena y para la individualización judicial de la misma. En el segundo caso, las reformas de tipo procesal se armonizaron con los cambios a la Constitución, y precisaron los contenidos del Tipo Penal así como de la Responsabilidad Penal. (Artículos 168 y 122 de los Códigos de Procedimientos Penales, Federal y Distrital)

Los elementos del tipo penal cuya obligación de acreditar, correspondía el Ministerio Público y la de verificar al Juez, tanto al momento de ejercer la acción penal, como cuando se giraba la orden de aprehensión y del auto de formal prisión, que previó la reforma, fueron:

- La existencia de la correspondiente acción u omisión así como de la lesión o en su caso, del peligro al que hubiere sido expuesto el bien jurídico protegido.
- La forma de intervención de los sujetos activos.
- La realización dolosa o culposa de la acción u omisión.

También se dispuso que en el caso que el tipo penal lo requiriese, se debían ponderar las siguientes categorías:

- Las calidades del sujeto activo y pasivo.
- El resultado y su consecuente relación con la acción u omisión.
- El objeto material.
- Los medios utilizados.
- Las circunstancias de lugar, tiempo, modo y ocasión.
- Los elementos normativos.
- Los elementos subjetivos específicos.
- Las demás circunstancias que la ley previera.

En el caso de los tres primeros elementos, se trató de aquellos que eran constantes, generales y comunes a cualquier delito, los cuales debían ser analizados y constatados siempre, mientras que los otros elementos, solo debían considerarse si así lo requiriese el tipo penal en particular.

La distinción arriba señalada no es otra cosa que la división, “*lato sensu*”, entre elementos objetivos y subjetivos del delito. Los primeros se tornan descriptivos o normativos, en la medida en que su constatación solo depende de los sentidos o de una acción de ponderación, por su parte los elementos subjetivos no son otros que el dolo, la culpa, el ánimo, los propósitos, los deseos y las finalidades del autor de aquellos delitos que requieran su comprobación.

El 7 de noviembre de 1996 se publicó la “*Ley Federal contra la Delincuencia Organizada*” que por sí misma representó un avance en la Política Criminal, expresada a través de otra reforma al Sistema de Justicia Penal Mexicano pues introdujo criterios procesales que anteriormente no existían, puesto que el Sistema Penal estaba diseñado para la delincuencia común y no para una delincuencia que se apartaba de aquella, al tener características muy especiales, tales como:

- Ser más organizada y contar con una estructura jerárquica, y de sus actividades.
- Utilizar métodos para delinquir mucho más violentos que la delincuencia común.
- Radio de operaciones no exclusivamente en el ámbito local, sino también en el internacional.

- Complejidad para determinar a sus autores, a sus víctimas y los intereses afectados.
- Acceso a la información privilegiada, mejores técnicas, armamento.
- Amplias posibilidades de expandir sus ámbitos de operación.
- Recursos económicos cuantiosos que le permiten introducirse en las esferas de la política así como del sector financiero y en consecuencia corromper para controlar, quedar impune y mayor dificultad para su combate.

Cabe mencionar que las Políticas Criminales contra la delincuencia organizada no se diseñan solo en el plano nacional, sino por la comunidad mundial, por lo que la legislación nacional recoge las recomendaciones contenidas en distintos instrumentos internacionales especializados en la materia, como por ejemplo:

La *“Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas,”*²²⁸ suscrita en Viena, Austria en 1988, la cual, como su nombre lo indica, prevé estrategias político–criminales, para enfrentar al problema del narcotráfico transnacional.

La ya mencionada en capítulos anteriores *“Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada”* también conocida como *“Convención de Palermo”*²²⁹ del año 2000, que contiene diversos preceptos para enfrentar el crimen organizado a nivel internacional.

Los Protocolos de la *“Convención de Palermo”* son el *“Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños,”*²³⁰ el *“Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire,”*²³¹ y el

²²⁸ CONVENCIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA EL TRÁFICO ILÍCITO DE ESTUPEFACIENTES Y SUSTANCIAS SICOTRÓPICAS, Viena 20 de diciembre de 1988.

²²⁹ CONVENCIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA TRANSNACIONAL, aprobada en su 62ª sesión plenaria, del 15 de noviembre de 2000, Resolución 55/25.

²³⁰ PROTOCOLO PARA PREVENIR, REPRIMIR Y SANCIONAR LA TRATA DE PERSONAS, ESPECIALMENTE MUJERES Y NIÑOS, entró en vigor el 25 de diciembre de 2003.

²³¹ PROTOCOLO CONTRA EL TRÁFICO ILÍCITO DE MIGRANTES POR TIERRA, MAR Y AIRE, entró en vigor el 28 de enero de 2004.

“Protocolo contra la Fabricación y Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, sus Piezas y Componentes”,²³²

México no puede sustraerse del contexto internacional, por lo cual ha debido incluir en su Sistema Penal de Justicia y Sistema de Seguridad Pública, las estrategias de Política Criminal que se plantean en el plano internacional, tanto a nivel Constitucional, como en los Códigos Sustantivos y Adjetivos Penales, y obviamente en la *“Ley Federal contra la Delincuencia Organizada,”* que contiene disposiciones de índole material, que permiten conceptualizar no solo este tipo de delitos, sino también los ámbitos espacial y personal de aplicación de la ley, la competencia y los plazos para la prescripción de la acción penal así como medidas procesales que posibilitan al Ministerio Público, a:

- Realizar intervenciones de medios de comunicación privada
- El aseguramiento y el decomiso de bienes, respecto de los cuales un miembro de la delincuencia organizada se ostenta como su dueño, pero que no puede acreditar su legítima procedencia
- El arraigo
- La protección a testigos, jueces y fiscales, que conozcan de casos relacionados con la delincuencia organizada, por la gravedad que este tipo de hechos implica, pero sobre todo al peligro que representa para quienes denuncian o declaran en contra de los que están involucrados en este tipo de delitos.
- La reserva de identidad de testigos.
- La remisión parcial o total de la pena para quienes estando involucrados en la delincuencia organizada colaboren con la justicia, entre otras.

Para armonizar la *“Ley Federal contra la Delincuencia Organizada”* con el texto de la Constitución y no volverla inconstitucional, se reformó la Ley Fundamental,

²³² PROTOCOLO CONTRA LA FABRICACIÓN Y EL TRÁFICO ILÍCITOS DE ARMAS DE FUEGO, SUS PIEZAS Y COMPONENTES Y MUNICIONES, QUE COMPLEMENTA LA CONVENCIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA TRANSNACIONAL, aprobado por 55º período de sesiones, de la Asamblea General de 31 de mayo de 2001, Resolución 55/255.

destacando el artículo 16 para el caso de las intervenciones a medios de comunicación privada.

En diciembre de 1999, se publicaron nuevas reformas procesales penales que en su momento fueron consideradas como una Contrarreforma de las de 1994, cuyo fin había sido, como señalamos con antelación, imponer límites al *ius puniendi* del Estado, respecto de las detenciones administrativas y órdenes de aprehensión, que previnieran abusos de autoridad, tanto por el Ministerio Público como por la Policía bajo su mando.

El argumento de la Contrarreforma, que en esencia flexibilizó los requisitos que exigían el apego a la ley, se basó en hacer más eficiente la Política Criminal y resolver el problema de inseguridad pública, imponiéndose medidas contradictorias al Estado Democrático de Derecho y más propias de los sistemas de corte autoritario, entre las que podemos mencionar:

En el Código Penal Federal:

- Se limitaron los beneficios para los delincuentes, salvo que estos aportaran datos o pruebas de los que pudiera resultar la aprehensión de sus cómplices o de otros infractores a la ley, o bien que contribuyeran al desmembramiento de organizaciones delictivas.
- Se aumentó la punibilidad para los casos de tentativa punible de delitos graves y se aumentaron asimismo, los plazos de prescripción para el ejercicio de la acción penal.
- Se adicionaron y reformaron diversos tipos penales, para sancionar nuevas conductas y aumentaron las punibilidades de varios delitos.

Por lo que hace al Código Federal de Procedimientos Penales:

- Se fortaleció al Ministerio Público y a los órganos federales, para asegurar instrumentos, objetos o bienes.

- Se amplió el concepto de flagrancia, para que los autores de delitos graves pudieran ser detenidos dentro de las setenta y dos horas siguientes a su comisión, cuando fueran señalados como responsables por la víctima, algún testigo o quien hubiere participado con ellos en la comisión del delito o cuando aparezcan huellas o indicios que hagan presumir fundadamente su participación en el delito.

Las reformas a la ley secundaria de 1999 fueron en detrimento de las garantías individuales, no observándose los límites del *ius puniendi* estatal sino que concedieron mayores potestades gubernamentales, por ello se afirma que la definición de Política Criminal en México ha oscilado entre la inclusión de medidas de corte democrático y otras de índole restrictivo de las garantías y derechos propios del debido proceso legal.

7.3 Iniciativa de reformas al Sistema Penal de Justicia de 2004

La idea de adoptar un Sistema Penal Acusatorio Adversarial, que sustituyera al Sistema Semi-Inquisitorial o Mixto, tiene sus antecedentes en los cuestionamientos a dicho Sistema por la poca eficacia en la lucha contra la delincuencia.

En 2001 el entonces Secretario de Seguridad Pública Federal, Alejandro Gertz Manero,²³³ propuso la elaboración de un Código Penal Único y de una Policía Nacional, ideas que posteriormente fueron retomadas en 2002 por la Conferencia Nacional de Procuradores y por la Reunión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia, que agregaron la posibilidad de crear un Código de Procedimientos Penales Único, aunado a las siguientes propuestas:

- Sustituir la Averiguación Previa por un procedimiento de averiguación judicial, que comprendiera actuaciones del Ministerio Público y del juez de manera conjunta o

²³³ ZUGAYDE, Patricia y BENAVIDEZ, Carlos, <<Necesarios, código penal único y policía nacional: Gertz Manero>> en *El Universal*, México, 17 de diciembre de 2001, visible en <<http://archivo.eluniversal.com.mx/nacion/74193.html>> fecha de consulta [19 de mayo de 2015].

separada en caso de no haber detenido y un procedimiento de preinstrucción cuando si hubiera detenido.

- Un procedimiento de instrucción para probar al juez la existencia del delito y la responsabilidad del inculgado.
- Otorgar a la Policía Preventiva de facultades para investigar y participar como parte acusadora en aquellos delitos de los que tuviere conocimiento, pudiendo aportar pruebas en calidad de coadyuvante del Ministerio Público.
- Introducción del Juicio Oral.
- Posibilidad de que la víctima participara en el proceso penal.
- Que la actuación de la policía judicial se sujetara al control del Ministerio Público y del Juez así como del ofendido y del procesado.

En el mismo sentido fueron las 146 recomendaciones realizadas por Rudolph Giuliani en 2003 al Secretario de Seguridad Pública del entonces Distrito Federal y que ya comentamos en el Capítulo IV de esta investigación.

Con esos antecedentes, el 1º de abril de 2004, el Presidente Vicente Fox Quesada, envió a la Cámara de Senadores, una Iniciativa de Reforma al Sistema de Seguridad Pública y de Justicia Penal, que propuso:

En relación a la Policía:

- La unificación de las policías, en ese entonces Agencia Federal de Investigaciones y Policía Federal Preventiva, creando una Policía Federal bajo la responsabilidad y mando de una Secretaría del Interior que sustituyera a la Secretaría de Seguridad Pública.
- Facultades de investigación a las policías, federal, estatales y municipales, bajo las directrices que determinen los fiscales, y eliminar el mando orgánico del Ministerio Público sobre la Policía, que solo existía en México.
- Integrar un Sistema Nacional Policial, que contemplara la creación de un currículo policiaco nacional y el sistema de carrera policial, mediante la estandarización de la profesionalización y equipamiento de los cuerpos policiales.

- Integrar un Sistema de Inteligencia Policial que fusionara la Inteligencia Criminal con la Inteligencia para la Prevención.

En cuanto a la Procuración de Justicia:

- Transformar la Procuraduría General de la República en Fiscalía General de la Federación, con carácter de órgano constitucional autónomo en la que los fiscales del Ministerio Público dirigieran la investigación policial y el proceso.

En el ámbito del sistema penitenciario:

- Crear una “*Ley de Ejecución de Sanciones Penales*”, con supervisión de jueces especializados.

Respecto del Sistema Procesal y de los Derechos Humanos:

- Adoptar un Modelo Procesal Penal Acusatorio que sustituyera al Sistema Penal Semi-Inquisitorial o Mixto, que garantizara, juicios rápidos con inmediatez y publicidad, con equidad entre las partes, orales, transparentes y públicos en beneficio tanto de la víctima como del imputado.
- Introducir la Presunción de Inocencia en el texto constitucional.
- Establecer procesos de certificación y control sobre el trabajo de los abogados particulares, a cargo del Consejo de la Judicatura Federal, reformando la Defensoría Pública Federal a fin de profesionalizar a los litigantes, eliminando la figura de “persona de confianza” y por ende la posibilidad de que el imputado sea representado por personas que no sean licenciados en Derecho.
- Garantías de que todas las declaraciones del imputado se llevaran a cabo ante el juez y su defensor.
- Salidas Alternativas al Juicio Penal.
- Proceso Abreviado cuando hubiere acuerdo entre la defensa y la fiscalía, acerca de la imposición de la pena.

- Introducir el Principio de Oportunidad no obstante ser opuesto al Principio de Legalidad.
- Crear Jueces de Distrito especializados en Justicia para Menores Infractores en sustitución de los Consejos Tutelares, creando un Sistema Penal Judicial para Adolescentes que otorguen las garantías al debido proceso legal y cumpliera con los compromisos internacionales en la materia.
- Crear la figura del Juez de Control del Proceso, previo al juicio y que garantice los derechos humanos del debido proceso legal y el equilibrio entre las partes.
- Elaborar un Código Federal de Procedimientos Penales de corte Acusatorio Adversarial, con medidas alternativas de solución de conflictos y garantías a los derechos de las víctimas.
- Reformar la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, previendo la existencia de jueces federales especializados en la materia.

Habría sido deseable que esa iniciativa contemplara la conformación de un Ombudsman Policial que velara por los derechos humanos de las y los policías.

No obstante lo anterior dicha iniciativa no prosperó por diversos problemas:

En principio porque era una reforma solamente a los ordenamientos federales, y que no consideró la implementación de ella en el ámbito local, máxime que el 80% de los delitos son del fuero común y su entrada en vigor no se escalonaba y por ende se presuponía acelerada e ineficaz, aunado a que se dejaba sin apoyo alguno a las entidades federativas para su adecuación. Tampoco atendía, el proceso recursivo del Juicio de Amparo, pues no lo modificaba.

De igual manera, se dejaron de lado las interrelaciones sistémicas entre la justicia federal y la local, así como de la seguridad pública previstas en el Sistema Nacional de Seguridad Pública y no solo la unificación de las policías federales que solo representan el 3% del estado de fuerza.

Otro aspecto que no consideró dicha iniciativa fue la relación entre baja calidad en el quehacer institucional del Ministerio Público, con las 48 horas que marcaba la Constitución para hacer la acusación penal, excepción hecha del arraigo.

También se dejaron fuera los impactos que tienen que ver con la seguridad pública o el incremento de la delincuencia que dicha reforma podía aparejar, es decir evaluar el Sistema Penal propuesto conforme a la tasa delictiva.

Dicha iniciativa también fue cuestionada porque solo propuso la unión de las policías federales, que solo representaba el 3% de la fuerza policial a nivel nacional y por cuanto a la autonomía operativa, la facultad investigadora para las policías estatales y municipales, podía implicar violaciones a los derechos humanos al no considerar exámenes de certificación, así como la delimitación de competencias y jurisdicciones, aunado a la posibilidad de que la policía alegara dicha autonomía técnica para evadir al representante social.

Bajo un esquema semejante se complica la relación entre los fiscales y policías, en cuanto a la decisión de qué y cómo investigar, hay desviaciones en las investigaciones no identificadas, discriminación arbitraria de objetivos en la investigación, y desatención a su preparación para la presentación al Poder Judicial, inclusive al contemplar la facultad indagatoria del Estado como un simple ejercicio de investigación y sin considerarla como una actividad probatoria de elementos que pretenden alcanzar la verdad histórica de los hechos constitutivos de delito.

Por último, no se hizo consideración alguna al impacto financiero que representaba la reforma respecto de la reconversión policial, los códigos procesales para las 31 entidades federativas y el entonces D.F, el entrenamiento de los policías, ministerios públicos, mediadores, facilitadores, defensores, abogados, jueces y peritos para los juicios orales, y el diseño de procedimientos sistemáticos de operación policial para todos los policías del país y no solo para los federales.

Si bien no fue aprobada la iniciativa comentada, si sirvió como insumo y ejercicio para lo que sería con posterioridad la reforma al Sistema de Justicia Penal de 2008, del Código Nacional de Procedimientos Penales de 2014, la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos de 2015, y otras modificaciones trascendentes en materia de Política Criminal.

7.4 Los Derechos Humanos de las Víctimas en la Política Criminal

La ausencia de un Ombudsman Policial y la reivindicación de los derechos humanos de las y los policías no ha sido la única asignatura pendiente de la Política Criminal, tampoco ha habido voluntad política para desarrollar mecanismos de Justicia Transicional.

En cuanto a la protección y reivindicación de los derechos de las víctimas del delito, durante muchos años estuvo igualmente relegada a un segundo plano.

El camino para complementar la Política Criminal de México, con un marco jurídico para la atención a las víctimas del delito, ha debido transitar de un escenario donde el principal sujeto de protección era el delincuente y la víctima adolecía de la mínima salvaguarda de sus derechos a otro en el que sus prerrogativas están reconocidas en un importante marco legislativo e institucional.

El conjunto de disposiciones constitucionales, legales y administrativas actuales, tuvo como antecedente la *“Ley de Auxilio para las Víctimas del Delito del Estado de México”*, publicado en la Gaceta Oficial el 20 de agosto de 1969, en la que por vez primera se previó un Fondo de Ayuda a las Víctimas con difícil situación económica, el cual tuvo como fin subvenir a sus necesidades inmediatas afectadas por los actos ilícitos, idea que con fecha del 29 de noviembre de 1985 fue retomada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas al emitir la *“Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas del Delito y Abuso del Poder”*.

No obstante lo anterior, fue hasta la reforma al artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1993, en que se agregó un apartado “B” especializado en los derechos de las víctimas, el cual fue ampliado precisamente en la reforma constitucional del 18 de junio de 2008 que adoptó el Sistema de Justicia Penal Acusatorio, identificándose con la literal “C”, previendo como derechos humanos de las víctimas del delito, los de recibir asesoría jurídica, ser informado de sus derechos así como, del desarrollo del procedimiento penal, coadyuvar con la autoridad ministerial, recibir atención médica y psicológica de urgencia, reparación del daño, resguardo de identidad de las víctimas cuando sean menores de edad o cuando se trate de los delitos de violación, trata, secuestro o delincuencia organizada, el derecho a la implementación de medidas cautelares cuando exista algún riesgo en contra de su integridad y el derecho de impugnar las resoluciones de la autoridad ministerial y judicial. En la misma fecha se reformó el artículo 21 segundo párrafo del máximo ordenamiento para prever el derecho de los particulares a ejercer la acción penal directamente ante el juez penal, en los casos que la ley señale.

Previo a la reforma antes señalada, con fecha 14 de junio de 2002 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la adición al artículo 113 constitucional de un segundo párrafo, en el cual se contempló la responsabilidad patrimonial del Estado por los daños que con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, el cual con la reforma constitucional de 2015 que crea el Sistema Nacional Anticorrupción fue reubicado en el artículo 109 último párrafo, agregando que dicha responsabilidad será objetiva y directa y que los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes.

Con base en dicho precepto las personas víctimas de violaciones a los derechos humanos cometidas por agentes del Estado debieran recibir la correspondiente indemnización sin tener que agotar un proceso penal o civil por responsabilidad solidaria o subsidiaria.

En los últimos treinta años México ha padecido el flagelo de la violencia con miles de víctimas y violaciones a los derechos humanos.

Ante el vacío jurídico en materia de derechos en favor de las víctimas, y por las exigencias de la sociedad civil organizada paulatinamente se conformó un marco legislativo victimal, que hoy comprende a los siguientes ordenamientos:

- Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura, (27/12/1991)
- Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, (31/12/2004)
- Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, (1/2/2007)
- Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, (20/1/2009)
- Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, (29/5/2009)
- Ley de la Policía Federal (1/6/2009)
- Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en materia de Secuestro, (30/11/2010)
- Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, (24/1/2012)
- Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los delitos en materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de este delito, (14/2/2012)
- Ley del Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas, (17/4/2012)
- Ley Federal para la Protección de Personas que intervienen en el Procedimiento Penal, (8/6/2012)
- Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, (25/6/2012)
- Ley General de Víctimas, (9/1/2013)
- Código Nacional de Procedimientos Penales, (5/3/2014)
- Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal (29/12/2014)
- Ley Nacional de Ejecución Penal (16/6/2016)

- Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes (16/6/2016)

En cuanto al desarrollo institucional de los servicios de atención a víctimas, algunas de las primeras prácticas institucionales datan de 1989 cuando la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (PGJDF) estableció el “Centro de Terapia de Apoyo a Víctimas de Delitos Sexuales” y un año más tarde en 1990, el “Centro de Apoyo a Personas Extraviadas y Ausentes” así como el “Centro de Atención a la Violencia Intrafamiliar”; en 1994 esta misma dependencia conformó el “Sistema de Auxilio a Víctimas del Delito” el que a su vez contemplo la “Unidad Especializada de Atención y Orientación hacia las Víctimas del Delito”, que con posterioridad se tornaría en el “Centro de Apoyo Socio Jurídico a Víctimas del Delito Violento”. En 1996 la PGJDF instituye la primera “Fiscalía de Atención a Víctimas y Servicios a la Comunidad” que en 1999 es elevada a nivel de “Subprocuraduría” y conjuntamente se crean dos nuevas entidades que se suman al quehacer institucional: el “Centro de Atención a Riesgos Victímales y Adicciones”, y el “Centro de Terapia de Apoyo a Víctimas”.

Con la creación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH)²³⁴ en 1990, se crea el “Programa Especial de Presuntos Desaparecidos”, responsable de investigar casos de personas víctimas de desaparición forzada. En 1991 la CNDH instituye el “Programa de Agravio a Periodistas” responsable de conocer sobre violaciones cometidas en agravio de comunicadores de los medios informativos, al cual en 1995 se le agrega el tema de “Defensores Civiles” que en el desempeño de su labor fueran víctimas de violación a sus derechos humanos. En el año 2000 el Ombudsman Nacional conforma el “Programa de Atención a Víctimas del Delito” (“PROVÍCTIMA”) y en 2008 el “Programa contra la Trata de Personas” por ser un ilícito que ataca la dignidad y libertades fundamentales de las personas.

²³⁴ La Comisión Nacional de los Derechos Humanos fue creada en 1990 como órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, en 1992 modifica su estructura por el de organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio y en 1999, obtiene el carácter de organismo público autónomo.

La Procuraduría General de la República, (PGR) en el año 2000 constituye la “Fiscalía Especializada en Tráfico de Menores,” que en la actualidad también conoce de tráfico de indocumentados y órganos. En 2004 a través de su “Dirección General de Atención a Víctimas”, inicia el establecimiento de centros de atención a víctimas del delito, habilitando inmuebles asegurados a organizaciones criminales en trece entidades federativas. Más tarde en 2006 surge la Fiscalía Especial de Violencia contra las Mujeres (FEVIM) la cual mediante acuerdo A/024/08 del año 2008, amplía sus atribuciones para investigar también, casos de posible trata de personas, cambiando su acrónimo a “FEVIMTRA”. En 2010 mediante acuerdo A/145/10 la PGR establece la “Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión” (“FEADLE”). Finalmente en el 2011 la Procuraduría pone en funciones el “Centro Nacional para Menores Desaparecidos y Explotados”, especializado en la investigación y atención de niñas, niños y adolescentes, desaparecidos o violentados sexualmente incluida la pornografía infantil.

Por lo que se refiere a la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) del gobierno federal, (hoy desaparecida), durante el periodo 2005 a 2012, funcionó el “Sistema Integral de Atención a Víctimas” (“SIAV”), originalmente dependiente de la Subsecretaría de Política Criminal y posteriormente de la Subsecretaría de Prevención, Participación Ciudadana y Derechos Humanos, dicho Sistema estuvo adscrito a la Dirección General de Derechos Humanos, con infraestructura física y formación de recursos humanos, implementación de servicios generales y programas de difusión, diseñados a través de la implementación del “Convenio Básico de Cooperación Técnica y Científica” suscrito entre el gobierno mexicano y el reino de España, el cual previó la conformación de un “Fondo Mixto” para el Financiamiento de Programas y Proyectos a partir del cual, la SSP conjuntamente con la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), crearon el “Centro de Derechos Humanos y Atención a Víctimas del Delito y Abuso del Poder” denominado “Proteger y Servir a la Comunidad” en la Colonia El Rosedal, en la Delegación Coyoacán de la Ciudad de México, el “Centro de Atención a Víctimas” nombrado “Cádiz” en la Colonia Insurgentes Extremadura, Delegación Benito Juárez, también en el entonces Distrito Federal, el “Centro Internacional para la Atención a Víctimas de Trata de Personas y

la Investigación” en la Ciudad de Tapachula, Chiapas, módulos permanentes de atención a víctimas en las terminales 1 y 2 del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, módulo de atención en la estación de autobuses foráneos TAPO, módulos en los hospitales de la “Cruz Roja Mexicana” en la Colonia Polanco y de Trauma y Ortopedia “Magdalena de las Salinas” del “Instituto Mexicano del Seguro Social” en la Ciudad de México y en el “Centro Comercial San Mateo”, Naucalpan, Estado de México.

Los recursos aportados de manera bilateral en euros o su equivalente en pesos, hicieron posible la adquisición y equipamiento de Unidades Móviles e Itinerantes de Atención a Víctimas para su despliegue a las ciudades donde acontecieran eventos violentos de alto impacto, en los que resultaran víctimas que requiriesen atención multidisciplinaria *“in situ”*, destacando sus intervenciones para ayudar a víctimas de meteoros y siniestros que conmocionaron al país y a la comunidad internacional tales como las inundaciones de Tabasco en octubre de 2007, los atentados terroristas del 15 de septiembre en 2008 en Morelia, Michoacán y de agosto de 2011 en el Casino Royale de Monterrey, la Masacre de Villas de Salvarcar en Ciudad Juárez, en enero de 2010 y de los enfrentamientos entre Policía Federal y Narcotraficantes en Acapulco, en abril de 2010, entre otras.

Los programas desarrollados bajo ese modelo binacional representado por la SSP y la AECID fueron: la conformación de Brigadas Multidisciplinarias de Atención, con servicios psicológicos, legales, de trabajo social, psico-pedagógicos y médicos, con despliegues en todo el territorio nacional, atendiendo víctimas de violaciones a los derechos humanos y del delito, con especialidades en atención a familiares de personas desaparecidas, víctimas de secuestro, tortura, y víctimas civiles de enfrentamientos entre las fuerzas de seguridad y el crimen organizado.

La SSP federal fue pionera en implementar un programa especializado en la atención a familiares de policías, guardas y custodios caídos en el cumplimiento del deber y a policías heridos y discapacitados en acciones contra el crimen organizado.

Antes de que existiera un mecanismo legal, la SSP implementó procesos de Justicia Restaurativa entre víctimas y agresores. Se formaron y certificaron Mediadores bajo la asistencia técnica del Poder Judicial de Nuevo León, una de las primeras entidades federativas en contar con un marco regulatorio e institucional en la materia.

Destaca, asimismo la constitución de un “Fondo de Apoyos Económicos a Víctimas Civiles” y la creación de “Grupos de Autoayuda para Víctimas por Tipo de Delito” y los “Grupos de Autoayuda para Enfrentar la Pérdida de un Ser Querido” en varias ciudades del país en colaboración con la sociedad civil, con algunas de las procuradurías del fuero común se diseñaron protocolos para la toma de declaraciones infantiles y sesiones terapéuticas a niñas y niños víctimas de delitos a través del uso de muñecos anatómicos y virtuales interactivos, desarrollo de ludotecas permanentes e itinerantes para niñas y niños víctimas, talleres psicoeducativos, primeros auxilios e incluso modelos de acompañamiento emocional a víctimas de desastres naturales.

Mención especial merece el Programa de Rehabilitación Física a Policías y Víctimas Civiles discapacitados en acciones contra la delincuencia organizada, el cual fue posible gracias a la incorporación del Instituto Nacional de Rehabilitación (INR) al esquema de cooperación bilateral de la SSP y la AECID.

La entonces SSP contó con un “Centro Telefónico de Atención Terapéutica a Víctimas,” un “Centro Virtual de Atención Terapéutica a Víctimas”, creó el “Registro Nacional de Personas Extraviadas y Cadáveres No Identificados”²³⁵, el “Banco Nacional de Datos e Información sobre casos de Violencia contra las Mujeres”²³⁶ y la “Red Nacional de Atención a Víctimas” integrada por instituciones públicas de los tres órdenes de gobierno y organizaciones de la sociedad civil especializadas en atención a víctimas.

²³⁵ Antecesor del actual Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas previsto en la LEY DEL REGISTRO NACIONAL DE DATOS DE PERSONAS EXTRAVIADAS O DESAPARECIDAS, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 17 de Abril de 2012

²³⁶ Hoy a cargo de la COMISIÓN NACIONAL PARA PREVENIR Y ERRADICAR LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES, <<http://www.gob.mx/conavim>> fecha de consulta [10-01-2015]

Mediante Decreto Presidencial del 6 septiembre de 2011 se creó la Procuraduría Social de Atención a Víctimas de los Delitos, como organismo descentralizado de la Administración Pública Federal y por el cual tanto la otrora Secretaría de Seguridad Pública como la Procuraduría General de la República transfirieron a título gratuito y no oneroso, recursos humanos, materiales, financieros y tecnológicos para su funcionamiento, la cual no alcanzó a consolidarse y a partir de la Ley General de Víctimas del 9 de enero de 2013 fue derogada, en su lugar se conformó el Sistema Nacional de Atención a Víctimas (SNAV).

El SNAV es la instancia superior responsable de la coordinación de instrumentos, políticas, servicios y acciones entre las instituciones y organismos ya existentes y los creados por la “Ley General de Víctimas” (LGV). Se encuentra constituido por todas las instituciones y entidades públicas federales, estatales, del gobierno de la Ciudad de México, y municipales, organismos autónomos, y demás organizaciones públicas o privadas, encargadas de la protección, ayuda, asistencia, atención, defensa de los derechos humanos y a las víctimas del delito, acceso a la justicia, a la verdad y a la reparación integral de las víctimas.

La operación, está a cargo de la Comisión Ejecutiva Federal de Atención a Víctimas (CEAV) y sus homólogas locales, siendo responsables de fijar criterios para la selección, permanencia, profesionalización, y certificación del personal de atención a víctimas, prever sanciones administrativas por incumplimiento de sus deberes e impulsar la participación de la comunidad en las actividades de atención a víctimas.

Las comisiones debían establecer criterios de coordinación interinstitucional, colaboración con la sociedad civil y cooperación internacional. En el marco del sistema se contemplan el Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral, la figura del Asesor Jurídico Victimal y el Registro Nacional de Víctimas.

No obstante lo anterior, ante la ineficiencia de la Comisión en noviembre de 2016, se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Ley General de

Víctimas,²³⁷ a fin de agilizar la reparación del daño y el acceso a los recursos de los fondos de ayuda.

En el nuevo texto legal se flexibilizaron los mecanismos de acceso al Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral, que es de índole Federal, y se ordena a las entidades federativas crear sus propios fondos de ayuda.

A partir de la reforma, se crearán recursos de ayuda inmediata, con cargo a los fondos de cada entidad federativa, para la asistencia, atención y rehabilitación que requieran las víctimas.

Por vez primera se prevé que en casos urgentes o en aquellos en que las instituciones públicas no puedan brindarles la atención, podrán acudir a la ayuda de instituciones privadas, con cargo al fondo de ayuda correspondiente.

También se indica la posibilidad de contratar peritos expertos extranjeros o independientes cuando no haya personal capacitado en la materia en el país.

La ley reconoce como grupos vulnerables, a las mujeres, a los menores de edad, a los indígenas y adultos mayores, a los migrantes, a las personas en situación de desplazamiento interno, a las personas con discapacidad, a los periodistas y a los defensores de derechos humanos.

La titularidad de Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV) ya no será colegiada sino que estará encabezada por un Comisionado(a) Ejecutivo(a), que tendrá a su cargo designar a las personas responsables del Fondo de Ayuda Nacional, la Asesoría Jurídica Víctimal y quien esté a cargo del Registro Nacional de Víctimas.

En la Ley General de Víctimas se establece un catálogo de derechos que incluyen ayuda, asistencia y atención, acceso a la justicia, derechos en el proceso penal,

²³⁷ DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Víctimas, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de enero de 2017.

derecho a la verdad, reparación integral y aquellos plasmados en la Constitución y en los tratados e instrumentos internacionales de derechos humanos de los que el Estado Mexicano sea parte.

Las medidas de ayuda incluyen protección, alojamiento, alimentación, transporte, asistencia jurídica, psicológica, médica, de trabajo social, económica y de desarrollo, asistencia en materia de procuración y administración de justicia, reparación integral, restitución, rehabilitación, compensación, satisfacción, garantías de no repetición y la debida diligencia.

De conformidad con el principio de progresividad de los derechos humanos dispuesto en el artículo 1º constitucional, el Estado tiene obligación permanente de ampliar la protección de las prerrogativas fundamentales y constriñe a que ninguna autoridad lleve a cabo actos que supongan algún retroceso o limiten sus alcances.

En este sentido el objeto señalado en el artículo 2º del Código Nacional de Procedimientos Penales, (CNPP) que refiere el investigar, procesar y sancionar delitos, no incluye como ratio las violaciones a los derechos humanos como si lo establece la Ley General de Víctimas, en su respectivo artículo 2º, fracción II, lo cual es pertinente modificar a fin de evitar interpretaciones que limiten la aplicación de dicho ordenamiento cuando existan conductas de servidores públicos que transgredan prerrogativas fundamentales.

Respecto del concepto de víctima u ofendido contenida en el artículo 108 del CNPP se observa que su redacción no está armonizada con las definiciones de los artículos 4º y 6º fracciones XVII, XVIII y XIX de la LGV y tampoco con las plasmadas en los principios 1 y 2 de la Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas del Delito y Abuso del Poder (ONU).

En efecto se omitió contemplar a las víctimas que resulten por asistir a terceros victimizados o en riesgo de serlo, tampoco se incorporó la calidad de víctimas cuando no se aprehenda a los responsables, y de igual manera se excluyeron a las

colectividades que sufran alguna victimización como se aprecia del comparativo de ambos instrumentos que se explica a continuación:

El artículo 108, primer párrafo del CNPP literalmente dispone:

“Para los efectos de este Código, se considera víctima del delito al sujeto pasivo que resiente directamente sobre su persona la afectación producida por la conducta delictiva. Asimismo, se considerará ofendido a la persona física o moral titular del bien jurídico lesionado o puesto en peligro por la acción u omisión prevista en la ley penal como delito.”

En tanto que el artículo 4º, primer párrafo, de la LGV, textualmente indica:

“Se denominarán víctimas directas aquellas personas físicas que hayan sufrido algún daño o menoscabo económico, físico, mental, emocional, o en general cualquiera puesta en peligro o lesión a sus bienes jurídicos o derechos como consecuencia de la comisión de un delito o violaciones a sus derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.”

El mismo ordenamiento en su artículo 6º, fracción XVII, señala:

“Víctima: Persona física que directa o indirectamente ha sufrido daño o el menoscabo de sus derechos producto de una violación de derechos humanos o de la comisión de un delito.”

En cambio la *“Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso de Poder”* en el Principio 1, primer párrafo, define:

“Se entenderá por "víctimas" las personas que, individual o colectivamente, hayan sufrido daños, inclusive lesiones físicas o mentales, sufrimiento emocional, pérdida financiera o menoscabo sustancial de los derechos fundamentales, como consecuencia de acciones u omisiones que violen la legislación penal vigente en los Estados Miembros, incluida la que proscribe el abuso de poder.”

El segundo párrafo del artículo 108 del CNPP, textualmente cita:

“En los delitos cuya consecuencia fuera la muerte de la víctima o en el caso en que ésta no pudiera ejercer personalmente los derechos que este Código le otorga, se considerarán como ofendidos, en el siguiente orden, el o la cónyuge, la concubina o concubinario, el conviviente, los parientes por consanguinidad en la línea recta ascendente o descendente sin limitación de grado, por afinidad y civil, o cualquier otra persona que tenga relación afectiva con la víctima.”

Al respecto, el Artículo 4º, segundo párrafo de la LGV, explica que:

“Son víctimas indirectas los familiares o aquellas personas físicas a cargo de la víctima directa que tengan una relación inmediata con ella.”

La ONU, en su Principio 2, segunda parte, conceptualiza:

“En la expresión "víctima" se incluye además, en su caso, a los familiares o personas a cargo que tengan relación inmediata con la víctima directa...”

El CNPP no hace referencia alguna a víctimas potenciales, en tanto que el tercer párrafo del artículo 4º de la LGV lo previene de la siguiente forma:

“Son víctimas potenciales las personas físicas cuya integridad física o derechos peligren por prestar asistencia a la víctima ya sea por impedir o detener la violación de derechos o la comisión de un delito.”

Agregando en el artículo 6º fracción XVIII:

“Víctima potencial: Las personas físicas cuya integridad física o derechos peligren por prestar asistencia a la víctima ya sea por impedir o detener la violación de derechos o la comisión de un delito;”

El precepto equivalente de la ONU, se ubica en el Principio 2, de la ONU que en su tercera parte, agrega:

“...y a las personas que hayan sufrido daños al intervenir para asistir a la víctima en peligro o para prevenir la victimización.”

El CNPP no hace referencia alguna al carácter de víctimas con independencia de la detención del delincuente o participación de la víctima en el proceso penal, en tanto que el artículo 4º, cuarto párrafo, de la LGV indica:

“La calidad de víctimas se adquiere con la acreditación del daño o menoscabo de los derechos en los términos establecidos en la presente Ley, con independencia de que se identifique, aprehenda, o condene al responsable del daño o de que la víctima participe en algún procedimiento judicial o administrativo.”

En relación con lo anterior, el Principio 2, primera parte de la *“Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso de Poder”*, establece:

“Podrá considerarse “víctima” a una persona, con arreglo a la presente Declaración, independientemente de que se identifique, aprehenda, enjuicie o condene al perpetrador e independientemente de la relación familiar entre el perpetrador y la víctima.”

De igual manera, el CNNP no cuenta con disposición expresa sobre las personas victimizadas en sus derechos o bienes jurídicos colectivos, a diferencia de la LGV, que en su artículo 4º, quinto párrafo se pronuncia en el siguiente sentido:

“Son víctimas los grupos, comunidades u organizaciones sociales que hubieran sido afectadas en sus derechos, intereses o bienes jurídicos colectivos como resultado de la comisión de un delito o la violación de derechos.”

En el mismo sentido se manifiesta la ONU en el Principio 1, primer párrafo de su Declaración de protección victimal, indicado con antelación.

Por lo anterior es menester incorporar las calidades omitidas a fin de no reducir el espectro de protección de los derechos humanos contemplado en las disposiciones comparadas.

En cuanto a las implicaciones de la fracción XXIX del artículo 109 del CNPP devienen del hecho de solo considerar como derechos de las víctimas, aquellos que están contenidos en el propio código y otras leyes aplicables, pero no hace alusión alguna a los derechos de las víctimas contenidos en los tratados internacionales, tal y como se establece en el artículo 7º fracción XXXIX de la LGV:

En efecto el CNPP, literalmente refiere:

“Artículo 109, “Derechos de la víctima u ofendido”

“En los procedimientos previstos en este Código, la víctima u ofendido tendrán los siguientes derechos:”

“Fracción XXIX. Los demás que establezcan este Código y otras leyes aplicables.”

En cambio la LGV si considera a los tratados cuando dice:

“Artículo. 7º Los derechos de las víctimas que prevé la presente Ley son de carácter enunciativo y deberán ser interpretados de conformidad con lo dispuesto en la Constitución, los tratados y las leyes aplicables en materia de atención a víctimas, favoreciendo en todo tiempo la protección más amplia de sus derechos.”

“Las víctimas tendrán, entre otros, los siguientes derechos:”

“Fracción XXXIV. Los demás señalados por la Constitución, los Tratados Internacionales, esta Ley y cualquier otra disposición aplicable en la materia o legislación especial.”

Del comparativo se desprende que el CNPP transgrede el principio de progresividad y se limitan los derechos de las víctimas, excepción hecha de víctimas menores de edad, en cuyo caso si remite a los tratados internacionales.

Lo anterior es incongruente con lo señalado en el artículo 1º del propio CNPP en el que se señala que sus disposiciones son de orden público y de observancia general en toda la República Mexicana, por los delitos que sean competencia de los órganos jurisdiccionales federales y locales en el marco de los principios y derechos consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte así como a lo previsto en el artículo 18 del mismo ordenamiento el cual contempla la garantía de que las autoridades que intervengan en los actos iniciales del procedimiento deben velar porque la víctima conozca los derechos que le reconocen en ese momento procedimental la constitución, los tratados y las leyes que de ellos emanen.

En la *praxis* y en el posible caso de una interpretación *stricto sensu* de la fracción XXIX del 109, podría desestimarse la aplicación de otros derechos contenidos en tratados internacionales, determinación que si bien podría impugnarse y accionar el control de convencionalidad, se restringiría el acceso a la justicia de manera pronta y expedita.

La curva de aprendizaje institucional y legal en materia de atención y protección a las víctimas del delito y de violaciones a los derechos humanos se ha prolongado en el tiempo sin lograr aún resarcir a todas las víctimas. Los ejercicios de prueba y error en los modelos de atención, la falta de continuidad de las buenas prácticas y una lenta armonización legislativa con la normativa internacional se traducen en respuestas aún insuficientes.

Hacer efectivos los derechos contenidos en la totalidad de las leyes y tratados internacionales de derechos humanos con contenidos en favor de las víctimas aún requiere la suma de voluntades para hacerlos realidad, las bases teóricas, jurídicas e institucionales están listas, los recursos presupuestales también, solo falta materializar los objetivos trazados, empezar por el más importante: abatir la corrupción e impunidad y reconstruir el tejido social.

En la CEAJ no existen programas de atención los familiares policías víctimas caídos en el cumplimiento del deber, tampoco si fueron desaparecidos, torturados por las organizaciones delincuenciales, discapacitados, o requieren tratamiento para superar traumas psicológicos por la pérdida de vidas de personas a las que deben proteger o de un compañero, medidas de seguridad especial para policías que han trabajado de manera encubierta, menos aún fondos de ayuda económica para estos casos específicos. Las pensiones por edad avanzada o discapacidad son paupérrimas y no corresponden a la importancia del servicio a la comunidad prestado.

El Ombudsman Policial deberá proporcionar servicios victímales a las y los policías *ad hoc* en todo el país, y conformar mecanismos de atención especializada para ese gremio.

7.5 El Derecho a la Verdad y la Justicia Transicional, asignaturas pendientes de la Política Criminal en México

En el apartado anterior indicamos que los derechos de las víctimas del delito estuvieron olvidados durante mucho tiempo, en cambio se privilegiaron aquellos de los delincuentes.

También señalamos que conjuntamente con la reivindicación de los derechos humanos de las y los policías y de la creación de un Ombudsman Policial, la Justicia Transicional y el Derecho a la Verdad han sido asignaturas que han estado ausentes en la Política Criminal de nuestro país.

El Derecho a la Verdad forma parte de los derechos humanos de las víctimas de violaciones graves a los derechos humanos, así como de sus familiares y no es otra cosa que la resolución procesal de informar la verdad histórica de la manera más amplia posible.

Los artículos 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24 y 25 de la Ley General de Víctimas, regulan el derecho a la verdad de la siguiente forma:

En principio el artículo 18 previene el derecho de las víctimas a conocer las circunstancias de modo, tiempo y lugar de la victimización de que fueron objeto, al disponer textualmente:

“Las víctimas y la sociedad en general tienen el derecho de conocer los hechos constitutivos del delito y de las violaciones a derechos humanos de que fueron objeto, la identidad de los responsables, las circunstancias que hayan propiciado su comisión, así como tener acceso a la justicia en condiciones de igualdad.”

Agregando en su artículo 19, la imprescriptibilidad como condición esencial de ese derecho al señalar:

“Las víctimas tienen el derecho imprescriptible a conocer la verdad y a recibir información específica sobre las violaciones de derechos o los delitos que las afectaron directamente, incluidas las circunstancias en que ocurrieron los hechos y,

en los casos de personas desaparecidas, ausentes, no localizadas, extraviadas o fallecidas, a conocer su destino o paradero o el de sus restos.”

“Toda víctima que haya sido reportada como desaparecida tiene derecho a que las autoridades competentes inicien de manera eficaz y urgente las acciones para lograr su localización y, en su caso, su oportuno rescate.”

El artículo 20 se refiere al derecho de las propias víctimas así como de la sociedad en general de participar libremente en el esclarecimiento e historia de los hechos, estableciendo literalmente:

“Las víctimas y la sociedad tienen derecho a conocer la verdad histórica de los hechos.”

“Las víctimas tienen derecho a participar activamente en la búsqueda de la verdad de los hechos y en los diferentes mecanismos previstos en los ordenamientos legales en los cuales se les permitirá expresar sus opiniones y preocupaciones cuando sus intereses sean afectados. Las víctimas deberán decidir libremente su participación y tener la información suficiente sobre las implicaciones de cada uno de estos mecanismos.”

El artículo 21 establece la obligación del Estado de realizar cualquier diligencia a su alcance para encontrar a las personas que se encuentren desaparecidas, el artículo 22 consagra el derecho de los familiares de las víctimas y de la sociedad para que el Estado genere mecanismos de investigación independientes, imparciales y competentes, para el esclarecimiento de los hechos y preservación de la memoria histórica, deslinde de responsabilidades, debate sobre la historia oficial, recomendaciones sobre las investigaciones para que los hechos no queden impunes así como de reparaciones. El artículo 23 contempla las garantías que el Estado debe otorgar a las organizaciones de la sociedad civil que contribuyan en la investigación y el artículo 24 la obligación a cargo también del Estado de preservar los archivos relativos a las violaciones a los derechos humanos y garantizar el acceso a los

mismos, finalmente el artículo 23 contiene el derecho de toda persona a saber si sus datos se encuentran contenidos en archivos gubernamentales objeto de violaciones a sus prerrogativas fundamentales y en su caso a impugnar su contenido.

El Ombudsman Policial que proponemos debe coadyuvar en el esclarecimiento de la verdad histórica, recomendar sanciones de aquellos policías que hubieren intervenido directa o indirectamente en violaciones graves a los derechos humanos y las correspondientes reparaciones pero también promover que las corporaciones policiales formen policías expertos en investigación histórica y científica para hacer efectivo el derecho a la verdad.

El derecho humano a la verdad histórica se hace efectivo a través de la “Justicia Transicional”, que comprende las investigaciones y procesos judiciales mediante los cuales se esclarecen los hechos que conculcaron violaciones tanto a los derechos humanos como al derecho internacional humanitario en situaciones de conflicto armado interno o externo, o incluso en casos de guerra de baja intensidad, pero con el común denominador de haberse infringido violaciones que lesionan a toda la humanidad.

La Justicia Transicional se presenta en sociedades que logran superar sistemas autoritarios y anhelan consolidar sistemas democráticos, para lo cual juzgar los crímenes del pasado es necesario para la reconciliación nacional.

El “Informe del Secretario General sobre el Estado de Derecho y la Justicia de Transición en las Sociedades que sufren o han sufrido conflictos²³⁸ la define como:

“...un ideal de responsabilidad y equidad en la protección y reclamación de los derechos y la prevención y el castigo de las infracciones, que impone tener en cuenta además los derechos de las víctimas, del acusado y de la sociedad.”

²³⁸ INFORME DEL SECRETARIO GENERAL SOBRE EL ESTADO DE DERECHO Y LA JUSTICIA DE TRANSICIÓN EN LAS SOCIEDADES QUE SUFREN O HAN SUFRIDO CONFLICTOS, presentado por del Secretario General de la ONU al Consejo de Seguridad, con número S/2004/616, del 3 de agosto de 2004.

Además de hacer efectivo el derecho a la verdad²³⁹ y deslindar responsabilidades también implica la reparación a las víctimas, deudos, de la sociedad en su conjunto, y de ser el caso, la reforma institucional.

La reparación del daño incluye no solo aspectos pecuniarios sino también la atención médica y psicológica derivada de los traumas, las disculpas públicas, las garantías de no repetición así como los memoriales.

En nuestro país prácticamente no existen casos de “Justicia Transicional” que sean ejemplo en la materia y la legislación no previene la existencia de procedimientos legales para esos casos.

El enjuiciamiento de los responsables intelectuales de genocidios, desapariciones forzadas, ejecuciones sumarias, torturas, ayudan a consolidar el Estado Democrático de Derecho, máxime si se trata de líderes políticos, policiales y militares, ya que la justicia penal ordinaria puede no ser suficiente para alcanzar justicia generando impunidad, por ello las estrategias de la justicia transicional para enjuiciamientos eficaces se centran en los autores intelectuales, es decir en quienes planearon y ordenaron los crímenes de lesa humanidad, no en los responsables de menor jerarquía o poca responsabilidad.

Es frecuente que los sistemas judiciales penales ordinarios carezcan de la capacidad o experiencia para procesar ese tipo de crímenes o simplemente que no existan condiciones o la voluntad política necesaria, de ahí que a menudo se requiera de la asistencia técnica internacional, que incorpore las mejores prácticas en la materia, con esquemas híbridos o mixtos, es decir con especialistas nacionales e internacionales.

La Corte Penal Internacional (CPI) desde 2002, es el organismo jurisdiccional internacional responsable de juzgar violaciones graves a los derechos humanos, de lesa humanidad, pero en la medida en que los tribunales nacionales asumen esa

²³⁹ En algunos países se han creado Comisiones de la Verdad u otros mecanismos de investigación para comprender los motivos de los hechos.

función, la CPI se vuelve una instancia complementaria, cuando las instancias nacionales no logran concluir investigaciones o castigar a los responsables, la CPI conoce en última instancia.

Algunas de las herramientas que utiliza la comunidad internacional para apoyar procesos de justicia transicional son la asistencia técnica y jurídica a policías investigadoras, fiscales, jueces, víctimas, representantes de la sociedad civil organizada, testimonios "*Amicus Curiae*,"²⁴⁰ elaboración estudios comparados de procesos transicionales, documentación de crímenes de conflictos armados y contra la humanidad, análisis y recomendaciones para mejorar los juicios nacionales o híbridos, entre otros.

Por ello los procesos de justicia transicional son la principal forma de reivindicar los derechos de las víctimas y enviar el mensaje de que en una sociedad democrática no se tolerarán violaciones de lesa humanidad.

En el caso de México, muy poco se ha investigado y menos aún juzgado sobre la "Guerra Sucia" o "Guerra de Baja Intensidad" (1958 a 1980) y las víctimas de violaciones graves a los derechos humanos derivado de la represión militar y política, caracterizado por torturas, detenciones ilegales, desapariciones forzadas, ejecuciones arbitrarias, censura informativa y la clausura de Escuelas Normalistas Rurales.

El 7 de noviembre de 2001 la Comisión Nacional de los Derechos Humanos dirigió al Ejecutivo Federal la Recomendación número 26/2001, relativa a las desapariciones forzadas de personas durante la década de los años 70's y principios de los 80's.²⁴¹

Derivado de ello se creó la ya extinta "Fiscalía Especial para los Movimientos Sociales y Políticos del Pasado" (FEMOSP), dependiente de la Procuraduría General de la

²⁴⁰ Opiniones de derecho, históricas, económicas, o de otro tipo, realizadas por terceros ajenos a juicio, que inciden en un juicio, más comúnmente sobre derechos humanos y que ayudan a orientar o resolver la Litis.

²⁴¹ "Guerra Sucia" o "Guerra de Baja Intensidad", por la elección y precisión de sus víctimas.

República, la cual funcionó por 5 años y que no pudo fincar responsabilidades a ninguna de las personas y exfuncionarios involucrados por acción u omisión.

La actividad de contrainsurgencia enderezada por el gobierno mexicano parte del año 1958, en contra el líder sindical de los ferrocarrileros Demetrio Vallejo, encarcelado en el sexenio de Adolfo López Mateos, en razón de liderar la huelga general que paralizó a México, estando recluso once años en la cárcel de Lecumberri.

La represión gubernamental continuó en contra del líder campesino Rubén Jaramillo, asesinado el 23 de mayo de 1962 por un destacamento militar y de policía judicial, junto con su esposa embarazada y tres hijos, apareciendo ejecutados con tiros de gracia, en la zona arqueológica de Xochicalco.

La “Guerra Sucia” continuó contra de la “Liga Comunista 23 de Septiembre”, que tenía antecedentes en el “Movimiento Democrático de Sierra Madera”, integrado por estudiantes, profesores, campesinos y obreros, que con el apoyo de la “Unión General de Obreros y Campesinos de México” y el “Grupo Popular Guerrillero”, que pugnaban por el reparto agrario de diversos latifundios en Chihuahua.

El 23 de septiembre de 1965 fracasa el ataque de la guerrilla a un cuartel militar en el Municipio de Madera, Chihuahua, de ahí el nombre de lo que posteriormente fue el movimiento de guerrilla urbana y rural más importante de aquella época en México, la “Liga Comunista 23 de Septiembre” dirigida por los activistas Pedro Uranga, Saúl Ornelas y Juan Fernández.

La Guerra Sucia también se dirigió contra los grupos guerrilleros que surgieron en el estado de Guerrero en los años 60’s, surgidos por la marginación e injusticia social que aún perduran en esa región del país.

Los orígenes de la guerrilla en Guerrero, se remontan a la creación de la “Unión Regional de Productores de Copra” y la “Unión Mercantil de Productores de Coco y

sus Derivados”, la “Asociación Cívica Guerrerense” y la “Unión Libre de Asociaciones Copreras” y la “Liga Agraria del Sur Emiliano Zapata”, entre otras.

En 1962, el profesor normalista Lucio Cabañas, junto con Genaro Vázquez y otros líderes magisteriales, estudiantiles, campesinos y obreros, bloquean accesos carreteros y obligan la salida de talamontes por el incumplimiento de las empresas copreras de los contratos con los ejidatarios,

La represión también se extendió al movimiento médico de 1964 y la presión política para la renuncia del Rector de la UNAM, Dr. Ignacio Chávez en 1966, la matanza estudiantil de Tlatelolco el 2 de octubre de 1968, y la del 10 de junio de 1971 conocida como “Matanza del Jueves de Corpus” o el “Halconazo”.

No se cuenta con cifras respecto del número de muertos, torturados y desaparecidos durante la “Guerra Sucia”, las denuncias ante la ONU por crímenes de Estado durante el periodo 1960-1980 es de 374 y más de 500 según el Comité Eureka.²⁴²

No obstante ello, existe un caso paradigmático, de Justicia Transicional, el célebre caso de Rosendo Radilla Pacheco ventilado ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, líder agrario y luchador social al lado de Lucio Cabañas y Genaro Vázquez, que fuera encarcelado, torturado y desaparecido.

El 15 de marzo de 2008 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, presentó una demanda contra el Estado Mexicano ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos por la desaparición de Rosendo Radilla.

El 7 de julio de 2009 el Estado Mexicano compareció por vez primera en calidad de acusado por crímenes de lesa humanidad ante un tribunal internacional.

²⁴² El Comité Eureka fue Fundado en 1977 con el nombre de Comité Pro-Defensa de Presos Perseguidos, Desaparecidos y Exiliados Políticos de México por Rosario Ibarra de Piedra.

En representación del Estado Mexicano acudió el entonces titular de la Secretaría de Gobernación Fernando Gómez Mont, quien aceptó la desaparición forzada cometida en contra de Rosendo Radilla, reconociéndolo como un agravio a sus derechos humanos y a los de su familia, sin embargo negó la competencia de la Corte Interamericana en el caso, argumentando que el crimen ocurrió tiempo antes de que México reconociera la jurisdicción del organismo internacional aunado a que no se podía juzgar el delito de desaparición forzada porque en 1974 fecha de los hechos, no estaba tipificado el mismo en la legislación mexicana y agregó que:

“Juzgar el pasado con ojos del presente requiere por lo menos singular cautela; exige conocimiento, reconocimiento, tolerancia y la capacidad de dimensionar los efectos que tendrá la resolución hoy.”

Lo anterior mostró un desconocimiento del objeto y alcances del Derecho Humano a la Verdad.

La Jueza Cecilia Medina Quiroga increpó al representante del Estado Mexicano porque sólo reconoció como desaparecido a Radilla Pacheco entre centenares de casos que se encuentran en la Recomendación 26/2001 emitida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

La Jueza señaló al funcionario del gobierno mexicano que el reconocimiento de la jurisdicción internacional de la Corte Interamericana, debió ser alegado como excepción de previo y especial pronunciamiento, no hasta la audiencia en cuestión, el cual debió invocarse en el momento procesal oportuno, por ende había precluido el derecho correspondiente, con independencia de que el delito de Desaparición Forzada es un ilícito “continuado”, es decir hasta que no aparezca la persona desaparecida, el mismo sigue vigente y por ende, una vez que fue tipificado en la legislación nacional, el mismo se actualizó en razón de continuar la situación de desconocimiento del paradero de la víctima o de sus restos.

El 23 de noviembre de 2009, se dictó la Sentencia de Excepciones, Fondo, Reparaciones y Costas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos la cual fue adversa al Estado Mexicano. Con motivo de la Ejecución de esta Sentencia, en 2011 la Suprema Corte de Justicia de la Nación se vio compelida a pronunciarse con relación a dicha resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el expediente “Varios 912/2010” cuyos alcances analizaremos en capítulos posteriores.

No obstante ello a la fecha de la presente no se ha sancionado a ninguno de los responsables de los hechos, no obstante que la Fiscalía Especializada para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado documentó 788 casos de desaparición forzada de los cuales 537 fueron en el estado de Guerrero.

El periodista Alfredo Méndez Ortíz²⁴³ informó a la comunidad nacional que el juicio relativo al Jueves de *Corpus* concluyó con la exoneración del ex presidente Luis Echeverría Álvarez y su secretario de Gobernación, Mario Moya Palencia, luego de que la magistrada del Quinto Tribunal Unitario del Distrito Federal, Antonia Herlinda Velasco Villavicencio, negó las órdenes de aprehensión en contra de ambos inculcados, tras considerar que la Fiscalía Especial para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado (FEMOSPP) no acreditó que la matanza del 10 de junio de 1971 fuese un acto de genocidio.

De la misma manera el expresidente Luis Echeverría Álvarez fue exonerado de la matanza estudiantil del 2 de octubre de 1968 por el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Penal y cuyos magistrados Manuel Bárcena Villanueva, Rosa Guadalupe Malvina Carmona Roig y María Eugenia Martínez Cardiel, decretaron libertad absoluta, y levantaron la prisión domiciliaria ordenada desde noviembre de 2006 contra el exmandatario.²⁴⁴

²⁴³ MENDEZ Ortíz, Alfredo, <<Carpetazo al 10 de junio; exoneran a Luis Echeverría y Mario Moya>> en La Jornada, 27 de julio de 2005, visible en <http://www.jornada.unam.mx/2005/07/27/index.php?section=politica&article=003n1pol>. fecha de consulta [9 de julio de 2014].

²⁴⁴ AVILÉS, Carlos, <<Exoneran a Echeverría de Matanza del 68>> en El Universal, México, 27 de marzo de 2009, visible en <<http://archivo.eluniversal.com.mx/notas/586925.html>> fecha de consulta [15 de julio de 2014]

Cabe señalar que el informe de la Fiscalía nunca fue público y sólo se conocen versiones no oficiales, por lo que el derecho a la verdad no se hizo realidad.

Peor aún, en 2015 con motivo de la nueva Ley Federal de Archivos²⁴⁵ los expedientes y archivos de la “Guerra Sucia” se clasificaron como “históricos confidenciales²⁴⁶ lo que no permite su consulta en contravención al artículo 6º constitucional y representa un retroceso si se considera que en un principio las víctimas tuvieron acceso total a documentos que contenían datos personales, posteriormente la información se fue testando y restringiendo hasta la entrada en vigor de la citada ley que permite la restricción de la información.

Anteriormente con la lucha contra la guerrilla y hoy con la “Guerra contra las Drogas” las fuerzas armadas continúan realizando tareas de seguridad pública, y lamentablemente, las denuncias por violaciones graves a derechos humanos continúan.

Casos recientes como la masacre de Tlatlaya, Estado de México, donde una veintena de ejecuciones arbitrarias fueron encubiertas, tanto por autoridades federales como estatales; el ignominioso caso de los estudiantes de la Escuela Normal Rural de Ayotzinapa en que fueron ejecutados y desaparecidos decenas de jóvenes estudiantes, tanto por organizaciones criminales como por policías municipales, donde además autoridades estatales y federales, según el informe del “Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes Ayotzinapa” de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, tuvieron participación, por acción u omisión, incluidos miembros de las fuerzas armadas y de seguridad pública federal; la represión con armas de fuego contra maestros manifestantes en Nochixtlán, Oaxaca, donde fallecen 11 profesores; peor aún la tortura y ejecuciones arbitrarias de 22 personas, manipulación de la escena del crimen, uso ilegítimo de la fuerza, cometidas por la Policía Federal en Tanhuato, Michoacán en 2015, y cuyos hechos si bien fueron documentados por la CNDH en la Recomendación 4VG/2016, los puntos

²⁴⁵ LEY FEDERAL DE ARCHIVOS, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de enero de 2012.

²⁴⁶ ZAVALA Orozco, Susana. <<Cierran Archivos Históricos>> en El Universal, 17 de marzo de 2015, visible en <<http://archivo.eluniversal.com.mx/nacion-mexico/2015/cierran-archivos-historicos-1085114.html>> fecha de consulta [20 de marzo de 2015].

recomendados son tan suaves que confirman que la justicia transicional en México no existe.

Solo entre 2006 y 2016 desaparecieron en México 24,851 personas, y han sido ejecutadas más de 100,000, pero la Procuraduría General de la República solo ha iniciado 100 averiguaciones previas, de las cuales únicamente 11 casos han sido consignados y solo hay 6 sentencias emitidas. En materia de Tortura, en el mismo lapso de tiempo se presentaron 4,055 denuncias ante la misma autoridad y actualmente solo existen 3 sentencias condenatorias que han causado estado.

En octubre de 2012 y en septiembre de 2014, más de 20,000 personas presentaron denuncias y solicitudes de Investigación por “Violaciones de Lesa Humanidad y Crímenes de Guerra” en contra de integrantes del gobierno del ex Presidente Felipe Calderón, ante la Corte Penal Internacional, entre los que se documentan casos impunes de ejecuciones y detenciones arbitrarias, desapariciones forzadas, implantación de evidencias, confesiones obtenidas por tortura, entre otras.

La impunidad en México respecto de violaciones graves a los derechos humanos data de casi 60 años y falta mucho por hacer para conformar un verdadero Sistema Mexicano de Justicia Transicional que junto con el Ombudsman Policial se articulen con la Política Criminal para defender los derechos humanos de las víctimas de violaciones graves a los derechos humanos así como la dignidad de las y los policías.

CAPÍTULO VIII

LA FUNCIÓN POLICIAL EN EL SISTEMA PENAL ACUSATORIO

8.1 Papel del Policía en el Sistema Penal Acusatorio

Las y los policías tienen un papel fundamental en el nuevo Sistema Penal Acusatorio, son los primeros intervinientes en la escena del crimen y el primer contacto con víctimas, delincuentes y comunidad, por ende la base del proceso penal.

Si su actuación es apegada a la legalidad y al respeto de los derechos humanos las probabilidades de hallar a los responsables aumentan exponencialmente, pero si su trabajo adolece de profesionalismo y observancia de sus garantías, difícilmente se obtendrá una sentencia condenatoria.

El Código Nacional de Procedimientos Penales, por vez primera considera a las y los policías como sujetos de procedimiento penal.

En efecto el artículo 105 de dicho ordenamiento textualmente establece:

“Son sujetos del procedimiento penal los siguientes:”

“I. La víctima u ofendido;”

“II. El Asesor jurídico;”

“III. El imputado;”

“IV. El Defensor;”

“V. El Ministerio Público;”

“VI. La Policía;”

“VII. El Órgano jurisdiccional, y”

“VIII. La autoridad de supervisión de medidas cautelares y de la suspensión condicional del proceso.”

“Los sujetos del procedimiento que tendrán la calidad de parte en los procedimientos previstos en este Código, son el imputado y su Defensor, el Ministerio Público, la víctima u ofendido y su Asesor jurídico.”

A su vez el artículo 132, previene el Policía actuará bajo la conducción y mando del Ministerio Público en la investigación de los delitos en estricto apego a los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y que sus obligaciones son las siguientes:

“I. Recibir las denuncias sobre hechos que puedan ser constitutivos de delito e informar al Ministerio Público por cualquier medio y de forma inmediata de las diligencias practicadas;”

“II. Recibir denuncias anónimas e inmediatamente hacerlo del conocimiento del Ministerio Público a efecto de que éste coordine la investigación;”

“III. Realizar detenciones en los casos que autoriza la Constitución, haciendo saber a la persona detenida los derechos que ésta le otorga;”

“IV. Impedir que se consumen los delitos o que los hechos produzcan consecuencias ulteriores. Especialmente estará obligada a realizar todos los actos necesarios para evitar una agresión real, actual o inminente y sin derecho en protección de bienes jurídicos de los gobernados a quienes tiene la obligación de proteger;”

“V. Actuar bajo el mando del Ministerio Público en el aseguramiento de bienes relacionados con la investigación de los delitos;”

“VI. Informar sin dilación por cualquier medio al Ministerio Público sobre la detención de cualquier persona, e inscribir inmediatamente las detenciones en el registro que al efecto establezcan las disposiciones aplicables;”

“VII. Practicar las inspecciones y otros actos de investigación, así como reportar sus resultados al Ministerio Público. En aquellos que se requiera autorización judicial, deberá solicitarla a través del Ministerio Público;”

“VIII. Preservar el lugar de los hechos o del hallazgo y en general, realizar todos los actos necesarios para garantizar la integridad de los indicios. En su caso deberá dar aviso a la Policía con capacidades para procesar la escena del hecho y al Ministerio Público conforme a las disposiciones previstas en este Código y en la legislación aplicable;”

“IX. Recolectar y resguardar objetos relacionados con la investigación de los delitos, en los términos de la fracción anterior;”

“X. Entrevistar a las personas que pudieran aportar algún dato o elemento para la investigación;”

“XI. Requerir a las autoridades competentes y solicitar a las personas físicas o morales, informes y documentos para fines de la investigación. En caso de negativa, informará al Ministerio Público para que determine lo conducente;”

XII. Proporcionar atención a víctimas u ofendidos o testigos del delito. Para tal efecto, deberá:

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

“b) Informar a la víctima u ofendido sobre los derechos que en su favor se establecen;”

“c) Procurar que reciban atención médica y psicológica cuando sea necesaria, y”

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

“XIII. Dar cumplimiento a los mandamientos ministeriales y jurisdiccionales que les sean instruidos;”

“XIV. Emitir el informe policial y demás documentos, de conformidad con las disposiciones aplicables. Para tal efecto se podrá apoyar en los conocimientos que resulten necesarios, sin que ello tenga el carácter de informes periciales, y”

“XV. Las demás que le confieran este Código y otras disposiciones aplicables.”

Como se desprende de lo anterior la importancia de la policía en el nuevo Sistema de Justicia Penal Acusatorio, es total e impone la obligación a las instituciones policiales de capacitar a sus elementos, para cumplir con las obligaciones antes señaladas y no afectar el resultado del mismo, y además debe profesionalizarlos capacidades tales como:

- a) Manejo adecuado del lugar donde se cometió el delito,
- b) Elaboración del Informe Policial Homologado,
- c) Realizar correctamente la Cadena de Custodia,
- d) Conocimientos de derechos humanos,
- e) Llevar a cabo interrogatorios de personas detenidas, víctimas y testigos sin transgredir sus prerrogativas fundamentales,
- f) Cómo investigar sin que las probanzas obtenidas sean declaradas nulas,
- g) Identificar y registrar a las víctimas,
- h) Detención en flagrancia,
- i) Uso de la fuerza legítima y armas de fuego,
- j) Cómo atestiguar en la audiencia de juicio oral,
- k) Alta Especialización en determinados delitos, entre otras.

En México existen más de 300 mil policías de los tres órdenes de gobierno sin embargo la preparación en estos tópicos es prácticamente nula.

Únicamente 14 de las 32 entidades federativas cuentan con corporaciones policiales en todas las municipalidades y en más de 200 municipios la policía no cuenta con más de cinco elementos, en tanto que en 600 alcaldías carecen de policías.

Se trata de un reto mayúsculo formar policías para el nuevo Sistema Penal de Justicia Acusatorio, que aun cuando la reforma constitucional data del 18 de junio del 2008, su implementación a nivel nacional apenas inició en 2016.

El Ombudsman Policial que se propone en la presente tesis será responsable de supervisar que todas y todos los policías cuenten con las competencias basadas en el conocimiento científico, habilidades y destrezas, así como la actitud ética y proactiva para el nuevo sistema, basado como hemos insistido a lo largo del presente trabajo en la reivindicación de sus derechos humanos.

La función policial en el nuevo Sistema de Justicia Penal Acusatorio debemos observarla en razón de su participación en las distintas etapas del proceso penal acusatorio.

Atento a lo dispuesto por el artículo 211 del Código Nacional de Procedimientos Penales, las etapas son las siguientes:

“1. La de investigación, que comprende las siguientes fases:”

“a) Investigación inicial, que comienza con la presentación de la denuncia, querrela u otro requisito equivalente y concluye cuando el imputado queda a disposición del Juez de control para que se le formule imputación, e”

“b) Investigación complementaria, que comprende desde la formulación de la imputación y se agota una vez que se haya cerrado la investigación;”

“II. La intermedia o de preparación del juicio, que comprende desde la formulación de la acusación hasta el auto de apertura del juicio, y”

“III. La de juicio, que comprende desde que se recibe el auto de apertura a juicio hasta la sentencia emitida por el Tribunal de enjuiciamiento.”

“La investigación no se interrumpe ni se suspende durante el tiempo en que se lleve a cabo la audiencia inicial hasta su conclusión o durante la víspera de la ejecución de una orden de aprehensión. El ejercicio de la acción inicia con la solicitud de citatorio a audiencia inicial, puesta a disposición del detenido ante la autoridad judicial o cuando se solicita la orden de aprehensión o comparecencia, con lo cual el Ministerio Público no perderá la dirección de la investigación.”

“El proceso dará inicio con la audiencia inicial, y terminará con la sentencia firme.”

Para fines pedagógicos clasificamos las etapas del proceso penal de la siguiente manera:

1. Etapa Preliminar o de investigación en la que participan la Policía, los Peritos y el Ministerio Público y el Juez de Control.
 - a) Investigación sin plazo judicial previa a realizar la imputación.
 - b) Audiencia Inicial donde la persona imputada puede defenderse ante el Juez de Control.
 - c) Etapa de investigación judicializada que depende del tiempo que el juez de control defina para que se concluya la investigación y se realice la acusación.
2. Etapa Intermedia o de preparación de juicio oral ante el Juez de Control
 - a) Depuración de pruebas que se presentarán en el juicio oral.
3. Etapa de Juicio Oral ante el Juez del Fuero Común o Federal.

- a) Etapa de Juicio propiamente dicho, donde un nuevo juez conocerá por primera vez el caso, las pruebas, los alegatos y dictará sentencia.
4. Etapa de Impugnación ante el Tribunal Superior de Justicia.
5. Etapa de Ejecución de Sentencia ante el Juez de Ejecución de la Pena.

En la Etapa Preliminar o de investigación sin plazo judicial, se llevan a cabo las investigaciones de los hechos presuntamente constitutivos de delito, hay recuperación y acopio de evidencias y testimonios, actuaciones periciales y detenciones en flagrancia y con orden de aprehensión. Cuando hay detenido la duración de esta etapa es de 48 horas y cuando no lo hay, hasta que prescriba el delito.

Sea que se trate de investigación sin plazo judicial o de investigación con plazo judicial, el policía es responsable de recabar información relacionada con la conducta penal, investigar los hechos bajo la dirección del Ministerio Público, asegurar la conservación y la cadena de custodia de las evidencias, recabar testimonios, realizar las detenciones en flagrancia en términos de la ley, realizar las ordenes de aprehensión cuando sea necesario, prestar auxilio a las víctimas y proteger a los testigos. Si bien las cuestiones señaladas ya se encontraban dispuestas por la ley como deberes y obligaciones de los policías, en el nuevo sistema deben llevarse a cabo con estricto apego a los derechos humanos y garantías, tanto de los detenidos como de las víctimas, ya que cualquier falta al debido proceso legal puede ser motivo para viciar el proceso al grado de quedar impune el delito.

La Audiencia Inicial tiene como objetivo el control de la detención, de ahí que cuando el Ministerio Público justifique las circunstancias de la detención ante el juez de control, formule la imputación y realice la justificación de la vinculación a proceso, la información y evidencias recabadas por el policía deben estar exentas de cualquier señalamiento de ilicitud o ilegalidad y que ello no ocasione la liberación del detenido, es en esta etapa cuando el Ministerio Público solicita y justifica medidas cautelares, algunas de las cuales, atento a lo que autorice el Juez de Control, corresponderá a la

policía ejecutar como por ejemplo intervención de comunicaciones, toma de videos y grabaciones, participación encubierta de policías, entre otras.

La autoridad ministerial y en su caso la policía deben llevar a cabo las investigaciones correspondientes dentro del plazo legal y fijado por el Juez de Control.

En la etapa de investigación toda persona está obligada a proporcionar la información que la policía le requiera relacionada con un delito. La policía debe llevar registro de todas las actuaciones que realice durante la investigación, tratándose de información anónima, la policía debe constatar por otros medios su veracidad, la responsabilidad de la policía para con la cadena de custodia deviene de tener contacto con los indicios, vestigios, objetos, instrumentos, evidencias o productos del hecho delictivo, la policía es responsable de elaborar el inventario de los bienes asegurados, también de preservar el lugar de los hechos.

Las actuaciones policiales que no requieren autorización del Juez de Control durante la investigación son la inspección de personas y del lugar de los hechos y otros lugares relacionados, revisión corporal e inspección de vehículos, identificación de cadáver, aportación de comunicaciones entre particulares, reconocimiento de personas, entrega vigilada y operaciones encubiertas, entrevistas de testigos, y ofrecimiento de recompensas.

En cambio, las actuaciones policiales que si requieren autorización del Juez de Control son las órdenes de cateo, la intervención de comunicaciones privadas y correspondencia, la exhumación de cadáveres, el reconocimiento, examen físico o toma de muestras de fluidos, cabellos, análogos de una persona cuando aquella se niegue a ser examinada, entre otros actos de investigación que impliquen una afectación a los derechos humanos constitucionales, excepto de la víctima u ofendido. Todo acto de molestia ejecutado por la policía debe llevarse a cabo con respeto a la dignidad de las personas, se debe informar los derechos que le asisten, contar con traductor o intérprete en caso de que no hable español, solo se usará la fuerza pública en caso de negativa.

Todas y todos los policías tienen el deber de guardar secrecía con motivo de las inspecciones, y otros actos de molestia en los que participen durante la investigación.

Todos los concesionarios de equipos móviles de comunicación deben entregar los datos y la localización geográfica en tiempo real que les sea solicitada por el Juez de Control a la policía para las investigaciones relacionadas con algún delito.

En la Audiencia Inicial del periodo de investigación, se lleva a cabo el control de la legalidad de la detención realizada por la policía, se fija el plazo de la investigación, se informan los derechos que le asisten al acusado si acaso la policía las omitió, se formulan las imputaciones, se le solicita nombre abogado o se le asigna un defensor público y se le hace saber que tiene derecho a ofrecer pruebas y a consultar los registros y en su caso se decretan medidas cautelares así como el Auto de Vinculación a Proceso.

La policía y la autoridad ministerial son responsables de ejecutar en el plazo fijado por el Juez de Control la investigación complementaria, es decir dos meses si la pena de prisión es menor a dos años y seis meses si la pena de prisión es mayor.

En la Etapa Intermedia se compone de una fase escrita y otra oral, ambas ante el Juez de Control, la primera inicia con el escrito de acusación el cual contiene todos los actos previos y en especial las investigaciones realizadas por la policía. La segunda fase es la Audiencia Intermedia, en esta etapa se puede optar por la terminación anticipada del proceso, en esta fase se resuelven los incidentes, se lleva a cabo la revisión de las pruebas, se establecen acuerdos probatorios, puede haber suspensión del proceso a prueba, se aplica el criterio de oportunidad y también se alcanzan los acuerdos reparatorios, el procedimiento abreviado o en su caso el auto de apertura a juicio oral.

En dicha etapa el Ministerio Público y la Víctima ofrecen las pruebas necesarias para complementar la acusación, entre los cuales pueden estar los testimonios de los

policías. Los imputados pueden oponerse a cualquier prueba ilícita presentada por el la autoridad ministerial o recabada por la policía.

Por lo que respecta a la Etapa de Juicio Oral, en ella se llevan a cabo los alegatos de apertura de las partes, se reciben, desahogan y contradicen las pruebas que se determinaron en la etapa intermedia, también los alegatos de clausura de las partes, se celebra la audiencia, en su caso, de individualización de penas y reparación del daño, y se dicta la sentencia.

El policía participa en caso de que sea testigo de alguna de las partes, de igual manera cuando el policía es víctima.

En esta etapa el policía tiene un papel relevante cuando por disposición judicial o de la autoridad ministerial es responsable de proteger a las víctimas, ofendidos, testigos, peritos o a sus familias, antes o después de su declaración.

En caso de pruebas supervinientes o nuevas recabadas por la policía o la autoridad ministerial, deben presentarse y en su caso refutarse antes del cierre de la audiencia.

Concluye esta etapa con la emisión del fallo sea condenatorio o absolutorio, y deberá estar fundado y motivado, en su caso señalar los votos a favor y en contra.

Con independencia de lo anterior la policía también desempeña un papel relevante en tratándose de cumplimentar la asistencia jurídica internacional, en particular en tratándose de traslado de personas, decomiso de bienes, cateos, localización e identificación de personas, entre otros.

En la Etapa de Impugnación, o también denominada de Recursos, los cuales son la Revocación y la Apelación. La primera procede contra cuestiones de trámite y la segunda contra resoluciones que nieguen el anticipo de la prueba, nieguen la posibilidad de acuerdos reparatorios, nieguen o cancelen la orden de aprehensión, nieguen la orden de cateo, las que se pronuncien sobre medidas cautelares, aquellas que suspendan o pongan termino al procedimiento, contra el auto de vinculación a

proceso, las que concedan, nieguen o revoquen la suspensión del procedimiento, la negativa a abrir el procedimiento abreviado, contra la sentencia definitiva en el procedimiento abreviado, o las que excluyan algún medio de prueba, las resoluciones que versen sobre el desistimiento de la acción penal y contra las sentencias definitivas. La policía no tiene intervención en esta etapa.

En la Etapa de Ejecución de Pena, el Sistema Penitenciario Federal está a cargo de la Comisión Nacional de Seguridad Pública, por lo que la Guardia, Custodia y Traslados de los internos corresponde a esta especialidad de los cuerpos policiales y/o sus equivalentes estatales.

Como señalamos con antelación, el papel del policía en el Sistema Penal de Justicia Acusatorio, Adversarial y Garantista es esencial, el éxito del propio Sistema depende en mucho de la investigación sólida de la policía.

Las partes y el juez deben tener absoluta seguridad en que las pruebas, recabadas desde el lugar de los hechos y/o a partir de las víctimas, hasta la audiencia, no fueron alteradas ni tampoco violentaron los derechos humanos, de lo contrario se debe absolver al imputado y muy probablemente el delito quede impune.

La importancia de que las corporaciones policiales sean de calidad, implica su depuración y profesionalización pero también de que se les respeten y garatnicen sus derechos humanos, de manera principal sus condiciones laborales, salariales y prestaciones sociales, por eso insistimos en la creación de un Ombudsman Policial que vele y reivindique sus prerrogativas.

Es inadmisibles la práctica de la tortura y otras violaciones a los derechos fundamentales,²⁴⁷ concientizar a las y los policías de ello, hará mejores policías, aunado al servicio policial de carrera, los controles de confianza, la capacitación en

²⁴⁷ El art. 20, Apartado A, fracción IX, de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, establece: "Cualquier prueba obtenida con violación a los derechos fundamentales será nula."

derechos humanos, la salvaguarda de la escena del crimen y de la cadena de custodia de las evidencias, por eso la importancia de la Policía Científica.

La Policía Científica de la Policía Federal y sus equivalentes en las entidades federativas, ahora más que nunca cobra especial importancia por la necesidad de realizar investigaciones criminalísticas, aplicando métodos científicos, y recolectando pruebas para el éxito del Sistema de Justicia Penal Acusatorio.

Sus integrantes deben ser profesionistas de nivel, destacando los químicos, físicos, biólogos, psicólogos, informáticos, abogados, contadores, antropólogos forenses, patólogos, peritos en balística, entre otros, y policías de diversas áreas que accedan por méritos.

Las áreas del conocimiento científico-criminalístico que deben dominar este tipo de policías, versan sobre sistemas antropométricos de identificación, lofoscopia, crestoscopia, poroscopia, puntos deltas, quiroscopia, pelmatoscopia, necroidentificación, búsqueda de huellas, reveladores químicos, peritaje técnico policial, fotografía aplicada, inspección ocular, hipótesis, prueba, indicio y rastro del delito, microscopia, espectrometría, cromatografía, indicios biológicos como sangre, esperma, saliva, cabello, ADN, polvo, pintura huellas de pisada y rodadas, señales y marcas, vidrio y cristales, incendios urbanos, incendios forestales, medio ambiente, explosivos, drogas, armas de fuego, retrocarga, cartuchos, balística forense, balística de heridas, balística identificativa, grafología, identificación de escritura, falsificación y alteración fraudulenta, documentoscopia, grafonomía y grafometría, textos mecanográficos, tintas, entre otros temas altamente especializados.

Contar con policías con las características señaladas en el párrafo anterior no es tarea fácil y menos pagándoles salarios mínimos y prestaciones que no corresponden a su preparación, responsabilidad y riesgo o negándoles, legalmente incluso, sus prerrogativas fundamentales, al tiempo de exigirles cumplan con los principios de

legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y el respeto de los derechos humanos.

Resulta curioso que para dar cumplimiento a los objetivos y principios referidos en la reforma, se previó un marco institucional a partir del cual se coordinan todas las instituciones policiales, ministeriales, judiciales, penitenciarias, defensorías y servicios periciales, que es la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal (SETEC), sin embargo dicha instancia no ha recomendado a las instancias gubernamentales responsables del quehacer policial, mejorar las condiciones laborales de las y los policías, no es un Ombudsman Policial y en el tiempo que ha funcionado no ha propuesto o realizado algo al respecto.

8.2 Distinción entre los Sistemas Inquisitorial, Mixto, y Acusatorio

La trascendencia de las reformas que instauraron el Sistema de Justicia Penal Acusatorio es tal, que para dimensionar sus alcances es necesario conocer las diferencias con el anterior Sistema de Justicia Penal Semi-Inquisitorial aunado a los principios y contenido que lo rigen.

La reforma al Sistema de Justicia Penal en México, constituye un cambio de paradigma jurídico procesal de trascendental importancia pues abandona aquél de corte Mixto o Semi-Inquisitorial y lo sustituye por otro de naturaleza oral, acusatorio-adversarial y garantista.

El anterior Sistema, continuará vigente hasta que se concluyan todas las averiguaciones previas y procesos penales en trámite, o bien hasta que prescriba la acción penal de los delitos cometidos en su momento, aunado a que para los casos de delincuencia organizada, permanece mixto el proceso de justicia penal.

Fue necesario modificar los artículos 16, 17, 18, 19, 20, 21 y 22, así como las fracciones XXI y XXIII del artículo 73, la fracción VII del artículo 115 y la fracción XIII

del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,²⁴⁸ y publicar el Código Nacional de Procedimientos Penales, la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal, la Ley Nacional de Ejecución Penal, la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes, entre reformas a diversas disposiciones reglamentarias.

Recordemos que para Luigi Ferrajoli,²⁴⁹ *“se puede llamar acusatorio a todo sistema procesal que concibe al juez como un sujeto pasivo rígidamente y separado de las partes y al juicio como una contienda entre iguales, iniciada por la acusación, a la que compete la carga de la prueba, enfrentada a la defensa en un juicio contradictorio, oral y público y resuelta por el juez según su libre convicción. A la inversa”, dice el jurista italiano, “llamaré inquisitivo a todo sistema procesal donde el juez procede de oficio a la búsqueda, recolección y valoración de las pruebas, llegándose al juicio después de una instrucción escrita y secreta de la que están excluidos o en cualquier caso limitados la contradicción y los derechos de la defensa.”*

Los sistemas inquisitoriales, semi-inquisitoriales o mixtos, concentran funciones de investigación, acusación y juzgamiento (o análogas) en un mismo funcionario de procuración o administración de justicia, en tanto que en los sistemas acusatorios, tales funciones se encuentran encomendadas a autoridades diferentes, en este contexto, la policía en el nuevo sistema tiene un papel toral en las investigaciones, las cuales pueden estar dirigidas por la autoridad ministerial pero también gozan de autonomía para investigar los actos ilícitos de los que tengan conocimiento.

En el sistema inquisitivo las personas son investigadas y no participan en la misma investigación, su abogado defensor no puede intervenir de pleno derecho sino hasta el juicio, su declaración es un medio de prueba, no de defensa y su silencio puede presumir la culpabilidad. En los sistemas de corte garantista como el penal acusatorio, las personas acusadas cuentan con derechos en todo el proceso penal, tienen derecho a saber porque se les investiga y a que se les considere inocentes hasta que se demuestre lo contrario, tienen derecho a ser escuchadas y contar con abogado

²⁴⁸ DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Diario Oficial de la Federación, 18 de junio de 2008.

²⁴⁹ FERRAJOLI, Luigi, *Op. Cit*, Editorial Trota, Madrid, España, 2006, p. 564.

desde el inicio, su silencio no puede ser interpretado en contra suya, y el acusado es parte del proceso penal, en igualdad de circunstancias que la parte acusadora. La policía es responsable de informar a las personas detenidas desde el primer momento de su aseguramiento los derechos que le asisten y respetarlos.

En los sistemas inquisitoriales la detención y la prisión preventiva es una medida cautelar muy utilizada y que se actualiza en casi todos los delitos, la policía y el sistema penitenciario las ejecutan antes de que inicie el proceso o de manera simultánea en tanto que en los sistemas acusatorios precisamente opera a la inversa, el proceso se lleva en libertad y la detención por parte de la policía no opera hasta que se acredita su responsabilidad así como el cumplimiento de la pena privativa de la libertad solo en caso de resultar culpable y en tanto que ese tipo de pena esté previsto para el delito cometido; en cuanto a la prisión preventiva es utilizada solo de manera excepcional cuando exista riesgo de evasión o si se actualizan los supuestos que la propia ley señale.

En el anterior sistema penal, el castigo prevalece por encima de la reparación del daño y la víctima no es parte del proceso penal, solo coadyuva con el Ministerio Público quien a menudo obra sin conocimiento de la víctima o incluso contra de sus intereses, en tanto que el nuevo sistema privilegia el resarcimiento del daño y la víctima si es parte del proceso y participa desde las investigaciones con la policía y hasta en la audiencia.

El sistema inquisitorial, semi-inquisitorial o mixto, es escrito, todas las probanzas recabadas por la policía y el Ministerio Público constan en el expediente de la averiguación previa o en el expediente del juzgado, en cambio el sistema adversarial es oral y las probanzas deben introducirse al juicio y ventilarse en audiencia pública, las cuales pueden ser refutadas y anuladas, si la policía las obtuvo por medios ilícitos.

El sistema sustituido se caracteriza por su secrecía y opacidad, la víctima o el acusado no tenían acceso a conocer las actuaciones contenidas en la averiguación previa, en

tanto que en el juicio solo si eran coadyuvantes del M.P., por el contrario el proceso penal acusatorio es público y caracterizado por la transparencia de sus actuaciones, sumado a que las partes tienen acceso a las pruebas en todo momento y a participar en las audiencias con la presencia de la autoridad judicial. La policía y la autoridad ministerial están obligados a mostrar la carpeta de investigación a los imputados a fin de que conozcan porqué se les acusa, quien los acusa y las pruebas en su contra, en razón de que preparen adecuadamente su defensa o bien opten por algún medio alternativo de solución del conflicto.

En un juicio inquisitorial el juez por lo regular no está presente en las diligencias jurisdiccionales y sus secretarios o asistentes son quienes desahogan las distintas etapas del juicio, proyectistas auxiliares realizan el borrador de sentencia y difícilmente el juez lee o revisa los considerandos y los resolutivos. En el sistema adversarial el juez está obligado a estar presente en las audiencias, de lo contrario son nulas las actuaciones de pleno derecho, aunado a que las partes deben actuar siempre delante de la otra ante el juez, quien no puede atenderlos individualmente en ningún momento.

En los sistemas inquisitoriales y escritos, las audiencias se pueden verificar en fechas distintas, lo que provoca discontinuidad, falta de focalización y distracciones innecesarias que solo alargan el proceso, en tanto que en el sistema penal acusatorio, de conformidad con el principio de concentración la audiencia de juicio oral es continua y en caso de que se prolongue o suspenda, debe continuarse el siguiente día para no romper el hilo de la misma.

En el sistema reformado, las partes no pueden refutar las probanzas frente al juez y en audiencia pública, simplemente porque no está presente, sino que ello acontece frente al secretario del juzgado mientras que en el sistema acusatorio, no solo es posible sino obligatorio.

En los sistemas inquisitoriales el Estado debe agotar todo el proceso penal para alcanzar el objetivo de imponer una pena o absolver, por el contrario en los sistemas adversariales, atendiendo al principio de oportunidad, el proceso puede suspenderse

en cualquier momento si las partes mediante algún método alternativo de solución de conflictos llegan algún acuerdo reparatorio.

El sistema sustituido,²⁵⁰ se basaba en la llamada “*prueba tasada*”, esto es las obtenidas por la policía y la autoridad ministerial antes del proceso y contenidas en la averiguación previa, las cuales tenían mayor valor probatorio que las ofrecidas en juicio por la parte acusada. En cambio en el sistema garantista las pruebas se basan en el principio de igualdad procesal, su valor no se haya predeterminado previo a la audiencia, sino que será el juez quien las valore directamente y considere en razón de los alegatos de apertura, alegatos de clausura, interrogatorios y conainterrogatorios.

En el sistema anterior a la reforma, la desconfianza era esencial y por ello la importancia de las formalidades de las actuaciones, incluidas el expediente escrito de la averiguación previa y el juicio con sus copias respectivas para las partes. En el nuevo sistema prevalecen solo aquellas formalidades y derechos humanos propios del “*Debido Proceso Legal.*” Se deben de garantizar el apego a la legalidad, la presunción de inocencia, la objetividad, el derecho a una defensa integral y adecuada. La policía es responsable de cumplir con la observancia de las garantías que recaen en el ámbito de su competencia.

Por último en el sistema inquisitorial las decisiones del juez, incluida la sentencia se emiten en privado, sin escuchar a las partes y la mayoría de las veces no son ellos quienes proyectan la sentencia, sino otros auxiliares, en cambio en el sistema adversarial el juez debe resolver inmediatamente después de haber escuchado a las partes con base en las pruebas introducidas y ventiladas en la audiencia pública.

8.3 Principios que rigen al Sistema Penal Acusatorio

²⁵⁰ Si bien el Sistema Penal Acusatorio sustituye al Sistema Penal Semi-inquisitorial, este último seguirá operando hasta que prescriba o concluya el último asunto iniciado en el mismo el especializado en delincuencia organizada.

El nuevo Sistema Penal Acusatorio previsto en el artículo 20 constitucional, también llamado adversarial, oral y garantista, tiene como ejes rectores los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad, inmediación, el de nulidad de la prueba obtenida mediante violaciones a los derechos fundamentales, el principio de presunción de inocencia y la lectura de derechos de las personas detenidas.

El artículo 4º del Código Nacional de Procedimientos Penales, también hace referencia aquellos que se encuentren contenidos en los tratados internacionales y en otras leyes.

Los principios mencionados son la base de todo el Sistema Penal Acusatorio, si lo estudiamos bajo un enfoque sistémico²⁵¹, concebiríamos al sistema penal como un todo actuando de manera interrelacionada y hacia un mismo fin, dividido en un subsistema normativo, un subsistema policial, un subsistema judicial y un subsistema penitenciario. Entenderlo solo por partes aisladas desvirtúa todo el proceso.

El principio de publicidad se refiere a que todas las actuaciones dentro del juicio sean públicas, es decir cualquier persona puede asistir al juzgado y estar presente en todo momento.

Al respecto Miguel Carbonell²⁵² señala textualmente:

“Tal principio es aceptado en muchos países y supone un elemento central de lucha contra la corrupción y la ineficacia que crecen en escenarios opacos y alejados de la mirada pública”, el mismo autor cita a Luigi Ferrajoli²⁵³ quien considera que “la publicidad es el principio definidor del sistema acusatorio pues asegura el control externo e interno de la actividad judicial.”

²⁵¹VON BERTALANFFY, Ludwig, *Op. Cit.*, pp. 39-54. Dicha teoría explica la realidad como un complejo que a partir de la subsidiariedad, complementariedad, multicausalidad, y otras leyes y principios logra la multidisciplinariedad y la transdisciplinariedad. El pensamiento sistémico es contextual, en contrapartida al analítico. No hay partes en absoluto, lo que se denomina parte, es un patrón dentro de una inseparable red interconectada de relaciones, por tanto el cambio de las partes al todo puede ser también contemplado como el cambio de objetos a relaciones, de esquemas o de diagramas.

²⁵² CARBONELL, Miguel. *Los Juicios Orales en México*, 4ª edición, eds. Porrúa, Renace, UNAM, México, 2012, p. 128.

²⁵³ FERRAJOLI, Luigi, *Op. Cit.* p. 616.

La publicidad en los juicios orales es característica de los Estados Democráticos de Derecho, no la secrecía de las diligencias como acontecía en el anterior. Con base en este principio el juez analiza la forma y fondo y sus determinaciones deben exponerse directamente a las partes en conflicto y estar fundadas y motivadas.

Como lo afirman Rodrigo Ceballos Magaña y Arturo Nicolás Baltazar,²⁵⁴ el artículo 20 constitucional anterior a la reforma, ya establecía como un derecho del inculpado “*ser juzgado en audiencia pública por un juez o jurado de ciudadanos que sepan leer y escribir*” sin embargo, en la práctica cotidiana la supuesta audiencia pública se limitaba a ubicar al inculpado detrás de la rejilla de prácticas, cuando se encontraba privado de la libertad, cerca de la secretaria que mecanografiaba las declaraciones o dictados del defensor, ministerio público o inculpado.

La publicidad también presenta excepciones: debe limitarse cuando se afecta la dignidad de las personas, como cuando se trata de menores de edad, víctimas de agresiones sexuales o cuando expresamente así lo prevenga la legislación secundaria.²⁵⁵

El principio de publicidad previsto en la Constitución y en el artículo 5º del Código Nacional de Procedimientos Penales²⁵⁶ se expresa señalando que las audiencias serán públicas con el fin de a ellas accedan no sólo las partes que intervienen en el procedimiento sino también el público en general, con las excepciones que el propio código señale, aclarando que los periodistas y los medios de comunicación pueden

²⁵⁴ CEBALLOS Magaña, Rodrigo y BALTAZAR, Arturo Nicolás, *Los Principios Rectores del Sistema Acusatorio, Análisis Sistémico*, México, , ed. Flores Editor y Distribuidor, S.A de C.V, 1ª edición, 2012, p. 92.

²⁵⁵ DECRETO 611/06 II P.O, MEDIANTE EL CUAL SE EXPIDE EL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES DEL ESTADO DE CHIHUAHUA publicado en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua, en el número 63 del 9 de agosto de 2006 antecedente del Código Nacional de Procedimientos Penales, en el que se establece en su artículo 321 que excepcionalmente las audiencias se desarrollarán a puertas cerradas cuando: I. Puedan afectar la integridad física o la privacidad de los miembros del tribunal, de alguna de las partes, o de alguna persona citada para participar en él; II. El orden público o la seguridad del Estado puedan verse gravemente afectadas; III. Peligre un secreto oficial, particular, comercial o industrial, cuya revelación indebida sea punible; o IV. Esté previsto específicamente en este Código o en otra ley.

²⁵⁶ CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 5 de marzo de 2014, última reforma publicada en el D.O.F. el 17 de junio de 2016.

acceder a la audiencia en los supuestos que determine el órgano jurisdiccional, atento a lo dispuesto por la Constitución, código y acuerdos generales que emita el Consejo de la Judicatura.

Claus Roxin,²⁵⁷ señala además que la publicidad procesal “*consolida la confianza pública en la administración de la justicia, fomenta la responsabilidad de los mismos, y evita la posibilidad de que circunstancias ajenas a la causa influyan en el tribunal y sus determinaciones.*”

El principio de contradicción se refiere a la forma en que se ofrecen y desahogan pruebas en un proceso penal oral, la cual no es otra que las partes tengan la posibilidad de controvertir tanto las pruebas propiamente dichas como los argumentos de la teoría del caso de cada una de las partes.

Bajo el método dialéctico las partes aportan las pruebas, preguntan y repreguntan, objetan y sacan sus conclusiones, pero el juzgador las pondera y resuelve sobre la veracidad de los hechos y credibilidad de los acusados y testigos.

Por ello, los indiciados desde su primera comparecencia ante la autoridad, tienen derecho a conocer los hechos y pruebas en su contra, para ellos y su abogado defensor estén en la posibilidad de controvertirlos.

Sergio García Ramírez,²⁵⁸ señala que la contradicción “*quiere decir, en esencia que la igualdad de las partes en el proceso y la consideración que ambas merecen, en aras de la justicia, obliga a dar a cada una oportunidades iguales para esgrimir sus pretensiones, probar sus afirmaciones y exponer sus razones.*”

Todo lo que se diga y aporte en juicio puede refutarse en igualdad de condiciones, sin ventajas para una u otra parte.

²⁵⁷ ROXIN, Claus, *Derecho Procesal Penal*, traducida por CORDOBA Gabriela y PASTOR Daniel, Buenos Aires, Argentina, Editores del Puerto, 1ª traducción al castellano de la 25ª edición alemana, 2012, p. 407.

²⁵⁸ GARCÍA Ramírez, Sergio *Op. Cit.*, p. 121-122.

En este sentido, la fracción VI del apartado A del artículo 20 constitucional refiere que *“ningún juzgador podrá tratar asuntos que estén sujetos a proceso con cualquiera de las partes sin que esté presente la otra, respetando en todo momento el principio de contradicción, salvo las excepciones que establece esta Constitución”* y que como lo afirma Miguel Carbonell²⁵⁹ también pone fin al *“alegato de oreja”* el cual se ejerce en privado por las partes o por una de ellas sobre el juzgador.

Al respecto el artículo 6º del Código Nacional de Procedimientos Penales dispone que las partes podrán conocer, controvertir o confrontar los medios de prueba, así como oponerse a las peticiones y alegatos de la otra parte, salvo lo previsto en el Código.

Sergio E. Casanueva,²⁶⁰ sostiene que este principio solo opera a partir de la acusación y conlleva los siguientes derechos y facultades para la defensa:

- I. *“Derecho de oponerse a la realización del juicio por no prestar suficiente mérito para que una persona sea juzgada. Causa probable.”*
- II. *“Derecho a conocer la información, actuación, medios de investigación o la prueba que tiene el acusador en contra del indiciado, así como a sus órganos de prueba.”*
- III. *“Derecho a oponerse a la administración de medios de prueba por considerarse ilegales, inexistentes o que llamen al perjuicio.”*
- IV. *“Derecho a presentar sus elementos de prueba y a acceder a los del Estado.”*
- V. *“Derecho a que los testigos de cargo declaren en su presencia (cara a cara)”*
- VI. *“Derecho a examinar sus testigos y contra examinar a los testigos y peritos de la contraparte.”*
- VII. *“Obligación de la carga de la prueba cuando ejerza una defensa afirmativa (legítima defensa, estado de necesidad, temor fundado, etc.)”*

²⁵⁹ CARBONELL, Miguel, *Op. Cit.* p.135.

²⁶⁰ CASANUEVA, Reguart, Sergio E., *Juicio Oral, Teoría y Práctica*, México, ed. Porrúa, 8a. edición, 2012, p. 87.

Como se desprende de lo anterior el acceso a la justicia está garantizado para el indiciado mediante el derecho humano a ser oído dentro del proceso igual que el denunciante, ante un juez que sea imparcial actuando en la misma audiencia ambos.

El principio de concentración considera que en una sola audiencia se realizarán la mayor parte de los actos procesales, abreviando y sin dividirlo lo menos posible, como afirma el maestro Héctor Fix Zamudio²⁶¹, en *“etapas preclusivas o instancias que interrumpen, alargan e impiden darle al proceso una secuencia lógica.”*

La economía procesal permite al tribunal resolver lo más pronto posible, sin distracciones del juez y sin olvidar las impresiones, las argumentaciones y pruebas vertidas durante las actuaciones.

Al respecto el Código Nacional de Procedimientos Penales en su artículo 8 textualmente dice: *“Las audiencias se desarrollarán preferentemente en un mismo día o en días consecutivos hasta su conclusión, en los términos previstos en este Código, salvo los casos excepcionales previstos en este Código.”*

El principio de continuidad, se encuentra muy relacionado con el principio de concentración, ya que el primero atento a lo dispuesto por el artículo 7 del Código Nacional de Procedimientos Penales, consiste en que las audiencias se lleven a cabo de forma continua, sucesiva y secuencial, es decir que las actuaciones dentro del proceso no deben ser interrumpidas, sobre todo la audiencia principal y deben agotarse todos los temas a examinar una vez que comienza.

Antes de la reforma constitucional se establecía en la fracción VIII del apartado A, del artículo 20 de la Ley Fundamental que el inculpado debía ser juzgado antes de cuatro meses si se trataba de delitos cuya pena máxima no excediera de dos años de prisión y antes de un año si la pena excedía de ese tiempo, salvo que se solicitara mayor

²⁶¹ FIX Zamudio, Hector, *Aproximación al estudio de la oralidad procesal, en especial en materia penal, Estudios Jurídicos en Homenaje a Cipriano Gómez Lara*, México, eds. Porrúa-UNAM, 2007, p. 217.

plazo para su defensa, situación que no se cumplía por las cargas de trabajo, incidentes y formalidades.

En resumen el principio de concentración es condición *sine qua non* del principio de continuidad y viceversa, ambos se presuponen para resolver el asunto lo más pronto que sea posible.

El principio de inmediación establece que el juzgador tiene la obligación de estar presente en todas las etapas del proceso para formarse sus propias impresiones, por eso el profesor Claus Roxin²⁶², señala que este principio implica dos cosas distintas:

“La primera que el juzgador que dicta la sentencia debe observar por sí mismo la recepción de la prueba (inmediación formal), y la segunda que el órgano judicial debe extraer los hechos de la fuente, por sí mismo, sin utilizar equivalente probatorio alguno (inmediación material).”

Por ello, el artículo 9º del Código Nacional de Procedimientos Penales señala que la audiencia se desarrollará íntegramente en presencia del órgano jurisdiccional, así como de las partes que deban de intervenir en la misma, con las excepciones previstas en el Código. En ningún caso, el órgano jurisdiccional podrá delegar en persona alguna la admisión, el desahogo o la valoración de las pruebas, ni la emisión y explicación de la sentencia respectiva.

De hecho y de derecho, serán nulas todas las actuaciones que se realicen si este se llegare a ausentar. Lamentablemente en la praxis hemos observado que algunos jueces aun estando presentes, se distraen observando sus teléfonos celulares, esperamos que en breve también se contemplen disposiciones que permitan a las partes exhortar al juzgador a prestar la debida atención dentro de las audiencias.

Respecto del principio de nulidad de la prueba obtenida con violación a los derechos humanos, contenida en la fracción IX, del apartado A del artículo 20 constitucional, es

²⁶² ROXIN, Claus, *Op. Cit.* p. 414

la garantía de que en caso de que las autoridades policiales investigadoras violenten derechos humanos durante la recolección de las evidencias o en el momento de interrogar a testigos, indiciados o cualquier otra persona involucrada en el proceso, todas las actuaciones que se deriven de ello, no tendrán valor probatorio, con independencia del fondo del asunto en cuestión y por supuesto dejando expedita la vía para fincar las responsabilidades correspondientes contra de los policías, peritos, fiscales u otras autoridades que hubieren participado de la maquinación de dicha probanza. En algunos países, la nulidad de la prueba ilícita tiene límites, algunos sistemas jurídicos de otras partes del mundo han regulado excepciones.

El principio de Presunción de Inocencia, se incorporó en la fracción I del apartado B, del artículo 20 constitucional, el cual lo señala como derecho de toda persona imputada a que se le presuma su inocencia mientras no se declare su responsabilidad mediante sentencia firme.

Este principio, limita la prisión preventiva, es una garantía del derecho humano de libertad y de seguridad jurídica incluso de defensa social frente a los medios de comunicación pues se atenta contra la imagen pública del afectado, máxime si resulta absuelto.

Por último, las fracciones II y III del apartado B, del artículo 20 constitucional obligan a las autoridades a respetar el derecho de los imputados a no declarar o a guardar silencio y tal hecho no será utilizado en su contra, también con el derecho a saber los motivos de su detención y aquellos derechos que le asisten, los cuales deben ser leídos y explicados de manera clara y pausada desde el momento de su detención por los policías y/o el fiscal, en su defecto por la autoridad judicial.

En cuestiones de delincuencia organizada la autoridad judicial podrá reservar el nombre y datos del acusador y en su caso, autorizar beneficios en favor del inculpado, procesado o sentenciado, que preste ayuda eficaz para la investigación y persecución de delitos de esta materia.

8.4 Disposiciones sobre órdenes de aprehensión, flagrancia, arraigo, delincuencia organizada, intervención de comunicaciones privadas y Jueces de Control

Los cambios al artículo 16 constitucional respecto del libramiento de órdenes de aprehensión, la flagrancia, el arraigo, la definición de delincuencia organizada, los límites de la privacidad de las comunicaciones y la creación de los jueces de control, pueden sintetizarse en lo siguiente:

Hasta antes de la reforma las órdenes de aprehensión se libraban solo si existía una probable responsabilidad y el cuerpo del delito. De igual manera a través de otra reforma previa, según vimos en el capítulo anterior, se había eliminado el requisito de acreditar los elementos del tipo penal. El actual párrafo tercero del artículo 16 establece que únicamente deben acreditarse los datos que establezcan que se ha cometido un hecho delictivo y que exista la probabilidad de que el indiciado lo cometió o participó en su comisión, lo que en la *praxis* implica un relajamiento en cuanto a los requisitos para que un juez penal libre dicha orden.

En cuanto a la flagrancia, se reformó el párrafo quinto del artículo 16 constitucional, para erradicar la práctica común de las policías de no presentar inmediatamente a las personas detenidas ante la autoridad competente, amparados en la cuasi flagrancia o flagrancia equiparada prevista en la legislación secundaria, es decir hasta 48 horas después de cometido el delito. Se trataba de un espacio de oportunidad para la violación de los derechos humanos, a través de conductas tan deleznable como la tortura.

En la parte final del párrafo quinto del artículo 16 se estableció la obligación de hacer un registro inmediato de las detenciones, en principio realizadas en flagrante delito, y que como lo afirma Sergio García Ramírez²⁶³ debiera hacerse no solo para las detenciones en flagrancia sino para cualquier modalidad en que se practique una detención y pueda ser consultado por cualquier persona, atento a lo dispuesto por el

²⁶³ GARCÍA Ramírez, Sergio, *La Reforma Penal Constitucional*, (2007-2008), México, Editorial Porrúa, 2008, p. 71.

artículo 6º constitucional respecto del derecho de los ciudadanos de acceso a la información pública gubernamental.

El párrafo octavo del artículo 16 reguló uno de los temas más polémicos desde la perspectiva de los derechos humanos, “*el arraigo*”, que no es otra cosa que la detención de una persona para investigarla y no a la inversa como supondría cualquier sistema de justicia penal moderno de un estado democrático de derecho.

En efecto, en aras de limitar sus alcances fue regulado de modo que a partir de la reforma solamente pueda ser decretado por autoridad judicial y a petición de la representación ministerial, cuando se trate de delitos de delincuencia organizada, y con duración máxima de hasta 40 días prorrogables por otro tanto igual, sin que exista en contra del arraigado acusación o vinculación a proceso.

El párrafo noveno del artículo 16 constitucional hubo de definir el término “*delincuencia organizada*”, como “*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*” para justificar la existencia de dos regímenes de justicia penal en México, es decir un procedimiento penal ordinario y un procedimiento penal para delincuencia organizada, que es menos estricto en cuanto al respeto y protección de los derechos humanos o de garantías disminuidas del debido proceso legal.

Ese acotamiento de los derechos humanos en tratándose de conductas de delincuencia organizada, se vio reforzado el 3 de septiembre de 2013, cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por 10 votos a favor y uno en contra, resolvió la Contradicción de Tesis 293/2011, que establece que cuando las normas de derechos humanos contenidas en tratados internacionales contravengan a la constitución, prevalece lo dispuesto por esta última y que comentamos en capítulos anteriores.

El criterio textual de la Suprema Corte es el siguiente:

“El primer párrafo del artículo 1o. constitucional reconoce un conjunto de derechos humanos cuyas fuentes son la Constitución y los tratados internacionales de los cuales el Estado Mexicano sea parte. De la interpretación literal, sistemática y originalista del contenido de las reformas constitucionales de seis y diez de junio de dos mil once, se desprende que las normas de derechos humanos, independientemente de su fuente, no se relacionan en términos jerárquicos, entendiéndose que, derivado de la parte final del primer párrafo del citado artículo 1o., cuando en la Constitución haya una restricción expresa al ejercicio de los derechos humanos, se deberá estar a lo que indica la norma constitucional, ya que el principio que le brinda supremacía comporta el encumbramiento de la Constitución como norma fundamental del orden jurídico mexicano, lo que a su vez implica que el resto de las normas jurídicas deben ser acordes con la misma, tanto en un sentido formal como material, circunstancia que no ha cambiado; lo que sí ha evolucionado a raíz de las reformas constitucionales en comento es la configuración del conjunto de normas jurídicas respecto de las cuales puede predicarse dicha supremacía en el orden jurídico mexicano. Esta transformación se explica por la ampliación del catálogo de derechos humanos previsto dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual evidentemente puede calificarse como parte del conjunto normativo que goza de esta supremacía constitucional. En este sentido, los derechos humanos, en su conjunto, constituyen el parámetro de control de regularidad constitucional, conforme al cual debe analizarse la validez de las normas y actos que forman parte del orden jurídico mexicano.” ²⁶⁴

Como se puede apreciar dicha resolución constituye un retroceso respecto de los avances alcanzados en la reforma constitucional de derechos humanos de 2011, en especial el previsto en el segundo párrafo del artículo 1º constitucional que textualmente refiere:

²⁶⁴ No. Registro 2006224, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Materia: Constitucional, Décima Época, Instancia: Pleno, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 5, abril de 2014, Tomo I, Tesis P./J.20/2014 (10ª), p. 202. DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL.

“Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.”

El arraigo claramente se ubica en el supuesto anterior, ya que se trata de una figura que es contraria a los instrumentos internacionales que previenen el debido proceso legal, por lo que para no dejar de observar el párrafo segundo del artículo 1º constitucional, se estableció la excepción al mandato de la constitución, en la jurisprudencia comentada.

Respecto del párrafo décimo segundo del artículo 16 constitucional, la reforma estableció que las comunicaciones privadas son inviolables salvo cuando sean aportadas de manera voluntaria por alguno de los particulares que participen en ellas, dejando al juez la facultad de valorarlas cuando contengan información relacionada con la comisión de un delito. Este aspecto también es cuestionable desde la perspectiva del respeto y protección de los derechos humanos puesto que es muy factible que las autoridades se valgan de particulares para obtener información de las personas investigadas, sin tramitar orden judicial alguna. En este aspecto la reforma fue en contra del avance alcanzado a través de los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación²⁶⁵ que con antelación habían señalado que ni la autoridad ni los gobernados pueden intervenir una comunicación salvo en las condiciones que la ley estableciera, y en ningún caso en tratándose de cuestiones electorales, fiscales, mercantiles, civiles, laborales o en materia administrativa, ni tampoco en el caso de las comunicaciones entre el detenido y su defensor.

Finalmente el párrafo catorce del artículo 16 constitucional incorpora la figura de los Jueces de Control, responsables de resolver de manera inmediata, por cualquier medio, las solicitudes de medidas cautelares, providencias precautorias y técnicas de investigación de la autoridad, que requieran control judicial, garantizando los derechos de los indiciados y de las víctimas u ofendidos, debiendo existir un registro de las

²⁶⁵ LASTIRI, Diana, <<Comunicaciones Privadas pueden ser pruebas: SCJN>> en El Universal, México, 5 de diciembre de 2016, <<http://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/politica/2016/12/5/comunicaciones-privadas-pueden-ser-pruebas-scn>> fecha de consulta de consulta [12 de diciembre de 2016].

comunicaciones entre jueces, ministerios públicos y demás autoridades competentes. Esta figura es fundamental para la salvaguarda de los derechos humanos, tanto de las víctimas como de los detenidos, pues como su nombre lo indica deberán actuar de manera expedita para no entorpecer las investigaciones o la evasión, velar porque la intervención de comunicaciones, el arraigo y otras garantías del debido proceso legal se observen puntualmente, con lo que, aquellas actuaciones de las investigaciones cuyo valor depende de su legalidad, contarán con la supervisión judicial.

8.5 Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias, la fundamentación de las sentencias en audiencia pública, defensoría pública y el derecho a una defensa adecuada

Aspecto fundamental de la reforma fue la previsión de los mecanismos alternativos de solución de controversias (MASC),²⁶⁶ incorporado en el artículo 17 constitucional, el deber de los juzgadores de explicar las sentencias, así como los cambios respecto del servicio de defensoría pública y el derecho a la defensa adecuada.

Los mecanismos alternativos de solución de controversias, se encuentran previstos en el párrafo cuarto de dicho precepto, pueden aplicarse en cualquier materia cuando así lo permita la ley, pero en cuestiones penales se establece que los mismos deberán regularse, asegurar la reparación del daño y establecer los casos en que se requiera supervisión judicial.

²⁶⁶ MASC también conocidos como Métodos Alternos de Solución Pacífica de Conflictos

La reglamentación correspondiente en materia penal del artículo 17 constitucional, son el Código Nacional de Procedimientos Penales y la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal.²⁶⁷

El Código Nacional de Procedimientos Penales prevé soluciones alternas del procedimiento como el Acuerdo Reparatorio y la Suspensión Condicional del Proceso. Como formas de terminación anticipada del proceso se ubica el Procedimiento Abreviado.

Por otra parte la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal establece la Mediación, la Conciliación y la Junta Restaurativa.

Los acuerdos reparatorios son aquéllos celebrados entre la víctima u ofendido y el imputado que, una vez aprobados por el Ministerio Público o el Juez de control y cumplidos en sus términos, tienen como efecto la extinción de la acción penal y proceden en los casos de delitos que se persiguen por querrela, por requisito equivalente de parte ofendida o que admiten el perdón de la víctima o el ofendido; delitos culposos, o cuando se trata de delitos patrimoniales cometidos sin violencia sobre las personas.

Se pueden realizar desde la presentación de la denuncia o querrela hasta antes de decretarse el auto de apertura de juicio. En caso de que la concertación se interrumpa, cualquiera de las partes podrá solicitar la continuación del proceso.

La suspensión condicional del proceso es el planteamiento del Ministerio Público o del imputado, consistente en un plan detallado sobre el pago de la reparación del daño y el sometimiento del imputado a una o varias de las condiciones que garanticen una efectiva tutela de los derechos de la víctima u ofendido y que en caso de cumplirse, pueda dar lugar a la extinción de la acción penal.

²⁶⁷ LEY NACIONAL DE MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS EN MATERIA PENAL, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 2014, artículos 21, 25 y 27.

Dicha solución procede en delitos cuya media aritmética de la pena de prisión no exceda de cinco años, y cuando no exista oposición fundada de la víctima u ofendido. El Juez de control fijará el plazo de suspensión condicional del proceso, que no podrá ser inferior a seis meses ni superior a tres años, y determinará al imputado una o varias de las condiciones, como residir en un lugar determinado, frecuentar o dejar de frecuentar determinados lugares o personas, abstenerse de consumir drogas o estupefacientes o de abusar de las bebidas alcohólicas, participar en programas especiales para la prevención y el tratamiento de adicciones, aprender una profesión u oficio, o seguir cursos de capacitación en el lugar o la institución que determine el Juez de control, prestar servicio social a favor del Estado o de instituciones de beneficencia pública, someterse a tratamiento médico o psicológico, de preferencia en instituciones públicas, tener un trabajo o empleo, o adquirir, en el plazo que el Juez de control determine, un oficio, arte, industria o profesión, si no tiene medios propios de subsistencia, someterse a la vigilancia que determine el Juez de control, no poseer ni portar armas, no conducir vehículos, abstenerse de viajar al extranjero, cumplir con los deberes de deudor alimentario, o cualquier otra condición que, a juicio del Juez de control, logre una efectiva tutela de los derechos de la víctima.

El Procedimiento Abreviado procede cuando el Ministerio Público lo solicite, para lo cual se deberá formular la acusación y exponer los datos de prueba que la sustentan. La acusación deberá contener la enunciación de los hechos que se atribuyen al acusado, su clasificación jurídica y grado de intervención, así como las penas y el monto de reparación del daño, aunado a lo anterior, la víctima u ofendido no deben presentar oposición que se encuentre fundada, y que el imputado reconozca estar debidamente informado de su derecho a un juicio oral y de los alcances del procedimiento abreviado, expresamente renuncie al juicio oral, consienta la aplicación del procedimiento abreviado, admita su responsabilidad por el delito que se le imputa, y acepte ser sentenciado con base en los medios de convicción que exponga el Ministerio Público al formular la acusación.

La Mediación, es el mecanismo voluntario mediante el cual los intervinientes, en libre ejercicio de su autonomía, buscan, construyen y proponen opciones de solución a la controversia, con el fin de alcanzar la solución de ésta. El mediador propicia la comunicación y el entendimiento mutuo entre los intervinientes.

La Conciliación en cambio, es el mecanismo voluntario mediante el cual los intervinientes, en libre ejercicio de su autonomía, proponen opciones de solución a la controversia en que se encuentran involucrados. Además de propiciar la comunicación entre ellos, el conciliador podrá, sobre la base de criterios objetivos, presentar alternativas de solución diversas.

La Junta Restaurativa es el mecanismo mediante el cual la víctima u ofendido, el imputado y, en su caso, la comunidad afectada, en libre ejercicio de su autonomía, buscan, construyen y proponen opciones de solución a la controversia, con el objeto de lograr un Acuerdo que atienda las necesidades y responsabilidades individuales y colectivas, así como la reintegración de la víctima u ofendido y del imputado a la comunidad y la recomposición del tejido social.

La diferencia principal con los acuerdos que se suscriben en el Sistema de Justicia Penal Estadounidense, es que en aquel país, estos se pueden realizar prácticamente en todo tipo de delitos.

Respecto del párrafo quinto del artículo 17 constitucional, relativo al deber de explicar las sentencias en audiencia pública que ponen fin a los procedimientos, consiste en explicar sin tecnicismos jurídicos los fundamentos y motivaciones de la condena. En el sistema anterior, las sentencias contenían los capítulos de “Resultandos” o de “Considerandos”, que hacían las veces de ello, sin embargo esto no se realizaba de manera pública y tampoco de manera sintética, sino a través de largos documentos cuya lectura correspondía a las partes en un contexto privado

Por último es de destacar las mejoras incorporadas en cuanto a la Defensoría Pública, la cual se eleva a rango constitucional, se crea el derecho humano a que la misma sea de calidad, se obliga a la federación, estados y municipios a conformar un Servicio

Profesional de Carrera para los Defensores y se crea el derecho laboral y humano de que las percepciones de los defensores sean iguales a las de los agentes del Ministerio Público, lo cual constituye un gran avance precisamente en favor de la calidad de la defensa e igualdad de presupuestos socioeconómicos ante la representación social, que definitivamente incide en el ánimo, disposición, profesionalismo de los defensores e igualmente los defendidos pueden asegurar y hasta exigir una defensa adecuada.

Relacionado con la defensoría pública también se encuentra el derecho humano a la defensa privada adecuada prevista en la fracción VIII del apartado B del artículo 20 constitucional.

La reforma no solo previó la calidad de la defensa pública como derecho humano, sino también la defensa privada adecuada, al parecer los términos de calidad de la defensa y defensa adecuada son equiparables, sino sinónimos, pero nos queda claro que la intención del legislador fue esa, puesto que se elimina la posibilidad de que la defensa estuviese a cargo de persona o de un tercero que tuviera la confianza del defendido. Es decir se impone la obligación que el defensor sea abogado titulado, aunque hubiese sido deseable que la reforma llegara a exigir la recertificación obligatoria y periódica especializada en materia procesal penal.

8.6 Fines de la Pena y el Sistema Penitenciario

Algunos de los aspectos más importantes tuvieron que ver con los fines de la pena, la cercanía del domicilio con el centro de compurgación de la pena privativa de libertad y los centros de reclusión para delincuencia organizada e incomunicación, que se modificaron en el artículo 18 constitucional.

En lo relativo a los fines de la pena, se reforma dicho precepto constitucional a fin de derogar el de *“readaptación”* y sustituirlo por el de *“reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir”*.

Para ello el segundo párrafo del precepto en comento, establece que el sistema penitenciario se organizará sobre la base del respeto a los derechos humanos, del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte, como medios para lograr los fines antes mencionados.

El fracaso de la readaptación social de los delincuentes desde las prisiones mexicanas, es ampliamente conocido, nadie cree que la cárcel en México sirva para ello, por el contrario, la percepción social es de espacios donde los delincuentes continúan operando, perfeccionan sus métodos delictivos, aprenden nuevos y expanden sus redes criminales.

El sistema penitenciario mexicano históricamente, en todos los órdenes de gobierno, constituye uno de los ámbitos de la administración pública más permeados por la corrupción y donde las violaciones a los derechos humanos son una constante: autogobierno, seguridad relajada, prostitución, prebendas, asesinatos, fugas, tortura, sobrepoblación, ineficiencia de las autoridades penitenciarias, comisión de múltiples delitos, extorsión y cuotas que se cobran a los familiares de los presos, ingreso de bienes de consumo prohibidos, tales como drogas, armas, teléfonos celulares, cobros millonarios por pre liberaciones y traslados, la mala utilización de los recursos públicos, los contratos a particulares de servicios múltiples (también conocido como privatización carcelaria) son hechos constantes en dicho rubro.

Los expedientes y estudios de personalidad de los internos nunca están actualizados por ser una facultad discrecional y no una obligación, si acaso solo cuando el interno o sus abogados así lo solicitan y previo pago de cuotas ilícitas, la opacidad en la forma de deliberar de los Consejos Técnicos Interdisciplinarios²⁶⁸ es un elemento común en

²⁶⁸ LEY QUE ESTABLECE LAS NORMAS MÍNIMAS SOBRE READAPTACIÓN SOCIAL DE SENTENCIADOS, publicada en el Diario Oficial de la Federación, publicada el 19 de mayo de 1971, última reforma publicada en el D.O.F. del 29 de diciembre de 2014, dispone textualmente en su: "Artículo 9o.- Se creará en cada reclusorio un Consejo Técnico interdisciplinario, con funciones consultivas necesarias para la aplicación individual del sistema progresivo, la ejecución de medidas preliberacionales, la concesión de la remisión parcial de la pena y de la libertad preparatoria y la aplicación de la retención. El Consejo podrá sugerir también a la autoridad ejecutiva del reclusorio medidas de alcance general para la buena marcha del mismo. El Consejo, presidido por el Director del establecimiento, o por el funcionario que le sustituya en sus faltas, se integrará con los miembros de superior jerarquía del personal

los tres órdenes de gobierno y su integración es absolutamente absurda pues, normalmente se integra con funcionarios del propio centro, que a menudo no cumplen con el perfil correspondiente y son habilitados para esos efectos, deciden en sesiones secretas, quién alcanza algún beneficio preliberacional o la remisión de la pena, sus resoluciones no son públicas, y hasta antes de la reforma constitucional, aun y cuando se interpusiera juicio de amparo o queja por violaciones a derechos humanos, en múltiples casos, solo mediante pagos ilícitos eran procedentes.

En otras palabras, no se cumplió con el objetivo de la readaptación anterior a la reforma y actualmente el 18 constitucional no establece con claridad cómo el Estado garantizará el respeto a los derechos humanos de los internos en general y en especial los derechos humanos al trabajo penitenciario, el derecho humano a la capacitación para el empleo, el derecho humano a la educación durante la prisión, el derecho humano a la salud, y el derecho humano al deporte en reclusión.

Cabe señalar que relacionado con lo anterior, el párrafo tercero del artículo 21 constitucional reformado en 2008, estableció que la imposición de las penas, su modificación y duración son propias y exclusivas de la autoridad judicial, que por lo que hace al ámbito federal, el Consejo de la Judicatura Federal creó los Juzgados Especializados en la Ejecución de Penas²⁶⁹ responsables de aplicar la Ley Nacional de Ejecución Penal, lamentablemente dependen de la información y expedientes que les proporcionen las autoridades penitenciarias y cuya carga de trabajo los ha saturado con las negativas consecuencias que son inherentes.

La modificación y duración de las penas privativas de libertad deviene de los beneficios siguientes:

directivo, administrativo, técnico y de custodia, y en todo caso formarán parte de él un médico y un maestro normalista. Cuando no haya médico ni maestro adscritos al reclusorio, el Consejo se compondrá con el Director del Centro de Salud y el Director de la escuela federal o estatal de la localidad y a falta de estos funcionarios, con quienes designe el Ejecutivo del Estado.”

²⁶⁹ ACUERDO GENERAL 1/2012 DEL PLENO DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL, QUE MODIFICA EL DIVERSO ACUERDO GENERAL 22/2011, QUE ESTABLECE LA COMPETENCIA DE LA FUNCIÓN DE EJECUCIÓN PENAL Y CREA LOS JUZGADOS DE DISTRITO ESPECIALIZADOS EN EJECUCIÓN DE PENAS, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 22 de febrero de 2012.

- Remisión Parcial de la Pena, consistente en la disminución de un día de prisión por cada dos días de trabajo, para lo cual el interno debe además haber observado buena conducta, realizar actividades deportivas y educativas y de conformidad con las áreas de psicología, laboral, u otras de naturaleza técnica, compruebe una evolución positiva hacia la reinserción social;
- Libertad Preparatoria, que se concede a fin de obtener la libertad con antelación al plazo de la condena bajo la condición de haber cubierto al menos con la mitad de la pena, haber observado buena conducta y el examen de su personalidad sea favorable a la reinserción social;
- Condena Condicional, mediante la cual se sustituye la pena de prisión a cambio de alguna otra condición que deberá cumplir la persona sentenciada, como por ejemplo la colocación de pulseras de localización o alarma, vigilancia y registro de asistencia, prisión domiciliaria o confinamiento a un centro hospitalario o prisión de media o mínima seguridad. Aplica en delitos cuya pena sea menor a cuatro años, siempre y cuando el condenado no sea reincidente y haya demostrado buena conducta antes y después del hecho punible;
- Tratamiento Preliberacional, el cual puede llevarse a cabo en condiciones de libertad o libertad parcial, por ejemplo salir del centro de reclusión durante el día y pernoctar en él mismo, o regresar solo los fines de semana. Los Jueces de Ejecución de Penas también pueden girar ordenes de aprehensión por incumplimiento de beneficios, resolver respecto de compurgación simultánea de penas, traslados, retroactividad de la aplicación de la pena y otros substitutivos de pena privativa de la libertad, como multas, amonestaciones, suspensión de derechos civiles y políticos, cese o inhabilitación de algún cargo público, suspensiones y destrucciones de bienes.

El artículo 18 reformado, también crea el derecho humano de las personas sentenciadas a compurgar la pena privativa de la libertad, en un centro de reclusión cercano a su domicilio atento a las condiciones que establezca la ley reglamentaria y

se refrenda el tratamiento diferenciado y más relajado en materia de derechos humanos, en tratándose de delincuencia organizada, ya que en este supuesto, tal derecho no se reconoce.

En concordancia con lo anterior, la reforma a dicho precepto también dispuso que se destinen centros especiales de reclusión para aquellas personas sentenciadas por delincuencia organizada, se insiste en que la reforma creó dos sistemas penales, uno para la delincuencia ordinaria y otro para la delincuencia organizada.

8.7 Prisión Preventiva y la Acción Penal Particular

Quizá uno de los temas trascendentales de la reforma penal de 2008, es justamente la relacionada con la prisión preventiva, ahora dispuesta en el segundo párrafo del artículo 19 constitucional.

En congruencia con el principio de presunción de inocencia, el de igualdad procesal y el de que nadie puede ser privado de la libertad sino mediante juicio previo en el que se acredite su responsabilidad, principios torales de los sistemas acusatorios y garantistas, la reforma restringió la figura de la prisión preventiva.

En efecto, si bien no se eliminó la prisión preventiva, se creó un nuevo marco jurídico constitucional que prevé su utilización de manera excepcional en tratándose del sistema penal ordinario, pues el artículo 19, segundo párrafo dispone que el representante social, solo podrá solicitar al juez la prisión preventiva cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de

los testigos o de la comunidad, así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso.

Para los delitos de delincuencia organizada, la prisión preventiva se mantiene, al decretar que los jueces de manera oficiosa deben ordenarla, así como en los delitos de homicidio doloso, violación, secuestro, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, así como delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad y la salud.

La intención del legislador fue mantener la prisión preventiva como excepción y no como una constante, que sea provisional y proporcional a las circunstancias de la comisión del ilícito penal, y que pueda impugnarse la determinación que la impone, lo anterior, porque el segundo párrafo de la fracción IX, del apartado B, del artículo 20 constitucional estableció en su reforma que la prisión preventiva no podrá exceder de dos años, aún y cuando el proceso continúe y en su caso, se podrán dictar otras medidas cautelares distintas.

En cuanto al ejercicio de la Acción Penal Particular, tiene sus antecedente en uno de los reclamos históricos de la sociedad civil al anterior Sistema de Justicia Penal Mexicano, el hecho de que las víctimas no eran parte del proceso penal, sino solo coadyuvantes del Ministerio Público, cuando que en práctica y muy frecuentemente la víctima u ofendido era quien con sus propios medios, investigaba y aportaba a la averiguación previa las pruebas para la consignación respectiva. La coadyuvancia sujetaba a la víctima a las determinaciones de dicha institución, pasaron varios años para que la Constitución contemplara la posibilidad de impugnar el no ejercicio de la acción penal.

Es hasta 2008, con la reforma al artículo 21 constitucional en el que se prevé la posibilidad de que los particulares directamente presenten sus demandas ante el juez penal. La parte final del segundo párrafo del artículo 21 reformado, ahora dispone:

“La Ley determinará los casos en que los particulares podrán ejercer la acción penal”.

Tal disposición fue incluida en la reforma penal por la inconformidad social generalizada en contra de la institución ministerial que a menudo dejaba de ejercer la acción penal, reservaba o archivaba, por negligencia o corrupción, y en otros cuando consignaba, lo hacía deficientemente, de manera dolosa y con la clara conciencia de que por su mala investigación o clasificación, la instancia judicial declarararía la improcedencia en el auto constitucional decretando la libertad por falta de elementos para procesar o bien absolviendo en la sentencia, o para quedar sin efectos en alguno de los medios de impugnación.

Corresponde al legislador definir los casos de procedencia de la acción penal privada en los que la víctima u ofendido, asistido por su abogado patrono, presentará su caso al juez de control, a la fecha de la presente solo ocho entidades federativas la han regulado, incorporando delitos que se persiguen por querrela y donde la víctima puede aportar las pruebas, algunos son:

Prestación ilícita del servicio público de transporte de pasajeros, discriminación, Incumplimiento de obligaciones alimenticias, salvo cuando los ofendidos sean menores de edad o incapaces, en cuyo caso se perseguirá de oficio, violencia familiar, salvo cuando los ofendidos sean menores de edad o incapaces, en cuyo caso se perseguirá de oficio, lesiones, disposición de células y procreación asistida, peligro de contagio, sustracción de hijo, allanamiento de morada, estupro, robo, abigeato, abuso de confianza, fraude, daño en los bienes, con excepción de que el delito se cometa por medio de inundación, incendio o explosión, por supuesto que no se trata de una excusa para que el Ministerio Público deje de cumplir con sus obligaciones, por el contrario debe apoyar en todo a las víctimas.

Otro avance significativo, consistió en la autonomía de la institución ministerial, al reformarse el artículo 102 apartado "A" constitucional, en el que se señaló que el Ministerio Público Federal se organizará en una Fiscalía General de la República

como órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio²⁷⁰ lo cual está acorde con el garantismo del sistema penal acusatorio, al no ser jerárquicamente dependiente del Poder Ejecutivo, Legislativo o Judicial sino de la ley, autonomía que además se perfecciona en razón de la forma en que se nombra al Fiscal General, es decir a propuesta del Ejecutivo Federal con ratificación del Senado de la República.

El párrafo séptimo del artículo 21, estableció a partir de la reforma, que el Ministerio Público podrá considerar la aplicación del Principio de Oportunidad para el ejercicio de la acción penal, en los supuestos que la ley determine. El principio anterior, no es otra cosa que la facultad del representante social para iniciar o suspender, alguna investigación a fin de enfocar sus esfuerzos en aquellos casos más peligrosos, permitiendo a la sociedad conocer cuáles son los casos donde decide no ejercer la acción penal, cuáles fueron las consideraciones al respecto, y cuales las opciones en materia de métodos alternativos de solución de conflictos.

Al respecto las Reglas Tokio²⁷¹ en el apartado relativo a las disposiciones previas al juicio, textualmente señala en su numeral 5.1 que:

“Cuando así proceda y sea compatible con el ordenamiento jurídico, la policía, la fiscalía u otros organismos que se ocupen de casos penales deberán estar facultados para retirar los cargos contra el delincuente si consideran que la protección de la sociedad, la prevención del delito o la promoción del respeto a la ley y los derechos de las víctimas no exigen llevar adelante el caso. A efectos de decidir si corresponde el retiro de los cargos o la institución de actuaciones, en cada ordenamiento jurídico se formulará una serie de criterios bien definidos. En casos de poca importancia el fiscal podrá imponer las medidas adecuadas no privativas de la libertad, según corresponda.”

²⁷⁰ DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral, publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 10 de febrero de 2014.

²⁷¹ REGLAS MÍNIMAS DE NACIONES UNIDAS SOBRE LAS MEDIDAS NO PRIVATIVAS DE LA LIBERTAD, adoptadas por la Asamblea General en su resolución 45/110, de 14 de diciembre de 1990.

Coincidimos con Miguel Carbonell²⁷² en que el criterio de oportunidad, privilegia la calidad por encima de la cantidad, siempre bajo criterios claramente definidos en la legislación secundaria, que impidan el abuso de dicha facultad y se traduzcan en formas de corrupción e impunidad.

8.8 Proporcionalidad de la Pena y la Extinción de Dominio

En cuanto al artículo 22 debemos destacar lo relacionado con la proporcionalidad de la pena y la extinción de dominio.

La proporcionalidad entre los delitos y las penas, no es otra cosa que un límite a la cantidad de penalización que se puede imponer a una conducta penalmente regulada así como la cantidad de prohibiciones que el legislador puede establecer.

Dicho principio ya existía en el Derecho Romano y se enunciaba con el latinazgo:

*“Poena debet commensurari delicto”*²⁷³

Es decir la pena debe corresponder a la gravedad del delito o de los hechos que se sancionan o castigan.

En las legislaciones más avanzadas el principio de proporcionalidad también comprende la selección de objetos o cuestiones susceptibles de tutela penal y conductas objeto de incriminación, la exigencia de que la sanción penal sea idónea y necesaria para alcanzar determinado fin.

El mandato constitucional impone al juzgador ponderar la proporcionalidad prevista en la ley penal, por lo que si ello no acontece y se limita a aplicar la sanción sin mayor

²⁷² CARBONELL, Miguel, *Op. Cit.* p. 157.

²⁷³ FERRAJOLI, Luigi, *Op. Cit.* pp. 397-398.

razonamiento, el afectado podrá acudir ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación para reclamar la inconstitucionalidad derivada de la desproporción de la pena en relación con la conducta punible prevista en la legislación secundaria.

El principio de proporcionalidad, también es un freno a tendencias ideológicas que últimamente han sido muy recurridas:

- “*El Populismo Penal*”
- “*El Derecho Penal del Enemigo*”

En cuanto al “*Populismo Penal*”, no es otra cosa que la respuesta del Estado a cualquier problemática social, sobre todo cuando los medios masivos de comunicación presionan para accionar, reprimir, endurecer el trato con ciertos sectores sociales, por lo regular grupos más vulnerables como los migrantes, los homosexuales, los indígenas, los trabajadores, los estudiantes y aquellos socialmente depauperizados. En otras palabras algunos sectores sociales privilegiados, utilizando en su favor los medios de comunicación, presionan al Estado para que aplique represalias y utilice a las fuerzas de seguridad, para diezmar cualquier manifestación o inconformidad que no toleren.

Respecto del “*Derecho Penal del Enemigo*” es autoría de Günther Jakobs,²⁷⁴ quien en los años ochenta utilizó dicha expresión para aquellos preceptos contenidos en las leyes penales alemanas que sancionaban conductas no por violentar un bien jurídico tutelado sino al autor por el hecho de ser un agente peligroso.

Después de los atentados a las Torres Gemelas en Nueva York, del 11 de septiembre del año 2000, Jakobs, encontró argumentos para intentar legitimar el derecho penal del enemigo, distinguiendo dos tipos de sistemas penales:

²⁷⁴ JAKOBS, Günter, *Derecho Penal del Enemigo: El Discurso de la Exclusión*, 2003, Coords. de Cancio Meliá y Carlos Gómez-Jara Diez, España, ed. Edisofer, 2006.

- a) Un “*Derecho Penal del Ciudadano*”, que contiene normas aplicables para los ciudadanos comunes, a los que las garantías del debido proceso legal, los derechos humanos, las libertades fundamentales y el estado democrático de derecho en general, le pueden ser aplicadas, respetadas y observadas porque pese a sus conductas antijurídicas, se comportan como personas racionales a las que se puede intentar sancionar con la ley ordinaria, de modo que reflexionen sobre el daño causado y las consecuencias de sus actos, por ende son susceptibles de asumir responsabilidades y a los que se les deben aplicar penas proporcionales al delito.
- b) Un “*Derecho Penal del Enemigo*”, que se aplica de manera diferenciada, separada y de manera específica a personas que se comportan sin garantías cognitivas, que la irracionalidad de sus actos y la desproporcionalidad de los mismos, no solo vulnera la seguridad de otros, sino del propio Estado, el cual debe emprender acciones para contrarrestar cualquier agresión por parte de ellos y en su caso, responder con tal desproporcionalidad, que aquella de la que fue objeto sea menor comparada con la emprendida en retaliación y disuada a agentes con intenciones similares.

Se trata de un concepto contrario al Estado Democrático de Derecho, porque no considera que sea ilícito abusar del uso de la fuerza del Estado, tampoco transgredir los derechos fundamentales de aquellos terroristas, narcotraficantes o sicarios que despliegan violencia hasta niveles de paroxismo y a los que es necesario contratar con la misma beligerancia física, antijurídica, amoral y desproporcionada.

Esta corriente también es vista como el inicio de la destrucción del Estado Democrático de Derecho o bien el establecimiento de Estados de Excepción, la idea parte de la premisa de que las personas que no pueden considerarse ciudadanos porque no se someten al Estado de Derecho, no merecen ser tratados con los beneficios inherentes al mismo.

El fin del Derecho Penal del Enemigo no pretende mantener el Estado de Derecho, sino garantizar la seguridad de un conglomerado social frente a una amenaza que se estima real e inminente.

Estrechamente vinculado con el principio de proporcionalidad contenido en el artículo 22 constitucionalidad, se encuentra lo dispuesto en la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución, en el que se señalan las facultades del Congreso para *“establecer los delitos y las faltas contra la federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse, expedir leyes generales en materias de secuestro, y trata de personas, que establezcan, como mínimo, los tipos penales y sus sanciones..... así como legislar en materia de delincuencia organizada.”*

Finalmente respecto de la Extinción de Dominio, la reforma penal al artículo 22 ha sido cuestionada porque se estima va en contra del principio de presunción de inocencia. El procedimiento deberá ser autónomo y jurisdiccional del procedimiento penal por la comisión de los delitos que le dieron origen.

Es procedente en delitos de delincuencia organizada, delitos contra la salud, robo de vehículos, secuestro y trata de personas. La extinción de dominio procede aún y cuando no se hayan acreditado mediante sentencia la responsabilidad penal, pero existan elementos para determinar que el hecho ilícito sucedió.

El artículo 22 dispone que la extinción de dominio procede sobre:

- a) Bienes que sean instrumento, objeto o producto del delito.
- b) Bienes que no sean instrumento, objeto o producto del delito, pero que hayan sido utilizados o destinados a ocultar o mezclar bienes producto del delito., siempre y cuando se reúnan los extremos del inciso anterior.

- c) Bienes que estén siendo utilizados para la comisión de delitos por un tercero, si su dueño tuvo conocimiento de ello y no lo notificó a la autoridad o hizo algo para impedirlo.
- d) Bienes que estén intitulados a nombre de terceros, pero existan suficientes elementos para determinar que son producto de delitos patrimoniales o de delincuencia organizada y el acusado por estos delitos se comporte como dueño.

La fracción III del artículo 22, posibilita la impugnación de la extinción de dominio para demostrar la procedencia lícita de los bienes y su buena fe. El procedimiento se encuentra regulado en la Ley Federal reglamentaria²⁷⁵ sin embargo su naturaleza no deja de ser compleja, quizá por ello son pocos casos en los que se ha utilizado, y no deja de ser parte de ese otro sistema penal diferenciado al que ya nos hemos referido, distinto del ordinario y que se aplica para la delincuencia organizada.

8.9 Secuestro y Trata de Personas: Unificación Legislativa y Policías Especializados

Los delitos de secuestro y trata de personas, son flagelos de alto impacto social. El secuestro históricamente estuvo regulado en los 31 códigos penales de las entidades federativas, del Distrito Federal, hoy Ciudad de México, así como en el Código Penal Federal.

En cuanto al delito de trata de personas, el Código Penal para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de agosto de 1931, si bien denominaba el Capítulo III de “Trata de Personas y Lenocinio”, solo se tipificó el lenocinio en el artículo 206, pero no se hizo mención alguna sobre la trata. Es probable que el legislador haya

²⁷⁵ LEY FEDERAL DE EXTINCIÓN DE DOMINIO, REGLAMENTARIA DEL ARTÍCULO 22 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 29 de mayo de 2009, última reforma del 12 de enero de 2016.

utilizado el término lenocinio como sinónimo de trata sin embargo, conforme a la literalidad de la ley, la trata se mencionó pero no se tipificó sino hasta que a principios del siglo XXI, en que algunas entidades federativas comenzaron a tipificarlo, previo a que la Federación publicara el 27 de noviembre de 2007 la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas, que fuera abrogada el 14 de junio de 2012.

La ineficiencia para prevenir y combatir el secuestro y la trata, no ha logrado erradicarse, por ello fue necesaria la asistencia técnica proporcionada por especialistas de agencias extranjeras e internacionales de policía,²⁷⁶ la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, e incluso considerar los proyectos de reformas y leyes especializados, que realizaron organizaciones de la sociedad civil,²⁷⁷ en todos los casos se recomendó contar con legislaciones unificadas en la materia en razón de lograr una mejor coordinación entre las autoridades federales, estatales y municipales y reducir el margen de impunidad derivado de la multiplicidad de tipos penales en cada entidad federativa y a nivel federal.

Los reclamos de la sociedad por crear mejores instrumentos jurídicos y policías profesionalizados en la investigación y persecución de ambos flagelos, motivaron que la reforma constitucional en materia de Seguridad Pública y Sistema de Justicia Penal del 2008, abarcara la modificación del artículo 73 para incluir en la fracción XXI, la facultad del Congreso de la Unión para expedir leyes generales en materia de secuestro y trata de personas, que establecieran los tipos penales y sus sanciones, la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, la Ciudad de México, los Estados y los Municipios.

Con base en lo anterior, se publicaron la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro,²⁷⁸ y la Ley General para Prevenir, Sancionar y

²⁷⁶ Buró Federal de Investigaciones (FBI), la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, (USAID), la Policía Nacional de Colombia, el Servicio Secreto de Inteligencia Israelí (MOSSAD), la Sección de Secuestros y Extorsiones de la Policía Nacional de España, la Policía Internacional, (INTERPOL), entre otras.

²⁷⁷ Alto al Secuestro, México SOS, PROTEJA, México Unido contra la Delincuencia, entre otras.

²⁷⁸ LEY GENERAL PARA PREVENIR Y SANCIONAR LOS DELITOS EN MATERIA DE SECUESTRO REGLAMENTARIA DE LA FRACCIÓN XXI DEL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 30 de noviembre de 2010, última reforma 17 de junio de 2016.

Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos.²⁷⁹

La ley antisequestro contempla figuras como el “*Fondo de Apoyo para Víctimas y Ofendidos*”, el “*Programa Nacional para la Prevención, Persecución y Sanción del Delito de Secuestro*”, la imprescriptibilidad del delito, medidas de prevención y coordinación, intervención y aportación voluntaria de comunicaciones, obligaciones de los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones, protección de personas, apoyos a las víctimas, ofendidos y testigos de cargo, restitución inmediata de derechos y reparación, embargo por valor equivalente, coordinación y auxilio entre autoridades, entre otras.

La Ley de contra la Trata Personas, establece atribuciones concurrentes, entre los Gobiernos Federal, Estatales, del Distrito Federal y Municipales, en materia de prevención, investigación, persecución, sanción, asistencia a ofendidos, medidas de protección ante amenazas y riesgos, así como para la reparación del daño, en cuanto a las acciones u omisiones consistentes en captar, enganchar, transferir, retener, entregar, recibir, alojar a una o más personas con fines de explotación, en cualquier tipo de esclavitud, condición de siervo, prostitución ajena, explotación sexual, explotación laboral, trabajos y servicios forzados, mendicidad forzosa, utilizar menores de 18 años en actividades delictivas, el matrimonio forzoso, el tráfico de órganos, tejidos y células, así como la experimentación biomédica en seres humanos. Además crea el “*Fondo de Protección y Asistencia a las Víctimas de los Delitos en Materia de Trata de Personas*”.

No obstante lo anterior, son pocos los casos de secuestro resueltos en México, donde la víctima sea liberada sin el pago de rescate o se recuperen las sumas entregadas a los secuestradores. La mayoría de las ocasiones se paga el rescate, no se recupera recurso alguno y los delincuentes huyen para seguir delinquiendo. Peor aún, en muchos pese a pagar el rescate, la víctima es mutilada o privada de la vida.

²⁷⁹ LEY GENERAL PARA PREVENIR, SANCIONAR Y ERRADICAR LOS DELITOS EN MATERIA DE TRATA DE PERSONAS Y PARA LA PROTECCIÓN Y ASISTENCIA A LAS VÍCTIMAS DE ESTOS DELITOS, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 14 de junio de 2012, última reforma 19 de marzo de 2014.

Según las estadísticas de la organización civil “*Alto al Secuestro*”,²⁸⁰ tan solo en el periodo comprendido entre diciembre de 2012 a diciembre de 2016 se han cometido 8,833 secuestros en México, equivalente a 185 secuestros mensuales, es decir 43 semanales o 6 por día, siendo las entidades de mayor incidencia en la presente administración los de Estado de México (1,727), Tamaulipas (901), Guerrero (709), Ciudad de México (590), Veracruz (565), Morelos (562), Tabasco (358), y Michoacán (335).

El periódico *Animal Político*, con base en las estadísticas del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Procuraduría General de la República y el Instituto Nacional de Geografía y Estadística,²⁸¹ refleja que entre el 1º de diciembre de 2012 a febrero de 2015, se cometieron 5,389 casos de secuestro, un aumento del 52.7% en relación con los últimos 27 meses previos a la administración actual del gobierno federal.

Por su parte el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, el último reporte que registra a la fecha de realización del presente trabajo, 97 secuestros solo en enero de 2016²⁸²

La falta de actualización permanente de las cifras de este y todos los delitos, obviamente repercute en el diseño de estrategias para prevenir y perseguirlos oportunamente, por lo que además constituye una falta administrativa que debiera ser sancionada con rigor, en razón de la afectación a las personas víctimas y policías responsables de ejecutarlas, las explicaciones pueden ser varias:

²⁸⁰ ASOCIACIÓN ALTO AL SECUESTRO, <<http://altoalsecuestro.com.mx/>> fecha de consulta [9 de febrero de 2017]

²⁸¹MARTÍNEZ, Paris, <<El secuestro se dispara 52.7% durante la gestión de Peña Nieto>> en *Animal Político*, 24 de marzo de 2015, <<http://www.animalpolitico.com/2015/03/el-secuestro-se-dispara-52-7-durante-la-gestion-de-pena-nieto/>> fecha de consulta [3 de septiembre de 2015].

²⁸²SECRETARIADO EJECUTIVO DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA, Informe de víctimas de homicidio, secuestro y extorsión 2016, visible en la página de dicha institución a cargo de la Secretaría de Gobernación <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/victimas/Victimas2016_012016.pdf> fecha de consulta [9 de febrero de 2017]

- a) Incompetencia técnica por parte de los servidores públicos responsables de actualizar las bases de datos e incapacidad de coordinación entre las autoridades de los tres órdenes de gobierno responsables de esa labor.
- b) Falta de publicación intencional a fin de desinformar a la sociedad y reflejar menor incidencia delictiva con fines políticos.

Por lo que se refiere a la trata de personas, los casos resueltos en México aún son muy pocos, el diseño de la ley contempló acciones y omisiones, que al combinarse con los medios comisivos y los fines, resultan más de 600 formas de trata en México, lo cual ha provocado tal dificultad para acreditar los elementos del tipo penal y cuerpo del delito, que los ministerios públicos optan por reclasificar las conductas en otros delitos y en consecuencia continúa la impunidad y en cuanto a los mecanismos de reparación y atención para víctimas continúa siendo deficientes.

El análisis de ambos instrumentos excede los propósitos de esta investigación, por lo que nos circunscribimos a comentar algunos de los aspectos que corresponden a la policía.

En la legislación general de trata de personas, los artículos 7 fracción V, 8, 54, 55 y 56, se establecen obligaciones para la policía que implican habilidades profesionales de muy alto nivel, a fin de llevar las investigaciones exitosamente, por lo que sería pertinente conformar unidades especializadas, en las que los policías cuenten con los recursos materiales y jurídicos, adecuados, incluidas las remuneraciones acordes con el riesgo y la responsabilidad que desempeñan.

En efecto la policía debe adoptar medidas adecuadas para asegurar la eficacia de la investigación y el enjuiciamiento de los delitos previstos en la ley de trata, respetando los intereses y las circunstancias personales de víctimas y testigos, entre otros la edad, el género y la salud, y tendrán en cuenta la naturaleza de los delitos, en particular los de violencia sexual, violencia por razones de género y violencia contra los niños, niñas y adolescentes. Además la policía, debe hacer consideraciones

especiales en el desarrollo de sus actividades, cuando la víctima se encuentre en una situación de vulnerabilidad por haber sufrido algún daño físico o emocional que requieran tomar medidas especiales.

Las técnicas de investigación previstas en ese instrumento legal, aplicables al mando policial y policías asignados, implican el análisis y ejecución de estrategias básicas de la investigación, observar las indicaciones sobre el control de riesgo y manejo de crisis, así como el control de manejo de información, custodiar el lugar en el que deberá ser alojada la víctima, en caso de ser necesario, atender puntualmente las reuniones del grupo de investigación en las fases críticas y en la continuación de la investigación, además de tener claros los objetivos de extracción segura de la víctima del lugar de los hechos o de donde se encuentre, la identificación del “*modus operandi*” de los involucrados, la obtención de elementos probatorios antes, durante y posterior a la extracción segura de la víctima, el aseguramiento de elementos probatorios conforme a los lineamientos de cadena de custodia, la detención de las personas que cometieron o participaron en la comisión, la identificación y aseguramiento de los recursos económicos obtenidos por el responsable del delito, la identificación de bienes relacionados con los hechos o propiedad de los responsables del delito que pueda ser objeto de extinción de dominio, en caso de que el delito sea cometido por más de dos personas, identificar, determinar las actividades que realiza y detener a cada integrante del grupo criminal.

Las policías que actuarán bajo la dirección y conducción del Ministerio Público, además de las facultades que les confieren otros ordenamientos, durante la fase de investigación podrán recabar información en lugares públicos, mediante la utilización de medios e instrumentos y cualquier herramienta que resulten necesarias para la generación de inteligencia.

En el ejercicio de esta atribución se deberá respetar los derechos particulares de los ciudadanos; recabar información de bases de datos públicos, con el objeto de identificar a las víctimas, testigos, lugares de los hechos, forma de operar, sujetos involucrados o bienes de estos; realizar análisis técnico táctico o estratégico de la

información obtenida para la generación de inteligencia; verificar la información que reciba sobre hechos que puedan ser constitutivos de delito o delitos para, en su caso, informarlo al Ministerio Público; efectuar el procesamiento del lugar de los hechos, para lo cual deberán fijar, señalar, levantar, embalar y entregar la evidencia física al Ministerio Público, conforme al procedimiento previamente establecido por éste y en términos de las disposiciones aplicables, en caso de contar con personal calificado para tal fin.

En cuanto a la legislación general de secuestro, los artículos 41, 42 y 43, prevén la creación y operaciones de unidades investigadoras especiales que cuenten con policías especializados, y los recursos humanos, financieros y materiales que requieran para su efectiva operación.

Los perfiles requeridos para ser policía integrante y permanecer en las unidades especializadas en la investigación y persecución de los delitos de secuestro, también aplicables a otros integrantes, consisten en tener acreditados los requisitos de ingreso y permanencia de la institución respectiva, de conformidad con la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública; tener el perfil que establezca la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia y la Conferencia Nacional de Secretarios de Seguridad Pública, respectivamente; aprobar los cursos de capacitación y de actualización que establezca la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia y la Conferencia Nacional de Secretarios de Seguridad Pública, según corresponda, y contar con la opinión favorable del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en los casos concretos que lo requiera la institución en la que preste o pretenda prestar sus servicios.

Para ingresar al servicio en las unidades especializadas, los aspirantes asumirán el compromiso de sujetarse a vigilancia no intrusiva, por la autoridad competente, en cualquier tiempo de su servicio y dentro de los cinco años posteriores a la terminación del servicio y de presentarse a rendir información o a la realización de exámenes de control de confianza cuando sean requeridos, mismos que deberá acreditar para continuar en el servicio.

En efecto, los policías de las unidades especiales de investigación en materia de secuestro deben atender las medidas de protección para el resguardo de la vida o integridad de las víctimas o sus familiares, asesorar a los familiares en las negociaciones para lograr la libertad de las víctimas, utilizar las técnicas de investigación previstas en la legislación, vigilar, con absoluto respeto a los derechos constitucionales, a las personas respecto de las cuales se tenga indicios de que se encuentran involucradas en los delitos previstos de secuestro, sistematizar la información obtenida para lograr la liberación de las víctimas y la detención de los probables responsables; solicitar a personas físicas o morales la entrega inmediata de información que pueda ser relevante para la investigación del delito o la liberación de las víctimas; utilizar cualquier medio de investigación que les permita regresar con vida a la víctima, identificar y ubicar a los presuntos responsables, siempre y cuando dichas técnicas de investigación sean legales y con pleno respeto a los derechos humanos.

Como se desprende de lo anterior, la función policial en general y en particular para este tipo de delitos, impone contar con perfiles altamente especializados profesionalizados, y esos perfiles no se logran con salarios y prestaciones que no correspondan al riesgo y nivel de experticia requerido, capacidad de análisis y negociación, ni con recursos materiales, tecnológicos, financieros y humanos deficientes para el auxilio en la función policial.

CAPÍTULO IX

EL OMBUDSMAN Y EL ABUSO DE PODER

9.1 Antecedentes Históricos del Ombudsman

La creación de un Ombudsman Policial, objeto de nuestra investigación, impone conocer los orígenes del Ombudsman en otros países del mundo y en México, su evolución, sus especialidades y tipos, sus atribuciones y limitaciones, así como las aproximaciones y experiencias de figuras similares en otras partes del mundo. Las formas adoptadas por los sistemas de protección de derechos humanos a nivel regional y universal, ya fueron abordadas en el capítulo II de la presente tesis, por lo que en el presente capítulo solo los referimos.

El antecedente de la figura de Ombudsman es el “*Preboste de la Corona*” surgido en Suecia desde la época de la monarquía absoluta en aquel país, durante el siglo XVI, con la finalidad de vigilar la actuación de los jueces designados directamente por el Rey.²⁸³ En 1713, Carlos XII crea el “*Konungens Hogsta Ombudsman*” que amplía el control del Preboste a toda la administración del reino, incluido lo concerniente al cumplimiento de leyes y reglamentos.

La profesora Magdalena Aguilar, señala que el término Ombudsman tiene por significado el de mandatario, comisionado, representante del Parlamento, y/o protector de los derechos del ciudadano.

Posteriormente fue denominado “*Justitie Kansler*” o Canciller de la Justicia porque tenía facultades plenas para intervenir en cualquier asunto litigioso en favor de cualquiera de las partes y en su caso debía informar al Rey de las irregularidades detectadas.

²⁸³ AGUILAR Cuevas, Magdalena, *El Defensor Ciudadano (Ombudsman)*, México, ed. Facultad de Derecho de la UNAM y Comisión Nacional de los Derechos Humanos Primera Edición, 1991, p. 21.

Es importante destacar que poco a poco esta figura surgida en una monarquía absoluta se independizó de modo que dejó de depender del Rey y del Parlamento, al ser nombrado por los Estamentos es decir, por los grupos o clanes de comerciantes, artesanos, nobleza, mundo de la iglesia, que conformaban a la sociedad feudal sueca, de modo que sus informes al Rey y al Parlamento iban apoyados por dichos grupos estamentales.

Es hasta la Constitución Sueca de 1809 en que el Ombudsman se convierte en una figura anticorrupción y contra el abuso de poder, en razón de que a partir de ese momento puede supervisar a la administración pública y proteger los intereses del pueblo frente a los actos arbitrarios, autoritarios y corruptos del gobierno.

El Ombudsman Sueco cuenta con independencia respecto del Rey y en cambio tiene vínculos estrechos con el Parlamento encargado de nombrarlo con base en su autoridad moral y experticia jurídica. Originalmente fue un órgano unipersonal volviéndose colegiado en los años 60's.

En la actualidad son cuatro personas quienes lo integran, uno responsable de la administración del propio organismo, otro que atiende las quejas en contra de las policías, prisiones, tribunales y Ministerio Público; uno más que conoce de los asuntos del ejército y de los actos de las autoridades estatales y municipales, y el cuarto, que es competente en materia de educación y bienestar social.

Es de especial interés para nuestro estudio, el hecho de que el Ombudsman no solo atiende las quejas de los gobernados en contra de las autoridades, sino las quejas de los funcionarios en su relación interna con la administración de la dependencia de que se trate.

No puede anular o corregir determinaciones de las autoridades ni modificar sentencias o resoluciones judiciales pero sí recomendar que la decisión o los procedimientos sean rectificadas, trabaja de oficio o por querrela de los particulares.

Las recomendaciones pueden consistir en acusar judicialmente al servidor público señalado como responsable, amonestarlo, hacerle llegar sus recomendaciones para un mejor servicio público y sugerir al gobierno reformas legislativas.

En Suecia también han surgido Ombudsmen especializados, distintos al descrito como el Ombudsman de la Libertad de Empresa; el Ombudsman de los Consumidores; el Ombudsman para la Igualdad de Sexos y el Ombudsman de la Prensa, patrocinado por los medios de comunicación social.

El Ombudsman de los Consumidores protege al público de la publicidad engañosa de un producto, dejando la carga de la prueba al comerciante o productor y en segundo lugar, los protege de cláusulas leoninas sobre todo en los contratos de adhesión.

El Ombudsman de la Libertad de Empresa o Económica, realiza funciones similares a las de la Comisión Federal de Competencia Económica (CFCE) en México, pues es el responsable de vigilar y en su caso sancionar prácticas monopólicas absolutas y relativas así como las concentraciones económicas ilícitas.

El Ombudsman de la Igualdad de Sexos, es equivalente a lo que en México es la Comisión Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED), quien procura que hombres y mujeres tengan las mismas oportunidades discriminación y por ende igualdad de oportunidades.

El Ombudsman de la Prensa tiene una naturaleza privada y es responsable de vigilar los códigos de ética de los periodistas y medios de comunicación, en especial lo que se refiere a la no intromisión en la vida privada de las personas.

Finlandia fue el segundo país a nivel mundial en crear la figura de Ombudsman, esto se comprende si se considera que estuvo anexada a Suecia y posteriormente a Rusia. En 1713 se crea por orden del Rey el "*Hogste Ombudsmannen*" y el "*Justitie Kansler*", ambos responsables de supervisar la actuación de las instancias administrativas y

judiciales, posteriormente bajo el dominio ruso, se modificó el nombre a “*Prokurator*” y finalmente en 1919, se reconfigura al modelo sueco con la diferencia de que es unipersonal y no colegiado. Tiene competencia en la administración local y municipal, en la iglesia luterana, los tribunales de justicia y las fuerzas armadas, además cuenta con un asiento permanente en el parlamento y puede asistir a los consejos de ministros y oponerse a sus acuerdos, inclusive puede proceder directamente contra el Presidente Finlandés.

En Dinamarca aparece en 1946, después de la Segunda Guerra Mundial, en razón de las constantes quejas de los ciudadanos por los errores, arbitrariedades o abusos de las autoridades; se siguió el modelo sueco y su competencia es más limitada pues solo alcanza a la administración civil y militar más no a los juzgados. Basta con la firma de la queja para que se dé entrada a la misma.

También interviene en el sector paraestatal y en los actos de los miembros del clero, previendo la prescripción de la instancia en un año contado a partir de los hechos motivo de la queja.

Noruega institucionaliza a Ombudsman especializados con independencia de que su Constitución previene la posibilidad de que los súbditos del reino acudan a la Comisión de Derechos del Hombre, cuando consideren que sus prerrogativas han sido vulneradas.

En 1952 Noruega crea un Ombudsman Militar “*Forsvaret*” y en 1962 un Ombudsman Civil, “*Sivil Ombudsman for Forvaltningen*”.

El Ombudsman Militar Noruego es un cuerpo colegiado de 7 miembros y las quejas son presentadas por los propios oficiales, siendo el fin primordial contribuir a salvaguardar los derechos del personal de las Fuerzas Armadas y en acrecentar su eficiencia, abarca todos los aspectos de la vida militar de carácter fundamental o de interés público.

En cambio el Ombudsman Civil tiene competencia en las municipalidades y en los gobiernos locales, concretamente en el ámbito administrativo de las autoridades y de la iglesia. Su actuación es limitada y su función principal es de naturaleza preventiva. En la jurisdicción de los países asociados al *Commonwealth*, Nueva Zelandia crea en 1962 “*The Parliamentary Commissioner Ombudsman Act*”, muy parecido al danés pero que determina su competencia con base en una lista de asuntos. No conoce de temas de las fuerzas armadas, iglesia, ni tribunales. Está formado por un cuerpo colegiado de tres y sus recomendaciones se dan como resultado de las autoridades administrativas consideradas arbitrarias. Es un organismo enfocado a temas migratorios y de salud.

En Australia hubo Ombudsman locales lo cual se modificó para conformar un Commonwealth Ombudsman, es decir de corte federal o nacional en 1976, tiene la facultad de hacer recomendaciones a todas las autoridades excepto al Procurador General, cuando estime que un acto de autoridad estuvo sustentado en criterios subjetivos o discrecionales, inclusive interviene para corregir errores de la administración de justicia.

En el Reino Unido aparece el Ombudsman en 1967, es designado por la Corona, la queja debe interponerse de manera indirecta a través del Parlamentario; es menester agotar todas las instancias legales, la reclamación debe sustentarse en la mala administración, el Ombudsman no puede ser consultado para dar su opinión en asuntos de gobierno. Existe una lista sobre la temática en que puede intervenir; sus recomendaciones no modifican actos; no tiene acceso a documentos secretos del Gabinete; un Comité Especial del Parlamento estudia sus informes y evalúa si sus encomiendas han sido atendidas.

Con independencia de lo anterior, opera un Ombudsman de la Salud o Comisionado Parlamentario para los Servicios de la Salud, y un Ombudsman para Londres, Essex, Kent, Norfolk, Surrey y Sussex y otro para The South, the West, the West Midlands, Leicestershire, Lincolnshire y Cambridge.

Los dos últimos, tienen competencia para investigar violaciones de todo tipo, excepto locales y municipales y sus determinaciones recaen sobre la mala administración y los defectuosos esquemas de policía, aguas, alcantarillado, entre otros.

En Francia el Ombudsman recibe el nombre de Mediador, "*Mediateur*", y fue creado en 1973, La queja debe ser interpuesta por una persona física o moral a través de un diputado o de un senador, en su caso el Mediador puede recomendar, hacer propuestas de solución, requerimientos e informes al Presidente y al Parlamento.

Su ámbito de acción es contra el mal funcionamiento de la administración pública por conductas irregulares, o por aquéllas que caen en el ámbito del desinterés, cinismo o pereza de los servidores públicos. Los casos procedentes se clasifican en: a) Exagerado formalismo jurídico o administrativo; b) Ejecución contradictoria de leyes y reglamentos por oficinas diferentes, c) Lentitud o negligencia de trámites; inactividad administrativa; falta de equidad en los textos jurídicos. Es menester aclarar que sus actuaciones no suspenden términos de otras vías judiciales o administrativas.

En Portugal su equivalente se denomina "*Promotor de la Justicia*", y surge en 1975, sus recomendaciones son para corregir actos administrativos ilegales o injustos, señalar deficiencias en la legislación, sugerir reformas legislativas y solicitar la inconstitucionalidad de cualquier norma.

En España existen antecedentes propios tales como el "*Sahib al Mazali*" durante tiempos de la dominación árabe y la Justicia Mayor, en lo que fuera el Reino de Aragón (hoy Cataluña) pero es hasta 1978 en que se crea la actual figura del Defensor del Pueblo, cuya misión principal es defender los derechos fundamentales.

Su autonomía se refuerza por su inmunidad y no es procedente recurso alguno en contra de sus determinaciones u opiniones.

En las comunidades autonómicas funcionan: El Defensor del Pueblo en Andalucía; el "*Sindic de Greuges*" en Cataluña; el "*Valedor do Pobo*" en Galicia; el "*Diputado del*

Común en Canarias, el *Araterko* en el País Vasco, quienes colaboran con el Defensor del Pueblo Español.

Para los efectos de nuestro estudio, es relevante destacar que según las estadísticas gran parte de las quejas de que conoce el Defensor del Pueblo Español, han sido interpuestas por soldados que cumplen el Servicio Militar por violaciones a sus derechos fundamentales.

Canadá cuenta con ocho Ombudsman, uno por cada estado, excepto en la Isla Príncipe Eduardo. El primero de estos Ombudsman fue en Alberta en 1967. La mayor parte de las quejas se refieren a deficiencias en servicios públicos como teléfono, planeación, transportes, previsión social, educación, protección del medio ambiente, entre otros. En Quebec opera el *“Protecteur de Citoyen”* desde 1968; le siguieron Manitoba con su Ombudsman en 1969, *“Nova Scotia”* en 1971, Ontario y *“New Foundland”* en 1975 y *“British Columbia”* en 1977.

En Estados Unidos de América no existe un Ombudsman Nacional pero a nivel estatal varias entidades federativas han creado equivalentes siguiendo el modelo propuesto por la Barra Americana de Abogados.

En Nebraska se instituyó en 1969, en Iowa en 1972 se estableció la Oficina de Auxilio al Ciudadano, en Hawai en 1976, en *“New Jersey”* en 1974 y Alaska en 1975. En todos los casos, han sido nombrados por los congresos locales para periodos breves como de un *“Executive Ombudsman”* y poseen autonomía en su actuar y en sus determinaciones.

Sus ámbitos de competencia son todo acto administrativo contrario a la ley o injusto, discriminatorio, errores de hecho, fundamentos inapropiados, actos no motivados, actos realizados de manera ineficiente. A nivel municipal operan algunos Ombudsman especializados como la Oficina de Quejas del Ayuntamiento de Chicago.

En Puerto Rico hay antecedentes de propuestas de creación desde el año 1969, pero no es sino hasta 1977 en que se crea el “*Procurador del Ciudadano*”, quien es competente para investigar actos administrativos del Ejecutivo, ilegales, injustos, arbitrarios, discriminatorios y que en general causen algún daño material o económico. No es competente para investigar aquellos hechos en los cuales haya otro recurso legal.

En Costa Rica, originalmente funcionó la Procuraduría de los Derechos Humanos que inició funciones en 1982 adscrita a la Procuraduría General de la República, posteriormente se crea la “*Defensoría de los Habitantes*” de la República de Costa Rica, con la característica particular de que puede interponer demandas de inconstitucionalidad, Amparo y “*Habeas Corpus*”.

Guatemala fue el primer país latinoamericano en elevar a rango constitucional la figura del Ombudsman, es en 1985 cuando se crea la Comisión y el Procurador de los Derechos Humanos, la Comisión integrada por un diputado por cada partido y el Procurador elegido a propuesta de la Comisión, el Ombudsman guatemalteco puede promover recursos judiciales o administrativos en contra del mal funcionamiento de la gestión administrativa del gobierno y en general por comportamientos que lesionen los derechos humanos.

Argentina cuenta con un “*Defensor del Pueblo de la Nación*”, cuya ley orgánica data de 1993 y también es un instrumento que emana del Congreso y defiende los derechos e intereses de los individuos y de la comunidad. Se trata de un ejemplo en la región por ser el primer Ombudsman en incluir competencia sobre intereses difusos por lo que cualquier persona afectada física o jurídicamente, puede denunciar los actos violatorios o las omisiones.

Uruguay crea en el 2008 la “*Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo*” con la peculiaridad de una “*Asamblea Nacional de Derechos Humanos*” que en sesión extraordinaria permite el diálogo permanente entre las organizaciones

sociales y las instituciones para prevenir violaciones de derechos humanos o corregir situaciones que podrían derivar en estas infracciones.

En Brasil se conoce como “*Ouvidor*” a quien encabeza la “*Ouvidoria*” es el área responsable de vigilar la correcta prestación de los servicios públicos, existen aproximadamente 152 “*Ouvidorias*”, repartidas en todas las oficinas de gobierno. Para nuestro estudio destaca la “*Ouvidoria*” de la Policía del Estado de Sao Paulo, pero también hay para cuestiones de seguridad y desarrollo social; todos están coordinados por el “*Ombudsman General*” del Gobierno Federal.

9.2 Clasificación de los diferentes tipos de Ombudsman

La figura del Ombudsman surge en Suecia en tiempos de la monarquía, sin embargo en la actualidad forma parte esencial de las democracias modernas para crear mecanismos idóneos para salvaguardar la dignidad, la vida, libertad, la seguridad y otras prerrogativas fundamentales, como el deber del Estado para procurar el establecimiento, desarrollo, colaboración de un Ombudsman Policial; propuesta nuestra fundada en la protección de los derechos humanos de las y los policías.

En el apartado que antecede apreciamos el surgimiento de Ombudsman Especializados en protección al consumidor, a la libre empresa, a la libertad de expresión, por la igualdad de sexos, en distintas partes del mundo.

En el caso mexicano, referimos en el Capítulo II de esta misma investigación algunos de los tipos de Ombudsman Especializados que existen en México, como la Procuraduría Federal de la Defensa del Consumidor (PROFECO), la Procuraduría Federal de la Defensa de los Trabajadores (PROFEDET), la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Servicios de los Usuarios Financieros (CONDUSEF), la Procuraduría Agraria (PA), la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV) la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente (PRODECON), el Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), la Comisión

Nacional de Arbitraje Médico (CONAMED) el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED), la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (CONAVIM), las Defensorías de los Derechos Universitarios y Politécnicos, las Procuradurías Sociales, por referirnos a algunos de los mecanismos defensores de derechos humanos de personas o sectores sociales de las entidades federativas, en particular.

Cabe señalar que no todos los Ombudsman Especializados tienen las mismas características que la CNDH que es un organismo constitucional autónomo al igual que el INAI, otros son de distinta naturaleza administrativa, es el caso de los organismos descentralizados sectorizados como CONAPRED, otros tienen autonomía técnica y operativa como la CEAV, otros son organismos públicos descentralizados no sectorizados como PRODECON, CONDUSEF, PA, otros organismos descentralizados de servicio social como la PROFECO, otros son organismos desconcentrados como la CONAMED y CONAVIM, otros incluso son organismos públicos descentralizados de las entidades federativas como las procuradurías sociales, por mencionar algunas de las formas administrativas de organización que se han adoptado.

Para Donald Rowat²⁸⁴ el Ombudsman debe:

“Encontrarse establecido en la Constitución o en una ley expedida por el poder legislativo, la cual asegura su permanencia, neutralidad e independencia respecto de la administración pública en contra de la cual recibe quejas.”

Es decir, debe estar institucionalizado al más alto nivel jurídico, avalado por un marco legal que parta de la Ley Fundamental porque es en ella donde se plasman jurídicamente los anhelos de libertad, igualdad, seguridad, propiedad, entre otros, del pueblo. Por tanto los mecanismos para su respeto y protección, también deben estar contenidos en ella, otorgándole el máximo estatus de responsabilidad pública posible,

²⁸⁴ ROWAT, Donald C. *El Ombudsman, El Defensor Ciudadano*, traducción de Suárez, Eduardo L. México, ed. Fondo de Cultura Económica, 2ª edición, 1973, p. 39.

por supuesto compartimos con este autor sus reflexiones y las estimamos aplicables al Ombudsman Policial.

Recordemos que antes de que existiera la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en México en un principio se creó una “*Subdirección de Derechos Humanos*” dentro de la estructura administrativa de la Secretaría de Gobernación, la cual se convierte en una “*Dirección General de Derechos Humanos*” el 13 de febrero de 1990.

Con posterioridad mediante Decreto del Ejecutivo Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 6 de junio de 1990, se crea la Comisión Nacional de Derechos Humanos como órgano desconcentrado de la misma entidad del ejecutivo federal, y el 28 de enero de 1992, se reforma el artículo 102 constitucional, agregando un apartado B, mediante el cual se eleva, al Ombudsman Nacional a nuestro máximo ordenamiento y se mandata a las legislaturas locales a crear los correspondientes a nivel estatal, sin embargo hubo que esperar hasta el 13 de septiembre de 1999 para que se le otorgara plena autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propio, por lo que se modificó su denominación a “*Comisión Nacional de los Derechos Humanos*”.

Rowat también señala que el Ombudsman debe:

“Recibir quejas del público en general o iniciarlas de oficio, en contra de cualquier servidor público por mala administración”.

“Ser una instancia de apelación en el sentido de que usualmente investiga quejas después de que la transgresión al orden jurídico ha sido cometida por la oficina de gobierno respectiva y ésta no ha sido reparada”.

“Recomendar soluciones cuando encuentra una queja fundada, y si no es aceptada, hacer una recomendación al Jefe del Ejecutivo y publicar un reporte al Poder

Legislativo, pero sin emitir resoluciones vinculatorias y en eso se distingue de una corte, tribunal o árbitro”.

Según este autor los Ombudsman se pueden clasificar en públicos y privados. De los primeros, los creados por el gobierno, algunos son designados por los Poderes Ejecutivos, aunque en general se ha impuesto la práctica de ser electos por el Poder Legislativo, siendo cada vez más frecuente que además del Ombudsman General, existan Ombudsman Especializados en temas o áreas cuya importancia o dimensión impone el rigor del conocimiento preciso, para no dispersar su competencia y focalizar su actuación, verbigracia los derechos humanos policiales.

Quedando claro que cada país, desarrolla características y modalidades en función de sus necesidades sociales, sistema jurídico y evolución de su régimen democrático. En el siglo XXI más de 75 países en el mundo tienen algún tipo de Ombudsman

Hasta el año 1991 existían en el mundo 191 Ombudsman surgidos de los órganos legislativos con competencia general y 101 creados por los legisladores especializados por materias o problemáticas en particular.

De los ombudsman privados en Estados Unidos y Canadá hay 134. En varios países existen exclusivamente, para alguna empresa en particular, y se les conoce como “*Ombudsman Industrial Relations*”. En México, el periodista, investigador y académico, Gerardo Albarrán de Alba fue el primer Ombudsman de las Audiencias en la Radio Privada Mexicana,²⁸⁵ bajo el enunciado de que la información es un bien público que no le pertenece ni a los periodistas ni a las empresas mediáticas.

En la comunidad internacional, como lo mencionamos en el capítulo II de esta investigación, operan los Sistemas Interamericano, europeo, africano y el de las Naciones Unidas o Sistema Universal de los Derechos Humanos, el primero en el

²⁸⁵ La estación de radio privada que permitió que así sucediera fue MVS Radio-Comunicaciones, 102.5 de Frecuencia Modulada, en mayo de 2011, a instancias de la periodista Carmen Aristegui.

contexto de la Organización de Estados Americanos, el segundo en el marco de la Unión Europea y el cuarto desde la Organización de las Naciones Unidas.

En estos sistemas, son los Consejos, Comités, Relatores, Grupos de Expertos quienes realizan funciones de recepción de quejas, investigaciones “*in situ*” o “*in loco*”, emiten informes, recomendaciones, opiniones, entre otras y todos ellos tienen fundamento en las distintas convenciones, tratados, oficinas que conforman a dichos sistemas.

Del Sistema Universal, se destacan el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, y todos los Comités, Relatores y Grupos de Expertos de las distintas Convenciones y Pactos; Del Sistema Interamericano, la Comisión y Corte Interamericanas de Derechos Humanos e igualmente sus Comités, Relatores y Grupos de Especialistas;

Entre los órganos no jurisdiccionales de protección de los derechos humanos, como mencionamos igualmente en el capítulo II de esta investigación, los más relevantes, son del Sistema Europeo el Tribunal Europeo de Derechos Humanos o “*Tribunal de Estrasburgo*”; Aunado a lo anterior debemos mencionar a la “*Corte Penal Internacional*” que conoce de violaciones graves a los derechos humanos, aquellos que son considerados de *lesa* humanidad.

Finalmente no existe a nivel internacional un Ombudsman Policial, que garantice que a las y los policías cuenten con las condiciones laborales y sociales indispensables para el cumplimiento óptimo, eficaz y puntual de su deber, que recomiende además cuenten con las capacidades y competencias para acceder y aprovechar los servicios de información, apoyo en las investigaciones, comunicación, interpretación de patrones delincuenciales para su desarticulación y captura, y demás recursos y estándares de cooperación de INTERPOL y otras agencias policiales de México y el mundo,

Las experiencias de Ombudsman Policiales, desarrolladas por algunos países y que son referentes útiles para nuestra investigación las comentamos en el capítulo X de este mismo trabajo.

9.3 Análisis y Crítica al Ombudsman Nacional

En México los antecedentes de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) pueden hallarse en la Ley de Procuraduría de Pobres de 1847 de Ponciano Arriaga, en San Luis Potosí, posteriormente en la Procuraduría Federal del Consumidor creada en 1975, en Nuevo León en el año de 1979 se creó la Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos, más tarde en 1984 aparece la Procuraduría de Vecinos en Colima, también constituye un antecedente relevante del Ombudsman Nacional la Defensoría de los Derechos Universitarios de la UNAM, conformada en 1985, la Procuraduría para la Defensa del Indígena en el estado de Oaxaca instituida en 1986 y la Procuraduría Social de la Montaña en el estado de Guerrero del año 1987, la Procuraduría de Protección Ciudadana del estado de Aguascalientes en 1988, y la Procuraduría Social del D.F. creada en enero de 1989 y en febrero del mismo año la Secretaría de Gobernación crea una Dirección General de Derechos Humanos.

La CNDH se crea el 6 de junio de 1990 como un Organismo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, y el 28 de enero de 1992, se eleva a rango constitucional al adicionarse el apartado B del artículo 102, bajo la naturaleza jurídica de un Organismo Descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, y es hasta el 13 de noviembre de 1999 que se le otorga el carácter de Órgano Constitucional Autónomo.

De acuerdo con la Teoría de la Constitución contemporánea los Órganos Constitucionales Autónomos significan un replanteamiento al principio de la división

de poderes, pues atento a lo señalado por el Dr. Jorge Carpizo Mc Gregor²⁸⁶ las características de dichos organismos son las siguientes:

“1º. Es establecido por la Constitución, la cual debe señalar los principios básicos de su organización y sus facultades más importantes.”

“2º. Realiza funciones públicas que corresponden al Estado.”

“3º. No depende políticamente de ninguno de los tres poderes, con los cuales guarda una relación de coordinación, no de subordinación.”

“4º. Goza de autonomía técnica y funcional.”

“5º. Su titular o titulares, así como los funcionarios, no son irresponsables. Existen procedimientos precisos para exigirles llegado el caso, la correspondiente responsabilidad.”

“6º. Realiza una labor técnica altamente especializada.”

“7º. Su actuación debe estar completamente alejada de consideraciones políticas y partidistas.”

“8º. Sus actos sólo deben estar regidos por los principios de legalidad, imparcialidad e igualdad de todos ante la ley.”

“9º. Sus miembros deben gozar de garantías para asegurarles autonomía técnica, tales como nombramiento, estabilidad, ubicación, remuneración y responsabilidad.”

“10º. Sus actos de autoridad, como cualesquiera otros de esta naturaleza, si presuntamente violan derechos o libertades, están sujetos a control jurisdiccional.”

²⁸⁶ Citado por CANALES Vargas, David, *Transparencia y Rendición de Cuentas en una Democracia Constitucional*, México, 2009, Tesis, UNAM., pp.26 y 27.

“11º. Si ese órgano fuera suprimido y sus funciones atribuidas a cualquiera de los tres poderes, se lesionaría el Estado Democrático de Derecho.”

Atento a lo señalado por el artículo 2º de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, dicha institución tiene por objeto esencial la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano.

Su competencia es en todo el territorio nacional, por violaciones a los derechos humanos cometidas por servidores públicos de la Administración Pública Federal, pudiendo atraer las quejas de competencia originaria local cuando trascienden el interés de la entidad, la opinión pública nacional y constituyen violaciones graves; también conoce de inconformidades contra las comisiones locales (queja e impugnación).

Es incompetente contra actos y resoluciones de autoridades electorales, o entre particulares, asimismo contra resoluciones de carácter jurisdiccional de fondo, solo puede intervenir en tratándose de actos u omisiones de tipo administrativo, y tampoco tiene competencia respecto de consultas sobre la interpretación de las normas constitucionales y legales.

Sus procedimientos deben ser breves y sencillos, y para estar en concordancia con las reformas constitucionales sobre derechos humanos de 10 de junio de 2011 y las del Sistema de Justicia Penal del 18 de junio de 2008, deberá observar los principios contenidos en el artículo 1º constitucional, de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los derechos humanos, así como también los estipulados en el artículo 20 de nuestra Carta Magna de inmediatez, concentración y rapidez en sus procedimientos procurando el contacto directo con quejosos, denunciantes y autoridades, para evitar la dilación de las comunicaciones escritas.²⁸⁷

²⁸⁷ Si bien los procedimientos de la CNDH no son jurisdiccionales, ni particularmente se trata de procesos penales de corte acusatorio, los principios señalados, propios de los juicios acusatorios penales, han sido adoptados por el Ombudsman Nacional.

El Principio de Universalidad, implica que todos los derechos y libertades humanas se reconozcan y protejan para todas las personas sin discriminación alguna por nacionalidad, sexo, raza, religión, credo, preferencia sexual, condición social, afinidad política, en todo momento y en cualquier parte. En otras palabras la universalidad debe contemplarse de manera integral tanto en el aspecto personal, temporal y espacial.

El Principio de Indivisibilidad, establece que ningún derecho humano puede ser dividido o jerarquizado, incluida la libertad.

El Principio de Interdependencia, significa que todos los derechos humanos se encuentran interrelacionados y vinculados de manera sistémica lo que fortalece su implementación, ya que el respeto y protección de un derecho presupone también los de otros derechos y viceversa, la violación de un derecho supone la transgresión de otros derechos.

El Principio de Progresividad, supone que todos los derechos deben promoverse, respetarse y protegerse de manera constante, permanente y continua ampliando sus alcances y desarrollo para dar la protección más amplia posible a las personas y de ninguna manera es aceptable su retroceso.

De conformidad con lo establecido en el artículo 1º constitucional, las normas relativas a los derechos humanos se interpretaran de conformidad con lo previsto en la propia Constitución y con lo dispuesto en los Tratados Internacionales de la materia, favoreciendo en todo tiempo a las personas con la protección más amplia.

El Principio Pro Persona, como señalamos desde el capítulo segundo de la presente investigación, consiste en una forma de interpretación jurídica mediante la cual la autoridad jurisdiccional, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos o cualquier otra que sea responsable de la interpretación de los mismos, debe buscar el mayor beneficio para la persona, recurriendo a la norma de derechos humanos que otorgue

la más amplia protección o en su caso, la norma más restringida, cuando se consideran los límites al ejercicio de algún derecho humano, ello de conformidad con lo estipulado por los artículos 29 y 30 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

El Ombudsman Nacional también tiene la responsabilidad de velar por el cumplimiento de los deberes exigidos a todas las autoridades de prevenir, investigar, sancionar y reparar violaciones a los derechos humanos.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, las Comisiones Estatales de Derechos Humanos, y los diversos ombudsman especializados que existen en México, deben ceñir su actuación a los siguientes fundamentos:

- Independencia
- Autonomía
- Imparcialidad
- Racionalidad
- Celeridad
- Gratuidad
- Neutralidad Política
- Constitucionalidad

La independencia es la condición de no guardar relación jerárquica con ningún otro poder, es por ello que actualmente cuentan con personalidad jurídica y patrimonios propios.

La autonomía es la separación orgánica, administrativa, financiera y técnica de la administración central para que sus determinaciones, no se sujeten jerárquicamente a aquélla.

La imparcialidad es el deber jurídico de abstenerse de resolver a favor de alguna de las partes, sea el quejoso o la autoridad señalada como presunta responsable, por

tener ésta, un interés personal o resolver ilegalmente sin la debida fundamentación jurídica, evidencias probatorias, a favor o en contra, o por apreciaciones subjetivas y discrecionales.

La racionalidad, es el criterio que permite resolver conforme a las evidencias y fundamentos jurídicos que dan sustento a las motivaciones y causas del acto administrativo de autoridad, para no apartarse de la normatividad.

La celeridad, consiste en resolver con diligencia y rapidez, acordes con los procedimientos informales como la inmediatez, flexibilidad y sencillez.

La gratuidad permite a la parte afectada o presuntamente agraviada no erogar gasto alguno.

La neutralidad política es indispensable para que el Ombudsman pueda ejercer sus funciones y sea mediador entre las partes, de lo contrario, su función supondría ayudar algún partido político o corriente en especial, a la cual pertenezca la parte denunciante o la ofendida, ocasionando desavenencias afectando la autoridad moral necesaria para el buen desempeño del mismo.

La constitucionalidad, permite resolver los conflictos al mismo nivel que los otros poderes de la Unión, sin estar subordinado por ellos, de conformidad con los principios, derechos, prerrogativas, recursos consagrados en la Ley Fundamental, que finalmente es el proyecto de país, que los mexicanos nos hemos trazado.

La CNDH se integra por un Presidente (electo por 5 años, reelección por una ocasión), seis Visitadores Generales, un Secretario Técnico, el Consejo Consultivo (10 consejeros honorarios), los Visitadores Adjuntos, profesionales así como el personal técnico y administrativo, quienes son responsables de llevar a cabo, entre otros, los siguientes procedimientos:

- Tramitar Quejas por violaciones a Derechos Humanos dentro del año siguiente a los hechos, las violaciones no graves y sin prescripción las graves. Cualquier persona puede denunciar en forma directa o por representante, en forma oral, escrita, lenguaje de señas, y por medio electrónico, eléctrico o telefónico, debiendo explicar las circunstancias de modo, tiempo y lugar, así como señalar a la autoridad responsable, la cual debe rendir un informe fundado y motivado en los términos que fije la CNDH y proporcionar las pruebas y documentación que se estime necesaria para ser valorada conforme a los principios de la lógica y la experiencia.
- Realizar Investigaciones de parte u oficio contra servidores públicos federales o particulares que violenten derechos humanos con la anuencia de las autoridades.
- Emitir Recomendaciones Generales (preventivas) y Específicas (aquellas que devienen de quejas o investigaciones de oficio). Las recomendaciones no son imperativas, no anulan, modifican o dejan sin efecto las violaciones reclamadas.

En caso de aceptar la recomendación, la autoridad responsable cuenta con 90 días para su cumplimiento. En caso contrario el Senado podrá citar a la autoridad para que fundamente y motive su negativa. La CNDH puede denunciar a las autoridades presuntamente responsables de las violaciones a derechos humanos, señaladas en sus recomendaciones. Las Recomendaciones de la CNDH no pueden ser impugnadas y no aplica la analogía ni la mayoría de razón.

- Interponer Acción de Inconstitucionalidad y realizar Investigaciones por Violaciones Graves a los derechos humanos.
- Conocer de Inconformidades contra las comisiones locales, a través de los siguientes recursos:
 - Recurso de Queja, que podrá ser promovido por los quejosos que sufran un perjuicio grave, por las omisiones de los organismos locales, con motivo de los procedimientos que hubiesen substanciado ante los mismos, y siempre que no

exista Recomendación alguna sobre el asunto de que se trate y hayan transcurrido seis meses desde que se presentó la queja o denuncia ante el propio organismo local y,

- Recurso de Impugnación, el cual se tramita exclusivamente ante la Comisión Nacional contra las resoluciones definitivas de los organismos estatales de derechos humanos o respecto de las informaciones también definitivas de las autoridades locales sobre el cumplimiento de las Recomendaciones emitidas por los citados organismos.

Excepcionalmente podrán impugnarse los acuerdos de los propios organismos estatales cuando, a juicio de la Comisión Nacional, se violen ostensiblemente los derechos de los quejosos o denunciantes en los procedimientos seguidos ante los citados organismos, y los derechos deban protegerse de inmediato.

- Llevar a cabo procedimientos de conciliación y solución durante el trámite.
- Proponer modificaciones legislativas y suscripción de convenios y tratados internacionales así como la coordinación correspondiente.
- Impulsar la observancia y promoción de los derechos humanos a través de la educación, difusión y realización de programas preventivos.
- Elaborar el Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria y realizar el Monitoreo de la Igualdad de Género.

Todos los servidores públicos tienen la obligación de atender las solicitudes de la CNDH e incurrir en responsabilidad administrativa y penal en caso de no atenderlas.

Con estos fundamentos, el Ombudsman Mexicano debe promover una cultura de respeto a los derechos humanos, e intervenir en la transformación del Estado, para que este proporcione mejores servicios públicos, consolide la democracia, se

garanticen a plenitud los derechos civiles y políticos, los sociales, económicos y culturales.

Lamentablemente no siempre el Ombudsman Nacional ha fungido como un auténtico defensor del pueblo sino en ocasiones parece ser un instrumento del Estado, que a menudo responde a intereses políticos de grupos, como ejemplo a manera de crítica constructiva, podemos recordar los siguientes:

Caso de la Acción de Inconstitucionalidad que interpuso en 2007, el entonces Presidente de ese organismo José Luis Soberanes, en contra de las reformas a los artículos 144, 145, 146 y 147 del Código Penal del Distrito Federal, así como por la adición del tercer párrafo al artículo 16 bis 6, y la adición al artículo 16 bis 8 de la “*Ley de Salud para el Distrito Federal*” mediante las cuales se despenalizó el aborto en la capital del país, recurso que, junto con el interpuesto el entonces Procurador General de la República y hoy Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Eduardo Medina Mora, fue improcedente.

De igual manera, en su momento la comunidad defensora de los derechos humanos en México y en otras partes del mundo, cuestionó la pasividad del Ombudsman Nacional en casos como los operativos de tráfico ilícito de armas de Estados Unidos de América a México, “Operativo Rápido y Furioso”, “Receptor Abierto” y “Arma Blanca”, comentados en el capítulo VI de esta investigación, sin abrir investigación alguna y menos aún emitir recomendación al respecto; De igual manera han sido cuestionables los posicionamientos del titular de la CNDH contradiciendo las conclusiones del Relator contra la Tortura de las Naciones Unidas, Juan Méndez, en las que, contraviniendo las evidencias recabadas por el experto, incluso el cumulo histórico de denuncias recibidas por la propia CNDH, afirmó que el flagelo de la tortura no era generalizado en México.

Los Ombudsman en cualquier parte del mundo deben conservar su autoridad moral en todo momento, indispensable y necesaria para su encargo, desafortunadamente, valiéndose de su autonomía, la alta burocracia de la CNDH recibe percepciones y

prestaciones superiores a las de otros funcionarios equivalentes de la Administración Pública Federal. En efecto en 2015, el sueldo anual en millones de pesos del Presidente de la CNDH²⁸⁸ fue de \$4,194,772,⁰⁰ mientras que el del Presidente de la República de \$4,294,656.⁰⁰, en 2015, el presupuesto aproximado de dicho organismo fue de \$1,465.9 millones, y del total de ingresos de ese año, 72% se destinó al pago de sueldos, prestaciones, seguridad social, entre otros. Este porcentaje es similar al destinado en años anteriores, lo que ha sido motivo de cuestionamientos por parte de varios organismos civiles y académicos, la CNDH es de las instituciones defensoras de derechos humanos más caras en el mundo,²⁸⁹ en un cuadro comparativo realizado en 2010 por el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE),²⁹⁰ el organismo recibió en 2008, 902.⁸³ millones de pesos, lo que contrasta con la Defensoría del Pueblo de Colombia, con 850,635 millones de pesos mexicanos; la inglesa *Equality and Human Rights Commission*, con el equivalente a 435,464 millones de pesos, o la *Australian Human Rights Commission*, con 188,978 millones de pesos.

En el caso del Ombudsman del Distrito Federal,²⁹¹ igualmente se han documentado en el capítulo VI de esta investigación, el ejercicio presupuestal para fines suntuosos, que no abonan a mantener la autoridad moral de la institución y de sus titulares y funcionarios.

Fue necesario que la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública,²⁹² en su artículo 1º vinculara a los órganos autónomos como la CNDH, para eliminar la posibilidad de opacidad, y de igual manera, fue menester modificar la figura

²⁸⁸ FONDEA <<Salarios de Servidores Públicos en México>> en *Animal Político*, diciembre 10 de 2010, <<http://www.animalpolitico.com/2010/12/salarios-de-servidores-publicos-en-mexico-%C2%BFvalen-lo-que-cuestan/>> fecha de consulta [20 de febrero de 2014]

²⁸⁹ COATECATL, Jaquelin, <<La CNDH más cara del mundo quiere 24% más de gasto>> en *La Razón*, México, 11 de noviembre de 2010, visible en <<http://www.razon.com.mx/spip.php?article54090>> fecha de consulta [15 de enero de 2016]

²⁹⁰ EFE, <<Revela CIDE alto costo y poca eficiencia de IFE, SCJN y CNDH>>, en *Crónica.com.mx, Nacional*, México, 10 de noviembre de 2010, <<http://www.cronica.com.mx/notas/2010/543269.html>> fecha de consulta [fecha de consulta 20 de enero de 2016].

²⁹¹ VILLANUEVA, Jonathan, <<Los excesos del Ombudsman>>, en Reporte Índigo, México, 26 de septiembre de 2013, visible en <<http://www.reporteindigo.com/reporte/df/los-excesos-del-ombudsman>> fecha de consulta [30 de enero de 2016]

²⁹² LEY GENERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA publicada en el Diario Oficial de la Federación del 4 de mayo de 2015.

de la Contraloría de dicho organismo, al sujetarlo al ámbito de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de Servidores Públicos, que en su artículo 3º fracción VIII, vincula a esa Comisión.

Otro de los cuestionamientos al Ombudsman Nacional consiste en que ninguna de sus determinaciones y en especial sus Recomendaciones admite revisión, reconsideración o impugnación alguna, como si acontece con sus homólogas locales y de otros países.

En efecto el artículo 47 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, textualmente señala:

“En contra de las Recomendaciones, acuerdos o resoluciones definitivas de la Comisión Nacional, no procederá ningún recurso.”

De acuerdo con el artículo 48 del mismo ordenamiento, tampoco está obligada a entregar ninguna de sus pruebas a la autoridad a la cual dirigió una Recomendación o a algún particular, lo cual es contrario al principio de contradicción que como vimos en el capítulo octavo, se refiere a la forma en que se ofrecen y desahogan pruebas, la cual no es otra que las partes tengan la posibilidad de controvertir tanto las pruebas como los argumentos propiamente dichos. Lo anterior es relevante si se considera que frecuentemente las recomendaciones adolecen de rigor probatorio y se basan en la “buena fe” del denunciante, testigos de oídas o información aparecida en medios sin sustento y que se publican con fines políticos. Lamentablemente también se han emitido Recomendaciones por Violaciones Graves con puntos recomendatorios tan “suaves” y “ligeros”, que muestran, no obstante la gravedad de las violaciones, una subordinación del Ombudsman Nacional al Ejecutivo Federal inconcebible por incongruente y por supuesto violatoria de su autonomía, por ejemplo en la reciente Recomendación 4VG/2016, sobre hechos acaecidos en Tanhuato, Michoacán.

La actuación del Ombudsman Nacional, debe servir para transformar los tres niveles de gobierno, para impulsar la modernización de las estructuras jurídicas, políticas y

sociales, coherentes con las nuevas necesidades del desarrollo técnico, social, económico, político y cultural que exige la sociedad mexicana un auténtico instrumento de protección y promoción de los derechos humanos, sin embargo en cuanto a promover y exigir el respeto y protección de los derechos humanos de las y los policías muy poco o nada ha incidido.

Los Ombudsman en el mundo son por antonomasia Institutos Anticorrupción, deben ser ejemplo de ética del servicio público, de vocación social, y promover una cultura y educación en derechos humanos a todas las oficinas público-gubernamentales que por la naturaleza de sus funciones son más propensas a incurrir en violaciones a derechos fundamentales, como es el caso de las y los policías.

El abanico de temas pendientes en materia de derechos humanos es enorme y comprensible que el Ombudsman Nacional no pueda atender todos y cada uno de los problemas en la materia, varios temas han sido dejado de lado, poco se aprecia su influencia en materia de combate a la pobreza, desarrollo sostenible, corrupción, impunidad, protección de los derechos humanos de segunda, tercera y cuarta generación, y por supuesto menos en temas relativos a la mejora de las condiciones laborales y sociales de las y los policías cómo requisito indispensable para reducir la corrupción policial y elevar la calidad de la seguridad pública que anhelamos los mexicanos.

Por ello reiteramos que la creación de un Ombudsman Policial cuya misión principal sea precisamente reivindicar las condiciones de trabajo, salarios y prestaciones de las y los policías se traducirá positivamente en policías mejor preparados para hacer frente a la delincuencia, contar con niveles adecuados de seguridad pública para la convivencia pacífica y el desarrollo nacional.

9.4 Consideraciones Epistémicas para Prevenir la Corrupción Policial

A lo largo de toda nuestra investigación hemos insistido en la conveniencia de constituir un Ombudsman Policial, que revierta los presupuestos propiciatorios de la corrupción policial, aquellas variables que les impiden a las y los policías acceder a una vida digna y les mantiene en condiciones de marginación y vulnerabilidad ante la delincuencia que permanentemente intenta cooptarlos, así como de la sociedad misma cuando es corresponsable de actos corruptos a fin de evadir infracciones administrativas o faltas cívicas.

Las estimaciones empíricas sobre los retos en la protección y promoción de los derechos humanos, en el ámbito de la seguridad pública, parten de señalar que toda violación a las prerrogativas fundamentales por parte de las y los policías, o bien de los responsables de la gestión de las instituciones de seguridad pública son abusos de poder y por ende actos corruptos, por acción o por omisión, del ámbito penal o del ámbito administrativo.

La corrupción tiene múltiples efectos negativos para el desarrollo de las instituciones policiales en México, verbigracia sus costos a la sociedad, en especial la acertada e incuestionable percepción ciudadana de ineficiencia, impunidad, arbitrariedad, ilegalidad, desánimo en la denuncia, y falta de confianza por parte de la comunidad.

La corrupción además de ser un mal de las instituciones policiales o penitenciarias de nuestro país, es un fenómeno generalizado en la mayoría de las instituciones de los países subdesarrollados y desarrollados, recordemos el caso “*Water Gate*” de Richard Nixon en los Estados Unidos de América.

Aún en los países del primer mundo, la corrupción se presenta, cuando servidores públicos sin escala de valores familiares, cívicos y éticos, procuran su propio beneficio, racionalizando las escasas posibilidades de ser sancionados, cuando las instituciones o los procedimientos no se encuentran lo suficientemente supervisados o regulados.

Por ello, si proponemos la creación de un Ombudsman Policial en México, debemos atajar los elementos y radicales libres que en mucho explican y multiplican la corrupción.

Los elementos propuestos en el “Modelo Niskanen”,²⁹³ diseñado para para demostrar que los servidores públicos sin un código ético introyectado concientemente, en todo momento procurarán obtener el mayor beneficio personal posible. La propuesta Niskaneana aplica al caso mexicano y en especial en la conformación de un Ombudsman Policial, que entre otras tareas tendrá la responsabilidad de prevenir y combatir la corrupción.

El Modelo de William A. Niskanen, postula que este tipo de servidores públicos buscan incrementar el presupuesto que se asigna a sus áreas de trabajo y responsabilidad, para así poder disponer del mismo, potencializando las prospectiva de ganancias ilícitas personales.

El mismo autor estima que cuando la provisión de bienes públicos es mucho mayor que la cantidad socialmente óptima, la producción gubernamental termina siendo el doble de su cantidad. Bajo las mismas condiciones de costos y demanda, una oficina de gobierno tendrá un nivel de producción de servicios (en México una corporación de seguridad pública), dos veces mayor al de una industria competitiva (que podría ser una empresa de seguridad privada) y finalmente, el desempeño económico de cada uno de los servidores públicos no es eficiente, al estar desperdiciando recursos.

El desempeño económico de cada uno de los burócratas corruptos no es eficiente y suelen desperdiciar recursos. Casos clásicos que sirven de ejemplo son los de empresas paraestatales como PEMEX, CFE y los sindicatos como los de la educación

²⁹³ NISKANEN, William A., <<Nonmarket Decision Making. The Peculiar Economics of Bureaucracy>> en *The American Economic Review*, Vol. 58, No. 2, Papers and Proceedings of the Eightieth Annual Meeting of the American Economic Association, EUA, ed. American Economic Association, mayo, 1968, pp. 293-305 visible en <<http://www.socsci.uci.edu/~jkbrueck/course%20readings/Econ%20272B%20readings/niskanen.pdf>> fecha de consulta [13 de enero de 2016].

SNTE y CNTE, y aún más claro en las instituciones del sistema de justicia penal, desde policía, servicios periciales, procuradurías, tribunales, centros penitenciarios con sus nefastas consecuencias.

La corrupción burocrática, (burocracia del servicio público o de la iniciativa privada) se traduce en delitos y faltas administrativas, que repercuten en toda la organización, y en el caso del gobierno, trascienden a toda la sociedad y sus perjuicios son trascendentales.

De acuerdo con Niskanen los servidores públicos se comportan de conformidad a la utilidad esperada, es decir a los resultados y beneficios que pueda obtener.

Un servidor público corrupto actúa para obtener mayores ganancias pecuniarias o políticas (por lo general ilegales) en lugar de beneficiar a la colectividad a la cual debe servir y que a través de sus impuestos hace posible su salario, confiada en el cumplimiento del servicio para el cual fue contratado.

Las probabilidades de que los servidores públicos se corrompan se elevan cuando las posibilidades de que obtengan una mayor ganancia por corromperse son mejores que dejar de hacerlo, lo cual se potencializa a sabiendas de la laxitud del orden jurídico nacional y en especial de las instituciones responsables de las contralorías, visitadurías, procuradurías, consejos y comisiones de honor y justicia, tribunales, instituciones todas con potestad para sancionar, pero laxos a la hora de resolver.

Se trata de un comportamiento racional que maximiza la utilidad personal y el bienestar individual, sin importar que ello signifique perder eficiencia y atentar contra el bienestar común.

La corrupción debe atacarse en México como un conflicto de ética en el servicio público, y como un problema sin ningún esquema de incentivos.

En palabras de Niskanen, el burócrata corrupto quiere más presupuesto (función-objetivo del burócrata) porque adquiere más personal bajo su encargo, más áreas de oportunidad, mayor salario y prestaciones, reputación, poder y facilidades en la administración.

Un servidor público corrupto capaz de maximizar el presupuesto, significa que se conduce como un individuo racional, que no cesará en su persecución de ganancias personales, luego de sencillos cálculos aproximados de la probabilidad de ser descubierto, contra las ganancias esperadas en caso de que no ocurra este evento complementa esta hipótesis que explica la impunidad en México.

Ese individuo corrupto, no tomará en cuenta razones éticas ni morales, pensará únicamente en términos de beneficios. Consecuentemente la suma de conductas racionales de casi todos los burócratas corruptos y así ocurre en México, ocasionará un daño enorme al Estado, a la sociedad, a la familia, a los niños, a los jóvenes y a todos los mexicanos que creemos en el país, traducido en forma de pérdidas económicas y en el ámbito policial, hasta de vidas humanas, percepción social de que todas las autoridades son corruptas, pérdida de credibilidad en las políticas públicas implementadas por el gobierno, y confianza en el mismo.

En el mismo sentido se ubica la corriente de la Teoría Económica de la Elección Racional, (*Rational Choice*), cuando establece que:

“...la utilidad esperada está determinada por la multiplicación de las probabilidades de alcanzar un resultado... Las teorías de la Elección Racional, versan sobre como las utilidades esperadas asociadas con resultados, genera o induce las preferencias por una acción en particular...toma su fundamento de que los individuos prefieren los resultados con mayor utilidad, de aquellos que suponen menor utilidad...”²⁹⁴

²⁹⁴ ALDRICH, John H. <<Rational Choice and Turnout>>, en *American Journal of Political Science*, EUA, Ciudad de Duke, Vol. 37, No. 1, Febrero, 1993, p. 248. visible en <<http://www.nonprofitvote.org/documents/2010/11/rational-choice-and-turnout.pdf>> fecha de consulta [22 de febrero de 2016]

Si tal principio es utilizado para explicar la corrupción en las instituciones de seguridad pública, es entonces pertinente concluir que los policías elegirán aquellas alternativas que les reporten mayores ganancias pecuniarias o políticas, sin importar que tanto se apegan a la ley, en vez de optar por realizar el trabajo para el cual ha sido contratado consistente en servir y proteger a la comunidad, es muy probable que dicho elemento convenga corromperse si en efecto, tendrá mayores ganancias si lo hace, que si no lo hace.

Para evitar el oportunismo en el quehacer cotidiano de las oficinas gubernamentales, deben implementarse varias medidas, que por supuesto son aplicables a la creación del Ombudsman Policial Mexicano:

- Especificar al hacer la delegación de autoridad, las sanciones y las compensaciones al servidor público no corrupto.
- Cuidar en la selección de personal, la antigüedad laboral, entusiasmo para el empleo, y otras cualidades.
- Mejorar la inteligencia y sus acciones, exigir entregar reportes detallados sobre información relevante sobre auditorías e investigaciones especiales y sorpresa sobre agentes sospechosos con el monitoreo de terceros que puedan ser afectados por los grupos corruptos.
- Procurar revisiones institucionales y que exista otro agente con mayor rango, para vetar o bloquear las acciones del inferior jerárquico.
- En los procesos de selección, los parámetros deben proyectarse a la capacidad e incorruptibilidad, con pruebas psicológicas, de polígrafo, análisis socioeconómicos, cursos de ética, derechos humanos y programas de identificación institucional.
- Aumentar los sistemas para captar las acciones corruptas y sancionarlas mejorando los sistemas de monitoreo, control, mayor capacitación técnica en auditorías y tener mejores tecnologías digitales e informáticas.
- Modificar los procedimientos administrativos para reducir la discrecionalidad y cambios organizacionales.

- Reestructurar la relación dirección-subalterno-público, para eliminar la combinación de factores que inducen la corrupción como mecanismos de competencia, de rendición de cuentas, de quejas, denuncias, y participación ciudadana.

Otro Modelo Anticorrupción, que puede servir de fundamento para la creación no solo de las áreas o agencias anticorrupción, sino también para la creación del Ombudsman Policial que proponemos en esta tesis de grado, es el “*Modelo de Bicchieri-Duffy*” de anticorrupción aplicado a la función policial.

Cristina Bicchieri y John Duffy²⁹⁵ señalan que la corrupción política es un fenómeno persistente en todas las sociedades y que en grados diferentes lo encontramos en todos los sistemas políticos, en países en vías de desarrollo y en las democracias occidentales desarrolladas, que no es solo consecuencia de problemas morales o de atraso cultural, sino que la raíz de la corrupción se encuentra en una combinación del poder económico y político.

El uso ilegítimo del poder y recursos públicos para fines privados, donde “lo privado” a menudo se refiere a grandes grupos, incluidos partidos políticos. Esta concepción de la corrupción permite abarcar a todos aquellos servidores públicos que utilizan su posición no solo para maximizar sus ganancias personales, sino también para dispensar obligaciones para el interés común y otorgar beneficios especiales a grandes monopolios o en favor de algún sector en particular.

La corrupción impulsa la ineficiencia de las instituciones de seguridad pública, con pérdidas económicas y de confianza ciudadana, impunidad, ilegalidad y lesión al Estado de Derecho y agravia los derechos humanos, entre otros.

²⁹⁵ BICCHIERI, Cristina y DUFFY, John, <<Corruption Cycles>> en *Political Studies*, EUA, 1997, XLV, pp. 477-495. <https://www.researchgate.net/publication/4779729_Corruption_Cycles> fecha de consulta [3 de marzo de 2016]

El dinero que entrega el ciudadano al policía corrupto, no es el importe de la infracción cometida, sino más alto al que contempla la ganancia, no sólo del elemento policial, sino de sus jefes, es decir, los precios de éstos eventos son superiores a los que serían si se pagaran las multas penales, la explicación obedece a que hay otras ganancias marginales para el infractor, que también es corrupto si cohecha al policía, por ejemplo, ahorro de tiempo en acudir al depósito de automóviles, días u horas de trabajo no destinadas al pago de multas y a la recuperación del automóvil, e impunidad en cuanto a la situación jurídica del vehículo, por referir algunos.

Ahondando en la “*mordida*”, tiene un costo social creciente en el tiempo. Iniciada la corrupción, el costo de cada acto corrupto será mayor, por ende el ingreso de las personas que aceptan corromper, disminuye al absorber el aumento del precio por corrupción, por ejemplo en cuanto a los impuestos que se pagan al gobierno, para proporcionar el servicio público de seguridad.

En un sistema corrupto como el mexicano, cada quien paga los costos de la corrupción, de acuerdo con Bicchieri-Duffy, y concordamos con ellos, una vez que alguno de los ciudadanos utiliza la corrupción para evadir una infracción se creará una cascada de ella, donde los demás harán lo propio, para no perder y entonces, actuar corruptamente será la estrategia dominante de la entidad. Por ello es necesario crear una instancia anticorrupción policial como la figura del Ombudsman Policial en México.

Es difícil determinar cómo puede acabarse la corrupción, ya que los servidores públicos corruptos, en su lucha por el poder, necesitarán cada vez más dinero y aumentarán el precio de las llamadas “*mordidas*” o “*moches*”, en automático.

Lo anterior no significa que este tipo de corrupción sea irremediable, por lo que un reforzamiento en los sistemas de vigilancia y monitoreo acrecentará la probabilidad de que los corruptos sean detectados. Con la creación de un Ombudsman Policial se pretende desincentivar las intenciones delictivas de los policías corruptos, al tiempo de propugnar por dignificar las condiciones y prestaciones laborales de los policías honrados y eficientes.

Las conductas racionales a las que se refiere esta corriente de pensamiento tienden a maximizar la utilidad personal, dejan de lado el bienestar común, y quizá un radical libre, que podría presentar algunas desviaciones o variables es todo aquello que tenga que ver con los principios morales, éticos, convicciones religiosas, valores familiares o cívicos, entre otros.

Por su parte la “*Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*”,²⁹⁶ señala en su preámbulo la preocupación de la comunidad internacional por las amenazas que la corrupción implica para la estabilidad política y seguridad de las sociedades democráticas, la justicia y el desarrollo sostenible, aunado a sus vinculaciones con la delincuencia organizada.

Dicho instrumento internacional reconoce que la corrupción es un fenómeno transnacional que requiere enfrentarse con la cooperación internacional, sobre todo para detectar las transferencias ilícitas entre países.

Hace suyos los principios del debido proceso penal, civil y administrativo, y requiere la participación de la sociedad civil, organizaciones no gubernamentales y aquellas de base comunitaria. De igual manera tiene presentes los principios de la debida gestión de los asuntos y bienes públicos, igualdad ante la ley y responsabilidad legal.

La Convención encarga a la “*Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal*”, así como a la “*Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito*” las tareas de prevenir y luchar contra la corrupción.

La Convención también reconoce los esfuerzos contra la corrupción realizados por el Consejo de Cooperación Aduanera (también denominado Organización Mundial de Aduanas), el Consejo de Europa, la Liga de los Estados Árabes, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, la Organización de los Estados Americanos,

²⁹⁶ La CONVENCIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA CORRUPCIÓN, fue aprobada por la Asamblea General el 31 de diciembre de 2003, en Nueva York, fue ratificada por el Estado Mexicano el 20 de julio de 2004 y entró en vigor en lo general el 14 de diciembre de 2005.

la Unión Africana y la Unión Europea, tales como la Convención Interamericana contra la Corrupción, aprobada por la Organización de los Estados Americanos el 29 de marzo de 1996, el Convenio relativo a la lucha contra los actos de corrupción en los que estén implicados funcionarios de las Comunidades Europeas o de los Estados Miembros de la Unión Europea, aprobado por el Consejo de la Unión Europea el 26 de mayo de 1997, el Convenio sobre la lucha contra el soborno de los funcionarios públicos extranjeros en las transacciones comerciales internacionales, aprobado por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos el 21 de noviembre de 1997, el Convenio de derecho penal sobre la corrupción, aprobado por el Comité de Ministros del Consejo de Europa el 27 de enero de 1999, el Convenio de derecho civil sobre la corrupción, aprobado por el Comité de Ministros del Consejo de Europa el 4 de noviembre de 1999 y la Convención de la Unión Africana para prevenir y combatir la corrupción, aprobada por los Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Africana el 12 de julio de 2003, así como la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional que entró en vigor en 2003.

Los fines de la Convención son la prevención y combate eficaz de la corrupción, la asistencia técnica en la materia, la recuperación de activos, la rendición de cuentas y debida gestión de los bienes públicos.

Se trata de un instrumento idóneo que sirve para el propósito de la presente tesis doctoral, como referencia obligada en cuanto a definiciones, ámbitos de aplicación, cuestiones de soberanía, medidas preventivas, órganos de prevención de la corrupción, licitaciones públicas, transparencia, eficiencia, selección de titulares de cargos públicos con base en el mérito, la equidad y la aptitud, códigos de conducta para servidores públicos, gestión de la hacienda pública e información pública gubernamental.

En razón de ser aplicable a todos los servidores públicos, tanto del Poder Ejecutivo como del Legislativo y Judicial, en todos los órdenes de gobierno, establece medidas y principios básicos como la independencia del Poder Judicial.

En cuanto al sector privado, previene obligaciones de los Estados para prevenir la corrupción mejorando las normas contables y de auditoría, y de establecer las sanciones correspondientes, además de la participación de la sociedad en materia de transparencia y toma de decisiones, así como prevenciones en materia de blanqueo de dinero.

En materia de penalización de conductas delictivas, se contempla el soborno de funcionarios públicos nacionales, extranjeros y de organizaciones internacionales públicas, el tráfico de influencias, el abuso de funciones, el enriquecimiento ilícito, los sobornos en el sector privado, la malversación o peculado de bienes, el blanqueo de dinero, el encubrimiento, la responsabilidad de las personas jurídicas, la participación en grado de tentativa, entre otras, con sus respectivas subespecies.

La Convención es un referente necesario que otorga lineamientos básicos en temas como la prescripción, tipos de sanciones, y cuestiones tales como el embargo preventivo, la incautación y el decomiso de bienes materia de los delitos tipificados con arreglo a la misma, la protección a denunciantes e indemnizaciones por daños y perjuicios.

La conformación de autoridades especializadas y delimitación de su jurisdicción, la cooperación entre organismos nacionales y con el sector privado, sobre todo en aspectos como el secreto bancario, antecedentes penales, extradición, traslados de personas para cumplir penas, asistencia judicial recíproca, investigaciones conjuntas, recuperación de activos, técnicas especiales de investigación, detección de transferencias producto de delitos, decomiso, capacitación, y asistencia en materia de desarrollo económico.

El mecanismo de aplicación previsto por la Convención es la “*Conferencia de los Estados Parte*”, quien además de expedir el reglamento de la misma, es responsable de concertar las actividades, procedimientos y métodos de trabajo, con miras a lograr los objetivos de la misma.

La sociedad civil también ha propuesto herramientas y ha realizado aportaciones muy relevantes sobre anticorrupción, quizá la de mayor importancia sean las realizadas por la organización no gubernamental “*Transparencia Internacional*”, creada en 1993 y cuya misión primordial es la conciencia global de los efectos nocivos de la corrupción, apoyando las iniciativas de reformas legislativas en la materia y aportando métodos constructivos para esos efectos, en los que participan el sector académico, los medios de comunicación, las asociaciones de profesionistas, entre otros actores de la sociedad civil.

No se trata de una organización que lleve a cabo investigaciones, sino que suma a otras organizaciones locales (más de 80 capítulos nacionales) e internacionales para el fortalecimiento de sistemas de integridad y rendición de cuentas.

Su quehacer no solo se lleva a cabo con instituciones públicas, sino también con el sector privado y organismos internacionales, tales como la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico.

Su método de trabajo colaborativo, es distinto a la asistencia técnica tradicional, cuenta con un Fondo de Alianza para la Transparencia (“*Partnership for Transparency Fund-PTF*”) destinado a organizaciones de la sociedad civil o expertos en la materia a quienes se les apoya con financiamiento para el desarrollo de programas anticorrupción, sin depender de apoyos gubernamentales que podrían comprometer su independencia.

La “*Conferencia Internacional Anticorrupción*” (CIAC) es el mecanismo de dialogo periódico que ha permitido hacer sinergia de muchos de los esfuerzos desde los distintos actores que en ella participan. Destacan por ejemplo su participación para la implementación de la “*Convención de la OCDE para Combatir el Soborno de Funcionarios Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales*”.

Otras estrategias utilizadas por Transparencia Internacional, útiles para nuestra investigación y propuestas, son el “*Pacto de Integridad, sobre no aceptar o realizar*

sobornos entre todas las partes implicadas en los procesos de licitaciones públicas mayores, privatizaciones, y subastas públicas”, o bien, la emisión de “Lineamientos para los bancos privados en contra del lavado de dinero y estándares de integridad para empresas privadas”.

En materia de evaluación, es particularmente relevante el “*Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional*”, el “*Índice de Fuentes de Soborno*” y el monitoreo de la “*Convención de la OCDE contra el Cohecho de los Servidores Públicos Extranjeros* o la *Convención Interamericana contra la Corrupción*” por parte de los gobiernos y el sector privado, la transparencia en licitaciones, privatizaciones y financiamiento electoral.

Instrumentos indispensables en el diseño, implementación y evaluación de instituciones y políticas públicas en materia anticorrupción son el “*Libro de Consulta*” y el “*Sistema de Investigación e Información en Línea sobre Corrupción*” (CORIS), que permite el acceso a información especializada, así como la compilación de mejores prácticas anticorrupción “*Caja de Herramientas para el Control Ciudadano de la Corrupción*” y el “*Informe Global sobre Corrupción Anual*” (*Global Corruption Report-GCR*) que permite conocer las tendencias y evidencias empíricas para hacer frente este flagelo.

Este informe de Transparencia Internacional se publicó por primera vez a fines de 2001 y tiene el propósito de darle a la comunidad global una herramienta importante para incidir y crear conciencia. El informe (GCR) incluye artículos sobre temas claves relacionados a la corrupción, resúmenes de las tendencias internacionales y regionales, y nuevos datos empíricos que, aparte de brindar información acerca de las tendencias globales de corrupción, también ofrecen nuevas perspectivas sobre la contención de la corrupción.

Por lo anteriormente expuesto consideramos que el Ombudsman Policial que proponemos deberá atajar los siguientes problemas en materia de corrupción policial:

a) Las condiciones salariales y prestaciones sociales paupérrimas e indignas que causan que las y los policías resuelvan sus necesidades elementales y las de sus familias, a través de ingresos ilícitos producto de actos corruptos: “*mordidas*”, “*botín de guerra*”, “*pitazos*” a la delincuencia”, “sobornos a cambio de no investigar o aprehender a los delincuentes”, etcétera.

b) Disposiciones legislativas y administrativas que expresamente niegan derechos humanos laborales y sociales: Negar el derecho a la reinstalación no obstante que se compruebe el despido injustificado; negar el derecho a la sindicación policial; negar el pago de salarios caídos cuando obtienen resolución favorable; disposiciones legislativas que establecen horarios laborales que en mucho exceden el máximo permitido, pensiones infamantes, permisividad de asenso sin respeto al escalafón, dispensa de exámenes de control de confianza, permanencia, entre otras.

c) Disposiciones legislativas que promueven la opacidad y los espacios de oportunidad a la corrupción: como las disposiciones de transparencia y acceso a la información que clasifican de confidencial contratos y ordenes arbitrarias, así como autorizar a las corporaciones policiales a contratar servicios, a realizar adquisiciones y arrendamientos sin sujetarse a licitaciones públicas, sino solo mediante adjudicaciones directas bajo el pretexto de poner en riesgo la seguridad pública. Caso concreto del artículo 41 fracción IV, de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público,²⁹⁷ que literalmente dispone:

“Artículo 41. Las dependencias y entidades, bajo su responsabilidad, podrán contratar adquisiciones, arrendamientos y servicios, sin sujetarse al procedimiento de licitación pública, a través de los procedimientos de invitación a cuando menos tres personas o de adjudicación directa, cuando:”

“ ... ”

²⁹⁷ LEY DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS DEL SECTOR PÚBLICO publicada en el Diario Oficial de la Federación del 4 de enero de 2000, última reforma 10 de noviembre de 2014.

“IV. Se realicen con fines exclusivamente militares o para la armada, o su contratación mediante licitación pública ponga en riesgo la seguridad nacional o la seguridad pública, en los términos de las leyes de la materia.”

Bajo el pretexto de “riesgo a la seguridad pública” o “riesgo a la seguridad nacional”, se logra evadir los estándares mínimos indispensables para prever la comisión de actos corruptos en las compras o contrataciones gubernamentales, por lo que estimamos que dicho precepto debiera derogarse o bien reglamentar a detalle, de modo que no sirva para la comisión de actos ilícitos.

d) Corrupción y abuso de poder intrainstitucional como: venta de plazas, “hermandades” para solapar prácticas corruptas y abusos de poder, exigencia de cuotas y pagos a cambio de patrullas, mejores sedes laborales o mejor equipo, “moches” a cambio de un porcentaje de las indemnizaciones que resulten de resoluciones favorables de las áreas de Asuntos Internos, Comisiones de Honor y Justicia, Visitadurías, Contralorías, entre otros.

e) Equipamiento y capacitación, nulo, insuficiente o de mala calidad como: dotar de chalecos antibalas caducados, tener la obligación de pagar la gasolina y reparaciones de las patrullas que utilizan las y los policías para el cumplimiento de sus funciones, tener que comprar las balas, uniformes, y otros equipos necesarios para su desempeño; cursos empalmados con órdenes de trabajo diversas que les impiden asistir o programados en su tiempo destinado al descanso, nulo acondicionamiento físico general y nulo entrenamiento en defensa personal, y uso legítimo de la fuerza y armas de fuego, tiro, y profesionalización en las especialidades que les corresponden, derechos humanos y Sistema de Justicia Penal Acusatorio, por señalar algunos.

f) Valores éticos y cívicos menospreciados: ignorancia de los principios que rigen a la seguridad pública y de los códigos de conducta ética policial, aunado a patrones

contraculturales que se expresan en ideas y frases tales como “*el que no tranza no avanza*”, “*hacen como que me pagan y yo hago como que trabajo*” por citar algunos.

Por lo anterior estimamos de utilidad conocer modelos de Ombudsman Anticorrupción exitosos, para el diseño de un Ombudsman Policial en México.

Los casos seleccionados son los de la “Comisión Independiente contra la Corrupción en Hong Kong” (ICAC), la “Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala” (CICIG), y el del “Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes” designado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para la investigación del caso Ayotzinapa (GIEI), los cuales comentamos en los siguientes incisos, aunque también nos referimos al recientemente creado Sistema Nacional Anticorrupción no obstante que su evaluación aún no es factible considerando que aún falta parte de su implementación, como la postergación de la designación del Fiscal Anticorrupción.

9.5 Comisión Independiente contra la Corrupción en Hong Kong (ICAC)²⁹⁸

El primer ejemplo de Ombudsman Especializado Anticorrupción que analizamos, fue uno de los modelos más exitosos y de mayor impacto: la “*Comisión Independiente Contra la Corrupción*” (ICAC, por sus siglas en inglés) de Hong Kong cuando era un protectorado británico, organización creada en 1974 cuyo único fin fue luchar contra la corrupción.

El caso de Hong Kong es de trascendental importancia para el diseño de un Ombudsman Policial, cuyo principal reto es abatir la corrupción dentro de las instituciones policiales y recuperar la confianza ciudadana en sus policías. ICAC permitió transitar de uno de los lugares con mayor corrupción en el mundo, a otro escenario sin ella.

²⁹⁸ La ICAC no fue el cuerpo anticorrupción más exitoso del mundo, previamente aparecen el Buró de Investigación de Prácticas Corruptas de Singapur (1952) y la Administración Anticorrupción de Malasia (1967).

Bertrand Speville,²⁹⁹ quien fuera titular de la “*Comisión Independiente contra la Corrupción*”, señala que la corrupción amenaza al Estado de Derecho, la democracia y los derechos humanos, socaba la buena gobernanza, la imparcialidad y la justicia social, distorsiona la competitividad, obstaculiza el desarrollo económico, y pone en peligro la estabilidad de las instituciones democráticas, y la base moral de la sociedad, además de que la corrupción se vincula con el crimen organizado, el lavado de activos y el terrorismo, y por si fuera poco, no conoce límites entre naciones.

Según el ICAC, la corrupción aparece cuando hay escasez de servicios y bienes, cuando existen demasiadas prohibiciones y restricciones, también si hay un excesiva presión para obtener dinero por cualquier medio o cuando existe un pérdida de sentido de pertenencia a la comunidad, lo que lleva a que sus miembros dejen de involucrarse en los asuntos que son comunes para todos.

Para esa Comisión también son causales de la corrupción el mal ejemplo de los servidores públicos y privados, y cuando no hay leyes adecuadas para el combate a la corrupción, lo que a su vez conduce a que el riesgo de ser detectado y sancionado sea mínimo.

Sumado a lo anterior la corrupción se presenta cuando existe la creencia generalizada de que la misma es un modo de vida sin efectos dañinos para el conglomerado social y hay una ignorancia común sobre los derechos de los ciudadanos en la obtención de servicios públicos, de modo que surge un excesivo relajamiento por parte de las autoridades en la aplicación de las leyes, pues aumentan los niveles de tolerancia de la corrupción en la mente del público, y poca o nula disposición de parte de la ciudadanía para denunciar los casos de corrupción.

El ICAC inició funciones, con altos índices de corrupción, particularmente en la policía, los servicios tributarios, y el departamento de inmigración, en una época en que la ciudadanía estaba muy familiarizada y habituada a ella.

²⁹⁹ SPEVILLE, Bertrand de, *Superando la Corrupción*, los elementos esenciales para combatirla, Colombia, ed. Planeta, 2012, p. 1-2.

Las acciones implementadas consistieron en educación y vigilancia del Estado, que trajeron como consecuencia la disminución de los niveles de corrupción, e intolerancia de la gente hacia las prácticas corruptas legitimando con ello al gobierno.

Destacamos este modelo de Ombudsman Anticorrupción, porque uno de los principales problemas que tuvo que enfrentar el ICAC, es que la Policía fuera una de las instituciones más corruptas, lo que llevó a la población a creer que todo el gobierno era igual, con la consecuente crisis de legitimidad, por lo que el pueblo salió a manifestarse para exigir se corrigiera el estado de cosas.

Las características originales del ICAC fueron las siguientes:

- La organización del ICAC estuvo a cargo del Poder Legislativo y no del Poder Ejecutivo.
- La Política Anticorrupción solo era responsabilidad del ICAC y no subordinada a ningún otro poder o funcionario público.
- El Comisionado del ICAC tenía el nivel de Secretario o Ministro de Estado y no rendía cuentas al titular del gobierno de manera directa, sino al legislativo.
- Los empleados tenían facultades de realizar investigaciones, perseguir y arrestar a servidores públicos por delitos de corrupción, así como tomar huellas y fotografías de personas detenidas. Constituía delito no colaborar o resistirse al trabajo del personal del ICAC.
- Si bien los nombramientos de empleados son realizados por el Comisionado, sus condiciones laborales no dependen de él, sino que son atribución del titular del Gobierno y son de lo mejor en el servicio público.
- En caso de irregularidades por parte del propio personal del ICAC, el Comisionado puede cesar de sus funciones a los responsables sin mayor trámite.

De conformidad con la “*Ordenanza de Prevención de Sobornos*” del ICAC, las estrategias de sus actividades comprendían:

- Prevención de la corrupción
- Investigar las denuncias de corrupción,
- Educar a la gente sobre los males de la corrupción para ganar su apoyo.

El ICAC involucró a la ciudadanía para que colaboraran en difundir su trabajo, de manera que los propios ciudadanos fueron los vigilantes tanto de los servidores públicos como de los miembros de la ICAC.

Participaron desde las escuelas primarias hasta las fábricas. Las intensas campañas contra la corrupción fueron parte del éxito así como conocer la opinión de la comunidad.

La ICAC fue muy activa en los medios informativos en mensajes anticorrupción, el seguimiento de persecuciones a funcionarios corruptos, así como las sentencias dictadas por delitos de corrupción, lo que generó mucho cuidado por parte de la gente al intentar involucrarse en cualquier corruptela.

La confidencialidad de las denuncias hechas al ICAC por parte de los ciudadanos estuvo garantizada. Cualquier individuo que se presentara a hacer una queja por corrupción quedaba debidamente protegido.

Gracias al ICAC, se generó la convicción de que el gobierno tenía el control en el combate a las prácticas corruptas de muchos funcionarios públicos, esto, a su vez, coadyuvó al restablecimiento de la legitimidad y del liderazgo perdido. El ICAC tenía facultades de investigar y detener a los funcionarios públicos corruptos.

El temor de parte de los servidores públicos corruptos hacia la ICAC llegó a ser muy importante porque el soborno y la extorsión se convirtieron en crímenes con un alto riesgo de detección y castigos severos.

Hoy día la comunidad está mucho más informada sobre los riesgos de la corrupción, junto con los miembros del servicio público, lo que evita que se involucren en actos de este tipo.

Actualmente la ciudadanía hongkonesa tiene un nivel elevado de intolerancia hacia la corrupción y es la principal vigilante de los servidores públicos, lo que ha facilitado la labor de monitoreo dentro del servicio público.

La dimensión política alcanzada por el apoyo ciudadano fue total para su efectividad, pues se trató de una decisión del más alto nivel de gobierno, la cual además iba acompañada del financiamiento presupuestal suficiente, para concientizar a la sociedad, mediante una amplia y costosa campaña publicitaria.

Para el ICAC la autonomía de la acción anticorrupción, implica otorgar credibilidad política a esta lucha, si ésta es percibida como institucionalmente débil o fácilmente influenciada por el exterior, difícilmente contará con el apoyo popular para solucionar la corrupción.

Las autoridades británicas y coloniales estimaron que como la corrupción era uno de los delitos más difíciles de detectar, investigar y probar, el legislativo debía colaborar en su lucha creando leyes más duras; y las autoridades judiciales debían estar preparadas para aplicar las sanciones.

La cooperación de todas las ramas del gobierno fue necesaria, la campaña anticorrupción, requería del apoyo del Jefe del Ejecutivo para lograr la cohesión entre las distintas áreas del gobierno.

Para los diseñadores del ICAC, la idea de la transparencia fue fundamental y congruente con una sociedad democrática, por lo que el titular del ICAC, debía poder responder a los cuestionamientos de la Legislatura permanentemente, desde los que tenían que ver con las funciones internas, hasta los relacionados con la aplicación del financiamiento otorgado;

La participación de la comunidad no se limitó a una actitud pasiva, se le involucró en las tareas de monitoreo y vigilancia de las acciones anticorrupción.

No obstante lo anterior para la Profesora de Ciencias Políticas de la Universidad de Rochester, en Nueva York, Melanie Manion³⁰⁰, la experiencia exitosa implementada por el gobierno en las décadas de los 70's y 80's, si bien sirvió para terminar con más de un siglo de corrupción endémica en Hong Kong, a partir de la década de los 90's se retornó a las prácticas anteriores la cual se vio afectada por la transición del gobierno inglés al gobierno de la República Popular China culminada en 1997, volviendo complejo la verificación y el trabajo del ICAC en la actualidad, en especial si se considera las fuertes inversiones y relaciones políticas dirigidas a Beijín.

El ICAC se creó en respuesta al conocido caso "*Incidente Godber*". Peter Godber miembro de la policía de Hong Kong desde 1952, llegó a ser su titular en 1973, y a quien se le comprobaron actos de corrupción consistentes en aceptar pagos de sus inferiores, quienes a su vez lideraban la corrupción policial de manera colegiada. Una vez enterado de las acusaciones en su contra Godber huyó al Reino Unido con más de cuatro millones de dólares hongkoneses, quedando en absoluta impunidad en razón de que los actos cometidos en la entonces colonia británica no eran delito en la metrópoli.

Atento al análisis realizado por la investigadora Melanie Manion, gracias al procesamiento de otros jefes de policía corruptos, la socialización de los esfuerzos y la educación a largo plazo dieron como resultado la transformación de la cultura de la corrupción, porque el ciudadano otorgó su confianza al gobierno, y comenzó a oponerse a las prácticas corruptas y denunciarlas, en tanto que los funcionarios corruptos incrementaron sus posibilidades de ser descubiertos y sancionados.

³⁰⁰ MANION, Melanie, <<La Experiencia de Hong Kong contra la corrupción. Algunas lecciones importantes>> *Nueva Sociedad, Democracia y Política*, núm. 145 Buenos Aires, Argentina, septiembre-octubre 1996, págs., pp. 1-14, (126-137) visible en la dirección <http://nuso.org/media/articles/downloads/2537_1.pdf> fecha de consulta [9 de abril de 2016].

Aunado a lo anterior hay que señalar que no se encargó a la Policía la lucha anticorrupción, sino que la Comisión, que como ya señalamos fue totalmente independiente, inclusive investigando y sancionando a firmas comerciales privadas por haber ofrecido comisiones a otras compañías no obstante las presiones de la “*Asociación China de Fabricantes*”, para despojar a la ICAC de sus facultades investigadoras.

En síntesis las características más importantes que podemos considerar del ICAC para el Ombudsman Policial, son su autonomía, su capacidad investigadora y de detención, presupuesto significativo para su operación y para campañas en medios masivos de comunicación sobre prevención de la corrupción, secrecía o anonimato de las denuncias ciudadanas y reforma legislativa para elevar las penas de los ilícitos relacionados con la corrupción.

9.6 Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala

El segundo caso exitoso de ombudsman anticorrupción que nos servirá para el desarrollo de la propuesta de un Ombudsman Policial mexicano es el diseñado por las Naciones Unidas para un país hermano y vecino: Guatemala.

Por medio de un Acuerdo suscrito entre el Estado Guatemalteco y la Organización de las Naciones Unidas el 12 de diciembre de 2006, se crea la “*Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala*” (CICIG), la cual obtuvo a su favor la Opinión Consultiva de la Corte de Constitucionalidad de ese país, siendo ratificado el Acuerdo señalado el 1º de agosto de 2007.

El objeto de la CICIG³⁰¹ se divide en tres aspectos:

³⁰¹ COMISIÓN INTERNACIONAL CONTRA LA IMPUNIDAD EN GUATEMALA
<<http://www.cicig.org/index.php?page=mandato>> fecha de consulta [17 de marzo 2016]

“1º. Investigar la existencia de cuerpos ilegales de seguridad y aparatos clandestinos de seguridad que cometen delitos que afectan a los derechos humanos fundamentales de los ciudadanos de Guatemala, e identificar las estructuras de estos grupos ilegales (incluyendo sus vínculos con funcionarios del Estado), actividades, modalidades de operación y fuentes de financiación.”

“2º. Colaborar con el Estado en la desarticulación de los aparatos clandestinos de seguridad y cuerpos ilegales de seguridad y promover la investigación, persecución penal y sanción de los delitos cometidos por sus integrantes;”

“3º Hacer recomendaciones al Estado de Guatemala para la adopción de políticas públicas destinadas a erradicar los aparatos clandestinos y cuerpos ilegales de seguridad y prevenir su reaparición, incluyendo las reformas jurídicas e institucionales necesarias para este fin.”

Por tratarse de un mecanismo internacional su conformación y naturaleza es independiente, está facultado a prestar asistencia técnica al Ministerio Público y a las policías investigadoras, pero también puede adherirse a las denuncias que realicen los órganos del Estado o presentar directamente denuncias de índole administrativo contra los servidores públicos que obstaculicen el trabajo de la Comisión o bien actuar como tercero con interés jurídico en los procedimientos disciplinarios incoados contra las autoridades y cuenta con amplias facultades para salvaguardar la confidencialidad y protección de las personas que contribuyan al cumplimiento de su mandato (testigos, peritos, otros colaboradores).

Con fecha 19 de Marzo del 2009, con el mandato de apoyar y acompañar el trabajo de la CICIG, entró en funciones, por acuerdo del Presidente de la República Álvaro Colom la Comisión Presidencial para el Acompañamiento y Respaldo de la CICIG, integrada por la Directora de la Policía Nacional Civil, el Inspector General de las Fuerzas Armadas, representantes de la Secretaria Privada del Presidente, de la Oficina del Consejo General, la Oficina del Fiscal General así como de la oficina del Defensor Público.

El mandato original de la CICIG, era por dos años, sin embargo se han firmado varios acuerdos de prórroga, bianuales, comprendiendo el último hasta finales del año 2017, con el fin de continuar apoyando al Estado en el desmantelamiento de las organizaciones criminales, combatir la corrupción y la impunidad.

La CIGIC, actualmente está a cargo del Comisionado Iván Velásquez Gómez, fiscal de origen colombiano, y cuenta con una Fiscalía Especial contra la Impunidad, por Convenio de Cooperación Bilateral celebrado por la CICIG y la Oficina del Ministerio Público Guatemalteco del 27 de febrero de 2008, y tiene por objeto investigar conjuntamente con el M.P. los casos de alto impacto para la sociedad guatemalteca, entre los que se encuentran ejecuciones extrajudiciales, malversación, defraudación, homicidio, ingresos ilegales, narcotráfico, corrupción, defraudación aduanera, tráfico de influencias, financiamiento ilícito electoral, defraudación tributaria, delitos contra el medio ambiente, entre otros, destacando el que permitió enjuiciar al ex Presidente Alfonso Portillo, a colaboradores del ex Presidente Oscar Berger Perdomo, a un Ex Secretario de la Presidencia del Gobierno del Presidente Otto Pérez Molina, a asistentes de la Ex Vicepresidenta Roxana Baldetti, a los últimos titulares de la Superintendencia de Administración Tributaria, a los integrantes de la Junta Directiva del Instituto de Seguridad Social, el Ex Viceministro de Energía y Minas, al Ex Presidente del Banco de Guatemala, a Oficiales del Ejército, familiares de altos funcionarios de distintos gobiernos, así como de integrantes de la delincuencia organizada, empresarios corruptos, por mencionar algunos casos.

Además de lo anterior, la CICIG ha realizado diversas propuestas de reformas legislativas en materia de seguridad, justicia penal, delincuencia organizada, amparo, cooperación jurídica internacional, trata y tráfico ilícito de migrantes, corrupción, seguridad privada, entre otras.

De igual manera la Comisión de manera periódica publica Informes de Labores e Informes Temáticos, entre los que se han destacado los de financiamiento ilícito de la política, en especial sobre los candidatos a magistrados de la Corte de

Constitucionalidad de la Suprema Corte de Justicia, sobre la elección del Procurador de Derechos Humanos, sobre los Colegios de Abogados y Notarios, inclusive sobre la Universidad de San Carlos de Guatemala.

Las críticas a la CICIG, tienen que ver con que se arguye que Estados Unidos de América y la Unión Europea operan “trasbambalinas” a la Comisión para garantizar sus intereses económicos y políticos en Guatemala. En México no hemos tenido operaciones anticorrupción de la trascendencia, como las acaecidas en Guatemala.

De especial interés para nuestra propuesta de Ombudsman Policial, es la composición multinacional de sus integrantes, su versatilidad para brindar asistencia técnica, adherirse a denuncias de otros órganos del Estado, presentar denuncias contra las autoridades que obstaculicen su actividad investigadora, o su actuación como tercero interesado en los procedimientos disciplinarios contra autoridades diversas.

9.7 Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes designado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para la investigación del caso Ayotzinapa

El tercer modelo de ombudsman anticorrupción exitoso a considerar para el proyecto de Ombudsman Policial es el diseñado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para la investigación del caso Ayotzinapa: el “*Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes*” (GIEI).

La desaparición forzada de 43 jóvenes estudiantes de la Escuela Normal Rural “Isidro Burgos” de Ayotzinapa, Guerrero, 6 personas ejecutadas extrajudicialmente, 40 heridos, 30 ataques contra personas sobrevivientes, 80 personas que sufrieron persecución y atentados, incluidos choferes, enfermeras, periodistas, civiles, y más de 700 familiares directos de las víctimas y otras violaciones graves a los derechos humanos, todas acaecidas en Iguala, Cocula y Huitzuco, Guerrero los días 26 y 27 de septiembre de 2014, motivaron que el Estado Mexicano, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la organización de la sociedad civil Miguel Agustín Pro Juárez A.C., (Prodh) representando a los familiares de los 43

jóvenes desaparecidos, suscribieran el 12 de noviembre de 2014, un acuerdo para la incorporación de asistencia técnica internacional,

Lo anterior bajo la perspectiva de los derechos humanos en la investigación de la desaparición forzada de las víctimas y en el marco de las medidas cautelares MC/409/14 y de las facultades de monitoreo que la CIDH ejerce sobre la situación de los derechos humanos en la región.

El “*Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes*” (GIEI) estuvo integrado por cinco personas con perfiles específicos para asistir a las autoridades mexicanas en las investigaciones, se trató de Alejandro Valencia Villa (Colombia), Ángela Buitrago (Colombia), Francisco Cox Vial (Chile), Claudia Paz y Paz (Guatemala) y Carlos Martín Beristain (España), cuatro abogados y un médico, todos con amplia experiencia en resolución de casos graves en materia de derechos humanos, de los cuales varios han sido integrantes de las Comisiones de la Verdad en Perú, Paraguay, Ecuador, Guatemala, y son expertos en procuración y administración de justicia.

Las líneas de acción de dicho Grupo Interdisciplinario, se centraron en:

- Planes de búsqueda en vida de las personas desaparecidas,
- Análisis técnico de las líneas de investigación para determinar responsabilidades penales,
- Análisis técnico del Plan de Atención Integral a las Víctimas,
- Asistencia técnica en materia para una legislación especializada en desaparición de personas, entre las principales.

El primer periodo de labores del GIEI, comprendió seis meses, de marzo a septiembre de 2015, fecha en la que emiten su primer informe, y el cual contradice las conclusiones contenidas en el Informe rendido el 27 de enero de 2015, por el entonces Procurador General de la República, Jesús Murillo Karam, y de quien fungía como Jefe de la Agencia de Investigación Criminal, Tomás Zerón de Lucio, el cual concentró 385 declaraciones, reconstrucción de hechos, 487 dictámenes periciales y la

detención de 99 personas, denominado por dichos funcionarios como “Verdad Histórica”.³⁰²

El GIEI encontró tantas inconsistencias, que prácticamente se desvirtuó toda la versión oficial nombrada por el entonces titular de la PGR como “Verdad Histórica”, que en síntesis afirmaba que el 26 de septiembre de 2014, los jóvenes habrían sido detenidos por policías de Iguala, Gro. Para luego ser entregados a miembros de un cártel de narcotraficantes, quienes los habrían asesinado e incinerado en el basurero público del municipio vecino de Cocula. Fueron de tal dimensión los errores y la falsedad del informe mencionado que se puso en duda la competencia de las autoridades mexicanas responsables de la investigación y por supuesto su imparcialidad.

El Primer Informe del GIEI,³⁰³ de septiembre de 2015, considera el nivel de la agresión sufrida, indiscriminada y progresiva, coordinada centralmente y extendida a nueve lugares en distintos momentos, frente a numerosos testigos; también el fuerte contingente policial y el despliegue de agentes de policía por la ciudad, los altos niveles de miedo como consecuencia del control que ejercen los perpetradores en la comunidad, aún meses después de los eventos, frente a estudiantes que no llevaban armas de fuego, que no boicotearon algún acto político, ni atacaron a la población civil, como se llegó a afirmar en la llamada “Versión Histórica” u oficial.

También tomó en cuenta las grabaciones del C-4, como espacio de coordinación de información, donde las fuerzas de seguridad de la Policía Municipal, Estatal y Federal, además del Ejército Mexicano, escucharon de forma continua el desarrollo de los acontecimientos.

³⁰² A mediados del mes de noviembre el ex Procurador General de la República, Jesús Murillo Karam, se lamentó en diferentes entregas realizadas por él al periódico Excélsior, el haber utilizado la frase “Verdad Histórica”, en vez de cronología de los acontecimientos o “Teoría del Caso”.

³⁰³ GRUPO INTERDISCIPLINARIO DE EXPERTOS INDEPENDIENTES, *Informe Ayotzinapa, Investigación Y Primeras Conclusiones de las Desapariciones y Homicidios de los Normalistas de Ayotzinapa, (RESUMEN)*, visible en <<http://www.oas.org/es/cidh/actividades/giei/ResumenEjecutivo-GIEI.pdf>> Fecha de consulta [noviembre de 2015].

Con independencia de que la Policía Municipal fue una de las autoras materiales de los hechos, el GIEI documentó la presencia de agentes de diferentes fuerzas de seguridad y del Ejército que escucharon y observaron directamente los hechos, tal fue el caso de la Policía Federal, la Policía Estatal y el propio Ejército en la caseta de Iguala, la Policía Estatal en el cruce de caminos hacia Huitzuco, la Policía Federal en los hechos frente al Palacio de Justicia, la Policía Ministerial en los eventos de la calle de Juan N. Álvarez, y los de la Colonia Pajaritos, agentes de inteligencia del Ejército en las calles de Galeana y los hechos del Palacio de Justicia, el Hospital Cristina y la Comisaría de Barandilla donde supuestamente habían sido enviados los detenidos, aunado a que el Ejército también resguardó las escenas del crimen en la calle Galeana, y el lugar donde apareció el cuerpo sin vida de uno de los estudiantes que además fue torturado.

El GIEI también demostró el nivel de coordinación y mando central entre 18 patrullas de las policías de Iguala y de Cocula, una de Protección Civil, y otra más de la Policía Estatal que trasladó a un chofer de uno de los autobuses donde se transportaron las víctimas, ello adicionalmente a las declaraciones del Presidente Municipal en el sentido de haberse comunicado durante el desarrollo de los hechos con el Secretario de Seguridad Pública del Estado, la Policía Federal y el Batallón 27º del Ejército Mexicano.

Las hipótesis oficiales sobre la motivación de los hechos, también fueron desvirtuadas por el GIEI. Tanto la que estima a los estudiantes de la escuela normal como base social de movimientos insurgentes; la relativa a la confusión de los autores sobre la identidad de los normalistas; la que sostenía la represalia o castigo contra los normalistas por agravios anteriores en contra del Presidente Municipal; hasta la supuesta infiltración de un grupo de narcotraficantes entre los estudiantes que deseaban tomar la plaza, entre otras.

En cambio, la hipótesis que sostuvo el Grupo Internacional tiene que ver con la ruta de trasiego de heroína, cocaína y dinero del hampa, desde Iguala, Guerrero, a Chicago, Illinois, por medio del transporte foráneo de pasajeros, utilizando los

autobuses para esos efectos, lo que justificaría el alto nivel de violencia indiscriminada y su escalamiento en los distintos momentos de esos días.

El informe del GIEI, evidenció que la PGR no documentó la existencia de cinco autobuses como parte de la escena del crimen, sino solo cuatro, no obstante que ello si consta en las investigaciones iniciales realizadas por la Procuraduría General de Justicia del Estado de Guerrero y en las declaraciones realizadas ante ella por los testigos y otros sobrevivientes. Cuando el Grupo solicitó a la PGR la toma de la declaración del chofer del autobús omitido, la misma se llevó a cabo sin la presencia de los expertos del GIEI, aunado a que no se investigaron los testimonios que señalaron que dicho autobús, en otro momento, fue detenido por la Policía Federal, las contradicciones en cuanto a la ruta del mismo (único que no fue atacado por los perpetradores de los hechos) constituyeron suficientes motivos de extrañamiento. Otro aspecto importante que la PGR no consideró en sus investigaciones, pero que el GIEI si realizó, fue la nula protección a las víctimas y testigos de los hechos por parte, no ya de la Policía Municipal, sino de otras fuerzas de seguridad como la Policía Estatal, Ministerial, Federal y el propio Ejército, que siempre tuvieron conocimiento y no hicieron absolutamente nada.

Igual aconteció, según el Grupo Internacional, respecto de la tardanza en la atención médica a las víctimas y testigos, que ocasionó la muerte de algunos de ellos y que llegó a ser de 1:30 hasta 3 horas, sin contar la negativa de algunos médicos y hospitales, de atender a los heridos y los traslados que en taxis y autos particulares debieron hacer algunos de los testigos para auxiliar a las víctimas, por no recibir el apoyo de ambulancia solicitados a los servicios de emergencia.

También es de resaltar el dato que el GIEI pone de manifiesto, consistente en que la PGR pretende realizar una desconexión entre el ataque realizado por las autoridades, en especial por las policías municipales de Iguala y de Cocula, con los hechos de la desaparición de los normalistas, supuestamente cometida por miembros de la organización criminal Guerreros Unidos. En efecto el Grupo no considera ello

probable, la conexidad es evidente, palpable y por ende las policías debieron tener conocimiento del destino de las víctimas.

El informe del GIEI destaca que el *modus operandi* de la agrupación delincriminal Guerreros Unidos, en la zona y en eventos previos de homicidios, desaparición de personas, crema de cadáveres y fosas, no concuerda con el descrito por la PGR, considerando el número de víctimas en distintos momentos y lugares, su traslado al basurero de Cocula, su interrogatorio, ejecución, crema hasta convertirlos en cenizas, la recolección de las mismas, llenado de bolsas y traslado de ellas hasta un río para que la corriente las diluyera, todo ello implicaría un alto grado de preparación, tiempo para considerar las consecuencias y planear la forma de destruir las evidencias y los cuerpos, así como de recursos técnicos y humanos para ejecutar y coordinarse, condiciones y circunstancias que vuelven improbable que ello hubiese acontecido en la forma y lugar descrito por la PGR.

El Grupo Independiente comparó otros casos donde Guerreros Unidos fue el responsable de ejecuciones y desaparición de personas, señalando que cuando dicho grupo delincriminal utilizó la crema para desaparecer a sus víctimas, siempre quedaron suficientes muestras para su identificación científica y utilizó fosas clandestinas, aunado a las contradicciones numerosas en que incurrían los perpetradores que narran los hechos a la Procuraduría General de la República.

Uno de los aspectos que más polémica causó al GIEI, fue comprobar la imposibilidad de que el basurero de Cocula haya sido utilizado como escenario para destrucción de los cuerpos de las víctimas, ello basado en el dictamen técnico realizado por el experto mundial en incendios, José Torero, de acuerdo a sus conocimientos, experiencia, verificación del terreno y experimentos realizados en la Universidad de Queensland, Australia, sobre tres aspectos:

- Las posibilidades de la crema de las víctimas en el basurero de Cocula bajo las circunstancias y tiempo narradas por los presuntos responsables.
- Analizar el trabajo de recolección de evidencia realizada por los peritos.

- Requerimientos para que los 43 cuerpos fueran quemados en ese lugar y tiempo hasta convertirse en “cenizas”.

Las conclusiones de dicho experto fueron:

- Que no existe ninguna evidencia que apoye la hipótesis de la crema en el basurero.
- Toda la evidencia recolectada, demostró que en ese basurero solo han existido fuegos de pequeñas dimensiones, cuya temporalidad no puede ser definida.
- Que el incendio necesario para alcanzar el objetivo narrado en el informe de la PGR, hubiera ocasionado daños generalizados y visibles a la vegetación y basura del lugar, cuestión que no se aprecia así.
- No hay evidencia que demuestre la existencia de una pira de las dimensiones necesarias para cremar no solo a los 43 cuerpos, sino inclusive solo para uno.
- Tampoco existe evidencia para comprobar que la carga de combustible necesaria estuvo en algún momento disponible en los alrededores.
- Los testimonios de los perpetradores narran eventos que no son posibles para lo que sería un fuego mínimo necesario para quemar los cuerpos de las víctimas.
- Los peritajes de la PGR señalan las limitaciones científicas y técnicas para su investigación por lo que sus conclusiones son en su mayoría erradas, y no emergen de evidencia material y de su posible interpretación.

Por lo anterior el Grupo Internacional recomendó al Estado Mexicano, unificar las investigaciones para no perder la integralidad de la misma, y del correspondiente proceso penal, evitar la pérdida de evidencia para hechos conexos, investigar asimismo las violaciones a derechos humanos y delitos relacionados como los homicidios con disparos a quemarropa, la tortura del joven ejecutado y rostro destrozado, incluidas nuevas autopsias de los cuerpos de los jóvenes ejecutados con la presencia del “*Equipo Argentino de Antropología Forense*”, las tentativas de homicidio, el encubrimiento, obstrucción de la justicia y abuso de autoridad, el uso no adecuado de la fuerza, las lesiones y amenazas a los sobrevivientes, agotar todas las

declaraciones pendientes y diligencias sobre el contenido de las llamadas telefónicas celulares, balística, ADN en ropa y autobuses, investigar el posible traslado de estupefacientes, las denuncias por malos tratos y tortura de los detenidos, replantear los elementos de la investigación del caso.

Asimismo determinar el cumplimiento de las responsabilidades y protocolos de todas las fuerzas de seguridad que conocieron de los hechos, investigar a todos los posibles responsables, capturar a quienes aún están prófugos, investigar el patrimonio de los responsables y la obstrucción de la justicia por parte de otros servidores públicos, mantener los procesos de búsqueda, investigar otros lugares con restos cremados, actualizar los mapas de fosas y de otros casos de desaparecidos en Iguala, incorporar fotografías satelitales y nuevas tomas de mejor calidad y más amplio terreno, que las imágenes borrosas y de mala calidad, proporcionadas por el “*Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia*” (CENAPI) de la PGR.

El GIEI también recomendó al Estado Mexicano, atender integralmente a las víctimas sobrevivientes y a los familiares de todas, consolidar mecanismos de información a los mismos, cumplir los acuerdos de colaboración convenidos con los familiares de los jóvenes desaparecidos y adoptar medidas de protección para ellos.

El Segundo Informe del grupo, publicado el mes de abril de 2016, documentó 17 casos de tortura cometida contra los presuntos responsables, sobre la base de los informes médicos del Gobierno y corroborado en varios casos con entrevistas, el grupo de expertos evidenció nuevos errores en las investigaciones como los de no seguir las líneas de investigación prometedoras y por basarse en las confesiones de los sospechosos obtenidas por tortura, en vez de basar la investigación en la evidencia física.

En efecto, en el estudio realizado por el GIEI, de los dictámenes médicos de lesiones de las personas detenidas y que constan en la AP-001/2015 se hace constar que de los 80 detenidos en ese momento, un 77 por ciento mostraban lesiones y estaban

policontundidos con lesiones traumáticas de distinta intensidad y localización. Lo anterior se basó en la información asentada por los galenos de PGR, Marina y los Centros Federales de Readaptación Social, que describieron de manera deficiente las lesiones mostradas al momento de su análisis, ya que no fueron detalladas de conformidad con la práctica forense y los protocolos de diagnóstico físico y psicológico de tortura como el "*Protocolo de Estambul*" no hubo esquemas corporales de lesiones, registros fotográficos de las mismas, ni tampoco de sus características. El análisis de 17 detenidos, incluidos los de las cinco personas que declararon respecto del basurero de Cocula, y cuyas declaraciones constan en la llamada "Verdad Histórica" de la PGR, igualmente tuvieron lesiones e indicios característicos de tortura.

La tortura y la falta de demostración de que los imputados estuvieron en el lugar de los hechos, ha permitido el otorgamiento de amparos para reponer el proceso pero es probable que se conceda la libertad correspondiente, al comprobarse la obtención de declaraciones por medio de tortura, situación que directamente repercute en los policías investigadores de la Procuraduría General de la República, concretamente de la Agencia de Investigación Criminal, al menos que se les retenga por cuestiones políticas.

Desde el inicio de los trabajos del GIEI, dicho mecanismo solicitó la toma de declaraciones a los miembros del 27º Batallón de Infantería del Ejército Mexicano, que fueron testigos de los hechos sin que hasta la fecha de la presente investigación, ello haya acontecido no obstante que el Grupo Internacional informó su disposición para que las mismas sean rendidas ante la PGR con la presencia del GIEI.

Del Segundo Informe también se desprendieron filtraciones de las declaraciones de los procesados y peor aún, información oficial referida a declaraciones atribuidas a personas recientemente detenidas, cuando en realidad se reservaron el derecho a declarar.

Cabe señalar la muy cuestionable estrategia oficial de desprestigiar a varios miembros del GIEI, con intentos de descalificación e infamias personales, utilizando estigmas

trillados contra defensores de derechos humanos, lo que evidentemente atenta contra la búsqueda de la verdad y la justicia.

La contribución realizada por este mecanismo ha sido invaluable, lamentablemente la corrupción y la impunidad, no ha permitido que se atiendan sus recomendaciones de manera puntual. Sus hallazgos y observaciones fueron tan importantes y contundentes que en el mejor de los casos mostraron la impericia de los investigadores de la PGR y en el peor de los casos su colusión con los perpetradores, y hasta el encubrimiento, con obvias repercusiones internacionales, por ello a instancias del Estado Mexicano ya no se renovó su mandato y fue sustituido por un mecanismo de seguimiento periódico, encabezado directamente por el Presidente de la CIDH que a la fecha de nuestro estudio no ha aportado nada adicional.

Un Ombudsman Policial con el *expertise* e independencia de los integrantes del GIEI sería muy recomendable. Llamamos la atención particularmente sus técnicas investigadoras, su capacidad de análisis, de organización, el razonamiento lógico y jurídico, su experiencia y sus apoyos científicos, así como los estándares internacionales de investigación utilizados para el esclarecimiento de los hechos.

Lamentablemente no hubo voluntad política para atender puntualmente las solicitudes y recomendaciones realizadas por el GIEI, ciertamente se afectaban intereses políticos del más alto nivel, por ello el Ombudsman Policial deberá contar con todo el respaldo del Ejecutivo Federal así como del Poder Legislativo para su encomienda.

9.8 Sistema Nacional Anticorrupción

En el presente apartado abordamos el análisis del recientemente creado Sistema Nacional Anticorrupción cuya evaluación no puede ser exhaustiva en razón de su incipiente operación y debido a que aún no termina de consolidarse, baste recordar que a la fecha de la presente, la designación del Fiscal Anticorrupción se ha pospuesto en reiteradas ocasiones.

Sin embargo si podemos conocer sus antecedentes, el contexto que le dio origen, su marco jurídico, su integración y atribuciones necesarias para el hipotético caso de articulación con el Ombudsman Policial que proponemos en nuestra tesis.

El conjunto de medidas adoptadas para prevenir, detectar y sancionar los actos u omisiones en materia de corrupción, fiscalizar el gasto público, y en su caso, imponer sanciones administrativas y/o penales imputables a los servidores públicos y/o los particulares involucrados, se expresan en las reformas constitucionales³⁰⁴ y legales que crearon el Sistema Nacional Anticorrupción, resultado de las presiones y hartazgo de la sociedad civil así como de la opinión pública internacional, ante las dimensiones del flagelo en nuestro país, pero sobre todo por su casi absoluta impunidad.

La presión internacional fue fundamental para obligar al gobierno mexicano a crear un marco institucional y legal contra la corrupción. En principio influyó la aplicación de la “*Ley contra Prácticas Corruptas en el Extranjero*”, de los Estados Unidos de América, “*Foreign Corrupt Practices Act*”,³⁰⁵ que sanciona los pagos o sobornos, que algunas empresas estadounidenses realizan a empleados de gobiernos extranjeros para obtener contratos y autorizaciones diversas de manera ilícita, incluidas empresas que realicen sobornos en México, y que establezcan domicilio o tengan intereses y operaciones en Estados Unidos.

³⁰⁴ DECRETO, por el que se reforman, adicionan y derogan, diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de combate a la corrupción, publicados en el Diario Oficial de la Federación de 27 de mayo de 2015. Se reforman los artículos 22, párrafo segundo, fracción II; 28, párrafo vigésimo, fracción XII; 41, párrafo segundo, fracción V, Apartado A, en sus párrafos segundo, octavo y décimo; 73, fracciones XXIV y XXIX-H; 74, fracciones II y VI, en sus párrafos segundo, tercero, cuarto y quinto; 76, fracción II; 79, párrafos primero, segundo, actual tercero y sus fracciones I, en sus párrafos segundo, cuarto y quinto, II y IV, primer párrafo, y los actuales párrafos cuarto, quinto y sexto; 104, fracción III; se modifica la denominación del Título Cuarto para quedar "De las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Particulares Vinculados con faltas administrativas graves o hechos de Corrupción, y Patrimonial del Estado"; 109; 113; 114, párrafo tercero; 116, párrafo segundo, fracciones II, en su párrafo sexto y V; 122, Apartado C, BASE PRIMERA, fracción V, incisos c), en su párrafo segundo, e), m) y n) y, BASE QUINTA; se adicionan los artículos 73, con una fracción XXIX-V; 74, con una fracción VIII, pasando la actual VIII a ser IX; 79, con un tercer y cuarto párrafos, recorriéndose los actuales en su orden; 108, con un último párrafo; 116, párrafo segundo, fracción II, con un octavo párrafo, recorriéndose el actual en su orden; 122, Apartado C, BASE PRIMERA, fracción V, inciso c), con un tercer párrafo, recorriéndose el actual en su orden; y se deroga el segundo párrafo de la fracción IV, del actual párrafo tercero del artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

³⁰⁵ THE UNITED STATES DEPARTMENT OF JUSTICE, <<https://www.justice.gov/criminal-fraud/foreign-corrupt-practices-act>> fecha de consulta [28 de julio de 2015].

Las disposiciones de esa ley, son ejecutadas por la Sección de Fraudes de la División Criminal del Departamento de Justicia, el U.S. “*Department of Justice*” y por la “*U.S. Securities and Exchange Commission*”.

También tuvo especial incidencia la implementación de instrumentos internacionales vinculantes para México en temas de corrupción, como la “*Convención de las Naciones Unidas contra Corrupción*”³⁰⁶ conocida como la Convención de Mérida, por haber sido adoptada en Yucatán, la cual entró en vigor el 14 de diciembre de 2005, así como su equivalente de la Organización de Estados Americanos la “*Convención Interamericana contra la Corrupción*”³⁰⁷ adoptada el 29 de marzo de 1996, en Caracas, Venezuela, la cual entró en vigor el 6 de marzo de 1997.

Otro factor de presión al Estado Mexicano, han sido desde hace varios años, los indicadores de corrupción realizados y publicados por Transparencia Internacional y su capítulo mexicano, Transparencia Mexicana,³⁰⁸ que en su “*Índice de Percepción de la Corrupción 2014*” ubicó a nuestro país, en el lugar 103 de 175 países con una puntuación de 35/100, donde el mejor evaluado es Dinamarca con 92 puntos y los más corruptos Corea del Norte y Somalia. A nivel mundial nuestro país está al mismo nivel que Bolivia, Moldavia y Níger, y en Latinoamérica 82 lugares por abajo de Chile y 34 lugares por debajo de Brasil, ocupando la última posición (34/34) de los países que forman parte de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico, (OCDE).

El mismo documento, señala que de los 31 países de América, analizados, México se colocó en el lugar 21 en 2014. En el caso de los países BRIC´s³⁰⁹ + México, nuestro

³⁰⁶ CONVENCIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA CORRUPCIÓN, Resolución 58/4 de la Asamblea General del 31 de octubre de 2003.

³⁰⁷ CONVENCIÓN INTERAMERICANA CONTRA LA CORRUPCIÓN, B-58, Adoptado en Caracas, Venezuela el 29 de marzo de 1996.

³⁰⁸ TRANSPARENCIA MEXICANA, *Índice de la Percepción de la Corrupción 2014, Enfoque para México*, <<http://www.tm.org.mx/ipc2014/>> fecha de consulta: [3 de agosto de 2015].

³⁰⁹ Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica.

país en ese año se percibió en el quinto lugar. Del Grupo de Países Industrializados y Emergentes, G20,³¹⁰ la República Mexicana aparece en el lugar 16 de corrupción. También refiere el informe de Transparencia Mexicana que México está en el lugar 5º de corrupción, respecto de los países “*Next 11*”³¹¹ y en la posición 10 de 12, de los países asociados en el Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP).³¹²

Acontecimientos como los del presunto conflicto de interés en la adquisición de las casas propiedad de la esposa del Presidente de la República y de su Secretario de Hacienda, aunado a las innumerables violaciones graves a los derechos humanos, sobresaliendo los casos de Ayotzinapa, Tlatlaya, Nochixtlán y Tanhuato, así como aquellos de asesinatos de periodistas, el fracaso de la estrategia para combatir la delincuencia organizada, las evasiones de “N” número de delincuentes de diversos penales del país, entre las que destacan las de Joaquín Guzmán Loera, alias el “Chapo Guzmán”, los robos multimillonarios de una decena de Gobernadores, por citar solo algunos ejemplos de corrupción, obligaron al gobierno mexicano a crear “*Sistema Nacional Anticorrupción*” que brevemente comentamos a continuación:

No obstante lo anterior, la creación de una Comisión Nacional Anticorrupción que fuera propuesta durante la campaña electoral del presidente Enrique Peña Nieto, no fue concretada y en su lugar se creó en 2015, el “*Sistema Nacional Anticorrupción*” (SNAC), mediante reforma constitucional al artículo 113, mismo que lo define como:

“...instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades

³¹⁰ El G-20 coordina los trabajos de las reuniones que permanentemente se llevan a cabo entre jefes de Estado, gobernadores de bancos centrales y ministros de finanzas. Se conforma por los siete de los países más industrializados del mundo, Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón y Reino Unido, (G-7), más Rusia (G-8), y once países de reciente industrialización, Arabia Saudí, Australia, India, Sudáfrica, Turquía, Argentina, Brasil, México, Corea del Sur, China e Indonesia, además de la Unión Europea como bloque económico y España como un invitado permanente

³¹¹ Clasificación realizada por el Banco de inversiones *Goldman Sachs* para denominar a los once países del mundo con economías prometedoras para la inversión y para un futuro crecimiento económico y que son: Bangladesh, Corea del Sur, Egipto, Filipinas, Indonesia, Irán, México, Nigeria, Pakistán, Turquía y Vietnam.

³¹² Suscrito por México y 11 países más Estados Unidos de América, Japón, Australia, Nueva Zelanda, Malasia, Brunei, Singapur, Vietnam, Canadá, Perú, Chile el 3 de febrero de 2016, sin embargo el 23 de enero de 2017, el Titular del Ejecutivo de E.U.A., Donald Trump, firmó una Orden Ejecutiva mediante la cual su país se retira del acuerdo.

administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos.”

En razón de lo anterior, el propio artículo 113 prevé literalmente, como bases mínimas, las siguientes:

“I. El Sistema contará con un Comité Coordinador que estará integrado por los titulares de la Auditoría Superior de la Federación; de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción; de la Secretaría del Ejecutivo Federal responsable del control interno; por el presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; el presidente del organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución; así como por un representante del Consejo de la Judicatura Federal y otro del Comité de Participación Ciudadana;”

“II. El Comité de Participación Ciudadana del Sistema deberá integrarse por cinco ciudadanos que se hayan destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción y serán designados en los términos que establezca la ley, y”

“III. Corresponderá al Comité Coordinador del Sistema, en los términos que determine la Ley:”

“a) El establecimiento de mecanismos de coordinación con los sistemas locales;”

“b) El diseño y promoción de políticas integrales en materia de fiscalización y control de recursos públicos, de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, en especial sobre las causas que los generan;”

“c) *La determinación de los mecanismos de suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que sobre estas materias generen las instituciones competentes de los órdenes de gobierno;*”

“d) *El establecimiento de bases y principios para la efectiva coordinación de las autoridades de los órdenes de gobierno en materia de fiscalización y control de los recursos públicos;*”

“e) *La elaboración de un informe anual que contenga los avances y resultados del ejercicio de sus funciones y de la aplicación de políticas y programas en la materia.*”

Dicho precepto constitucional, establece que el “*Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción*” emitirá recomendaciones no vinculantes a las autoridades, para prevenir hechos corruptos y mejorar su desempeño, también contempla la creación de “*Sistemas Locales Anticorrupción*”, con “*Tribunales de Justicia Administrativa Local*” y “*Fiscalías Locales Anticorrupción*”.

Otros artículos constitucionales reformados para armonizarlos con el contenido del 113, fueron:

- Extinción de dominio, para casos de enriquecimiento ilícito, (art.22).
- Designación de los titulares de los órganos internos de control por mayoría calificada, por parte de la Cámara de Diputados, de las dependencias federales y de aquellos con autonomía reconocida en la propia Constitución y ejerzan recursos federales, (arts. 28, 41 y 74).
- Otorgar facultades del Congreso de la Unión para expedir la Ley que regule al SNAC, la ley de responsabilidades administrativas que corresponda y dotar al Tribunal Federal de Justicia Administrativa de las atribuciones sancionadoras no solo contra servidores públicos, sino también contra los particulares que hubieren participado en los hechos corruptos, (art. 73), todo lo cual ya se realizó.

- Ampliación para llevar a cabo la cuenta pública del ejercicio fiscal del año anterior por parte de la Auditoría Superior de la Federación “ASF”, (art. 74).
- Ratificación del Senado de la República de los nombramientos del Ejecutivo Federal de los Secretarios de Estado, en caso de que éste opte por un gobierno de coalición, con excepción de los titulares de los ramos de Defensa Nacional y Marina; del Secretario responsable del control interno del Ejecutivo Federal; del Secretario de Relaciones; de los embajadores generales; de los empleados superiores del ramo de Relaciones; de los integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía, competencia económica, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, (art. 76).
- Facultades para la Auditoría Superior de la Federación, para demandar ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa la imposición de las sanciones a servidores públicos federales, de los estados, municipios, Ciudad de México y sus demarcaciones territoriales, y las sanciones a los particulares que intervengan en actos vinculados con faltas administrativas graves y denunciar los hechos u omisiones que pudieran ser constitutivos de delito ante la “*Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción*”, (art. 79 y 109).
- Se sustituye la denominación de tribunales de lo contencioso administrativo por tribunales de justicia administrativa a fin de incluir no solo las acciones y responsabilidades administrativas en contra del Estado sino también contra los particulares involucrados en actos de corrupción. (art. 104).
- La denominación del Título Cuarto Constitucional, cambia a “*De las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Particulares Vinculados con faltas administrativas graves o hechos de Corrupción, y Patrimonial del Estado*”.
- Entre las sanciones económicas y administrativas a servidores públicos y particulares por hechos corruptos, que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, puede imponer, están entre otras, la inhabilitación para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, el resarcimiento de los daños y perjuicios ocasionados a la Hacienda Pública o a los entes públicos federales, locales o municipales, sanciones a las personas morales cuando los actos sean realizados por personas físicas que actúen a nombre o representación

de la persona moral y en beneficio de ella, la suspensión de actividades, la disolución o intervención de la sociedad respectiva, siempre que la sociedad obtenga un beneficio económico y se acredite participación de sus órganos de administración, de vigilancia o de sus socios, o en aquellos casos que se advierta que la sociedad es utilizada de manera sistemática para vincularse con faltas administrativas graves, entre otros, (art. 109).

- Posibilidad de que la ley reglamentaria establezca los supuestos y procedimientos para impugnar la clasificación de las faltas administrativas como no graves, que realicen los órganos internos de control, (art. 109).
- La prescripción no menor a 7 años de las responsabilidades administrativas graves, (art. 114).
- Se eliminan como principios de fiscalización el de posterioridad y anualidad, y solo permanecen los de legalidad, imparcialidad y confiabilidad, (art.116).
- También se prevé que los órganos fiscalizadores de los estados también realicen la función de fiscalización a municipios y que todos los informes de auditoría sean de carácter público, (art.116).
- Por cuanto se refiere a la Ciudad de México, el artículo 122 fue armonizado con las mismas obligaciones y disposiciones equivalentes para todas las entidades federativas.

El 18 de julio de 2016, se publicaron las leyes reglamentarias, las cuales recogieron algunos aspectos de la iniciativa ciudadana, apoyada por 630 mil personas que la suscribieron denominada “*Proyecto 3 de 3*”, para impulsar las obligaciones de que los empleados de gobierno presenten 3 declaraciones consistentes en situación patrimonial, fiscal y de conflicto de intereses, lo cual finalmente quedó plasmado en la Ley General de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en la Ley del Sistema Nacional Anticorrupción, en la Ley Federal de Fiscalización y Rendición de Cuentas, en la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en el Código Penal Federal y en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

La Ley del Sistema Nacional Anticorrupción establece las bases de coordinación entre el Instituto Nacional de Acceso a la Información, la Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, la Auditoría Superior de la Federación, el Consejo de la Judicatura Federal, la Secretaría de la Función Pública y el Comité de Participación Ciudadana, los que funcionarán, como lo establece la Constitución.

El Sistema Nacional se integra por los integrantes del Comité Coordinador, el Comité de Participación Ciudadana, el Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización (responsable de la auditoría, control, vigilancia y fiscalización del gasto público), y los representantes de los Sistemas Locales.

El Comité Coordinador es responsable de establecer mecanismos de coordinación entre los integrantes del Sistema Nacional y tendrá bajo su encargo el diseño, promoción y evaluación de políticas públicas de combate a la corrupción y está integrado por un representante del Comité de Participación Ciudadana, quien lo presidirá, el titular de la Auditoría Superior de la Federación, el titular de la Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción, el titular de la Secretaría de la Función Pública, un representante del Consejo de la Judicatura Federal, el Presidente del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, y el Presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

Se prevé además el funcionamiento de una Secretaría Técnica (entidad paraestatal) que conjuntamente con el Comité Coordinador, conforma la Comisión Ejecutiva.

El Secretario Técnico recaba información de los miembros del Comité Coordinador, de las entidades de fiscalización superior y de los Órganos internos de control de los Entes públicos para integrar el informe anual y los proyectos de recomendaciones, las cuales se harán del conocimiento de las autoridades a las que se dirigen, quienes podrán solicitar aclaraciones y precisiones.

La Ley Federal de Fiscalización y Rendición de Cuentas, amplía las facultades de la Auditoría Superior de la Federación, la oportunidad de sus informes y los alcances de sujetos y objetos materia de las revisiones y controles. Anteriormente los informes de la cuenta pública de dicho ente de auditoría se emitían con dos años de retraso, pero a partir de las reformas las auditorías se llevarán a cabo en tiempo real a fin de investigar las faltas administrativas graves y los hechos de corrupción, de manera inmediata.

La Auditoría Superior de la Federación, deberá realizar informes trimestrales de cómo se gastan los recursos federales y ya no de manera anual como anteriormente se realizaba y podrá fiscalizar las aportaciones federales directamente, inclusive la aplicación de las fórmulas de distribución a las entidades federativas, para estar de conformidad con lo establecido por la Ley de Coordinación Fiscal.

La Ley General de Responsabilidades Administrativas de Servidores Públicos, deroga a la anterior del ámbito federal, y establece los deberes y obligaciones de los servidores públicos y las sanciones aplicables a estos y a los particulares involucrados en los actos de corrupción, aplicables a los tres órdenes de gobierno: Federal, Estatal y Municipal.

La Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, como su nombre lo indica, prevé el nuevo órgano jurisdiccional responsable de juzgar y en su caso sancionar los actos de corrupción de naturaleza administrativa, cometidos tanto por servidores públicos como por particulares, por lo que se deroga la anterior Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Se reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para volver a incluir a la Secretaría de la Función Pública, como parte de la Administración Pública Centralizada y que desde 2012, se había eliminado de dicho precepto legal, para ser sustituida por lo que iba a ser una Comisión Nacional Anticorrupción que, finalmente nunca fue creada.

También se reformó el Código Penal Federal, para tipificar adecuadamente los delitos de corrupción, a fin de castigar los casos de enriquecimiento ilícito de los servidores públicos que, durante el tiempo de su encargo, adquieran bienes cuya procedencia no puedan justificar.

En cuanto a las reformas a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República son relativas a las atribuciones de la Fiscalía Especial de Combate a la Corrupción y los requisitos de su titular. Cabe aclarar que la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas de 2012 se abroga a partir del 19 de julio de 2017.

Del análisis referido se desprenden las cuestiones siguientes que en nuestra opinión representan serias deficiencias e incongruencias, que se traducen en impunidad:

- El Comité Coordinador hace las veces de un Ombudsman Especializado en Anticorrupción, en el que aparentemente las solicitudes de información a los entes públicos son equivalentes a una investigación de gabinete, sin embargo eso no es explícito en la ley, por tanto podría resultar que se trate solo de un mecanismo compilador e integrador de información en razón de que la responsabilidad directa de investigar “in situ” subsiste en los Órganos Internos de Control.
- En toda la reforma, no se estableció la posibilidad de acusar al Presidente de la República por actos de corrupción o conflictos de interés, de conformidad con el artículo 108 constitucional solo puede ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común, falta que esperemos sea corregida, máxime si considera los múltiples señalamientos de corrupción a los titulares del Ejecutivo Federal en la historia de nuestro país y que la tendencia mundial es precisamente no tolerar la corrupción por más alto el nivel que ostente el servidor público, como aconteció en modelos anticorrupción modernos como el Guatemalteco (CICIG), donde se procesó y condenó a prisión a ex presidentes y de manera similar el caso brasileño en el cual se destituyó a Dilma Rousseff, o los de E.U.A. (impeachment) por obstrucción de la justicia contra Richard Nixon en 1974, Bill Clinton en 1998 y muy probablemente contra

Donald Trump por intentar detener la investigación contra su gobierno por relaciones peligrosas con Rusia.

- El Poder Legislativo no permitió que la Ley General de Responsabilidades de los Servidores Públicos, incorporara los campos de las tres declaraciones propuestos por la sociedad civil y únicamente estableció que el Consejo Nacional para la Ética Pública y/o el Comité Coordinador definirá los campos de cada una de las declaraciones.
- El Presidente de la República vetó la parte de la Ley General de Responsabilidades de los Servidores Públicos relativa a que las personas físicas que reciben dinero del Estado, también deban presentar las declaraciones patrimonial, de intereses y fiscal. Los instrumentos jurídicos anticorrupción de nuestro principal socio comercial Estados Unidos de América y también de la Unión Europea cuentan con figuras equivalentes, este veto también va contra la tendencia mundial anticorrupción.
- Las recomendaciones del Comité Coordinador no son vinculantes a los entes públicos, serán públicas y de carácter institucional y estarán enfocadas al fortalecimiento de los procesos, mecanismos, organización, normas, así como acciones u omisiones que deriven del informe anual que presente el Comité Coordinador, deberán recibir respuesta fundada y motivada por parte de las autoridades a las que se dirijan, en un término que no exceda los quince días a partir de su recepción, tanto en los casos en que se acepten así como en los que se rechacen e informar las acciones que se adopten para su cumplimiento.
- Los regímenes disciplinarios de las instituciones de seguridad pública en todo el país, no son independientes, sino que forman parte de la estructura orgánica de las propias dependencias, lo que pone en duda su imparcialidad, por lo regular las leyes o reglamentos internos de las corporaciones policiales encargan la investigación a las áreas de Asuntos Internos o Visitadurías y previo trámite del procedimiento correspondiente, las Comisiones de Honor y Justicia y/o los Consejos Desarrollo Policial, imponen las sanciones correspondientes.

Es el caso que ninguna de estas instancias, las cuales forman parte del régimen disciplinario previsto en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública³¹³ y que también se regulan en las leyes orgánicas o reglamentos de las instituciones policiales, fue considerada para formar parte del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción.

De la misma manera, la Ley General de Responsabilidades Administrativas, uno de los elementos fundamentales del Sistema Nacional Anticorrupción, omitió considerar a las áreas de Asuntos Internos, a los Consejos de Desarrollo Policial o a las Comisiones de Honor y Justicia de las instituciones policiales como autoridades investigadoras, substanciadoras y resolutoras.

Por último, al crearse el Sistema Nacional Anticorrupción, tampoco se consideró que el presidente del Comité Coordinador fuera invitado permanente ante el Consejo Nacional de Seguridad Pública.

Por último cabe señalar que si bien es cierto que la fuerza de las recomendaciones de los Ombudsmen en todo el mundo, incluida la CNDH, es moral y se basa en la presión política para que las autoridades reparen las violaciones a los derechos humanos, también es real que los mecanismos más avanzados anticorrupción, al modelo originario escandinavo del siglo XIX, sino que como hemos visto se han reinventado y entre otras cosas se caracterizan por tener facultades para denunciar ante los órganos jurisdiccionales el abuso de poder, las violaciones a los derechos humanos y los actos corruptos con independencia de que sus recomendaciones no sean aceptadas y cumplidas en un plazo perentorio. Como se apreció en este mismo capítulo Ombudsman Anticorrupción más modernos como el caso del hongkonés (ICAC) inclusive cuentan con posibilidad de aprehender a los presuntos responsables.

³¹³ El régimen disciplinario se encuentra previsto en los artículos 99 al 105, relacionados con los artículos 135 y 137 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

CAPÍTULO X

LA DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS POLICIALES

10.1 Derechos Humanos y Deberes de los Policías

Los policías, tienen los mismos derechos humanos y garantías individuales que establece la Constitución y los Tratados Internacionales ratificados por México para todas las personas, por ende ninguna medida administrativa, jurídica o política debe atentar contra el derecho fundamental al libre desarrollo de su personalidad, que nuestra Máximo Tribunal ha definido de la siguiente manera³¹⁴:

“De la dignidad humana, como derecho fundamental superior reconocido por el orden jurídico mexicano, deriva, entre otros derechos personalísimos, el de todo individuo a elegir en forma libre y autónoma su proyecto de vida. Así, acorde a la doctrina y jurisprudencia comparadas, tal derecho es el reconocimiento del Estado sobre la facultad natural de toda persona a ser individualmente como quiere ser, sin coacción ni controles injustificados, con el fin de cumplir las metas u objetivos que se ha fijado, de acuerdo con sus valores, ideas, expectativas, gustos, etcétera. Por tanto, el libre desarrollo de la personalidad comprende, entre otras expresiones, la libertad de contraer matrimonio o no hacerlo; de procrear hijos y cuántos, o bien, decidir no tenerlos; de escoger su apariencia personal; su profesión o actividad laboral, así como la libre opción sexual, en tanto que todos estos aspectos son parte de la forma en que una persona desea proyectarse y vivir su vida y que, por tanto, sólo a ella corresponde decidir autónomamente.”

Considerando la interdependencia de los derechos humanos, si alguna prerrogativa fundamental relacionada con el salario remunerador u otras prestaciones y derechos laborales les son soslayadas a las y los policías, evidentemente se atenta contra su

³¹⁴ No. Registro 165822, Tesis Aislada, Materia: Civil, Constitucional, Novena Época, Instancia Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX, diciembre de 2009, Tesis P. LXVI/2009, página 7. DERECHO AL LIBRE DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD. ASPECTOS QUE COMPRENDE.

proyecto de vida y contra la calidad de la seguridad pública, además de propiciar corrupción y por ende impunidad.

Es absurdo que no se otorguen todos los derechos humanos a las y los policías; por la importancia de la función policial en el servicio que presta a la sociedad, por el permanente riesgo a la vida de las y los policías, por la responsabilidad de usar la fuerza legítima del Estado misma que se encuentra delegada en ellos a fin de mantener el orden público.³¹⁵

Las y los policías protegen la vida y la integridad de las personas, sus familias y su patrimonio, salvaguardan el orden público y la convivencia pacífica, por ello son por antonomasia defensores de derechos humanos, sin embargo los derechos humanos laborales, sus salarios, prestaciones y condiciones de trabajo son a menudo denigrantes, inhumanas, insuficientes, no obstante se les exige garantizar la seguridad pública como si las precondicionantes esenciales para ello, realmente estuvieran dadas.

Si la seguridad pública y el servicio que prestan los policías mexicanos a la comunidad no corresponde a la calidad y estándares internacionales de la materia, mucho tiene que ver la violación de sus propios derechos humanos.

Paupérrimos salarios a la base policial, jornadas laborales de 24 horas continuas o mayores, nulatorio derecho a la sindicación así como a la reinstalación o al pago de salarios caídos cuando por resolución judicial se acredita que fueron despedidos injustificadamente, dotación de equipo caducado, obligación de pagar sus uniformes,

³¹⁵ DELGADO Mallarino, Víctor Alberto, <<Policía, Derechos Humanos y Libertades Individuales>> en *Revista Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, Costa Rica, pp. 100-103 visible en <<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/iidh/cont/17/dtr/dtr4.pdf>> fecha de consulta [23 de marzo 2016]., Dicho autor considera que el orden público es el “conjunto de normas que se imponen para la vida en sociedad, en busca de armonía y bienestar de la colectividad.” Desde el punto de vista político señala que el orden público puede entenderse como “el normal funcionamiento de las instituciones legítimas, el ejercicio normal de las libertades públicas y la operancia de los fines sociales del Estado. Según este autor, desde el ámbito del Derecho Constitucional, es la situación donde impera la paz pública, el sosiego y normal desarrollo de las actividades de un país, dentro del programa común escogido por el pueblo. Esta es la razón para que se hable de orden interno y externo.”

las reparaciones y gasolina de vehículos, municiones y balas, equipos de radiocomunicación y servicios de mensajería y hasta internet, mínimo entrenamiento y acondicionamiento físico, deficiente capacitación y profesionalización en derechos humanos, inexistencia de un marco jurídico sobre uso de la fuerza legítima y armas de fuego, nula preparación para el Sistema de Justicia Penal Acusatorio, corrupción intrainstitucional, dispensas al escalafón y a los exámenes de control de confianza por nepotismo, pensiones por montos ridículos, acceso a servicios privados de atención médica de mediana calidad, raciones de comida que no cumplen con los requerimientos nutricionales óptimos para su trabajo, por citar algunas de las violaciones a sus derechos humanos más frecuentes. Sin duda que lo anterior incide en la calidad de la seguridad pública que prestan, y fomenta una contracultura de corrupción con la ciudadanía y la delincuencia, para compensar los bajos ingresos, satisfacer sus necesidades y enfrentar las condiciones señaladas.

En razón de lo anterior proponemos la creación de un Ombudsman Policial, que proteja los derechos humanos de las y los policías, recomiende al Estado las acciones necesarias para resolver la problemática señalada, participe en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas que al respecto se implementen, promueva una cultura de ética policial, protección de los derechos humanos de la comunidad, reivindique la función policial, recupere el respeto y confianza ciudadana, y sienta las bases para el combate eficaz del crimen, donde no tenga cabida la impunidad por actos u omisiones policiales.

Conviene recordar que los *“Principios Básicos de las Naciones Unidas sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley”*, establecen en sus considerandos que:

“...la labor de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley constituye un servicio social de gran importancia y, en consecuencia, es preciso mantener y, siempre que sea necesario, mejorar las condiciones de trabajo y la situación de estos funcionarios.”

Así como que:

“...la amenaza a la vida y a la seguridad de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley debe considerarse como una amenaza a la estabilidad de toda la sociedad. “

Con antelación señalamos que si bien es cierto que el artículo 89 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública refiere que *“la remuneración de los integrantes de las Instituciones Policiales será acorde con la calidad y riesgo de las funciones en sus rangos y puestos respectivos, así como en las misiones que cumplan, las cuales no podrán ser disminuidas durante el ejercicio de su encargo y deberán garantizar un sistema de retiro digno, así como que se establecerán sistemas de seguros para los familiares de los policías, que contemplen el fallecimiento y la incapacidad total o permanente acaecida en el cumplimiento de sus funciones, y que la Federación, las entidades federativas y los municipios deberán promover en el ámbito de sus competencias respectivas, las adecuaciones legales y presupuestarias respectivas, en los diferentes ámbitos de competencia”*, la realidad es que dicho precepto se cumple deficientemente.

Los salarios de los policías en todo el país, varían según el rango, nivel de riesgo, bonos, función: tránsito, preventiva, investigadora, de inteligencia, científica, operaciones especiales, custodia, guarda, y si se trata de policía municipal, estatal, federal o comunitaria.

Sin embargo la mayor parte de los policías del país, ganan poco más del salario mínimo, lo que no corresponde a la responsabilidad de sus tareas, riesgo y necesidades de sus familias.

Es complejo entender las asimetrías entre los distintos tipos de policías que existen en México y sus percepciones, el abanico comprende desde la figura de los topiles y policías comunitarios, en pueblos con población rural e indígena que trabajan, según

sus usos y costumbres, hasta aquellos de élite de la federación, estados y municipios importantes de la República.

Para comprender esas diferencias, debemos partir de considerar que el salario mínimo general vigente en México, a partir del 1º de enero de 2016, según la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos,³¹⁶ es de \$80.04 (ochenta pesos con cuatro centavos) diarios, es decir \$560.28 (quinientos once pesos) a la semana o \$2,401.2 (dos mil cuatrocientos un pesos veinte centavos) al mes.

Ahora bien, si comparamos el monto del salario mínimo señalado en el párrafo anterior, con las percepciones de la mayor parte de los policías, podemos comprender porque gran parte de la corrupción policial, se origina en la necesidad de compensar la deficiencia salarial con ingresos ilícitos y por qué la calidad de la seguridad pública es deficiente, al igual que las tareas de prevención, investigación y en consecuencia el papel del policía en el Sistema de Justicia Penal.

En efecto, en nuestro país la mayoría de los policías son municipales y sus sueldos oscilan entre \$4,000.⁰⁰ y \$9,000.⁰⁰³¹⁷ moneda nacional; Los policías estatales de los niveles básicos tienen ingresos promedio de \$12,000.⁰⁰ y \$19,000.⁰⁰, en tanto que sus mandos, por ejemplo un Comandante Región (R-1) en el Estado de México, gana mensualmente 22 mil 488 pesos, en esta categoría están unas diez entidades como Aguascalientes, donde un comandante gana 25 mil 622 pesos, en Campeche un Director tiene un sueldo de 28 mil pesos y un Primer Comandante en Coahuila gana de 37 mil pesos; Por lo que se refiere a los policías federales, cuya mayoría pertenece a escalas básicas, tiene ingresos entre \$12,000.⁰⁰ y \$24,000.⁰⁰. En el otro extremo

³¹⁶COMISION NACIONAL DE SALARIOS MÍNIMOS, <http://www.conasami.gob.mx/pdf/tabla_salarios_minimos/2016/01_01_2016.pdf> fecha de consulta [27 de julio de 2016].

³¹⁷ ALONSO, Rodrigo, <<¿Cuánto ganan los policías municipales en Edomex?>>, en *El Universal Estado de México*, México, 3 de octubre de 2011, visible <<http://www.eluniversaledomex.mx/otros/nota22694.html>> fecha de consulta [3 de agosto de 2016], donde se señala que los ingresos de los policías municipales del Estado de México: Atizapán de Zaragoza \$6,405.²², Chalco \$6,426.⁹⁵, Chicoloapan \$7,327.⁴³, Cuautitlán Izcalli \$6,584 4, Ecatepec \$9,030.⁴⁶, Huixquilucan \$6,596.84, Ixtlahuaca \$7,617.83, Lerma \$6,450.27, Metepec \$6,755.⁴², Nezahualcóyotl \$7,012.¹⁷, Nicolás Romero \$5,631.⁷⁰ 25, Tecámac \$6,128.³⁴, Texcoco \$8,857.⁷⁶, Tultitlán \$6,001.⁰⁵, Valle de Chalco \$6,105.56, Zumpango \$6,038.⁵⁹, Chimalhuacán \$4,956.⁰⁰, La Paz \$4,030, Naucalpan \$5,924.⁰⁷, Tenancingo \$6,920.⁹⁶.

tenemos que los más altos mandos, una minoría, de élite, puede llegar a tener ingresos de hasta \$200,000.00 (Comisario General) más bonos, en cuyo caso puede tener un sueldo de hasta \$265,000.00 pesos, este supuesto, tampoco se justifica, se trata de las asimetrías que habrá de corregir igualmente.

No obstante lo anterior, la media nacional equivale a 9 mil 250 pesos, es decir \$308,00 pesos al día, que se traducen en \$4,625.⁰⁰ por quincena, lo cual evidentemente no les permite cubrir las necesidades básicas de una familia, por lo que el riesgo a completar su ingreso mediante otros trabajos o incluso a través de actos de corrupción es elevado.

Es evidente que el derecho humano a un salario remunerador no se cumple para la mayor parte de los policías en México, y ello obviamente repercute en el pago de jornadas u horas extraordinarias, y otras prestaciones sociales que la ley establece como vacaciones, días de descanso, servicios médicos y seguridad social, ahorro para el retiro, créditos para vivienda, guarderías, becas para sus hijos y seguros educativos, rehabilitación física y psicológica para ellos y sus familiares en caso de fallecer en el cumplimiento del deber, entre otras, sin considerar que en múltiples ocasiones uno u otra de estas percepciones le es negada, limitada o condicionada a contraprestaciones ilegales o entregada pero con montos ínfimos o violatorios de los parámetros jurídicos.

El respeto y la consideración de la comunidad a la que sirven, es otro de los derechos humanos de los policías, pues ello fomenta la armonía, la convivencia y las actitudes que fortalecen el clima laboral, los valores y deberes de servir y proteger a la misma comunidad.

El derecho humano a un Servicio Policial de Carrera, basado en los méritos laborales y en la capacitación inicial y continua, es un ideal que no termina de concretarse, ya que el Servicio de Carrera Policial que actualmente funciona, al tenor de la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Pública, se viola con frecuencia en razón de las excepciones, en favor de personas que sin los perfiles de puestos requeridos son

dispensados y designados en altos puestos policiales, aún y cuando no cuentan con las destrezas, habilidades y conocimientos teóricos, prácticos, así como la experiencia comprobada para el desempeño de responsabilidades sensibles y de alto impacto social³¹⁸ como para funciones operativas de investigación de lavado de dinero, análisis de redes de narco, trata y tráfico de armas, gestión en secuestro, combate a la extorsión, terrorismo, desaparición forzada de personas, erradicación de la tortura y ejecuciones arbitrarias, entre otros, menos aún para implementar protocolos de prevención y atención por tipo y características de la víctima.

Persisten las prácticas de asignación de plazas, por venta de ellas, “*amiguismo*”, y la improvisación de cuadros operativos y de mando. No se respeta el escalafón, la profesionalización y menos los méritos en el cumplimiento del deber.

Los policías tienen el derecho humano a equipo y uniformes reglamentarios sin costo alguno, de calidad y acorde con las funciones que realicen. Sin embargo, en múltiples casos los recursos asignados a la Federación, Estados y Municipios, no se reflejan en mejores equipos y por el contrario, es frecuente que los policías tengan que pagar las balas de sus armas, la gasolina y composturas de sus vehículos, que los chalecos antibalas no sean suficientes o que se les entreguen como nuevos cuando en realidad se encuentran caducados, que la dotación de uniformes, cascos y zapatos se atrase por años o no sean de las tallas de cada uno de los elementos, que no se les proporcione de radios, cámaras, esposas, fornituras y otros insumos indispensables para su trabajo.

³¹⁸ ACUERDO 06/XXXVIII/15 DEL CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA: *Perfil Homologado de un Titular de una Institución de Seguridad Pública para su designación y/o nombramiento en las entidades federativas y municipios* y ACUERDO 07/XXXVIII/15 DEL CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA, por el cual se establece el *Procedimiento para la incorporación de nuevos titulares de las instituciones de Seguridad Pública u homólogos en las entidades federativas*, con el objetivo de garantizar que las instituciones de seguridad pública sean dirigidas por personal confiable, profesional y altamente comprometido con la sociedad, siga el procedimiento de ser designado por el Poder Ejecutivo de la entidad federativa, cumplir con los requisitos de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, además de los que prevenga la legislación estatal, cumplir el perfil homologado, someterse al proceso de control de confianza, y cursar el programa especial para titulares de las instituciones de seguridad pública y homólogos.

En un Sistema Penal de Justicia Acusatorio, cuya base es precisamente la investigación policial, las y los policías, la formación integral para desarrollar que les corresponde no se ha dado, no todos los policías tienen acceso a las bases de datos necesarias para alimentarlas con información y/o cruzar antecedentes, y enderezar líneas de investigación. Igualmente adolecen de herramientas y “*expertise*” de apoyo necesario para realizar investigaciones científicas en todo el país.

También tienen derecho a un trato digno y respetuoso por parte de sus superiores jerárquicos, pares y subordinados. Los malos tratos, así como aquellos calificados como inhumanos y degradantes, que reciben los policías por parte de sus jefes son de suyos conocidos.

Los derechos humanos de los policías también comprenden las posibilidades de ser sujetos de ascensos, condecoraciones, estímulos y recompensas en los términos de los respectivos reglamentos y conforme a la suficiencia presupuestal, así como a participar en los concursos de promoción o someterse a evaluaciones curriculares para ascender a la jerarquía inmediata superior.

El horario de la jornada laboral, no debe de sobrepasar el máximo de horas legal, sin que en su caso, se les paguen los excedentes que correspondan, así como el derecho al aguinaldo, vacaciones, permisos y licencias y descanso semanal. Las jornadas extraordinarias, las cuales son cotidianas, no suelen pagarse conforme a derecho, sino parcialmente, tardíamente o simplemente no se cubren.

Los policías tienen el derecho humano a contar con asistencia jurídica y representación legal, sin costo para ellos y cubierta por las corporaciones, secretarías, comisiones o dependencias en las cuales laboran en el supuesto que, por motivos del servicio y a instancia de un particular, tengan que dirimir una controversia civil o penal, sin embargo tampoco acontece de esa manera, pues son los propios policías quienes tienen que sufragar lo servicios de bufetes privados de abogados para su defensa.

En los casos en que se vean privados de la libertad y sean reclusos en un penal, tienen el derecho humano a permanecer en áreas especiales para policías, que se encuentren separadas de los demás internos, procesados o sentenciados.

Uno de los principales derechos humanos de los policías consiste en recibir atención médica oportuna y tratamiento adecuado, cuando sean lesionados en cumplimiento de su deber; incluso en instituciones privadas o públicas especializadas, cuando se trate de extrema urgencia o gravedad, sin costo alguno para ellos y que sea la más idónea y próxima al lugar de los hechos.

En caso de maternidad, deben gozar de las prestaciones laborales correspondientes, guarderías, cuidados maternos, atención gineco-obstetra y pediátrica, por mencionar algunas.

Debe garantizarse el derecho de las y los policías a no ser arrestados por más de 36 horas, por la comisión de alguna falta de carácter administrativo, y menos aún a ser incomunicados por ninguna circunstancia.

En ningún caso los policías pueden ser sancionados de manera colectiva, o bien por el hecho de formar parte de un mismo grupo de acción en donde alguno de sus integrantes haya cometido una falta y no pueda ser identificado.

Los agentes del orden, tienen el derecho de interponer quejas y a realizar solicitudes para el mejoramiento del servicio o relacionadas con las condiciones laborales de ellos mismo, ante sus jefes, de manera respetuosa y pacífica, antes de acudir a otras instancias y de preferencia por escrito, y no debe rechazarse su derecho a la sindicación, pues ello serviría para impulsar mejores condiciones de trabajo.

De igual manera tienen el derecho a interponer el recurso de rectificación contra arrestos administrativos o cambios de adscripción que se apliquen injustificadamente. Asimismo, los policías pueden interponer los recursos de impugnación, a las determinaciones que establezcan los Consejo de Honor y Justicia, Visitadurías,

Órganos Internos de Control, Inspectorías Generales, Asuntos Internos, o sus equivalentes, tales como (recursos de revisión, juicio de nulidad, amparo) y garantía de audiencia en cualquier procedimiento de responsabilidad que se enderece en contra de ellos, y evidentemente a contradecir pruebas, dentro de la corporación o ante instancia diversa.

Los policías tienen derecho humano a no ser discriminados o relegados en cualquier forma por favoritismos o preferencias injustas realizadas por sus superiores jerárquicos.

Resulta muy cuestionable la disposición del artículo 123, apartado B, fracción XIII, relativa a la imposibilidad de que los policías sean reinstalados aun y cuando, una resolución judicial demuestre que el despido o separación del empleo, fue injustificada, cuando ese derecho si se reconoce a terceros.

Sorprende que en la misma reforma constitucional que crea el Sistema Penal Acusatorio del 2008, que se precia de ser garantista y promotora de los derechos humanos, se establezca que cuando la remoción, separación, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio policial, fuere injustificada, atento a resolución, laudo o sentencia emitida por las autoridades judiciales, laborales o administrativas, el Estado sólo estará obligado a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tenga derecho, sin que en ningún caso proceda su reincorporación al servicio, cualquiera que sea el resultado del juicio o medio de defensa que se hubiere promovido.

Literalmente la fracción XIII del apartado B, del artículo 123 Constitucional dispone los miembros de las instituciones policiales se rijan por sus propias leyes, es decir se trata de un Servicio de Carrera Policial, y agrega:

“... los miembros de las instituciones policiales de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, podrán ser separados de sus cargos si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento del acto señalen para permanecer

en dichas instituciones, o removidos por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones. Si la autoridad jurisdiccional resolviera que la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio fue injustificada, el Estado sólo estará obligado a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tenga derecho, sin que en ningún caso proceda su reincorporación al servicio, cualquiera que sea el resultado del juicio o medio de defensa que se hubiere promovido.”

Como se puede apreciar, tal disposición se contrapone a lo dispuesto por el artículo 1º constitucional respecto de la prohibición de toda forma de discriminación, incluida la condición social o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

También conculca lo dispuesto por los tratados internacionales, como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales que en su artículo 2º que igualmente dispone el compromiso de garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos 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 efecto la fracción XIII del Apartado B del 123 discrimina por el solo hecho de ser policía y niega el derecho al trabajo contenido en el artículo 5º de la propia Constitución Mexicana, viola asimismo el artículo 6º Pacto Internacional mencionado, que reconoce el derecho a trabajar, que comprende el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado, y la obligación de los Estados de implementar medidas adecuadas para garantizar este derecho, como lo es el derecho a la reinstalación que si se concede a todos los demás trabajadores mexicanos, y que se encuentra regulado por el artículo 48 de la Ley Federal del Trabajo y en el artículo 43, fracción III de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, aunado a las correspondientes leyes locales que rigen las relaciones laborales entre los trabajadores y empleados públicos y los Estados y Municipios.

Con dicha disposición, también se niega la posibilidad de que las y los policías sean reivindicados en su imagen y reparados por el daño moral ocasionado

El contenido de la reforma a dicho precepto constitucional, es notoriamente contraria a los derechos humanos, violenta la dignidad de las personas al servicio de las instituciones policiales, los ideales del derecho social y es contraria al Estado Democrático de Derecho, propia de sistemas totalitarios, y nugatorio de garantismo alguno.

Peor aún, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con base en lo dispuesto por el artículo 123, apartado B, fracción XIII, resolvió tampoco reconocer el derecho de las y los policías a recibir salarios vencidos tal como se aprecia en la tesis que a continuación se transcribe: ³¹⁹

“El enunciado normativo ” y demás prestaciones a que tenga derecho”, contenido en la norma constitucional citada, no implica la obligación del Estado de pagar salarios vencidos, porque este concepto jurídico está inmerso en el campo del derecho del trabajo y su fundamento no se encuentra en la Constitución General de la República, sino en el artículo 48 de la Ley Federal del Trabajo, legislación que resulta inaplicable en la relación entre los miembros de instituciones policiales y el Estado, por ser ésta de naturaleza administrativa. Sin embargo, como todo servidor público, los miembros de las instituciones policiales reciben por sus servicios una serie de prestaciones que van desde el pago que pudiera considerarse remuneración diaria ordinaria hasta los beneficios, recompensas, estipendios, asignaciones, gratificaciones, premios, retribuciones, subvenciones, haberes, dietas, compensaciones o cualquier otro concepto por la prestación de sus servicios, que necesariamente deben estar catalogados en el presupuesto de egresos respectivo, y que se vinculan al concepto

³¹⁹ No. Registro 161759, Tesis Aislada, Materia: Administrativa, Novena Época, Instancia Segunda Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXIII, junio de 2011, Tesis 2a. LIX/2011, página 428. Segunda Sala. Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXXIII, Junio de 2011, Pág. 428. SEGURIDAD PÚBLICA. EL ARTÍCULO 123, APARTADO B, FRACCIÓN XIII, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, VIGENTE A PARTIR DE LA REFORMA PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 18 DE JUNIO DE 2008, NO CONTIENE COMO CONCEPTO JURÍDICO EL DE SALARIOS VENCIDOS.

"y demás prestaciones a que tenga derecho", en el supuesto que prevé la norma constitucional.

Por otra parte, en la misma reforma de 2008, se estableció que las autoridades del orden federal, estatal, del otrora Distrito Federal, hoy Ciudad de México, así como de las municipales, a fin de propiciar el fortalecimiento del sistema de seguridad social del personal del Ministerio Público, de las corporaciones policiales y de los servicios periciales, de sus familias y dependientes, instrumentarán sistemas complementarios de seguridad social.

La realidad es que esos sistemas complementarios se traducen en la contratación de seguros privados de gastos médicos, ahorro y otros conceptos que el trabajador policial paga mensualmente, mediante descuento que consta en su recibo de pago quincenalmente, cuando que debieran correr a cargo del Estado, además solo pueden pagar hasta un monto reducido de gastos médicos (cirugías, tratamientos, análisis, consultas) ya que depende del nivel de ingresos del policía, con independencia de que el deducible del seguro privado también lo paga el policía.

Las prestaciones de seguridad social y el sistema de pensiones no tienen comparación con las que reciben los integrantes del Poder Judicial y cuadros directivos de las procuradurías cuando que debieran ser iguales, pues se trata de un sistema en el que debiera regir la equidad y sobre ponderar debidamente la importancia del quehacer policial.

Finalmente los policías tiene derecho a contar con Protocolos y Procedimientos Sistemáticos de Operación, para cada una de las situaciones propias de sus funciones, a fin de ajustar su actuación a los mismos, en casos de arrestos, detenciones, ejecución de órdenes ministeriales y judiciales, en caso de flagrancia, métodos alternos de solución pacífica de conflictos, como la negociación, mediación y juntas restaurativas, interrogatorios en presencia del abogado de las personas detenidas, uso de la fuerza y armas de fuego, protección a víctimas, custodia de reos,

registro de detenidos, partes policiales homologados así como protocolos de actuación e investigación por tipo de delito.

Recientemente se publicaron los protocolos relativos a, resguardo de la escena del crimen³²⁰ y ejecución de la cadena de custodia,³²¹ de policía con capacidades para procesar el lugar de la intervención,³²² traslados,³²³ seguridad en salas de juicios orales,³²⁴ investigación del delito de tortura³²⁵ y búsqueda e investigación del delito de desaparición forzada,³²⁶ lo que sin duda constituyen un importante avance.

³²⁰ EL PROTOCOLO NACIONAL DE ACTUACIÓN DEL PRIMER RESPONDIENTE, tiene por objeto *“establecer las actuaciones que deberá ejecutar el Primer Respondiente al momento en que tenga conocimiento de la existencia de un hecho que la ley señale como delito, la detención de las personas que participaron en el mismo, la preservación del lugar de los hechos, el registro de sus actuaciones, la puesta a disposición de objetos y personas ante el Ministerio Público”,* con los anexos de Informe Policial Homologado, Cartilla de Derechos y Mapa del Procedimiento.

³²¹ La GUÍA NACIONAL DE CADENA DE CUSTODIA tiene por objeto *“el adecuado manejo de la Cadena de Custodia que se le brinde a los objetos indicios o elementos materiales probatorios, que puedan servir en las etapas del procedimiento penal desde la preservación del lugar de la intervención, hasta su procesamiento y traslado, estandarizando las actividades para la trazabilidad y continuidad de los indicios o elementos materiales probatorios. Previamente la Procuraduría General de la República publicó el Acuerdo A/009/15 por el que se establecen las directrices que deberán observar los servidores públicos que intervengan en materia de cadena de custodia.”*

³²² EL PROTOCOLO NACIONAL DE ACTUACIÓN DE POLICÍA CON CAPACIDADES PARA PROCESAR EL LUGAR DE LA INTERVENCIÓN señala como su objeto general el de *“dotar a las policías con capacidades para procesar, de un instrumento en el que se homologuen las directrices de su actuación, de conformidad a las mejores prácticas, para la aplicación de la metodología criminalística en el lugar de intervención, para la investigación criminal.”*

³²³ El Protocolo Nacional de Actuación en Traslados señala que su objeto es el de *“dotar a aquellas autoridades que realicen el traslado de personas, de un instrumento en el que se homologuen los lineamientos de su actuación y coordinación, de conformidad a lo que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es parte y el Código Nacional de Procedimientos Penales.”*

³²⁴ EL PROTOCOLO NACIONAL DE ACTUACIÓN PARA LA SEGURIDAD EN SALAS, previene en su objeto *“el de que los integrantes de las instituciones de seguridad pública, que realicen funciones de seguridad en salas y custodia del imputado, cuenten con un instrumento en el que se homologuen los procedimientos, lineamientos y las funciones que desempeñarán en las salas de audiencia, para minimizar las situaciones de riesgo que se pueden presentar durante la participación del Imputado, Acusado o Sentenciado en la misma, o de las personas asistentes a la audiencia, con absoluto apego a los principios que rigen su actuar, conforme a lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Tratados Internacionales en los que el Estado Mexicano sea parte y el Código Nacional de Procedimientos Penales.”*

³²⁵ El Protocolo Homologado para la Investigación del Delito de Tortura señala como objetivo *“definir los principios y procedimientos generales de actuación homologada y obligatoria para agentes del Ministerio Público, personal de servicios periciales y Policías, responsables de la investigación del delito de tortura, en apego a los estándares internacionales de derechos humanos.”*

³²⁶ EL PROTOCOLO HOMOLOGADO PARA LA BÚSQUEDA DE PERSONAS DESAPARECIDAS Y LA INVESTIGACIÓN DEL DELITO DE DESAPARICIÓN FORZADA, dice su objeto que consiste en *“definir los principios y procedimientos generales de actuación homologada y obligatoria para agentes del Ministerio Público, personal de servicios periciales y Policías, responsables de la investigación del delito de desaparición forzada, para una búsqueda e investigaciones eficaces, que nos permitan localizar a las víctimas, sancionar a los responsables y garantizar la no repetición de hechos similares”.*

Sería deseable que los protocolos de actuación, estuvieran avalados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por el Ombudsman Nacional y de conformidad con nuestra tesis por el Ombudsman Policial.

De lo expuesto, podemos afirmar que difícilmente puede existir correspondencia entre los derechos negados o transgredidos de los policías y los deberes de estos mismos para con la ciudadanía.

En efecto, los policías están obligados a ajustar su actuación, a los principios contenidos en el artículo 21 constitucional de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos.

Tienen el deber de guardar la disciplina y lealtad que la normativa de sus corporaciones de naturaleza civil requiere para el desempeño de sus funciones, pero sobre todo de proteger y servir a la comunidad.

Todos los policías deben conducirse de manera respetuosa con los ciudadanos, atender diligentemente y con honor todos los asuntos de su competencia o aquellos en los que tenga participación e identificarse plenamente, aun y cuando no le sea solicitado.

Los deberes más importantes de los policías son los de salvaguardar la vida e integridad física de todas las personas, su patrimonio y derechos, así como la manutención del orden y la paz pública.

Las y los policías tienen el deber de auxiliar a cualquier persona que se encuentre en peligro, y de personas que resultaren heridas, que padezcan alguna enfermedad, o de cualquier otro riesgo inminente, llamar al servicios de atención médica de urgencia, bomberos, protección civil, ministerio público, sanidad, y en avisar los familiares o conocidos de las víctimas o personas detenidas.

Cualquier detención, sea por flagrancia o por mandamiento de autoridad competente, debe el policía presentar inmediatamente ante el Ministerio Público a los presuntos responsables y bajo ninguna circunstancia deben detener a alguien, sino se actualizan los requisitos de ley. Los policías son responsables de la integridad y dignidad de las personas detenidas por lo que deben garantizar su salvaguarda hasta que sean entregados a la autoridad competente.

Las investigaciones que realicen, deben conducirse con apego a los derechos humanos, de ninguna manera se deben utilizar medios ilícitos ni con los presuntos responsables ni con los testigos u otras personas.

En los casos en que los policías utilicen la fuerza legítima, deben observar los principios de necesidad, legalidad, racionalidad y proporcionalidad. Su utilización deber ser el último recurso y deben persuadir verbalmente previo a utilizarla, y aplicar los protocolos respectivos.

Los policías deben conducirse además con imparcialidad, humanidad y no discriminación, responsabilidad, veracidad y abstenerse de todo acto corrupto. Por ningún motivo deben solicitar o recibir pagos o gratificaciones, por tolerar o no sancionar a un infractor o delincuente, menos aún servir a las organizaciones criminales.

La prevención de los delitos y las faltas administrativas es uno de los deberes esenciales de la función policial y los funcionarios responsables de hacer cumplir la ley por ningún motivo deben agredir física o verbalmente, intimidar o presionar a las personas para que no denuncien un ilícito o se desistan de las acciones emprendidas por la comisión de un delito o falta administrativa.

Los policías deben informar a las personas detenidas los derechos que en su favor establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y evitar la prepotencia y arbitrariedad.

Es deber de todo policía utilizar el equipo exclusivamente para el desempeño de sus funciones, de manera profesional, con conocimiento del mismo y sus efectos, y por emplearlo de manera correcta, y respetar todos los ordenamientos y reglamentos, incluido el de tránsito, sólo usar la sirena y altavoz en casos de emergencia.

Por ningún motivo los policías deben realizar tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes, ni tampoco consentir en que terceros los lleven a cabo, por lo que deben desacatar cualquier orden superior en ese sentido y deben denunciar cualquier acto de esta naturaleza del que tengan conocimiento. Los policías deben acatar las órdenes lícitas pero no aquellas que transgredan los derechos humanos.

Los guardianes de la ley y el orden, tienen el deber de estar actualizados en sus conocimientos, por ello deben asistir a las capacitaciones y eventos para su profesionalización continua y mantenerse en condiciones físicas y psicológicas óptimas para el desempeño de sus tareas.

Por último, los policías deben mantener la información de sus investigaciones de manera reservada y confidencial, así como de las órdenes recibidas, máxime si tiene que ver con operativos contra la delincuencia. Cuando alguna orden se traduzca en algún acto ilícito, deben denunciarlo ante las instancias competentes.

Para que los deberes señalados se cumplan a cabalidad, es imprescindible que el Ombudsman Policial de nuestra propuesta, reivindique los derechos humanos policiales, mientras ello no acontezca difícilmente se podrá exigir el cumplimiento de aquellos.

10.2 El Derecho Humano al Mínimo Vital y la institucionalización de las violaciones a los derechos humanos de las y los policías

A lo largo de este trabajo hemos afirmado, reiteradamente, que las y los policías en México, históricamente han tenido injustificados salarios bajos, prestaciones ínfimas

y condiciones laborales que no respetan los parámetros constitucionales y legales en materia del Trabajo.

Igualmente, insistimos en la necesidad de reivindicar derechos humanos laborales de las y los policías, tanto para abatir la corrupción y la impunidad como para mejorar la calidad de la seguridad pública y volver eficaz al nuevo Sistema de Justicia Penal Acusatorio.

Para ayudar a resolver la problemática anterior hemos planteado la creación de un Ombudsman Policial, que señale la incongruencia, de exigir buenos policías y seguridad pública de primer nivel cuando sus ingresos y condiciones de trabajo simplemente no lo permiten.

Un Ombudsman que también señale la perversidad de mantener a los policías en niveles de postergación para mantener el ciclo de la corrupción, compensando los déficits con ingresos ilícitos sea que los obtengan de la ciudadanía o de la misma delincuencia.

Afirmamos que existe una relación perversa entre bajo nivel de ingresos policiales y corrupción, en razón de que se pretende mantener el trabajo policial a niveles de subsistencia y limitado en sus derechos humanos.

En la Constitución, leyes y en criterios jurisprudenciales se ha institucionalizado esa relación perversa, veamos algunos ejemplos:

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, definió plantea que el “Derecho al Mínimo Vital” consiste en determinar un mínimo de subsistencia digna para un individuo, libre de las cargas de la miseria para un plan de vida autónomo.

En principio coincidimos con dicho criterio, emitido en mayo de 2007, cuando la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación desarrolló el concepto del Derecho Humano al Mínimo Vital,³²⁷ el cual indica textualmente:

“El derecho constitucional al mínimo vital cobra plena vigencia a partir de la interpretación sistemática de los derechos fundamentales consagrados en la Constitución General y particularmente de los artículos 1o., 3o., 4o., 6o., 13, 25, 27, 31, fracción IV, y 123. Un presupuesto del Estado Democrático de Derecho es el que requiere que los individuos tengan como punto de partida condiciones tales que les permitan desarrollar un plan de vida autónomo, a fin de facilitar que los gobernados participen activamente en la vida democrática. De esta forma, el goce del mínimo vital es un presupuesto sin el cual las coordenadas centrales de nuestro orden constitucional carecen de sentido, de tal suerte que la intersección entre la potestad Estatal y el entramado de derechos y libertades fundamentales consiste en la determinación de un mínimo de subsistencia digna y autónoma protegido constitucionalmente. Este parámetro constituye el contenido del derecho al mínimo vital, el cual, a su vez, coincide con las competencias, condiciones básicas y prestaciones sociales necesarias para que la persona pueda llevar una vida libre del temor y de las cargas de la miseria, de tal manera que el objeto del derecho al mínimo vital abarca todas las medidas positivas o negativas imprescindibles para evitar que la persona se vea inconstitucionalmente reducida en su valor intrínseco como ser humano por no contar con las condiciones materiales que le permitan llevar una existencia digna. Así, este derecho busca garantizar que la persona -centro del ordenamiento jurídico- no se convierta en instrumento de otros fines, objetivos, propósitos, bienes o intereses, por importantes o valiosos que ellos sean.”

Como ya señalamos, concordamos con los parámetros del criterio transcrito, sin embargo si lo traducimos a pesos y centavos, el panorama cambia, y tal derecho al mínimo vital se vuelve nugatorio por las siguientes causas:

³²⁷ No. Registro 172545, Tipo de Tesis: Aislada, Materia(s): Constitucional, Novena Época, Instancia: Primera Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXV, Mayo de 2007, Tesis: 1a. XCVII/2007, Página: 793. DERECHO AL MÍNIMO VITAL EN EL ORDEN CONSTITUCIONAL MEXICANO. 9a. época, tomo XXV, mayo de 2007, p. 793.

El salario mínimo o sueldo mínimo de un trabajador a la fecha de la presente investigación es de \$80.⁰⁴ por jornada laboral de 8 horas³²⁸, es decir \$560.²⁸ a la semana, \$1,203.⁶⁰ a la quincena y \$2,401.²⁰ al mes. Nos referimos al salario mínimo porque es uno de los fundamentos que cita el criterio jurisprudencial textualmente citado, al referirse al artículo 123 Constitucional.

Recordemos que las cantidades arriba señaladas corresponden al salario nominal acordado por la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, pero el salario real es el poder adquisitivo del mismo, es decir la capacidad de comprar o pagar bienes y servicios con el salario nominal, que mucho depende de la inflación la cual en 2017 se estima en 5.82% anual³²⁹ medida realizada con base en el Índice Nacional de Precios al Consumidor,³³⁰ (INPC) también toma en cuenta la Canasta Básica, la cual se encareció a partir del 1º de enero del 2017 en un 30%, alcanzando un costo de \$1,326.³²,³³¹ aunado a la paridad cambiaria del peso mexicano frente al dólar americano, que a la fecha de la presente es de 1 dólar por 18.6 pesos.

Con base en lo anterior, una baja en los salarios reales que a simple vista no cumplen con los extremos del “Mínimo Vital” contenidos en el criterio jurisprudencial comentado, ni con los parámetros de los “Salarios Mínimos Generales” que según el artículo 123 Constitucional: *“... deberán ser suficientes para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia, en el orden material, social y cultural, y para proveer a la educación obligatoria de los hijos.”*

Ahora bien, para aplicar el criterio del “Mínimo Vital” al quehacer policial debemos tomar como base la media nacional de los salarios de los policías mexicanos la cual es de \$9,250.00 al mes, es decir \$4,625.00 a la quincena, el equivalente a poco menos de cuatro salarios mínimos y el criterio jurisprudencial de la Suprema Corte de Justicia

³²⁸ De acuerdo con la Ley Federal del Trabajo, 8 horas de trabajo corresponde a la jornada laboral máxima del turno diurno, 7 horas si es nocturno, y 7:30 si es mixta la jornada de trabajo.

³²⁹ BANCO DE MÉXICO, <<http://www.banxico.org.mx/portal-inflacion/inflacion.html>> fecha de consulta [16 de enero de 2017].

³³⁰ Hasta 2011 el Banco de México medía la inflación, desde entonces dicha función la realiza el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Información (INEGI). Actualmente el INPC se compone de 580 bienes y servicios, asociados al ingreso-gasto de los hogares.

³³¹ La Canasta Básica se integra de 80 artículos, tanto de despensa básica como de servicios, indispensables para que una familia pueda satisfacer sus necesidades básicas de consumo a partir de su ingreso.

de la Nación que señala que el ingreso mínimo para cubrir las necesidades básicas de un policía, consistentes en sana alimentación, vestido, vivienda, salud, entre otras, a efecto de asegurarle una vida digna, debe tomar como referencia el equivalente al 30% (treinta por ciento) de su ingreso real, el cual no debe ser inferior al salario tabular más bajo que se cubra en la institución policiaca.

El cálculo realizado por nuestro más alto tribunal, para determinar el “Mínimo Vital” de un policía, tomando como base el 30% y no el 100% de sus ingresos reales, es absolutamente arbitrario.

En teoría es muy loable que la Corte se preocupe por definir un derecho humano al “Mínimo Vital”, como lo es también que el artículo 123 Constitucional haga lo propio con los “Salarios Mínimos”, pero al analizar su poder adquisitivo vimos que no se cumple con su objetivo y peor si, como en el caso de los policías, porque la Corte así lo estima pertinente, la base de cálculo del “Mínimo Vital”, debe partir del 30% del salario tabular y no del 100% y peor si se considera que a diferencia del “Salario Mínimo” nuestro máximo tribunal utiliza como parámetro “Nivel de Subsistencia” en tanto que los “Salarios Mínimos” utilizan como parámetro “Nivel de Satisfacción Suficiente” para cubrir necesidades normales.

En efecto con fecha 22 de enero de 2016, nuestro Máximo Tribunal emitió el siguiente criterio: ³³²

“De conformidad con las tesis aisladas P. VII/2013 (9a.), de título y subtítulo: “DERECHO AL MÍNIMO VITAL. SU CONTENIDO TRASCIENDE A TODOS LOS ÁMBITOS QUE PREVEAN MEDIDAS ESTATALES QUE PERMITAN RESPETAR LA DIGNIDAD HUMANA.” y 1a. XCVII/2007, de rubro: “DERECHO AL MÍNIMO VITAL

³³² No. Registro 2010919, Tesis Aislada, Materia Administrativa, Décima Época, Instancia Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 26, Enero 2016, Tomo IV, Tesis XXVII.30.8 CS (10ª.) página 3488. SUSPENSIÓN PREVENTIVA EN FUNCIONES Y PERCEPCIONES DE LOS ELEMENTOS DE SEGURIDAD PÚBLICA DENTRO DE UN PROCEDIMIENTO DE SANCIÓN ADMINISTRATIVA. EN SU IMPOSICIÓN DEBE GARANTIZARSE UN INGRESO MÍNIMO PARA SU SUBSISTENCIA, QUE TOMA COMO REFERENCIA EL EQUIVALENTE AL 30% DE SU INGRESO REAL, EL CUAL NO DEBE SER INFERIOR AL SALARIO TABULAR MÁS BAJO QUE SE CUBRA EN LA INSTITUCIÓN A LA QUE PERTENEZCAN, AL DECRETARSE LA MEDIDA PRECAUTORIA, HASTA EL DICTADO DE LA RESOLUCIÓN CORRESPONDIENTE.

EN EL ORDEN CONSTITUCIONAL MEXICANO.", emitidas por el Pleno y la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respectivamente, se obtiene que de una interpretación sistemática de los derechos fundamentales consagrados en los artículos 1o., 3o., 4o., 6o., 13, 25, 27, 31, fracción IV y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se colige el derecho constitucional al mínimo vital, consistente en la determinación de un mínimo de subsistencia libre, digna y autónoma protegida constitucionalmente, que se traduce en un derecho de los gobernados, en lo general, a no ser objeto de embargo, compensación o descuento en el salario mínimo, así como en la implementación de medidas estatales de diversa índole (acciones positivas y negativas) que permitan respetar la dignidad humana en las condiciones prescritas por el artículo 25 citado. En ese sentido, la suspensión preventiva en funciones y percepciones de los elementos de seguridad pública dentro de un procedimiento de sanción administrativa, con el objeto de facilitar la investigación, o bien, evitar que se genere un daño mayor a la corporación, no debe implicar una cesación total de ingresos económicos, pues con ello no se obstaculiza la investigación ni se afecta al Estado; en cambio, constituye una violación a los derechos humanos del elemento de seguridad, al no contar con el derecho al mínimo vital equivalente al salario, sueldo o ingreso necesario no sólo para su subsistencia, sino también para su vida libre y digna. Por tanto, conforme a las formalidades esenciales del procedimiento, en particular, el derecho de audiencia y el principio de presunción de inocencia, la autoridad que determina la suspensión preventiva de funciones y salario indicado, debe garantizar el derecho al ingreso mínimo mediante la determinación de una cantidad suficiente para cubrir sus necesidades básicas de sana alimentación, vestido, vivienda, salud, entre otras, a efecto de asegurarle una vida digna, que tome como referencia el equivalente al 30% (treinta por ciento) de su ingreso real, el cual no debe ser inferior al salario tabular más bajo que se cubra en la institución policiaca a la que pertenece, al decretarse la medida precautoria y que deberá cubrirse hasta en tanto se dicte resolución administrativa en el procedimiento de origen en el que se determine su sanción o continuidad en la corporación."

Es vejatorio e infame que a los policías se les niegue el derecho de presunción de inocencia y se les suspenda el pago de sus salarios durante el trámite de un

procedimiento de responsabilidad administrativa, o que en el supuesto caso de que se amparen, únicamente se les pague el 30% de su salario real y no el 100%.

La perversidad de todo lo expuesto estriba en pagar un salario nominal muy bajo a los policías, donde el salario real tiene un poder adquisitivo todavía menor, y por si la saña no fuera suficiente, se suspende su pago mientras están sujetos a un procedimiento administrativo y solo si impugnan dicha resolución, se les pagará una parte sobre la base del 30% del total del salario nominal. Todo ello resulta absurdo además de ser violatorio de los derechos humanos de las y los policías y definitivamente injusto.

Considerando que la media nacional en salarios de las y los policías es de poco menos de cuatro veces el salario mínimo, de conformidad con las leyes fiscales, no tienen que declarar el impuesto sobre la renta, estarían exentos porque se atentaría contra el nivel de subsistencia referido por el "Mínimo Vital". En efecto cuando el legislador reconoce un nivel de renta, patrimonio o consumo para determinar quiénes tributen, no se hace una excepción al principio de generalidad pues quienes solo poseen un ingreso de subsistencia no deben estar obligados a ello por la simple razón de que se agravaría su situación económica, por ello el "Mínimo Vital" debe estar al margen de la imposición fiscal. Sin embargo parte de la perversidad es justamente no pagar un poco menos sino un poco más de los cuatro salarios mínimo a fin de que si tributen.

Los derechos humanos son interdependientes por ello el derecho humano al "Mínimo Vital" debe articularse y vincularse con todos los demás, por ejemplo con el derecho humano a la igualdad de oportunidades, a la educación, a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad, a la protección a la salud, al medio ambiente sano, el derecho a la vivienda digna y por supuesto al trabajo con salario digno.

Es pertinente recordar aquí que los derechos económicos, sociales y culturales también se encuentran protegidos en diversos instrumentos jurídicos internacionales de los cuales el Estado Mexicano es parte, específicamente los derechos al desarrollo progresivo, a la salud, a la alimentación, al nivel de vida adecuado, a la educación en

todos los niveles y en condiciones de igualdad y a la seguridad social, contemplados en el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; artículos 10, 12 y 13 del Protocolo Adicional de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; artículos 9, 11.1, 11.2 y 12.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y artículos 2.2, 7.2, 24, 25.1, 25.2 y 26 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.

Además de lo anterior hay otros casos en los que se institucionalizan o “legalizan” las violaciones a los derechos humanos de las y los policías, tales como las referidas respecto al artículo 123, apartado B, fracción XIII constitucional y otras que se citan a continuación:

- Prohibición a la sindicalización.
- Prohibición a la reinstalación y a los salarios vencidos.
- Sanción de despido a los policías que pretendan agremiarse.
- Prohibición del derecho de huelga.
- No publicación de la ley de dignificación policial y los derechos policiales que contempla (del D.F. ahora CD. MX).
- Suspensión de salarios cuando las y los policías se encuentran sujetos a un procedimiento de presunta responsabilidad administrativa o penal, o el pago solo del 30% de los mismos.

Un caso adicional, ejemplo de disposiciones aberrantes que atentan contra el “Mínimo Vital” y que se han institucionalizado, es el del artículo 54, fracción X, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal hoy Ciudad de México, que literalmente establece:

“Artículo 54. (Reglas que orientan el Servicio Profesional de Carrera). El Servicio Profesional de Carrera en la Procuraduría para los Agentes del Ministerio Público,

Oficiales Secretarios, Agentes de la Policía de Investigación y Peritos adscritos a los servicios periciales de la institución, observará las reglas siguientes:

“ ... ”

“X. El personal Ministerial...”

“ ... ”

“Para el personal Policial el horario general correrá de las nueve a las veintiuna horas. El horario especial de 24 por 24 horas se rotará entre el personal de la Policía de Investigación.”

“ ... ”

“Los horarios podrán ser modificados en atención a las necesidades específicas del servicio... en la Policía de Investigación...”

Dicha disposición resulta inconstitucional, en razón de que el artículo 123 apartado B, fracción I, claramente señala que entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores, la jornada máxima de trabajo diurna y nocturna será de ocho y siete horas respectivamente, las que excedan serán extraordinarias y se pagarán con un ciento por ciento más de la remuneración fijada para el servicio ordinario. En ningún caso, señala la Constitución, el trabajo extraordinario podrá exceder de tres horas diarias ni de tres veces consecutivas.

Lo anterior es reclamable por la vía contenciosa administrativa y de amparo, se trata de la previsión de jornadas inhumanas y peor aún, que transgreden el Mínimo Vital, las prerrogativas y estándares nacionales e internacionales de trabajo y que además no son pagadas en el porcentaje que correspondería al desgaste físico, psicológico, familiar y social que ello implica.

La mejora de las condiciones laborales de las y los policías es fundamental para contar con seguridad pública de calidad y reducir la propensión natural a la corrupción cuando no está satisfecho el Mínimo Vital de los responsables de hacer cumplir la ley y sus familias.

Se deben tabular los salarios de los miembros de las corporaciones policiales de conformidad con el riesgo que corren y las jornadas extraordinarias deben

compensarse o cubrirse conforme a los estándares previstos en el ordenamiento constitucional y leyes laborales y no exceder los tiempos máximos dispuestos en la legislación laboral. El artículo 84 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública que establecen que la remuneración de los integrantes de las Instituciones Policiales será acorde con la calidad y riesgo de las funciones en sus rangos y puestos respectivos, así como en las misiones que cumplan, las cuales no podrán ser disminuidas durante el ejercicio de su encargo y deberán garantizar un sistema de retiro digno, así como establecer sistemas de seguros para los familiares de los policías, que contemplen el fallecimiento y la incapacidad total o permanente acaecida en el cumplimiento de sus funciones debe materializarse y no quedar como un ideal.

La “*Ley para el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal*”, del 10 de abril de 2003, señala en su artículo 8º que dicho Servicio no comprende al personal de seguridad pública. Como mencionamos con antelación en esta investigación, el “*Servicio Profesional de Carrera Policial*”, se encuentra previsto en la “*Ley del Sistema Nacional de Seguridad Pública*”, sin embargo, se trata de un esquema que frecuentemente admite excepciones o “*dispensas*”, que no posibilitan que funcionarios sin la antigüedad, méritos, trayectoria y experiencia profesional, historial de honradez, eficiencia y respeto a los derechos humanos, sean quienes accedan a los puestos de alta responsabilidad, baste señalar por ejemplo que el Comisionado Nacional de Seguridad Pública³³³ es nombrado por el Ejecutivo Federal, que aún y cuando es ratificado por el Senado de la República, no necesariamente debió transitar por el escalafón de Carrera Policial.

El respeto al horario de alimentos y la calidad de los mismos, el acceso a la vivienda digna y a créditos sociales para la misma, becas escolares, días de descanso, aguinaldos, vacaciones, deben respetarse de manera plena. De igual manera la defensa gratuita y de calidad de los policías en asuntos civiles y penales relacionados con la función policial, la dotación de recursos materiales y equipo de calidad y acorde con las operaciones y tareas encomendadas, para prevenir o investigar, desde

³³³ DECRETO por el que se crea la Comisión Nacional de Seguridad Pública, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 2 de enero de 2013.

uniformes, cascos, chalecos antibalas, radiocomunicación, grabación, protocolos de actuación, capacitación.

El Ombudsman Policial de nuestra propuesta, no pretende que los salarios y prestaciones policiales sean de nivel de subsistencia, como las del “Mínimo Vital”, sino muy superiores, que sean justas, que acordes con el nuevo Sistema de Justicia Penal es de la misma importancia que la de la autoridad ministerial y judicial, aunado a la alta responsabilidad que ostentan en salvaguardar vidas y la integridad de las personas y su patrimonio, en utilizar el monopolio de la fuerza legítima y las armas de fuego cuando sea estrictamente necesario, en investigar profesional y científicamente los delitos, en mediar cuando sea posible, pacíficamente los conflictos, prevenir la delincuencia y combatir el crimen de manera eficaz, sin cabida a la corrupción y a la impunidad.

La misión del Ombudsman Policial deberá iniciar con comenzar por restituir las prerrogativas que ahora les son denegadas en el propio texto constitucional, corregir las leyes que imponen jornadas laborales superiores a los estándares constitucionales y legales, incrementar el salario y otras prestaciones muy por encima del nivel de subsistencia al que hace referencia la SCJN, entre otros, para repercutir favorablemente en la calidad del servicio de seguridad pública que anhelamos todos los mexicanos.

10.3 El Derecho Humano a la Sindicalización Policial

El derecho humano a la sindicalización o sindicación de las y los policías no está reconocido por el orden jurídico mexicano, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, igualmente ha emitido criterios no solo negando ese derecho sino considerando justificado sancionar a las y los policías que lo reclaman, como medio para alcanzar mejores condiciones laborales y niveles de vida. Se trata de uno de los temas pendientes y soslayados de un Estado que se precia de transitar a la democracia.

El Ombudsman Policial de nuestra propuesta debe pugnar por el reconocimiento integral de este derecho, y en su momento fungir como mecanismo mediador durante las negociaciones colectivas entre el gobierno y el sindicato.

En el primer mundo, los sindicatos de policías son uno de los mecanismos para respetar y proteger los derechos humanos de los policías.

En Estados Unidos de América y en Europa, los policías se encuentran sindicalizados. En América Latina han prevalecido las concepciones que hacen nugatorio el derecho a la sindicalización policial y por ende los derechos sociales, laborales, económicos y otros, bajo el “*temor a la huelga*” y no precisamente por dejar de perseguir el crimen sino por desprotección al “*status quo*.”

En Estados Unidos de América,³³⁴ en 1954 se creó el sindicato conocido como “*Conferencia Nacional de Asociaciones de Policía*” o “*National Conference of Police Associations*,” (N.C.P.A.), en respuesta a las demandas colectivas sobre beneficios sociales de las fuerzas de seguridad pública. En 1966 dicha organización sindical se transforma en la “*Conferencia Internacional de Asociaciones Policiales*”, o “*International Conference of Police Associations*” (I.C.P.A.) para afiliar también a los sindicatos policiales de Canadá. De dicha organización surgió la “*Unión Internacional de Asociaciones Policiales*” o “*International Union of Police Associations*” (I.U.P.A.) a fin de fortalecerse y mejorar las condiciones laborales de los policías, el 20 de febrero de 1979, se une a la “*Federación Estadounidense del Trabajo y al Congreso de Organizaciones Industriales*”, “*American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations*” (AFL-CIO), que es la mayor central obrera de Estados Unidos de América y Canadá, para contar con su apoyo y hacer un frente común.

La I.U.P.A. ha crecido de tal forma, que actualmente, también incluye a los integrantes de los Departamentos de Sheriff, (oficiales judiciales), a los oficiales de las correccionales o guardas y custodios de la función penitenciaria, así como a la Policía de Puerto Rico.

³³⁴ INTERNATIONAL UNION OF POLICE ASSOCIATIONS, OUR HISTORY, <<https://iupa.org/our-history/>> fecha de consulta [28-02-2016]

Es importante destacar que la I.U.P.A cuenta con un amplio Programa de Servicios Legales para toda la comunidad policial del país, que lleva la representación jurídica de los policías cuando se ven involucrados en procedimientos disciplinarios, quejas o denuncias en contra de ellos, demandas colectivas, seguridad en el empleo, administración de contratos, y otros asuntos relacionados con el cumplimiento del deber.

Dicha organización sindical, con el fin de fortalecer la protección jurídica de sus miembros, cuenta con una alianza estratégica con los bufetes de abogados más importantes de la Unión Americana y Canadá en materia civil y penal, para lo cual conformó un *“Fondo para la Defensa Legal”* o *“Legal Defense Fund”* (LDF), que provee de abogados especializados a todo aquel policía que requiera de la asistencia jurídica *“in situ”*, de manera inmediata, por actos u omisiones posiblemente ilícitos, en el desempeño de sus funciones policiales, servicio que se cubre con sus cuotas sindicales ordinarias, no implica cuotas adicionales ni pago de deducibles y que además se puede utilizar sin límite alguno, en cuanto a la cantidad de veces que el asegurado haga uso del servicio, lo cual es considerado como el mejor seguro legal para el servicio público, del país.

La I.U.P.A es uno de los sindicatos más influyentes no solo en el ámbito de las demandas laborales de las fuerzas de policía, sino también ha contribuido para que se regulen diversos aspectos que benefician tanto a sus miembros como a trabajadores de otros sectores. Algunas de sus iniciativas que hoy por hoy son ley incluyen la *“Carta de Derechos de los Oficiales de la Policía Nacional”* o *“National Police Officers Bill of Rights”*, la *“Ley Federal de Normas Justas del Trabajo para Empleados Públicos”* o *“Fair Labor Standards Act (F.L.S.A.) for Public Employees”*, becas educativas para los hijos de los policías pensionados o fallecidos, entre otros. Una de las principales conquistas laborales de la I.U.P.A aconteció en 1986, cuando se logra que el Congreso reforme la F.L.S.A. a fin de que ningún policía trabaje más de 8 horas al día o 40 semanales, sin el pago del tiempo extraordinario

correspondiente que es de tiempo y medio por hora, es decir al equivalente a 1.30 horas ordinarias x 1 hora extraordinaria de tiempo trabajado adicionalmente.

El sindicato permanentemente pugna por asegurar que los derechos de los policías se cumplan y que estos reciban los beneficios en razón de lo meritorio de su trabajo, mejor equipo, más personal calificado, remuneraciones justas, dignas y equitativas, no está por demás mencionar que la misión del sindicato policial americano-canadiense-puertorriqueño es: *“mejorar las vidas de los oficiales de seguridad pública”*.

En Europa funciona el *“Consejo Europeo de Sindicatos de Policía”* (C.E.S.P.), conformado por corporaciones policiales de los países miembros de la Unión Europea que no formen parte de ningún partido político u organización religiosa, sus fines son sensibilizar a los ciudadanos sobre los problemas de la Policía, interponer denuncias ante las jurisdicciones y organismos europeos, en aquellos casos en que se utilice a la Policía en contra de las libertades públicas e individuales, ejercer la presión sindical legítima de modo que no se vean afectados la seguridad y el orden públicos, pugnar por la libertad sindical de los policías e interponer ante las instituciones nacionales y europeas propuestas sobre casos relativos a mejorar las condiciones del servicio policial.

En España, la transición hacia la democracia permitió que la *“Asociación Profesional de Funcionarios del Cuerpo General de Policía”*, organización pionera creada en 1977, adquiriese estatus legal en mayo de 1978, por Decreto 3624/77 del 16 de diciembre de ese año, mediante el cual se regularon las asociaciones sindicales agrupadas en la denominada *“Dirección General de Seguridad”*. La Asociación mencionada cambió de nombre el 30 de mayo de 1980 por el de *“Sindicato del Cuerpo Superior de Policía”* y en 1981 por el de *“Sindicato Profesional de Policía”* (S.S.P).³³⁵ Esta organización gremial tiene por objeto mejorar las condiciones de trabajo de los policías así como la modernización de las estructuras policiales, para dar lugar a la posibilidad de responder eficazmente al combate a la criminalidad.

³³⁵SINDICATO PROFESIONAL DE POLICÍA, <<https://www.spp.es/>> fecha de consulta [30 de agosto de 2016].

En el “*Sindicato Profesional de Policía*” se encuentran afiliados los integrantes de las Escalas Superior (Comisarios Principales, Comisarios), Ejecutiva (Inspectores Jefes, Inspectores) y de Subinspección así como Facultativos y Técnicos del Cuerpo Nacional de Policía. Con la Ley Orgánica 2/86 de 13 de marzo de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, que fusionó al “*Cuerpo Superior de Policía*” y el “*Cuerpo de Policía Nacional*” en el “*Cuerpo Nacional de Policía*”, no solo se contempló el derecho constitucional a la sindicalización y a la representación, sino también su fomento.

El sindicalismo policial autónomo y democrático es considerado como condición “*sine qua non*” de una policía eficiente y honrada. Aunado a lo anterior funciona un “*Consejo de Policía*”, que funge como mecanismo paritario de mediación y conciliación en caso de conflicto individual y/o colectivo.

A diferencia del “*Cuerpo Nacional de Policía*”³³⁶ que depende del Ministerio del Interior, la Guardia Civil de España forma parte de la estructura orgánica del Ministerio de Defensa, por lo que no pueden sindicalizarse, pero atento a lo dispuesto por la Ley Orgánica 12/2007 de los Derechos y Deberes de los Guardias Civiles, tienen derecho a la “*Asociación Profesional*” para defender sus derechos laborales debiendo darse de alta en el “*Registro de Asociaciones Profesionales de Guardias Civiles*”.

Las Policías Autonómicas como los Mozos de Escuadra, Ertzaintza, la Policía Foral de Navarra y las Policías Municipales o Locales igualmente pueden conformar sindicatos, y todas las organizaciones policiales, tanto sindicatos como asociaciones se encuentran organizados en la “*Unión Federal de Policías*”³³⁷ que tiene como propósito homologar las prerrogativas de todos los policías españoles.

En América Latina, los derechos laborales de los miembros de las fuerzas de seguridad sigue siendo materia de violaciones constantes y por tanto, denegada posibilidad de organizaciones gremiales, al grado de que en varios países las protestas son realizadas por familiares para no incurrir en violaciones a la ley.

³³⁶ Integrado por el Sindicato Unificado de Policía, a la Confederación Española de Policía, a la Unión Federal de Policía, al Sindicato Profesional de Policía y al Sindicato de Comisarios de Policía.

³³⁷ UNIÓN FEDERAL DE POLICÍAS, <<http://www.ufpol.org/>> fecha de consulta [3 de septiembre de 2016]

El Uruguay es uno de los pocos casos de excepción en América Latina, en que si se permiten los sindicatos de policías, los sindicatos de provincia se encuentran unidos formalmente en la *“Coordinadora Nacional de Sindicatos Policiales”* (CONASIP) que a su vez forma parte de la *“Central Sindical Uruguaya”* conocida como *“Plenario Intersindical de Trabajadores-Convención Nacional de Trabajadores”* (PIT-CNT).

Por otra parte en la capital los sindicatos policiales que funcionan son el *“Sindicato Único de Policías del Uruguay”* (SUPU), el *“Sindicato de Policías del Uruguay”* (SINPOLUR), la *“Sociedad de Funcionarios Policiales de la Administración Central”*, y el *“Sindicato de Bomberos”*.

En el Perú está prohibida la sindicalización de los policías y por ello las manifestaciones de reivindicaciones laborales son realizadas por sus esposas, existe una *“Defensoría del Policía”*, creada en 2002, no es un organismo autónomo, no cuenta con un presupuesto suficiente, y carece de mecanismos para hacer que sus determinaciones se cumplan, adolece de liderazgo y respaldo político, por lo que se ha convertido en un ente burocrático que no brinda respuestas eficaces a las demandas de los policías en razón de la dilación de sus procedimientos, empleados que al no ser policías no conocen los problemas de la corporación policial y que lamentablemente también se han corrompido y los asuntos finalmente terminan dirimiéndose en los tribunales

En Argentina, el Ministerio del Trabajo no ha concedido las solicitudes de registro sindical a policías, argumentando que ello pone en riesgo la seguridad pública, no obstante que la Constitución Argentina en su artículo 14 bis, establece que:

“El trabajo en sus diversas formas gozará de la protección de las leyes, las que asegurarán al trabajador: condiciones dignas y equitativas de labor (...) organización sindical libre y democrática, reconocida por la simple inscripción en un registro especial”.

Si bien el derecho de huelga que se encuentra reconocido como derecho en la Ley 23.551 de aquél país sudamericano, ninguno de los dos derechos, sindicalización y huelga, se hace extensivo a los policías por considerarlos riesgosos para la seguridad pública.

En México, también se ha negado el derecho a la sindicalización de los elementos de las fuerzas policiales, con base en argumentos similares a los argentinos, contrarios al Estado Democrático de Derecho, haciendo una distinción entre la naturaleza del trabajo policial, refiriendo que la relación laboral con el Estado es administrativa y no materia del Derecho del Trabajo, con lo que se pretende justificar su transgresión.

Los criterios jurisprudenciales que avalan dicha distinción entre la naturaleza administrativa o laboral del quehacer policial encuentran sustento en el régimen de excepción previsto en el artículo 123 Constitucional, apartado B, fracción XIII, relacionado con el artículo 5º fracción II, inciso L) de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B, del artículo 123 Constitucional,³³⁸ que dispone que los policías judiciales y preventivos son personal de confianza,³³⁹ y con lo previsto en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, artículo 73 fracción II, segundo párrafo, que literalmente señala que todos los servidores públicos de las Instituciones Policiales en los tres órdenes de gobierno que no pertenezcan a la Carrera Policial, se considerarán trabajadores de confianza, lo que interpretado a *contrario sensu*, nos lleva a la conclusión de que si pertenecen al Servicio de Carrera Policial, podrían considerarse trabajadores de base.

³³⁸ LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, REGLAMENTARIA DEL APARTADO B) DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1963, última reforma del 2 de abril de 2014.

³³⁹ El concepto de trabajador de confianza en la Ley Federal del Trabajo es distinto al contemplado en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. En la primera el artículo 9º dice que es aquél que desarrolla actividades de dirección, inspección, vigilancia y fiscalización cuando tengan carácter general y en particular los trabajos personas para el patrón dentro de la empresa, es decir, tal categoría está en función de la naturaleza del empleo. En la segunda expresamente se establece tal calidad para ciertos trabajadores, (como en el caso de los policías) y siempre que no estén sindicalizados.

La Suprema Corte de Justicia ha sostenido en reiteradas ocasiones que la relación jurídica de los policías municipales y judiciales es de naturaleza administrativa y no del ámbito del derecho del trabajo.³⁴⁰

Al respecto textualmente nuestro Máximo Tribunal sostiene que:

“La relación Estado-empleado fue, en principio de naturaleza administrativa, pero en derecho positivo mexicano, en beneficio y protección de los empleados, ha transformado la naturaleza de dicha relación equiparándola a una de carácter laboral y ha considerado al Estado como un patrón sui generis. Sin embargo, de dicho tratamiento general se encuentran excluidos cuatro grupos a saber: los militares, los marinos, los cuerpos de seguridad pública y el personal del servicio exterior, para los cuales la relación sigue siendo de orden administrativo y, el Estado, autoridad. Por tanto, si los miembros de la policía municipal o judicial del Estado de México, constituyen un cuerpo de seguridad pública, están excluidos por la fracción XIII Apartado B del artículo 123, en relación con los artículos 115, fracción VIII, segundo párrafo y 116, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la determinación jurídica que considera la relación del servicio asimilada a la de trabajo y al Estado equiparado a un patrón, de donde se concluye que la relación que guardan con el gobierno del Estado o del Municipio, es de naturaleza administrativa y se rige por las normas también administrativas de la ley y reglamentos que les correspondan y que, por lo tanto, las determinaciones que dichas entidades tomen en torno a ésta no constituyen actos de particulares, sino de una autoridad, que en el caso particular referente a la orden de baja del servicio, hace procedente el juicio de amparo ante el juez de Distrito.”

En el mismo sentido, declaró inconstitucionales algunos preceptos legales que reconocían su relación como laboral,³⁴¹ es el caso del que se transcribe a continuación:

³⁴⁰No. Registro 200322, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Materia(s): Administrativa, Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo II, Septiembre de 1995, Tesis: P./J. 24/95, Página: 43, POLICIAS MUNICIPALES Y JUDICIALES AL SERVICIO DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MEXICO Y DE SUS MUNICIPIOS. SU RELACION JURIDICA ES DE NATURALEZA ADMINISTRATIVA.

³⁴¹No. Registro: 196609, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Materia(s): Administrativa, Constitucional, Novena Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, Marzo de 1998, Tesis:

“Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado, reiteradamente, (“POLICÍAS MUNICIPALES Y JUDICIALES AL SERVICIO DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO Y DE SUS MUNICIPIOS. SU RELACIÓN JURÍDICA ES DE NATURALEZA ADMINISTRATIVA.”, Novena Época, Pleno, tesis P./J. 24/95; “POLICÍAS, COMPETENCIA PARA CONOCER DE LA BAJA DEL SERVICIO DE LOS. CORRESPONDE AL JUEZ DE DISTRITO EN MATERIA ADMINISTRATIVA.”, Octava Época, Pleno, Tomo I, Primera Parte-1, página 43; “TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO. EL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE ES COMPETENTE PARA CONOCER DE LA CONTROVERSIA QUE SE SUSCITE CON MOTIVO DE SU CESE.”, Octava Época, Pleno, tesis P./J. 9/90; “POLICÍAS. EL AMPARO INDIRECTO ES PROCEDENTE CONTRA LA ORDEN QUE DECRETA SU BAJA.”, Novena Época, Segunda Sala, 2a./J. 7/96; “POLICÍAS. TIENEN INTERÉS JURÍDICO PARA RECLAMAR EN AMPARO LA ORDEN DE BAJA.”, Novena Época, Segunda Sala, 2a./J. 8/96) en el sentido de que los miembros de los cuerpos de seguridad pública no están sujetos al régimen laboral que establece el apartado B del artículo 123 constitucional, ni quedan incluidos en la relación laboral que existe entre los trabajadores de confianza y el Estado, equiparándolo con un patrón, ya que el vínculo existente entre los miembros de seguridad pública y el Estado no es de naturaleza laboral, sino administrativa, en tanto que si en la Constitución se hubiese querido dar un trato igual a los grupos mencionados en la misma, constituidos por los militares, los marinos, los miembros de los cuerpos de seguridad pública y el personal del servicio exterior, no se hubiera establecido, en dicha fracción, que debían regirse por sus propias leyes, ya que hubiera bastado con lo enunciado en el apartado B, al señalar las reglas generales para normar las relaciones laborales entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores. En estas condiciones, lo establecido en los artículos 65 y 66 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, son contrarios a lo dispuesto en la fracción XIII del apartado B del artículo 123 constitucional, pues la razón de la inclusión en un precepto expreso, de que los cuatro grupos citados deben regirse por sus propias

2a./J. 14/98, Página: 352, POLICÍA JUDICIAL FEDERAL. LOS ARTÍCULOS 65 Y 66 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, EN LOS QUE SE LES CONSIDERA TRABAJADORES DE CONFIANZA, SON INCONSTITUCIONALES DE ACUERDO CON LA JURISPRUDENCIA TEMÁTICA RELATIVA.

leyes, se ve nulificada al asemejarlos a los trabajadores al servicio del Estado. Es decir, la disposición constitucional, al diferenciar a estos grupos en las reglas que regulan las relaciones del Estado con sus trabajadores, señalando que deberán regirse por sus propias leyes, las excluye de la aplicación de las normas que se establecen en el citado apartado. Por último, la exclusión de los miembros de los cuerpos de seguridad pública de las relaciones que regula el apartado B del artículo 123 constitucional, se hace patente si se considera que en el segundo párrafo de la fracción XIII se establece que el Estado deberá proporcionar a los miembros en activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, las prestaciones establecidas en el inciso f) de la fracción XI, lo que implica un privilegio constitucional en favor de algunos de los sujetos que contempla la fracción XIII, establecido en forma expresa en atención a que se encuentran excluidos de dichas prestaciones. Esto es, si la intención de la Potestad Revisora hubiera sido la de considerar a los grupos señalados en la fracción XIII del apartado B, como trabajadores de confianza, con los derechos de protección al salario y a la seguridad social, no hubiera sido necesario disponer, expresamente, que el Estado se encuentra obligado a otorgar a una parte de ese grupo lo que ya está establecido en la fracción XIV, de lo que se evidencia la exclusión de dichos grupos de ser considerados como trabajadores.”

Derivado de lo anterior la competencia de los tribunales de lo administrativo para conocer de conflictos laborales de los policías.³⁴² En efecto, ello se desprende del criterio siguiente:

“El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis de jurisprudencia P./J. 24/95, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo II, septiembre de 1995, página 43, de rubro: "POLICÍAS MUNICIPALES Y JUDICIALES AL SERVICIO DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO Y DE SUS MUNICIPIOS. SU RELACIÓN JURÍDICA ES DE NATURALEZA

³⁴² No. Registro: 181010, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Materia(s): Administrativa, Novena Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XX, Julio de 2004, Tesis: 2a./J. 77/2004, Página: 428, SEGURIDAD PÚBLICA DEL ESTADO DE JALISCO. DE LOS CONFLICTOS SUSCITADOS CON MOTIVO DE LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE SUS AGENTES CORRESPONDE CONOCER, POR AFINIDAD, AL TRIBUNAL DE LO ADMINISTRATIVO.

ADMINISTRATIVA.", estableció que los miembros de la Policía Municipal o Judicial de ese Estado, al constituir un cuerpo de seguridad pública, mantienen una relación de naturaleza administrativa con el Gobierno Local o Municipal, la cual se rige por las normas legales y reglamentarias correspondientes, por disposición expresa del artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con lo cual se les excluye, lo mismo que a los militares, marinos y personal del servicio exterior, como sujetos de una relación de naturaleza laboral con la institución a la que prestan sus servicios. En congruencia con tal criterio, y tomando en consideración que la Constitución y las leyes secundarias del Estado de Jalisco no señalan con precisión la competencia del Tribunal de Arbitraje y Escalafón o del Tribunal de lo Administrativo para conocer de las demandas promovidas por elementos de seguridad pública contra autoridades del propio Estado o de sus Ayuntamientos, para que se deduzcan pretensiones derivadas de la prestación de sus servicios en su condición de servidores públicos, es inconcuso que dicha competencia debe recaer en el mencionado Tribunal de lo Administrativo, por ser el más afín para conocer de la demanda relativa, en acatamiento al segundo párrafo del artículo 17 de la Constitución Federal, que consigna la garantía de acceso a la justicia."

Peor aún, en junio de 2011, la Segunda Sala de la SCJN dispuso que los beneficios de la Ley Federal del Trabajo, no pueden ser utilizados como criterio para determinar la indemnización si los agentes eran dados de baja, atento a la resolución por Contradicción de Tesis 61/2011 donde se dispuso que:³⁴³

"La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que la relación entre el Estado y los policías, peritos y agentes del Ministerio Público es de naturaleza administrativa y no laboral. En congruencia con lo anterior, para determinar los conceptos que deben integrar la indemnización prevista en el citado precepto constitucional ha de estarse a lo dispuesto en la propia Constitución y, en su caso, en

³⁴³ No. Registro: 161183, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Materia(s): Administrativa, Novena Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXIV, Agosto de 2011, Tesis: 2a./J. 119/2011, Página: 412, SEGURIDAD PÚBLICA. PARA DETERMINAR LOS CONCEPTOS QUE DEBEN INTEGRAR LA INDEMNIZACIÓN ESTABLECIDA EN EL ARTÍCULO 123, APARTADO B, FRACCIÓN XIII, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, NO ES APLICABLE, NI AUN SUPLETORIAMENTE, LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO.

las leyes administrativas correspondientes, sin que pueda aplicarse, ni aun supletoriamente, la Ley Federal del Trabajo, pues ello implicaría desconocer el régimen especial al que están sujetos los referidos servidores públicos, además de que supondría conferir a dicha Ley alcances que están fuera de su ámbito material de validez.”

Más recientemente, en mayo de 2016, por mayoría de nueve votos, el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación avaló la Ley de Seguridad Pública del Estado de Tlaxcala y sus Municipios, que previene la causal de despido cuando los policías se asocien gremialmente, no obstante que el Ministro José Ramón Cossío, respaldado por el Ministro Arturo Zaldívar, propusieron en su proyecto declarar inconstitucionalidad de dicha ley, en razón de lo siguiente:

“Me parece que éstas son personas que laboran para el Estado y mantienen con el Estado una relación laboral; creo que el entendimiento que debemos tener de los derechos humanos de las personas que trabajan es, precisamente, el de que tienen derechos laborales”³⁴⁴

Los argumentos en contra por parte de los otros nueve ministros, encabezados por el Ministro Jorge Pardo Rebolledo fueron en el sentido similar al de las autoridades argentinas, es decir justificar el régimen de excepción en razón de inadmisibilidad de la huelga o el paro de policías, ministerios públicos y custodios de prisiones, así como que a una manifestación puedan acudir armados.

Coincidimos con la opinión del Distinguido Maestro de la Facultad de Derecho de la UNAM, Doctor Enrique Antonio Larios Díaz en el sentido de que lo anterior obedece a criterios políticos y no jurídicos, cuando afirma que:

³⁴⁴ REYES, Juan Pablo, <<La SCJN no aprueba sindicato de policías; respaldan a la SSP-Tlaxcala>> en *Excélsior*, México, 13 de mayo de 2016, <<http://www.excelsior.com.mx/nacional/2016/05/13/1092330>> fecha de consulta [24 de octubre de 2016].

*“... no queremos tener sindicatos de policías, no queremos que la policía se mueva y esto trae como consecuencia que tengamos pésimos policías, pues no tienen prestaciones dignas y, mucho menos, representatividad”.*³⁴⁵

Con el criterio sustentado por nuestro Máximo Tribunal, no solo se vulneran los derechos humanos de los policías, sino que también se propicia que las negociaciones que atañen a su relación de trabajo no sean generales, sino que cada Jefe de Policía, cada Comandante o Jefe de Grupo, negocie con sus subordinados las condiciones laborales, lo cual fomenta la corrupción, ineficiencia del servicio, inequidad, abusos e injusticias múltiples.

Conviene recordar que los instrumentos internacionales que regulan el derecho a la sindicalización debemos mencionar que si bien en ellos se reconoce esa prerrogativa, de igual manera en todos encontramos disposiciones que establecen la discrecionalidad de cada Estado para restringirlo en tratándose de los policías.

En efecto el derecho a la sindicalización está previsto en el artículo 23, inciso 4 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, en el artículo 22 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, en el artículo 8 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en el artículo 16 de la Convención Americana de Derechos Humanos o Pacto de San José, en el artículo 11 del Convención para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales.

En el artículo 9º del Convenio 87 sobre la Libertad Sindical y la Protección del Derecho de Sindicación, vigente a partir de 1950 y en el artículo 5º del Convenio 98 sobre el Derecho de Sindicación y de Negociación Colectiva, vigente a partir de 1951, ambos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), previenen que las legislaciones nacionales establecerán hasta qué punto se aplicarán a la policía la garantía del derecho a la libertad sindical, de ahí que múltiples países del mundo cuenten con sindicatos policiales.

³⁴⁵ *Ídem.*

Cabe señalar que desde la negociación del Convenio 87, se admitió el consenso de que el reconocimiento del derecho a la libertad sindical no tiene relación con la cuestión del derecho de huelga de esos servidores públicos, que aunque no se les conceda, deben contar con garantías adecuadas para proteger sus intereses. Es decir, perfectamente puede existir una organización sindical con derecho de huelga limitado.

De hecho, el Comité de Libertad Sindical de la OIT, admite como excepción al derecho de huelga a los trabajadores que prestan un servicio esencial³⁴⁶ o en situaciones de crisis nacional aguda.

Servicios esenciales pueden ser los hospitalarios, los de abastecimiento de agua, de electricidad, tráfico aéreo, teléfonos, los que prestan las fuerzas armadas y por supuesto los de seguridad pública.

Como hemos podido apreciar, en los países del primer mundo se ha superado el temor y la restricción discrecional al derecho a la sindicalización de los policías prevista en los instrumentos internacionales, inclusive en algunos como Inglaterra, cuentan con derecho de huelga limitado, sin embargo México mantiene la prohibición del derecho de sindicalización para las y los policías, y por ende el de huelga.

Los argumentos de que la autonomía sindical no puede concederse ya que las corporaciones policiales no pueden ser independientes del Estado puesto que son parte del mismo, y porque en ellos se deposita el monopolio legítimo de la fuerza pública, aunado a argumentos relacionados con que la estructura jerárquica impide que las corporaciones policiales se democraticen, o que son inadmisibles las manifestaciones públicas de personal armado, han quedado superados en Canadá,

³⁴⁶ Servicio Esencial: Aquellos cuya interrupción podría poner en peligro la vida, la seguridad o la salud, de la persona, en toda o parte de la población, lo anterior depende las circunstancias específicas de cada país. Cabe señalar que un servicio no esencial puede convertirse en un servicio esencial dependiendo de la duración de una huelga.

Estados Unidos, Europa, con especial desarrollo en España, Uruguay, Puerto Rico, entre otros, incluso el principal pretexto, el relativo a que el derecho de huelga es un riesgo a la seguridad, ha sido resuelto, prohibiéndolo, limitándolo o incluso permitiéndolo, como en el caso de Inglaterra, y en ningún caso han acontecido las previsiones que se alegan.

Por el contrario, la falta de reconocimiento del derecho de sindicalización detona corrupción, pues las negociaciones laborales se realizan directamente entre los Jefes de Policía y sus subordinados, se establecen esquemas ilícitos para completar sus ingresos mediante recaudaciones ilegales (“*mordidas*”, “*moches*”, “*extorsiones*”, “*botín de guerra*”), se intercambia lealtad al gobierno por tolerancia a la corrupción e impunidad, se favorece que la delincuencia organizada permee las instituciones policiales, se toleran giros negros a cambio de pagos para omitir perseguirlos, y muchos policías en vez de servir a la ciudadanía, se subordinan al poder político. La democratización de las corporaciones policiales si es posible, se transparentaría las discusiones y negociaciones de los presupuestos, la aplicación del mismo en equipos, instalaciones, capacitación, seguridad, prevención, salarios, condiciones laborales y prestaciones sociales.

10.4 Ley de Dignificación Policial del Distrito Federal

A lo largo de esta tesis y en particular de este capítulo hemos planteado la creación de un Ombudsman Policial que reivindique y realice las siguientes acciones:

- El derecho a la sindicalización de las y los policías para la negociación colectiva y transparente de sus condiciones de trabajo,
- Promueva la reforma constitucional y legal de aquellas disposiciones que restringen los derechos humanos laborales de las y los policías, así como la creación de legislación nacional en materia de uso legítimo de la fuerza y armas de fuego.

- Pugne por elevar los niveles salariales y las prestaciones sociales, por encima de los “Salarios Mínimos” y de los parámetros de subsistencia del derecho al “Mínimo Vital”, acordes con el riesgo que corren y el servicio que deben prestar a la comunidad.
- Señale y en su caso, supervise la mejora integral y sustantiva de las condiciones de trabajo, jornadas laborales, recursos y equipos entregados a funcionarios responsables de hacer cumplir la ley.
- Diseñe, instrumente y evalúe protocolos de actuación policial por tipo de delito y evento de intervención.
- Prevenga, persiga y sancione la corrupción policial y el abuso de poder.
- Recupere el respeto y confianza ciudadana así como la dignidad policial, entre otros.

Ahora toca el turno de analizar un mecanismo adicional a los señalados para el reconocimiento, respeto y protección de los derechos humanos policiales:

- La elaboración de leyes para la dignificación policial.

En México la única experiencia en la materia ha sido la *“Ley de Dignificación Policial del Distrito Federal”*, que si bien fue aprobada por la Asamblea Legislativa, a casi tres años de distancia, la misma no ha sido publicada.

Dicho instrumento legislativo partió de la propuesta realizada por el Diputado Santiago Taboada Cortina el 20 de octubre de 2013, la cual tuvo como antecedente la iniciativa del Diputado Jorge Romero Herrera, Coordinador en ese entonces del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. La ley finalmente fue aprobada por la LI Legislatura en junio de 2014.

La propuesta se basó en los resultados de la encuesta organizada por la ONG “*Ciudadanos Por Una Causa Común A.C*”, sobre “¿*Qué piensan los policías?*”, la cual, mostró que nueve de cada diez policías si bien se siente orgulloso de serlo, el orgullo familiar baja, a 78.6 por ciento y el social hasta 23.3 por ciento.

La misma encuesta refirió que únicamente el 66 por ciento de los policías cuenta con chaleco antibalas, y el 58 por ciento con equipo de radiocomunicación; uno de cada tres policías percibe un salario menor a seis mil pesos mensuales, tres de cada diez cuenta con un crédito de vivienda y cuatro de cada diez cuenta con fondo de retiro, aunado a que siete de cada diez policías no ha sido reconocido por su labor ni han recibido algún incentivo económico.

De manera inexplicable, la Consejería Jurídica Capitalina no la ha publicado, actualizándose el supuesto del llamado “*Veto de Bolsillo*”, que no es otra cosa que la práctica irregular, obviamente no legal, utilizada en varias entidades federativas del país, incluida la Ciudad de México, para detener arbitrariamente la entrada en vigor de las leyes, aparentemente para mantener un estado de cosas que puede favorecer a ciertos intereses al tiempo de continuar vulnerando, en este caso, los derechos humanos de los policías.

El objeto de la ley consiste en mejorar las condiciones en que las y los policías prestan su trabajo a la ciudadanía y que ello repercuta favorablemente en la mejoría de la seguridad pública.

Los aspectos más destacables de la ley, son:

- La creación del Instituto de la Función Policial como un órgano garante de la promoción de los procedimientos para la evaluación de la SSP y sus integrantes al exterior y al interior de la corporación. Es decir un Ombudsman Policial pero limitado en sus atribuciones.

- Sueldos iguales a los que se perciben en la federación por un cargo similar, sujetos a un período de transición y con un incremento gradual hasta alcanzar la meta.
- Entrega de uniformes y cartuchos en presencia de la contraloría interna y representante del Instituto de la Función Policial.
- El memorial del policía como un espacio público para honrar permanentemente la memoria de los policías que mueren en cumplimiento de su deber, esto es, un espacio público que dignifique al policía y sea de acceso libre para la ciudadanía.
- Becas a los hijos de los policías para la educación básica, media y media superior.
- Convenios para acceso a créditos bancarios especiales para adquisición de vehículos, esparcimiento, entretenimiento y capacitación profesional.
- Premio a la excelencia policial del Distrito Federal por el cual se otorgue una medalla de algún metal precioso a policías con una destacada acción, así como un sistema de condecoraciones, estímulos y recompensas, transparente, evaluado por la ciudadanía, además la construcción del muro de honor con los nombres de los merecedores del premio.
- Vivienda para los integrantes de la Secretaría de Seguridad Pública del D.F, atento a las reformas que en la misma fecha fueron aprobadas y armonizadas respecto de la Ley de Vivienda del Distrito Federal,

Como se puede apreciar, se trata de un muy importante instrumento para la reivindicación de los derechos humanos de las y los policías que desafortunadamente no se ha publicado, pero que además es un ejemplo que debiera ser emulado por la Federación y por las demás entidades federativas.

La falta de publicación de la Ley, por casi tres años, refleja la poca voluntad política para mejorar realmente las condiciones laborales y los derechos humanos de los policías y sus familias o de plano la “marcha atrás” o “arrepentimiento” de las instituciones del gobierno de destinar los recursos presupuestales necesarios para su instrumentación.

Sorprende que la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal no haya emitido recomendación alguna a los responsables de su publicación, que el Consejo Ciudadano mantenga un silencio cómplice y que los legisladores locales no lleven a cabo acciones contundentes en contra de los servidores públicos responsables de su publicación pero que abiertamente ignoran las determinaciones parlamentarias.

Cabe mencionar que el 29 de enero de 2016, se publicó el Decreto³⁴⁷ por el que se declaran reformados 52 artículos y derogadas diversas disposiciones de otros dos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la reforma política que transformó al Distrito Federal en la Ciudad de México como entidad federativa que continúa como sede de los Poderes de la Unión y en caso de que estos se trasladen a otro lugar, podrá adquirir el estatus de Estado Ciudad de México, gozando de autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa.

En dicha reforma la Legislatura de la Ciudad de México se iguala en atribuciones a las Legislaturas de los Estados, en tanto que las demarcaciones políticas de la Ciudad de México, se denominarán Alcaldías y contarán con las mismas prerrogativas y autonomía, en igualdad de condiciones, que los Municipios.

La Constitución Política de la Ciudad de México entró en vigor en 2017 y establece las normas y garantías para el goce y protección de los derechos humanos en los ámbitos de su competencia, conforme a lo dispuesto por el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

³⁴⁷ DECRETO por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la reforma política de la Ciudad de México, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de enero de 2016.

Es probable que la Ley de Dignificación Policial, no se haya publicado en razón de esperar el nuevo orden constitucional local, lo cual no es justificación suficiente, pero a la fecha de la presente, no obstante ya estar en vigor la Constitución de la Ciudad de México, la ley mencionada sigue sin publicarse.

El Decreto mencionado señala que las relaciones laborales entre la Ciudad de México y sus trabajadores que, hasta antes de la entrada en vigor del Decreto, se hubieren regido por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, continuarán normándose por dicha Ley, y los conflictos del trabajo que se susciten se conocerán y se resolverán por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, hasta que se establezca la instancia competente en el ámbito local de la Ciudad de México, conservando los trabajadores los derechos adquiridos que correspondan.

Sin embargo, las reformas al primer párrafo del Apartado B del artículo 123 y la Base XI del Apartado A del artículo 122 relativas al régimen jurídico de las relaciones de trabajo entre la Ciudad de México y sus trabajadores, no entrarán en vigor sino hasta el día 1º de enero de 2020, y en consecuencia, creemos que se aplicará al principio general de derecho de que la suerte de lo principal sigue lo accesorio y por ende la Ley de Dignificación Policial, podría no entrar en vigor nunca, por lo que las y los policías de la Ciudad de México y la sociedad civil organizada, deben presionar para que se publique a la brevedad.

Una nueva Constitución para la Ciudad de México no debería ser un obstáculo para mejorar las condiciones laborales y dignificar el quehacer policial, por el contrario los derechos humanos y prerrogativas de los policías contenidos en la Ley de Dignificación Policial podrían ser copiados por los Constituyentes Permanentes, local y federal, y elevarse a rango constitucional tanto de la Ciudad de México como en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos e incorporar sus postulados en la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Pública o en un instrumento equivalente, a fin de garantizar su cumplimiento por parte de las autoridades responsables de su respeto y protección.

Cuando verdaderamente existe voluntad política es posible avanzar a mejores escenarios de convivencia y desarrollo, por ello estamos convencidos que la oportunidad está dada y es simple:

- Publicar la Ley de Dignificación Policial a la brevedad para su entrada en vigor, armonizándola con el nuevo estatuto de la Ciudad de México.
- Que la Ley de Dignificación Policial sirva de modelo para la elaboración de una legislación nacional con contenido y alcances similares, o mejor aún, superiores, y sus planteamientos se eleven tanto a las Leyes Fundamentales de la capital como del país, como de del país.
- Ampliar las atribuciones del Instituto de la Función Policial, con base en las propuestas planteadas a lo largo de toda la presente investigación, de modo que se constituya en un Ombudsman Policial Capitalino y en su caso, el equivalente a nivel federal o nacional.

Considero que de llegarse a publicar la Ley comentada, requerirá del presupuesto, de la voluntad política, participación ciudadana y participación de las y los policías capitalinos para materializar la dignificación del trabajo policial en la Ciudad de México, que como indicamos antes, debiera ser emulado por todas las entidades federativas y por la Federación a través de una Ley Federal de Dignificación Policial, advirtiendo que en el supuesto de constituirse un Modelo de Policía Nacional, la legislación igualmente habría de ser Ley Nacional de Dignificación Policial, vinculante para los tres órdenes de gobierno.

10.5 Experiencias Internacionales de Ombudsman Policial y propuestas nacionales

El primer antecedente de la figura del Ombudsman Policial, acontece en 1995 en Sao Paulo, Brasil,³⁴⁸ la cual fue replicada en Río de Janeiro, Minas Gerais, Río Grande Do Sul, y Pará.

Se trata de una institución que cuenta con absoluta independencia y su función primordial es recibir y monitorear la investigación de denuncias contra los policías, no puede hacer la investigación directamente, sin embargo su trabajo ha permitido que la sociedad y los propios policías, participen en los procesos de reforma policial, al hacer públicos los problemas que enfrentan tanto la policía civil como militar.

En Irlanda del Norte, existe otro antecedente fundamental para nuestra investigación, creado en 1997, consecuencia de los referéndums de ese año para decidir la anexión a Inglaterra o a Irlanda, en el marco del inicio del proceso para la reconciliación nacional entre católicos y protestantes (Acuerdo de Belfast), y en medio de los trabajos para el desarme de la organización terrorista denominada “*Ejército Republicano Irlandés*” (IRA), se llevó a cabo una reforma integral a la otrora militarizada Policía Real de Ulster, para su conversión a una Policía Civil.³⁴⁹

En ese contexto mediante la Ley de la Policía de 1998, “*The Police (Northern Ireland) Act 1998*”,³⁵⁰ se crea la Oficina del Ombudsman Policial para Irlanda del Norte, “*Office*

³⁴⁸ MESQUITA Neto, Paulo, <<Asociaciones Público-Privadas para la Reforma Policial en Brasil: Instituto de Sao Paulo contra la Violencia>> en *Seguridad y Reforma Policial en las Américas: Experiencias y Desafíos*, coords. DAMMERT, Lucía y BAYLEY John, México, eds. Siglo XXI Editores, FLACSO Chile y el Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente, 1ª edición, 2005. p. 110, visible en <<https://books.google.com.mx/books?id=kXVucYIQ5xwC&pg=PA106&lpg=PA106&dq=MESQUITA+Neto,+Paulo,+%3C%3CAsociaciones+P%C3%BAblico-Privadas+para+la+Reforma+Policial+en+Brasil:+Instituto+de+Sao+Paulo+contra+la+Violencia&source=bl&ots=mDFsAlyoB3&sig=ElJeleGi3loyavFZ-EP5IFouWrY&hl=es-419&sa=X&ved=0ahUKEwis5oHisoTSAhVMxWMKHZswDQcQ6AEIGTAA#v=onepage&q&f=false>> fecha de consulta [12 de abril 2015].

³⁴⁹ ESPRIÚ, Alejandro, <<El proceso de Reforma Policial en Irlanda del Norte, un referente obligado>> en *INSYDE Cuadernos de Trabajo*, México, <<http://insyde.org.mx/services/el-proceso-de-reforma-policial-en-irlanda-del-norte-un-referente-obligado/>> fecha de consulta [30 de agosto de 2016].

³⁵⁰ CAIN WEB SERVICE-CONFLICT AND POLITICS IN NORTHERN IRLAND, INDEX OF CONTENTS OF THE CAIN SITE (O-Z) ABSTRACTS OF ORGANISATIONS, <<http://cain.ulst.ac.uk/othelem/organ/porgan.htm#poni>> Fecha de consulta [20 de junio de 2016]

of the Police Ombudsman for Northern Ireland”, (PONI)³⁵¹ la cual inició funciones el 3 de noviembre del año 2000, con base en la Ley de Policía de 1998.

El Ombudsman Policial Nord-Irlandés, es la única oficina de investigación en todo el Reino Unido con absoluta independencia con la responsabilidad de implementar un sistema imparcial e completamente confidencial para la investigación de denuncias.

Los Ombudsman Policiales Irlandeses, duran en su encargo 7 años, el primero fue Nuala O'Loan, (2000-2007), el segundo Al Hutchinson, (2007-2012) y el tercero Michael Maguire hasta la fecha de la presente.

Desde el inicio de sus actividades, el Ombudsman Irlandés, también instrumentó un sistema para la mejora continua y efectividad de su sistema de quejas y denuncias contra la policía, informando sus resultados de manera permanente, abierta y pública, con el apoyo de la Agencia de Investigación y Estadística de Irlanda del Norte “*Northern Ireland Statistics & Research Agency*” (NISRA) a fin de dar a conocer los esfuerzos y resultados del quehacer institucional en lo que concierne a lo que ellos llaman “*Comportamiento Policial Inaceptable*” (“*Unacceptable Behaviour*”).

Durante el tiempo que ha estado en funciones, dicha Oficina, su quehacer ha sido toral para prevenir violaciones a los derechos humanos de los ciudadanos, al tiempo que ha sido decisiva para la transformación de la policía irlandesa, con salarios, prestaciones sociales y condiciones laborales de primer nivel, al grado de ser hoy, una de las instituciones más respetables y que cuentan con el aprecio y la confianza de la ciudadanía.

En México, el planteamiento de crear un Ombudsman Policial encuentra antecedentes en las propuestas realizadas originalmente en el marco de la “*Megamarcha Blanca*” en contra de la inseguridad del 27 de junio de 2004, en la que más de 200 mil

³⁵¹POLICE OMBUDSMAN FOR NORTHERN IRLAND, <<https://policeombudsman.org/>> fecha de consulta [23 de junio de 2016]

ciudadanos se manifestaron en la Ciudad de México, para exigir de las autoridades soluciones a la violencia, robos, extorsiones, secuestros, entre otros.

En aquella ocasión los líderes de la marcha entregaron al entonces Presidente de la República, Vicente Fox Quesada, un documento de 10 puntos petitorios que en síntesis se referían a cultura de legalidad y respeto a los derechos humanos, sistemas modernos de rendición de cuentas, informes mensuales de resultados contra la delincuencia y la violencia, programas de prevención comunitaria del delito y de policía comunitaria, calidad del desempeño policial, reorganizar la gestión de las instituciones de seguridad pública y la justicia penal, vencer la inercia ciudadana hacia la tolerancia y exigencia de medidas autoritarias contra la violencia y el delito, así como someter a revisión los criterios de reserva de información con respecto a la seguridad pública, que impiden el escrutinio ciudadano.

Los puntos 6 y 8 de las demandas del documento entregado por la organización de la sociedad civil, *“México Unido contra la Delincuencia A.C.”*³⁵² en su carácter de convocante, al Titular del Ejecutivo Federal son antecedentes fundamentales para nuestra propuesta:

- *“Proteger a los policías mediante la creación del Ombudsman del Policía”, y*
- *“Convocar a la Organización de las Naciones Unidas a la instalación de una Comisión Multinacional de Expertos, encargada de evaluar el diseño normativo e institucional mexicano en seguridad pública y justicia penal, y emitir un informe de conclusiones y propuestas.”*

En 2008, el gobierno del Distrito Federal, a través del *“Consejo para la Aplicación del Nuevo Modelo de Policía de Investigación”*, llevó a cabo una consulta, en la que los policías expresaron las pésimas condiciones laborales en que se desempeñaban, entre ellas, el bajo nivel salarial, la falta de capacitación y tener que atender las indicaciones arbitrarias del personal de mando.

³⁵² MEXICO UNIDO CONTRA LA DELINCUENCIA, <<http://www.mucd.org.mx/Marcha-2004-c145i0.html>> fecha de consulta [10 de abril de 2014]

Al año siguiente, el 30 de mayo de 2009, el entonces Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), el Mtro. Emilio Álvarez Icaza,³⁵³ declaró que la creación del Ombudsman Policial, Auditor o Visitador Policial, permitiría una mejoría laboral de los encargados de la seguridad en la Ciudad de México, mejores condiciones salariales y equipos de trabajo, y mejores patrullas, aunado a la conformación de un mecanismo ciudadano que monitoreara el desempeño del Consejo de Honor y Justicia,³⁵⁴ que históricamente es percibido como ineficaz. El después Secretario Ejecutivo de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, opinó que *“era preferible tener menos policías pero mejor pagados, para poder exigirles más”*.³⁵⁵

En el marco de la clausura del diplomado Derechos Humanos y Seguridad Pública, en el Instituto Técnico de Formación Policial de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, el expresidente de la Comisión de Derechos Humanos del D.F, también refirió:

“Estoy convencido de que la sociedad tiene una deuda con los buenos policías, tenemos que mejorar sus condiciones de trabajo, sus uniformes, sus patrullas, su armamento para que nos cuiden mejor, debemos revisar las condiciones en las que quedan sus familias cuando pierden la vida”.³⁵⁶

Con posterioridad, el sucesor en la titularidad de la CDHDF, Luis González Plascencia, también en el año de 2009, retoma los antecedentes y publica el Informe *“La Policía*

³⁵³ EL UNIVERSAL, <<CDHDF se pronuncia por crear ombudsman policial>> en *Vanguardia.mx*, México, 30 de mayo de 2009, visible en <<http://www.vanguardia.com.mx/cdhdfsepronunciaporcrearombudsmanpolicial-356907.html>> fecha de consulta [9 de marzo de 2015].

³⁵⁴ Otras figuras equivalentes que conocen de procedimientos análogos a jurisdiccionales, y dirimen responsabilidades administrativas son la Inspectoría General, las Visitadurías Generales y los Órganos Internos de Control. Las áreas de Asuntos Internos son instancias investigadoras que aportan sus resultados, cuando son adversos al servidor público a las instancias análogas a jurisdiccionales.

³⁵⁵ CRUZ Flores, Alejandro, <<La CDHDF pide ombudsman policial>> en *La Jornada*, México, 31 de mayo de 2009, <<http://www.jornada.unam.mx/2009/05/31/capital/027n3cap>> fecha de consulta [13 de marzo de 2015]

³⁵⁶ APR, <<CDHDF propone “ombudsman policial”>>, en *El Economista*, México junio 14 de 2009, <<http://eleconomista.com.mx/distrito-federal/2009/06/14/cdhdf-propone-ombudsman-policial>> fecha de consulta [1 de abril de 2015].

que Queremos”,³⁵⁷ el cual planteó la posibilidad de un Ombudsman Policial de la Policía Investigadora, con autonomía plena, y que fuera un defensor de los derechos humanos de los agentes investigadores adscritos a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal así como de los policías de la Secretaría de Seguridad Pública capitalina.

Derivado de la Consulta de 2008 y del Informe de 2009, se elaboró un Plan de Acción de 15 puntos que retomó la idea para la conformación de un Ombudsman Policial para la policía investigadora de la Ciudad de México, propuesta que en abril de 2010, finalmente fue rechazada, aparentemente por presiones políticas tanto del gobierno de la capital como del federal, en especial por su posible replicación en el resto del país, siendo la versión oficial del abandono de la propuesta, la posible duplicación de funciones con la Comisión de Derechos Humanos capitalina.³⁵⁸

Finalmente, debemos considerar la propuesta realizada en otro foro académico, por el Maestro Miguel Ontiveros Alonso³⁵⁹ la cual parte de la siguiente interrogante:

“¿Cómo esperar que los policías en México sean profesionales, respeten y hagan respetar el ordenamiento jurídico, usen legítimamente la fuerza y sean garantes de los derechos humanos, como debe ser, si sociedad e instituciones hacen exactamente lo contrario respecto de ellos?”.

Al respecto, el propio Ontiveros opina que la pésima retribución a los policías, el nugatorio derecho a ser escuchados por la supuesta disciplina militar, los horarios excesivos de trabajo, las exigencias de solución de casos bajo amenazas y rapidez, mandos sin experiencia que ocupan los puestos directivos con dispensas, el conceder *“atención”* a infractores de la ley por órdenes superiores para no ser sancionados,

³⁵⁷ BOLAÑOS, Claudia, <<Definen Ombudsman Policial>> en *El Universal.mx*, México, 14 de enero de 2010, <<http://archivo.eluniversal.com.mx/ciudad/99816.html>> fecha de consulta [27 de febrero de 2015].

³⁵⁸ BOLAÑOS, Claudia, <<Ombudsman Policial “sin posibilidad”>> *El Universal.mx*, México, 30 de abril de 2010, <<http://archivo.eluniversal.com.mx/ciudad/101422.html>> fecha de consulta [4 de marzo de 2015].

³⁵⁹ ONTIVEROS Alonso, Miguel, <<Sobre el uso de la fuerza y el policía como víctima (Hacia un ombudsman policial)>> p. 2 a 4 visible en <http://www.miguelontiveros.com/files/articulo_004.pdf> fecha de consulta [10 de julio de 2016]

tener que pagar su propio equipo, uniformes, identificaciones, balas, capacitación, aunado a la discriminación y humillación a la que son sujetos por la propia ciudadanía, violentan sus prerrogativas fundamentales y dignidad.

Por ello Ontiveros Alonso propone que antes que certificar a policías debe evaluarse y certificarse a las propias instituciones policiales, mediante un Ombudsman Policial, independiente de ellas, con autoridad de corte ético, responsable de la salvaguarda de los derechos de los policías frente a sus corporaciones, que incline la balanza a favor del bienestar policial y con ello de la propia ciudadanía, la seguridad pública y la justicia penal.

Por su parte, de manera semejante, la investigadora María Eugenia Suárez de Garay³⁶⁰ refiere que:

“...no es ético exigirle resultados a los policías si no cuentan con las condiciones laborales básicas y los recursos necesarios para realizar con eficiencia su labor”.

Y agregó que:

“...seguimos teniendo problemas de inestabilidad, salarios, prestaciones, seguridad social y riesgos laborales para los que no hay un sistema integral de atención ni una estructura transparente de ascensos”.

Finalmente, a los señalamientos anteriores, se sumó el partido político Nueva Alianza (PANAL), que en el año 2011, a través de la Diputada Cora Pinedo Alonso propuso igualmente la creación del Ombudsman Policial a fin de prevenir extorsiones dentro de los cuerpos policiales y terminar con la discrecionalidad y corrupción con la que actúan los mandos de las corporaciones de seguridad pública.

³⁶⁰ ÁLVAREZ, Zanollo, Diego, (Redacción), *Cuerpos Policiales y sus Derechos Laborales. Debate frente a la inseguridad pública*, Cuadernos de Trabajo del Instituto para la Seguridad y la Democracia (INSYDE), Relatoría de la Mesa de Diálogo que se llevó a cabo en febrero de 2011 y convocada por INSYDE, Alianza Cívica y Fundación Friedrich Ebert-México, Número 36, pp. 18-23, visible en <<http://insyde.org.mx/wp-content/uploads/2013/08/NO.-36.pdf>> fecha de consulta [15 de mayo de 2012].

La reforma planteada por dicho partido político, proponía adicionar al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la facultad para crear la Procuraduría Ciudadana para la Prevención, Atención y Recepción de Quejas Ciudadanas y de Elementos de Seguridad Pública, la cual contemplaría la figura de un Auditor Policial que dentro de sus funciones llevara la defensa de los policías al momento de verse vulnerados en sus prerrogativas por sus jefes.

A pesar de las experiencias exitosas de Brasil e Irlanda del Norte, ninguna de las propuestas mexicanas ha prosperado.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- La dignidad es la cualidad y valor jurídico fundamental, mínimo invulnerable que todo orden jurídico debe garantizar a la persona humana, por ello es el núcleo y contenido esencial de los derechos humanos. Vivir en y con dignidad constituye el sentido de las sociedades que se estimen justas.

Las y los policías tienen el deber de salvaguardar la dignidad de las personas, su autoridad moral se construye y fortalece en la medida en que respetan y protegen los derechos humanos, la confianza y el apoyo ciudadano, se ganan con una conducta ejemplar.

El Estado, está obligado a otorgarles un nivel de vida digno que garantice su seguridad económica, su desarrollo personal, familiar, profesional y social, debe eliminar cualquier obstáculo que implique discriminación y que atente contra sus propias prerrogativas fundamentales.

Por la importancia de sus servicios a la comunidad y por el anhelo del pueblo de México de tener seguridad pública de la mejor calidad, es inadmisibles conculcar la dignidad personal y profesional de las y los policías, peor aún, propiciar desde las instituciones, condiciones que les orillen a corromperse o los vuelva vulnerables a coludirse con la delincuencia.

Parafraseando a Kant, la dignidad policial, debe mantenerse por encima cualquier precio que implique dejar de servir y proteger a la comunidad, por ende siguiendo los postulados de las Naciones Unidas es preciso mantener y, siempre que sea necesario, mejorar su situación y condiciones de trabajo.

SEGUNDA.- El transitar histórico de los derechos humanos, ha sido lento y convulso. Si bien en la antigüedad no existió separación entre lo humano y lo divino, los más preclaros pensadores acuñaron concepciones sobre dignidad, libertad e igualdad, que antecedieron por más de dos mil años a los derechos humanos surgidos con el Estado Liberal y ampliados con el Estado Social.

Desde el Código de Urukagina en 2,350 a.C. hasta el Código de Hamurabi, recogido por la Biblia en 1,700 a.C. y del Cilindro de Ciro en 539 a.C. al Pacto de los Virtuosos en 590 d.C. pasando obviamente por la invención griega de la Democracia en s. V a.C. el monopolio del uso de la fuerza, el mantenimiento del orden social y la seguridad, fueron su *ratio*. En el medioevo, no obstante el absolutismo, aparecieron los primeros instrumentos jurídicos que lo limitaron, tendencia que resurge en el siglo XVI con las ideas de Hobbes y en el XVII con Locke, el primero negando el origen divino del poder sustituyéndolo por las ideas del pacto social; el segundo si bien coincidiendo con aquél, afirmando que la soberanía reside en el pueblo y que no todos los derechos del hombre son renunciables, proponiendo además la división de poderes, ideas que se materializaron en las más importantes declaraciones modernas de derechos humanos: la de independencia de Estados Unidos de América al apelar a la existencia de derechos propios de la naturaleza humana y la razón en vez de los históricos y de tradición; la francesa del hombre y el ciudadano, al esgrimir sus derechos irrenunciables; ampliados con la Constitución Mexicana de 1917 al ser la primera en incluir derechos sociales.

Con la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, todas las personas, incluidos las y los policías, tienen derecho a disfrutar de todos los derechos de dichos instrumentos, a igual protección de la ley sin discriminación, y a que los Estados adopten medidas para la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales, con las limitaciones propias de un Estado Democrático de Derecho para las y los policías en interés del orden público.

TERCERA.- Después de los horrores de la Segunda Guerra Mundial los instrumentos internacionales de derechos humanos, comprensiblemente se fundamentaron en las ideas filosóficas del iusnaturalismo, no obstante tanto estas como el iuspositivismo han evolucionado, el primero a uno de tipo racional y el segundo más moderado, de modo que ambos se complementan.

En este orden de ideas, R. Dworkin estima que el sistema jurídico se basa en principios morales oponibles al Estado, (no existe separación entre el derecho y la moral) siendo los jueces los encargados de conciliar los derechos naturales con el derecho positivo, salvaguardando ante todo la dignidad.

En el mismo sentido el neoconstitucionalismo, previene que el derecho se rige por principios y no solo por reglas, de modo que las normas jurídicas se interpretan desde la constitución y a partir de la dignidad de las personas, por lo que se abandona la idea formal de respetar la ley aun cuando no tengan contenido esencial, por lo que se superan obstáculos de justiciabilidad de los derechos humanos creando mecanismos que los garanticen.

En contrapartida, el Análisis Económico del Derecho propone un marco utilitarista y pragmático para interpretar las normas que contienen derechos humanos, el cual se contrapone a la moral del derecho y a la salvaguarda de la dignidad humana, al grado de permitir la tortura si lo que está en juego es suficientemente importante. En efecto se trata de maximizar la eficiencia de las normas jurídicas aún y cuando ello esté contra las bases morales que fundamentan los principios de universalidad, indivisibilidad, interdependencia y progresividad que rigen a las prerrogativas fundamentales.

Las corrientes filosóficas mencionadas han servido para la construcción de las definiciones de derechos humanos de la ONU, la OACNUDH, la SCJN, la CNDH y de otros especialistas.

Para nosotros los derechos humanos son el conjunto de prerrogativas inherentes a las personas, necesarios e indispensables para su desarrollo integral los cuales se encuentran reconocidos en el orden jurídico nacional e internacional. Se caracterizan por ser interdependientes, indivisibles, progresivos y universales. El Estado está obligado a respetarlos, promoverlos y protegerlos, además de prevenir, sancionar, reparar o restituirlos cuando sean violentados.

Por supuesto que las y los policías están incluidos en el concepto anterior, lamentablemente el Estado Mexicano, históricamente ha desestimado la importancia de las condicionantes mínimas e indispensables para que el trabajo policial pueda ser ejecutado con apego a la legalidad, eficiencia, objetividad, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos.

CUARTA.- El Sistema Mexicano de Protección de los Derechos Humanos, jurisdiccional y no jurisdiccional, se fortaleció a partir de la reforma constitucional de 2011 al cambiar el paradigma del orden jurídico nacional a través de la incorporación del principio pro-persona, el control mixto (centralizado y difuso) de la constitucionalidad y la convencionalidad, la conformación de un bloque de constitucionalidad y el criterio de interpretación conforme.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, que antes de la reforma había establecido una jerarquía especial para los tratados internacionales de derechos humanos ubicándolos al mismo nivel que la Constitución, modificó su criterio mediante la Contradicción de Tesis 293/2011, resuelta en septiembre de 2013, en el sentido de que cuando exista una restricción a los derechos humanos en la Ley Fundamental, prevalecerá lo dispuesto en el texto constitucional por encima de lo dispuesto por los instrumentos internacionales.

Ello contraviene el espíritu del principio pro-persona y del control de convencionalidad, por lo que dicho criterio es considerado como una “*contrarreforma*”, al parecer con el

fin de mantener vigente figuras como el “arraigo”, que violan los derechos humanos propios del debido proceso legal, previsto en diversos instrumentos internacionales.

Con la transición hacia la democracia, México suscribió y ratificó todos los instrumentos internacionales de derechos humanos, tanto del Sistema Universal como del Sistema Interamericano de Derechos Humanos y si bien nuestro país no forma parte del Sistema Europeo de Derechos Humanos, de manera indirecta se sometió al escrutinio la Unión Europea a través de la suscripción de la cláusula democrática contenida en el Tratado de Libre Comercio suscrito entre los Estados Unidos Mexicanos y la U. E.

Las resoluciones, informes, recomendaciones y condenas de los mecanismos universales e interamericanos no obstante señalar la responsabilidad de las fuerzas de seguridad del Estado Mexicano, las violaciones a los derechos humanos continúan, y muy poco se ha hecho para corregir el problema de raíz.

En efecto, en el Sistema Mexicano de Protección de los Derechos Humanos no se contempla ninguna estrategia o mecanismo especializado en salvaguardar los derechos humanos de las y los policías, ni en el ámbito administrativo, ni en el ámbito jurisdiccional, ni en la ley, se han satisfecho los presupuestos que son lógicos para blindarlos de la corrupción y al mismo tiempo reivindicarles su dignidad y motivarlos a cumplir con su deber bajo estándares de la mejor calidad contra la impunidad y la delincuencia. Por ello es necesaria la creación de un Ombudsman Policial.

QUINTA.- Desde el primer instrumento moderno de derechos humanos, la Declaración de Derechos del Pueblo de Virginia, hasta nuestra Constitución de 1917 y la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la democracia y sus instituciones han acompañado a los derechos humanos, por ejemplo: el derecho igualdad ante la ley, la soberanía popular, la división de poderes, el derecho a revocar un mal gobierno, los derechos humanos propios del debido proceso legal, los jurados populares y seguridad jurídica y pública, la prohibición de tortura y otras penas

inusitadas y trascendentales, el acotamiento del fuero militar y preminencia del civil, las garantías para ejercer y/o restituir los derechos y las libertades fundamentales, así como la adopción de medidas para hacer realidad los derechos económicos, sociales y culturales, entre otros.

Por esa razón la función policial en los Regímenes Autoritarios de Derecho, es distinta a la de los Estados Democráticos de Derecho. En aquellos su misión es preservar los privilegios de las élites, en tanto que en las democracias el fin de las corporaciones policiales es servir y proteger a la comunidad.

SÉXTA.- Los derechos humanos positivizados en el ordenamiento jurídico nacional e internacional, constituyen un límite al poder estatal, paradójicamente cuando los Estados amplían la protección de las prerrogativas fundamentales, se vuelven más soberanos.

Si bien los derechos humanos tienen límites cuando hay que enfrentar situaciones de emergencia o cuando transgreden los derechos de terceros, deben limitarse también los intentos de acotarlos y debe protegerse el contenido esencial de los derechos humanos, contra los afanes regulatorios para desnaturalizarlos y volverlos solo derecho formal, tal como ha acontecido con las reformas que limitan el derecho al trabajo de las y los policías, al negarles su derecho a la reinstalación laboral o conculcarles derecho al pago de salarios vencidos o hacerles nugatorio el derecho a la sindicación para mejorar sus condiciones laborales, por referir solo algunos.

SÉPTIMA.- El paradigma tradicional de que solo las autoridades violan derechos humanos, está siendo superado; en varios países han surgido mecanismos para fincar responsabilidades a los Estados por violaciones a las prerrogativas fundamentales cometidas por particulares, como en Estados Unidos de América el “*Action State*” y en Alemania el “*Drittwirkung der Grundrechte*” que permiten sancionar a los Estados por la “*Falta de Debida Diligencia*” para prevenir violaciones a derechos humanos, es

decir existe responsabilidad internacional del Estado, aún y cuando las conductas hayan sido cometidas por entes privados.

Un medio similar fue utilizado por México cuando promovió la Opinión Consultiva 18/03 ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, para establecer la vinculación entre las normas de "*Ius Cogens*" y las obligaciones "*Erga Omnes*" y que derivó en hacer extensiva la responsabilidad, de los empleadores particulares que se habían negado a indemnizar a trabajadores ilegales, al Estado Norteamericano.

La globalización ha acentuado la polaridad entre organizaciones particularistas de intereses económicos, políticos y militares, con mayor fuerza vinculante (OTAN, la OMC, o el G8) y las organizaciones universalistas de derechos humanos, que adolecen de poderes eficaces para obligar al cumplimiento de sus determinaciones (ONU, FAO, OMS, UNESCO, por mencionar algunas), motivando la percepción del aumento de la injusticia social que se traduce en el aumento de la diferencia entre ricos y pobres. No obstante ello, tanto la ONU, como la OCDE y la Unión Europea, han elaborado Códigos de Conducta, Pactos y Libros Verdes que previenen disposiciones contra aquellas empresas multinacionales que violenten derechos humanos, como cuando atentan contra el medio ambiente y los derechos laborales su sus empleados.

Más recientemente la Oficina de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, inició diálogos con países como el nuestro, azotados por la delincuencia, para analizar el impacto en derechos humanos de las acciones delictivas del crimen organizado. Las atrocidades y horrores cometidos en México por los carteles de la droga (desapariciones de personas, torturas, secuestros, ejecuciones sumarias, mutilaciones) sin duda constituyen transgresiones a los derechos humanos, que el viejo y falso paradigma, de que solo las autoridades, por acción u omisión, incurren en ellas, impide que se les considere violaciones graves a los derechos humanos y solo se castigan como delitos.

Con base en lo anterior podemos afirmar que el Estado Mexicano es responsable de las violaciones graves a los derechos humanos cometidas por integrantes de las organizaciones delincuenciales, en razón de la “*Falta de Debida Diligencia*” para que las y los policías superen las ínfimas condiciones laborales en que prestan sus servicios y que les han impedido combatir de manera eficaz a los criminales, acabar con la impunidad y erradicar la corrupción policial.

OCTAVA.- La Seguridad Humana, es un concepto acuñado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, postula que para vivir sin violencia, sin miseria y vivir en dignidad, los Estados están obligados a otorgar siete subtipos de la misma que son: Seguridad Económica, Seguridad de la Salud, Seguridad Alimentaria, Seguridad del Medio Ambiente, Seguridad Política, Seguridad Personal y Seguridad Comunitaria (Pública), sin cualquiera de ellas, se rompe el vínculo que une a la sociedad con el gobierno, por lo que su garantía es un imperativo social.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, define a la seguridad pública como una función a cargo de los tres órdenes de gobierno, consistente en prevenir, investigar, y perseguir los delitos aunado a sancionar faltas administrativas.

Para la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, distingue seguridad pública de seguridad ciudadana, como forma de acentuar la naturaleza democrática de esta última, es decir que las y los policías estén al servicio de la sociedad y no funjan como órganos de protección del *establishment* de los regímenes autoritarios.

Como Derecho Humano la Seguridad Pública permite que las libertades fundamentales se ejerzan plenamente, en contraposición a los abusos del poder, aunado a ser garantía del respeto, protección y promoción de los demás derechos humanos, incluso de sanción a las conductas que los transgreden.

El Sistema Nacional de Seguridad Pública, es un mecanismo de coordinación entre las instituciones policiales y el Ministerio Público de los tres órdenes de gobierno en

México, que tiene por objetivos certificar sus procesos de ingreso y permanencia; el establecimiento de bases de datos criminalísticas y de personal; el diseño de políticas públicas de prevención del delito; la participación ciudadana en la evaluación de las corporaciones policiales y sus estrategias preventivas así como los fondos municipales y estatales para el cumplimiento de los fines anteriores.

Con base en la Teoría General de Sistemas, podemos afirmar que cada una de las partes, que conforman el Sistema Nacional de Seguridad Pública, (Consejo Nacional, Conferencias de Procuración de Justicia, Seguridad Pública, Sistema Penitenciario, Seguridad Pública Municipal, Consejos Locales e Instancias Regionales y Secretariado Ejecutivo) influye en las demás y viceversa para el logro de un objetivo común (relaciones intra-sistémicas), y por otra parte interactúa con otras organizaciones sistémicas como el Sistema de Justicia Penal Acusatorio, el Sistema Nacional Anticorrupción y los Sistemas Universal, Interamericano y Mexicano de Protección de los Derechos Humanos, incluso con el Sistema Económico (relaciones inter-sistémicas) para el cumplimiento de un fin superior y común: el mantenimiento del orden público, la convivencia pacífica, la eliminación de la corrupción y la impunidad así como reducir la asimetrías sociales que puedan detonar inseguridad (pobreza, desempleo, falta de educación, desigualdad entre géneros, discriminación, por citar algunas).

La calidad de la seguridad pública y justicia penal depende a su vez de las diferentes calidades y cantidades de los diferentes elementos que integran cada sistema, puesto que la intervencionalidad de sus eficiencias o ineficiencias impactan el resultado final.

NOVENA.- En la Política Criminal hay modelos que proponen diferentes estrategias para resolver el problema de inseguridad, ambos se logran insertar en la legislación, dependiendo de las corrientes políticas que predominen en un contexto determinado, dependiendo si predominan tendencias conservadoras, liberales, punitivas e inquisitoriales, pragmáticas o garantistas.

El modelo del “*Crime Control*” considera que la represión debe ser el principal objetivo del sistema de justicia penal ya que sin orden social no pueden ejercerse otras libertades fundamentales, plantea que se debe defender a las víctimas en lugar de proteger a los delincuentes, ampliar las capacidades de investigación y arresto, de las policías y eliminar los obstáculos legales que limitan y vuelven lenta su actuación, estima que las pruebas recabadas por la policía y la fiscalía antes del juicio penal deben ser tasadas, y pugnar por descubrir la verdad y obtener sentencias condenatorias basadas en presuncionales más que en pruebas plenas, con lo que crece el riesgo de condenar a personas inocentes (“*factual guilt*”).

Por el contrario el modelo “*Due Process*” considera que lo más importante de la política criminal es enjuiciar respetando los derechos y garantías del Debido Proceso Legal de los demandados como salvaguarda para prevenir condenas de personas inocentes, condenando a aquellos acusados cuyas pruebas ventiladas conforme al procedimiento, los incriminen (“*legal guilt*”).

Nuestro país hace décadas que atraviesa una crisis en su Política Criminal, la altísima incidencia delictiva, la corrupción en el Sistema Penal de Justicia, la impunidad y el crecimiento del crimen organizado lo demuestran.

En México el diseño e implementación de la Política Criminal, ha tenido como único recurso, para resolver la inseguridad, reformar el Derecho Penal y el Derecho Procesal Penal, siempre de manera disociada de las Políticas Económica, Laboral, Educativa; esa es la razón por la cual constantemente se recurre a reformar el Sistema Penal de Justicia.

Las reformas constitucionales y legales al Sistema de Justicia Penal llevan implícitas orientaciones políticas, algunas acordes con el Estado Democrático de Derecho (1984-86, 1993-94, la iniciativa de 2004, y la reforma de 2008), y otras caracterizadas por el endurecimiento y la flexibilización de las exigencias legales para permitir una actuación institucional del “*ius puniendi*” estatal menos controlada (1996 y 1999),

concediéndose mayores potestades gubernamentales, supuesto que no significó mayor eficacia y solución al problema.

En cuanto a la Política Criminal contra la Delincuencia Organizada Transnacional, cabe mencionar que la misma no se diseña en el plano nacional, sino por la comunidad mundial, difícilmente nuestro país puede sustraerse de ella y en consecuencia ha debido incluir, en su Sistema Penal de Justicia y de Seguridad Pública, directrices contenidas en las Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas, las recomendaciones señaladas en la Convención contra la Delincuencia Organizada y sus Protocolos, así como las líneas para combatir la delincuencia organizada bajo el Principio de Responsabilidades Compartidas a través de la Cooperación Bilateral México-Estados Unidos de América, también conocida como Iniciativa Mérida.

En ese contexto, la legalización de las drogas responde a estrategias internacionales que privilegian un mal menor por un mal mayor, es decir salud pública en lugar de violencia extrema, y no obligar a un modelo de vida sin drogas, aunque ello no resuelve otros ilícitos como el tráfico de armas, el secuestro, el robo con violencia, la trata de personas y el cobro de piso. Se trata de transitar de un problema de seguridad nacional a uno de seguridad pública, utilizar la inteligencia policial en tareas como el lavado de dinero, extinción de dominio y planeación fiscal, no solo contra los delincuentes sino también contra sus familiares y principales asociados, además de incluir el componente social como estrategia de seguridad para la reconstrucción del tejido social.

Cabe señalar que el principio de proporcionalidad consistente en la correspondencia entre la pena y la gravedad del delito, incorporado con motivo de la implementación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio, constituye un freno de la Política Criminal Mexicana a tendencias ideológicas como el *“Populismo Penal”* y al *“Derecho Penal del Enemigo”*.

El “*Populismo Penal*” es la reacción estatal a la presión mediática y de otros factores reales de poder, para endurecer medidas contra ciertos sectores sociales que reclaman respeto a sus prerrogativas fundamentales o de justicia social y en donde las y los policías suelen ser utilizados para su represión.

El “*Derecho Penal del Enemigo*” concepto contrario al Estado Democrático de Derecho, que no considera ilícito violentar derechos humanos de terroristas, integrantes de la delincuencia organizada y personas que despliegan niveles de violencia exacerbada, que se comportan irracional y desproporcionadamente atentando incluso contra la seguridad del Estado por lo que sería necesario aplicarles un Sistema Penal de “Excepción”.

DÉCIMA.- Durante mucho tiempo la Política Criminal privilegió la protección de los derechos humanos de los acusados, en tanto que la protección de los derechos humanos de las víctimas es muy reciente y en gran parte obedeció a los reclamos de la sociedad civil. De igual forma se priorizó el combate frontal a la delincuencia dejando de lado la prevención del delito, en el entendido de que las estrategias preventivas son efectivas entre la población en general pero no contra las organizaciones profesionales de criminales.

Actualmente existe un importante marco jurídico para proteger y atender a las víctimas del delito, como la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas del Delito y Abuso de Poder, el reconocimiento en el orden jurídico nacional de las víctimas como parte del proceso penal, las legislaciones contra la tortura, secuestro, trata de personas, y acceso a las mujeres a una vida libre de violencia, también sobre protección de defensores de derechos humanos y periodistas, y por supuesto la Ley General de Atención a Víctimas que crea el Sistema Nacional de Atención a Víctimas.

En materia de prevención del delito, igualmente se creó en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública el Centro Nacional de Prevención del Delito y

Participación Ciudadana así como la Ley General para la Prevención Social de la Delincuencia,

No obstante lo anterior, tanto la prevención del delito como el real acceso a la justicia por parte de las víctimas, continúan sin resultados palpables. Los fondos de apoyo a víctimas y de prevención del delito desafortunadamente obedecen al oportunismo político y mediático, distando mucho de alcanzar al mayor número posible de la población objetivo.

Por otra parte, continúa como asignatura pendiente de la Política Criminal, la regulación de mecanismos de Justicia Transicional, obstaculizándose con ello, que los responsables de graves violaciones a los derechos humanos y/o del derecho internacional humanitario rindan cuentas sobre sus actos.

DÉCIMA PRIMERA.- El Modelo Policial Mexicano debe privilegiar la prevención del delito, la investigación científica, y el ciclo básico de inteligencia basado en la planeación, recolección de información, análisis y procesamiento de la misma, explotación, difusión y retroalimentación, que responda además, a las necesidades del Sistema de Justicia Penal Acusatorio.

México ha recurrido a la Asistencia Técnica de organismos internacionales, agencias policiales de otros países y expertos en la materia, destacando las recomendaciones alcanzadas en el Décimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente en materia de prevención social (que reducen las motivaciones del delincuente) y prevención situacional (que reducen las oportunidades de delinquir), así como las realizadas por los ex Alcaldes de Nueva York y Palermo, Rudolph Giuliani y Leoluca Orlando, respectivamente, en materia de prevención, investigación, justicia penal, cultura de la legalidad y reforma policial, pero ninguna tocó el tema de mejoramiento de la calidad de vida de las y los policías.

Respecto de la organización policial, en reiteradas ocasiones se ha propuesto la conformación de un Mando Único Policial a nivel Nacional, que fue sustituido por propuestas alternas y parciales como la Policía Acreditada, la División de Gendarmería de la Policía Federal, la creación de 32 Mandos Únicos Estatales, para finalmente aprobar en junio de 2016, en un contexto de fuertes intereses económicos y políticos, un Mando Mixto Policial (estatal-municipal), cuyos resultados a la fecha de la presente no se han percibido.

DÉCIMA SEGUNDA.- La corrupción institucional, el fracaso de la política social y la ineficacia de las instituciones de seguridad pública, propiciaron el surgimiento de Grupos de Autodefensas y Policías Comunitarias en Guerrero y Michoacán.

Las “soluciones” del Estado Mexicano, a tales expresiones, contrarias al primer párrafo del artículo 17 constitucional, se dieron en dos niveles: Estatal para el caso de Guerrero y Federal para el caso de Michoacán.

En Guerrero el Gobierno del Estado, legalizó a las Policías Comunitarias pertenecientes a comunidades de los pueblos originarios, que se rigen por sus usos y costumbres a través del artículo 37 de la *Ley 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas*, del 8 de abril de 2011 que expresamente reconoce a la Coordinadora Regional de Autoridades Comunitarias así como por un *Convenio de Colaboración con el Gobierno del Estado y la Unión de Pueblos y Organizaciones del Estado de Guerrero*.

En Michoacán, el Gobierno Federal, legalizó igualmente a las Policías Comunitarias de profundas raíces indígenas, de varios municipios de la Meseta Purépecha, destacando la del Municipio de Cherán, mediante *Resolución del Tribunal Federal Electoral* del 22 de enero de 2012, y a través de la *Controversia Constitucional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 32/2012*, que legitiman su reclamo de Municipio Indígena y por ende su Consejo de Gobierno Comunitario regido por usos y costumbres. En otras comunidades indígenas el trabajo de las Policías Comunitarias

es reconocido por las autoridades estatales, mediante el pago de la nómina de sus integrantes.

Por lo que respecta a las Autodefensas del Estado de Michoacán el Gobierno Federal, conformó la Comisión para la Seguridad y el Desarrollo Integral en el Estado de Michoacán que adoptó una postura ambigua, apoyando y tolerando a ciertos grupos de autodefensas y deteniendo, desarmando y reprimiendo a otros.

Después de la firma de cuatro convenios con dichos grupos, cuyos puntos incluían la transformación de las autodefensas en Cuerpos de Policía Rural Estatal, adscritos al Gobierno del Estado de Michoacán y Cuerpos de Defensa Rurales de la Secretaría de la Defensa Nacional, desaparece la Comisión referida por diversos reclamos sociales que se tradujeron en presiones de índole política.

DÉCIMA TERCERA.- La génesis del Estado está estrechamente vinculada con la necesidad común, de todos los individuos de protección y seguridad. Para los contractualistas, desde Thomas Hobbes, John Locke, Juan Jacobo Rousseau hasta Jürgen Habermas la paz y la manutención del orden, ha constituido la *prima ratio* del pacto social que lo originó, es por ello, dice Max Weber que se delega en el Estado el Monopolio de la Coacción Física o Violencia Legítima.

En cambio, el uso de la fuerza por parte de otros individuos o asociaciones, según Weber, solo es posible en la medida en que el propio Estado la autoriza y sin la facultad de utilizar legítimamente la fuerza, el Estado desaparece.

La violencia o mejor dicho la muerte, derivada de luchas comunes, genera recuerdos comunitarios que se traducen en el vínculo más sólido posible de la conciencia de nacionalidad (más que la cultura, el idioma, el origen, o de hecho)

Incluso a nivel internacional, Immanuel Kant, Saint Pierre, Jeremy Bentham y el propio Rousseau señalan la posibilidad de una paz internacional siempre duradera, tomando

como fuente del poder político una asociación, confederación o unión de Estados que se cifa en torno de la seguridad común.

En la antigüedad la legitimidad del uso de la fuerza provenía de la necesidad de defenderse de las agresiones internas y externas, por ejemplo el crimen o una guerra, actualmente hay otros motivos como la defensa de los derechos humanos o la lucha contra el crimen organizado y el terrorismo.

Cuando el Estado permite la impunidad de las élites políticas y económicas o de la delincuencia organizada y solo aplica la fuerza en contra de luchadores sociales, grupos vulnerables o delincuentes de poca monta, la percepción ciudadana se vuelve adversa y se deslegitima el uso de la fuerza, al volverse injusto.

El Estado a su vez delega en las y los policías el uso de la fuerza legítima, y la comunidad de naciones ha emitido de estándares internacionales como los contenidos en los Principios Básicos de las Naciones Unidas sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Responsables de Hacer Cumplir la Ley, o los del Comité Internacional de la Cruz Roja de excepcionalidad, oportunidad, legalidad, congruencia, necesidad, racionalidad y proporcionalidad.

México ha sido señalado como un “Estado Fallido”, lo cual implica la pérdida de control físico del territorio y del monopolio del uso legítimo de la fuerza, la incapacidad de suministrar servicios básicos e interactuar con otros Estados, y por ende la deslegitimación gubernamental en la toma de decisiones.

Lo cierto es que nuestro país no ha regulado adecuadamente el uso de la fuerza legítima, no existe una ley que a nivel nacional norme su aplicación adecuada al tiempo de proteger los derechos humanos tanto de los ciudadanos como de los propios responsables de su utilización, los esfuerzos locales son escasos y no exitosos, solo se aprecian protocolos y manuales aplicados en algunas instituciones (no en todas), que acaso se limitan a enunciar principios generales, dejando a la

ciudadanía expuesta al abuso y a las propias policías en la incertidumbre jurídica de la legalidad de sus actos.

DÉCIMA CUARTA.- Las peores expresiones del uso arbitrario de la fuerza, son la tortura, la desaparición forzada y las ejecuciones extrajudiciales, que además constituyen violaciones graves a los derechos humanos y crímenes de *lesa humanidad*.

La reiteración de casos en nuestro país refleja la existencia de procedimientos completamente ilícitos pero sistemáticos de operación por parte de algunos integrantes de las fuerzas de seguridad, cuya erradicación debe comenzar visibilizar las dimensiones del problema, la indiferencia, su minimización o franco ocultamiento y no permitir la impunidad.

Algunos de los estándares internacionales que el Estado Mexicano y debiera utilizar para prevenir y sancionar el uso arbitrario de la fuerza son el Manual de Investigación y Documentación Eficaces de la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanas o Degradantes, (Protocolo de Estambul), el Protocolo Modelo para la Investigación Forense de Muertes Sospechosas de haberse producido por Violación de los Derechos Humanos y la Convención Internacional para la Protección de todas las personas contra las Desapariciones Forzadas.

Cuando el Monopolio de la Coacción del Estado se ejerce con base en los derechos humanos, se mantiene la cohesión social, se garantiza el ciclo de cooperación e información entre ciudadanía e instituciones, se reduce la violencia, se mantiene la autoridad moral del Estado, por ende se eleva la calidad humana y salud mental de las y los policías.

DÉCIMA QUINTA.- Los derechos humanos a poseer y portar armas se contemplan por vez primera en la Declaración han estado motivados en la defensa personal, de la familia, del honor, del patrimonio, para fines deportivos, cinegéticos, y hasta en la posibilidad de derrocar a un gobierno despótico; hoy día los defensores de la tenencia y uso de armas, particularmente las de fuego invocan el riesgo que representa la delincuencia y el terrorismo.

Con antecedentes del derecho británico medieval, James Madison y Alexander Hamilton redactores de la Segunda Enmienda de la Constitución Americana, establecieron que el derecho a tener y portar armas no sería vulnerado, y ese modelo fue el adoptado por las constituciones mexicanas de 1857 y 1917.

Las armas de fuego en manos de civiles organizados pueden ocasionar inestabilidad social y política o simplemente para delinquir, por ello la legislación penal sanciona la portación, fabricación y la posesión de las armas sin un fin lícito, sin embargo se trata de un debate que resurge ante la ola de criminalidad en nuestro país, la incapacidad de nuestras instituciones para frenar la violencia y altos índices de víctimas generada por las mafias mexicanas, por el tráfico ilícito de armas hacia México, también porque un gran número de personas tiene armas ilícitas y por ende sin registro, porque la policía no puede estar en todas partes y en todo momento, porque los obstáculos para comprar y registrar de manera lícita un arma son difíciles de acreditar, y porque es un tema ausente de la agenda tanto del Ejecutivo Federal como del Congreso de la Unión, por el alto poder de fuego de las organizaciones criminales y por ende toda la información, protocolos y capacitación sobre el uso adecuado de las armas es nula.

En cualquier conflicto donde las armas de fuego están de por medio, hay personas que fallecen, el problema es qué tantas pérdidas humanas puede tolerar el entorno político-social.

La evidencia empírica recabada por el Comité Internacional de la Cruz Roja demuestra que en países en los que no existe algún conflicto interno, existe una fuerte relación

entre el acceso a las armas de fuego y las altas tasas de homicidios, robos a mano armada, asaltos, tentativas y violencia en general. En los países con conflictos internos, las armas de fuego exacerban la violencia y experimentan una degradación social generalizada. En cuanto a los países en situación de postconflicto, la incidencia de personas heridas por armas de fuego fue ligeramente más alta que durante el conflicto, y las tasas de mortalidad de personas heridas por armas de fuego en el periodo de posconflicto también se incrementaron. En cuanto a la percepción y experiencia acerca de la disponibilidad de armas y sus efectos en la población civil y personal responsable de la ayuda humanitaria, se demostró el estrecho vínculo con las violaciones al derecho internacional humanitario y el deterioro de la seguridad de los civiles, durante y después del conflicto armado, así como del personal de campo herido y asesinado del CICR.

DÉCIMA SÉXTA.- Los operativos de trasiego ilícito de armas de fuego por parte de autoridades estadounidenses y con conocimiento de sus contrapartes mexicanas a los carteles de la droga, denominados “Rápido y Furioso”, “Receptor Abierto” y “Arma Blanca” fueron un fracaso, no se capturó a los responsables, y se evidenció la corrupción institucional de ambos países, así como las violaciones a los derechos humanos propiciadas por los mismos, pérdida de vidas humanas tanto de policías como de víctimas civiles, aunado a no despejarse la incógnita de si las autoridades se beneficiaron económicamente de dichas operaciones y peor aún quedó en evidencia la inacción del Ombudsman Nacional responsable de hacer respetar y salvaguardar los derechos humanos, al no emitir recomendación alguna.

Aunado a lo anterior, el Estado Mexicano hubo de enfrentar la crisis generada por el embargo alemán relativo al fúsil G3 y G36, el arma más usada por las fuerzas armadas y policiales de nuestro país, no solo por atentar contra la patente de la empresa Hecker & Koch sino más grave aún, el que autoridades mexicanas aceptaran comisiones por la adquisición de dicho equipo y peor todavía el violar la prohibición de venderlos a los estados de Chiapas, Chihuahua, Guerrero y Jalisco vetados por el gobierno germano en razón de utilizar las armas comercializadas para violar derechos humanos.

La seguridad pública y la defensa de los derechos humanos son asuntos de la agenda nacional que no deben ni pueden estar sujetos a cuestionamientos de ilegalidad, corrupción y violaciones a las prerrogativas fundamentales como las acciones u omisiones señaladas en los casos anteriores, menos aún quedar impunes como aconteció en los hechos evidenciados.

DÉCIMA SÉPTIMA.- El Tratado sobre Comercio de Armas, procura prevenir violaciones al derecho internacional humanitario, los derechos humanos y la comisión de delitos mediante la implementación de acciones que contribuyan a eliminar el tráfico ilícito de armas convencionales y su desvío al mercado negro o a personas no autorizadas, prohíbe expresamente las transferencias a países que las utilicen para cometer genocidio, crímenes de lesa humanidad, crímenes de guerra, ataques a personas civiles protegidas o contra bienes civiles.

La evaluación correspondiente, debe considerar si contribuyen a la paz, a la seguridad o a su menoscabo y si existen posibilidades de ser utilizadas para violar derechos humanos, para acciones terroristas o por parte de organizaciones delincuenciales, para lo cual la cooperación y el intercambio de información, registros y programas debe ser puntual, honesta y transparente.

Las instituciones de seguridad pública desempeñan un papel relevante en la implementación y observancia del tratado, tanto por los decomisos de armas de fuego ilícitas a las organizaciones criminales y a particulares sin registro de posesión y portación, como por su uso legítimo bajo estándares internacionales de derechos humanos. El embargo del fúsil G3 y G36, estuvo motivado en el uso de dicho armamento para violentar prerrogativas fundamentales por parte de corporaciones policiales en cinco entidades federativas,

DÉCIMA OCTAVA.- El éxito del Sistema de Justicia Penal Acusatorio dependerá en mucho de la calidad de la investigación policial bajo la conducción de la autoridad ministerial. Los policías son los primeros intervinientes en la escena del crimen y el

primer contacto con víctimas, delincuentes y testigos, si su actuación es apegada a la legalidad y a los derechos humanos, el proceso penal fluirá contra los responsables, de lo contrario los dejará impunes.

El Código Nacional de Procedimientos Penales, contempla a los policías como sujetos de procedimiento penal, junto con la víctima u ofendidos, el imputado, el Ministerio Público, el órgano jurisdiccional, el asesor jurídico, el defensor y la autoridad que supervise las medidas cautelares y la suspensión provisional del proceso.

Los policías están obligados por ley a recibir denuncias, realizar detenciones, impedir la consumación de delitos o consecuencias derivadas, deben evitar agresiones reales, actuales e inminentes, practicar inspecciones y asegurar bienes relacionados con delitos reportando resultados al M.P. y con autorización judicial, informar sin dilación la detención de cualquier persona y que conste en el Registro de Detenidos, preservar la escena del crimen, y garantizar la integridad de los indicios, recolectar y resguardar objetos vinculados a la investigación, entrevistar testigos, requerir a las autoridades competentes y solicitar a personas físicas o morales cualquier documentación que sirva para las investigaciones, atender a las víctimas y testigos, e informarles sus derechos, procurar que reciban la atención médica y psicológica necesaria, y adoptar medidas para la salvaguarda de su integridad personal, cumplir con los mandamientos ministeriales y judiciales, elaborar el informe policial homologado, manejo correcto de la cadena de custodia, cuidar la licitud de las pruebas, uso legítimo de la fuerza y armas de fuego, atestiguar en la audiencia de juicio oral y contar con alta especialización en determinados delitos así como crear policías científicas, además de contar con una ética y dignidad policial insoslayable.

En el nuevo Sistema de Justicia Penal, las y los policías deberán ejecutar las órdenes de aprehensión bajo los nuevos criterios previstos en el artículo 16 Constitucional, que relajó sus requisitos a solo acreditar los datos del hecho delictivo y la probabilidad de que el indiciado lo cometió o participó.

Al eliminarse la flagrancia equiparada o la cuasi-flagrancia, se pretende erradicar la práctica policial de no presentar a los detenidos de manera inmediata ante las autoridades competentes y prevenir espacios de oportunidad para la tortura, la extorsión, y la alteración de las circunstancias de modo, tiempo y lugar del delito.

De igual manera se acotó la figura del “arraigo”, para evitar violaciones a derechos humanos por parte de los policías investigadores, a los requisitos de ser decretado solo por un Juez de Control, y únicamente en casos de delincuencia organizada, máximo por 40 días prorrogables por otro tanto igual, y solo en Centros o lugares públicamente conocidos.

Capacitar a los 300 mil policías de México en el nuevo marco procesal penal no es simple, no obstante que la reforma constitucional data del 18 de junio del 2008, su implementación a nivel nacional apenas inició en 2016.

En este orden de ideas las y los policías, tendrán especial participación en las etapas de investigación inicial e investigación complementaria, también en la etapa intermedia en razón de que es el momento en que se determina la licitud o nulidad de las pruebas recabadas por la policía, y en el juicio en aquellos casos en que deba comparecer como testigo. La policía también juega un papel relevante cuando se cumplimenta una solicitud de asistencia jurídica internacional y por supuesto en la custodia y traslado de detenidos, procesados (cuando opere la prisión preventiva) y sentenciados.

Para cumplimentar los objetivos de la reforma se creó la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal (SETEC) la cual no ha propuesto o realizado acción alguna para mejorar las condiciones laborales de las y los policías, con el fin de que ello repercuta positivamente en la implementación del nuevo orden jurídico procesal penal.

DÉCIMA NOVENA.- Paralelamente al Sistema de Justicia Penal Acusatorio, continuará en funciones el o los Sistemas de Justicia Penal Inquisitoriales o Mixtos, federal y de los estados, hasta en tanto concluyan todos los asuntos incoados en ellos o prescriban los delitos.

Los principios que rigen el Sistema de Justicia Penal Acusatorio son los de publicidad, contradicción, concentración, continuidad, inmediación. El principio de publicidad supone que todas las actuaciones dentro del juicio serán públicas; el de contradicción implica la posibilidad que tienen las partes de controvertir y confrontar tanto las pruebas como los argumentos de la teoría del caso; el de concentración considera que en una sola audiencia se realicen la mayor parte de las actuaciones; el de continuidad refiere que no se interrumpan los actos procesales, que no se fragmente ni disperse la atención en el juicio, por lo que la audiencia debe llevarse a cabo de manera sucesiva y secuencial; finalmente el principio de inmediación obliga la presencia del juez en todas las actuaciones, el juzgador que dicta la sentencia debe observar por sí mismo la recepción de la prueba y conocer por sí mismo los hechos materia de la Litis.

El anterior Sistema de Justicia Penal de naturaleza Inquisitorial, Semi-inquisitorial o Mixto, concentraba funciones de investigación, acusación y juzgamiento en una misma autoridad, caso que se apreciaba claramente en la averiguación previa, donde el Ministerio Público era el responsable de la investigación y cuyas conclusiones, basadas en pruebas tasadas, eran la base de su consignación, análoga a una resolución judicial.

Aunado a lo anterior, caracterizan al nuevo Sistema de Justicia Penal, la presunción de inocencia del acusado, la oralidad y transparencia, la igualdad entre la víctima y el acusado y prohibición de pruebas tasadas, la reparación del daño por encima de la condena, la prisión preventiva solo como medida cautelar de excepción, la nulidad de las pruebas ilícitas.

Los Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en materia penal, pretenden despresurizar el Sistema de Justicia Penal y Penitenciario, al prever formas de terminación anticipada, abreviada, que permiten alcanzar acuerdos reparatorios mediante la mediación, la conciliación y las juntas restaurativas son asimismo características del nuevo sistema.

Tratándose de Delincuencia Organizada subsisten elementos de los sistemas inquisitoriales, la reserva el nombre y datos del acusador por parte de la autoridad judicial, autorización de beneficios en favor del inculpado que preste ayuda eficaz para la investigación, la prisión preventiva es oficiosa no excepcional, los métodos alternos de justicia no aplican, aplica el arraigo consistente en detener a una persona para investigarla y no a la inversa y la extinción de dominio que va en contra de la presunción de inocencia y procede incluso cuando no se haya acreditado la responsabilidad penal.

En otros casos la reforma flexibilizó aspectos que son cuestionables desde la óptica de los derechos humanos, ya que prevé como excepción a la inviolabilidad de las comunicaciones privadas, la aportación voluntaria que realicen los particulares que en ellas participen, lo cual puede propiciar que las y los policías se valgan de particulares para obtener información de las personas investigadas sin tramitar ninguna orden judicial.

El fracaso de la readaptación social de los delincuentes, motivó también las reformas al sistema penitenciario que se tradujeron entre otras en la creación de los Jueces de Ejecución de Penas, sin embargo la reforma no establece con claridad cómo se garantizará el respeto a los derechos humanos de los internos, en especial el derecho humano al trabajo penitenciario, a la capacitación para el empleo, a la educación, a la salud, y al deporte en reclusión.

El nuevo Sistema incorporó la figura de la Acción Penal Particular que no es otra que la posibilidad de que los particulares presenten directamente sus demandas ante el

juez penal. Los estados que la han regulado prevén su procedencia en delitos que se persiguen por querrela y aquellos en los que la víctima puede aportar pruebas.

VIGÉSIMA.- El Ombudsman, con orígenes escandinavos que se remontan al siglo XVI, es un mecanismo responsable de detectar las anomalías e irregularidades institucionales que se traducen en abusos de autoridad, discriminación, errores de hecho, deficiente motivación o fundamentación, omisiones, corrupción, a fin de defender los derechos humanos y legítimos intereses de la ciudadanía.

En el mundo existen en forma unipersonal o colegiados, público o privado, generales o especializados, y conocen de quejas de los ciudadanos contra el mal desempeño de los servidores públicos, pero también de éstos en relación con sus superiores o dependencias donde prestan sus servicios. La fuerza vinculante de sus recomendaciones es moral y política, tampoco revocan las resoluciones de la autoridad pero pueden lograr suspender o corregir alguna transgresión

En la actualidad existen Ombudsman Especializados en temas de protección del medio ambiente, educación, derechos de los consumidores, derechos de los contribuyentes y usuarios de servicios financieros, pacientes médicos, milicia, entre otros. Una de sus funciones relevantes es que pueden proponer soluciones y alcanzar acuerdos que concilien a las partes en conflicto.

La institucionalización del Ombudsman a nivel constitucional así como de su autonomía, permite asegurar su independencia, objetividad, imparcialidad y un marco legislativo que garantice el rigor probatorio de sus investigaciones y la atención de sus determinaciones.

A nivel internacional, la ONU, cuenta con el Consejo de Derechos Humanos, el Alto Comisionado de Derechos Humanos, comités, relatores, y grupos de expertos, que hacen las veces de Ombudsman; el Sistema Interamericano y el Sistema Africano de Derechos Humanos, cuentan con Ombudsman regionales y asimismo con figuras equivalentes contempladas en las convenciones de esos sistemas; en el Sistema

Europeo dejó de funcionar el correspondiente Ombudsman Regional de modo que las violaciones a los derechos humanos son ventiladas actualmente, de forma directa ante el Tribunal de Estrasburgo o Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

En México el Ombudsman Nacional es la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, (CNDH) creada en 1990, elevada a rango constitucional en 1992, y con plena autonomía a partir de 1999. Desde el año de 2011, conforma conjuntamente con sus homólogas estatales y algunos ombudsmen especializados, un “*Sistema No Jurisdiccional de Protección*”, regido por los principios de independencia, autonomía, imparcialidad, racionalidad, celeridad, gratuidad, neutralidad política y constitucionalidad. La CNDH conoce de violaciones a los derechos humanos en todo el país pudiendo atraer las quejas de competencia originaria estatal, y debe velar porque todas las autoridades observen los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los derechos fundamentales y apliquen el principio pro-persona.

La prescripción opera en un año cuando se trata de violaciones no graves y no prescriben aquellas transgresiones graves o de lesa humanidad. En caso de que las autoridades no acepten sus recomendaciones, deben fundar y motivar su negativa ante el Senado de la República. Las recomendaciones de la CNDH no pueden revisarse o impugnarse, excepto aquellas emitidas por las comisiones locales.

Lamentablemente la CNDH no ha estado exenta de cuestionamientos, como cuando interpuso Acción de Inconstitucionalidad en contra de las reformas en el entonces Distrito Federal por despenalizar el aborto; el débil rigor probatorio de sus recomendaciones y el uso político de las mismas, y en el caso de nuestro estudio, no ha tenido un rol importante para mejorar las condiciones laborales de las y los policías, no obstante que desde 2011 es competente para conocer de la materia del trabajo.

VIGÉSIMA PRIMERA.- Los modelos teóricos útiles para prevenir y erradicar la corrupción policial y observancia de estándares internacionales para el diseño de políticas públicas para su prevención y erradicación, son:

Si adaptamos el “*Modelo Niskaniano*”, a la función policial, la corrupción se explica como un comportamiento racional que maximiza la utilidad personal esperada y el bienestar individual sin importar la ineficiencia del servicio policial y el atentado contra el bienestar de la comunidad. Un policía corrupto actúa para obtener mayores ganancias ilegales, sean pecuniarias o políticas, en lugar de beneficiar a la colectividad a la que debe servir, no toma en cuenta razones éticas ni morales, solo actúa conforme a los beneficios. Las posibilidades de que las y los policías se corrompan son mayores cuando la probabilidad de obtener una ganancia por corromperse es mayor que la de ser descubierto.

El “*Modelo Bacchieri-Duffy*”, adaptado al quehacer de las y los policías, nos sirve para explicar las ganancias marginales que obtiene un ciudadano corrupto, al entregar dinero a un policía también corrupto a cambio de no levantar una infracción o no cumplir con su deber, no obstante ser, en múltiples ocasiones mayor que el importe de pagar la multa, lo cual conlleva un costo social creciente en el tiempo, ya que cuando algún ciudadano conviene en dar “*mordida*”, para evadir la infracción, se crea una cascada de ella, donde los demás harán lo propio para no perder, por lo que actuar de manera corrupta se vuelve la estrategia común y cotidiana, al tiempo que las y los policías corruptos en su lucha por el poder, necesitarán cada vez más dinero y aumentarán el precio en automático por dichos conceptos arbitrarios.

La “*Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*”, es un instrumento de prevención y lucha contra la corrupción que aborda el fenómeno como un problema transnacional y por tanto requiere de la cooperación internacional para su solución, estima que se trata de un flagelo que amenaza la seguridad de las sociedades democráticas, la justicia y el desarrollo, por lo que hace suyos los principios del “*Debido Proceso Legal*” y encarga a la “*Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal*” (UNODC) las estrategias correspondientes.

Dicho instrumento internacional señala lineamientos y mecanismos para la recuperación de activos, mejorar auditorías y sistemas de rendición de cuentas, aplicar embargos preventivos, proteger a denunciantes e indemnizar por daños y perjuicios, abrir el secreto bancario, decomisos y la debida gestión de los bienes públicos. Para prevenir y combatir la corrupción policial, es de especial importancia para México, en función de la Asistencia Técnica a la que nuestro país puede acceder, sobre métodos especiales de investigación, detección de transferencias de dinero ilícitas, realización de investigaciones conjuntas, traslados de personas para cumplir penas y capacitación en la materia.

La organización no gubernamental "*Transparencia Internacional*", propone un método de Trabajo Colaborativo contra la Corrupción que permite la sinergia de distintos actores públicos y privados, garantizando su independencia mediante el "*Fondo de Alianza para la Transparencia*" destacando la participación de la "*Organización de Cooperación y Desarrollo Económico*", en la "*Conferencia Internacional Anticorrupción*", para implementar la "*Convención para Combatir el Soborno de Funcionarios Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales*".

Lo anterior es de especial utilidad para combatir la corrupción en instituciones de seguridad pública por el mal uso del artículo 41 fracción IV, de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público que permite contratar adquisiciones, arrendamientos y servicios sin sujetarse a licitación pública cuando supuestamente, se ponga en riesgo la seguridad pública.

VIGÉSIMA SEGUNDA.- Las experiencias de prácticas exitosas anticorrupción cuyas características y funcionamiento pueden servir de referente para crear mecanismos contra la corrupción policial en nuestro país, son:

La "*Comisión Independiente contra la Corrupción de Hong Kong*", (ICAC) creada como respuesta al "*Incidente Godber*", caso celebre de corrupción policial encabezada por

el que fuera Titular de la Policía, con gran mérito si se considera que todas las áreas de la administración pública formaban una compleja red de prácticas corruptas.

Según la ICAC se propicia la corrupción cuando hay escasez de satisfactores, existen múltiples prohibiciones, no existe sentido de pertenencia a la comunidad, las presiones por obtener dinero bajo cualquier medio son altas, las leyes son deficientes, los servidores públicos y privados muestran a la comunidad malos ejemplos de su quehacer institucional y el riesgo a ser detectado o la posibilidad de ser penalizado es escasa, la corrupción es percibida como un modo de vida sin efectos dañinos, hay ignorancia de los derechos de los ciudadanos y por ende los niveles de tolerancia son bajos, al igual que las posibilidades de denuncia.

La organización del ICAC fue responsabilidad del Poder Legislativo y la política anticorrupción era responsabilidad exclusiva de dicha Comisión, no se subordinaba a ninguna otra instancia, su independencia estuvo siempre garantizada, su comisionado tenía nivel de Ministro de Estado, y sus empleados si bien no eran policías, su naturaleza si era policial pues contaban con facultades de investigar y detener a los servidores públicos por delitos de corrupción así como sancionar a las firmas privadas comerciales por ofrecer comisiones ilícitas, siendo delito no colaborar o resistirse, las condiciones laborales de sus empleados eran óptimas, el marco legal contempló el soborno y la extorsión como crímenes graves, con castigos severos, sus funciones se orientaron a prevenir, investigar y educar a la población contra la corrupción involucrando al mayor número de ciudadanos posible con el apoyo de los medios de comunicación masiva.

Se trató de una decisión del más alto nivel político y estuvo acompañado del financiamiento presupuestal suficiente y necesario para el cumplimiento de su misión, así como de la formación de jueces especializados en la materia.

La “*Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala*”, (CICIG) es un mecanismo internacional cuyo mandato se encuentra contenido en un convenio internacional celebrado la Organización de las Naciones Unidas, es independiente del

gobierno pero con el aval de la Corte Constitucional de ese país, su objeto es investigar cuerpos ilegales de seguridad y aparatos clandestinos de seguridad que cometen delitos y violaciones a los derechos humanos, identificar las estructuras y vinculaciones con el Estado, sus “*modus operandi*” y fuentes de financiamiento, para su desarticulación, sanción y reparación.

Proporciona Asistencia Técnica al Ministerio Público y a las Policías Investigadoras, cuenta con facultades para salvaguardar la confidencialidad de sus informantes y puede denunciar penalmente a los servidores públicos que obstaculicen su trabajo.

Su efectividad en casos de alto impacto, sobre ejecuciones extrajudiciales, malversación, fraudes, ingresos ilegales, tráfico de influencias, financiamiento ilícito electoral, narcotráfico, corrupción, delitos contra el medio ambiente, entre otros y en contra de altos funcionarios del gobierno incluidos un ex Presidente y Secretarios de Estado, ha contribuido seriamente a abatir los niveles de corrupción e impunidad, al grado de prorrogar su mandato hasta finales del 2017.

El “*Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes*” (GIEI) para investigar los abusos y violaciones graves a los derechos humanos en el caso Ayotzinapa, constituye otra experiencia exitosa para el combate a la corrupción e impunidad, conformado por expertos internacionales propuestos por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a instancias de los familiares de las víctimas que en los primeros seis meses de trabajo, demostraron la presencia y conocimiento de agentes de fuerzas de seguridad federales y estatales en los hechos, el control que ejercen los perpetradores aún meses después de acontecido los eventos, el móvil de la agresión basado en el trasiego de drogas a través de transporte foránea de pasajeros de Iguala a Chicago, las omisiones y no documentación de hechos y probanzas relevantes, la nula protección a las víctimas y testigos, la tardanza y negativa de auxilio a heridos, la separación de las investigaciones, la toma de declaraciones sin la presencia de los comisionados, la pretensión de la autoridad ministerial de desconectar los hechos de los ataques y la desaparición forzada de las víctimas y sobre todo la comprobación por un experto internacional, de que el lugar supuestamente utilizado para cremar a

las víctimas no pudo ser escenario de dicho evento, el encubrimiento, la obstrucción a la justicia, las amenazas a los sobrevivientes, la aportación de fotografías borrosas, autopsias sin la presencia del Equipo Argentino de Antropología Forense, nulo análisis de llamadas telefónicas, confesiones obtenidas mediante tortura, negativa a la toma de declaraciones de los miembros del ejército, entre otras.

VIGÉSIMA TERCERA.- El “*Sistema Nacional Anticorrupción*”, (SNA) creado por mandato constitucional en 2015 y regulado en 2016, resultado del hartazgo de la sociedad civil y de las presiones internacionales para poner frenos a la corrupción generalizada de nuestro país, que lo ubican en el lugar 103 de 175 países, y en el último de los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), debe ser la instancia fundamental para prevenir y erradicar la corrupción policial.

Se trata de la instancia de coordinación institucional de los tres órdenes de gobierno para prevenir, investigar y sancionar hechos de corrupción, cuenta con un Comité Coordinador responsable de emitir recomendaciones no vinculantes para prevenir hechos corruptos y mejorar el desempeño de la administración pública, creando Sistemas Locales Anticorrupción, Fiscalías y Tribunales de Justicia Administrativa, también forman parte del sistema, un Comité de Participación Ciudadana, un Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización y los Sistemas Locales Anticorrupción.

El apoyo técnico del Comité Coordinador está a cargo de la Secretaría Ejecutiva, órgano descentralizado, no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, autonomía técnica y de gestión.

Entre los aspectos más destacables del “*Sistema Nacional Anticorrupción*” previstas tanto en la Constitución como en sus leyes reglamentarias, se encuentran la extinción de dominio en casos de enriquecimiento ilícito, la facultad de los tribunales de justicia administrativa para conocer de responsabilidades contra particulares que participen en hechos corruptos, ampliación del término para realizar la cuenta pública, facultades

a la Auditoría Superior de la Federación para demandar ante los tribunales especializados la imposición de sanciones a servidores públicos corruptos, endurecimiento de las sanciones administrativas, tipificación de los delitos de corrupción, penas a personas morales que participen en los hechos de corrupción, la obligación de los empleados gubernamentales de presentar declaraciones patrimoniales, fiscales y de conflicto de interés, y la coordinación con el Instituto Nacional de Acceso a la Información, la Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, la Auditoría Superior de la Federación, el Consejo de la Judicatura Federal, la Secretaría de la Función Pública, y el Comité de Participación Ciudadana.

El SNA, se rige por los principios de legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia, eficacia, equidad, transparencia, economía, integridad y competencia por mérito.

Respecto de la lealtad, el SNA no señala a quien, es un principio que se contrapone con la imparcialidad, y por ende puede generar impunidad.

Para fines de nuestra investigación es relevante la obligación contenida en el artículo 5º de la ley del SNA, a cargo de los entes públicos consistente en crear y mantener, condiciones estructurales y normativas, que permitan el adecuado funcionamiento del Estado en su conjunto y la actuación ética y responsable de cada servidor público, porque sirve de fundamento para reivindicar los derechos humanos de las y los policías y mejorar sus condiciones laborales.

Los regímenes disciplinarios previstos en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, no fueron considerados por la Ley del Sistema Nacional Anticorrupción ni tampoco por la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

En efecto, las áreas de Asuntos Internos, a las Consejos de Desarrollo Policial y las Comisiones de Honor y Justicia de las instituciones policiales, autoridades investigadoras, substanciadoras y resolutoras en los asuntos disciplinarios y de

responsabilidades, quedaron excluidos, como tampoco se previó la importancia de que el Presidente del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción fuese invitado permanente del Consejo Nacional de Seguridad Pública, a fin de establecer vasos comunicantes entre ambos Sistemas.

VIGÉSIMA CUARTA.- Los derechos humanos de las y los policías, históricamente han sido soslayados por los tres órdenes de gobierno, ello impacta en el libre desarrollo de su personalidad, atenta contra la seguridad que anhelamos todos los mexicanos e incrementa las posibilidades de corrupción policial.

Con base en lo dispuesto por el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las y los policías debieran de gozar de todos los derechos humanos y sus garantías, tanto los previstos en la Ley Fundamental como aquellos contenidos en los Tratados Internacionales sin embargo, también en el texto constitucional, en varias disposiciones legales y hasta en criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, existen importantes limitantes a esas prerrogativas, que a nuestro juicio constituyen claros supuestos discriminatorios.

Algunos de los derechos humanos que a menudo se conculcan a las y los policías, son el derecho humano al libre desarrollo de la personalidad, el derecho humano al mínimo vital, el derecho humano a la sindicalización, el derecho humano a un salario remunerador y justo, el derecho humano a jornadas laborales que no excedan de las ocho horas diarias y en su caso, a que se les pague el tiempo extraordinario, no se les reconoce derecho a un sistema de ahorro, pensiones y seguridad social análogo al que gozan las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública, o en su caso al de los operadores de la administración de justicia penal, no existen unidades médicas especializadas para la rehabilitación física y psicológica de policías que en el cumplimiento del deber quedaron incapacitados, ni tampoco centros de atención para familiares de policías que tengan como fin elaborar la pérdida de un ser querido, tampoco existen seguros y becas educativas para sus hijos iguales a las que gozan el ejército y la marina en actividades de apoyo a la seguridad, ni guarderías en sus

destacamentos, derecho a que respete el escalafón por méritos y a un Servicio Policial de Carrera estricto, que no admita dispensas u asignación de puestos y mandos, sin la experiencia y requisitos legales, derecho a contar con el equipo y capacitación adecuados al desempeño de sus funciones, particularmente en investigación científica, de campo y de gabinete, lícita y útil al nuevo Sistema Penal Acusatorio.

Las y los policías tienen derecho a recibir un trato respetuoso y digno por parte de sus superiores, pares y subordinados, a contar con instalaciones, patrullas, armas, tecnología, comunicaciones e informática, equipo e insumos necesarios para el cumplimiento de su deber, sin embargo a también se violan esos derechos al obligarles a pagar la gasolina y reparaciones de sus unidades, las municiones de sus armas y otros insumos.

Las y los policías tienen derecho a contar con asistencia jurídica y representación legal gratuita para ellos y con cargo a las instituciones para las cuales prestan sus servicios, mediante despachos de abogados de prestigio y calidad, cuando se trate de asuntos en los que deban intervenir como resultado de su función institucional.

Frecuentemente se violentan sus derechos humanos al debido proceso legal al sometérselos a procedimientos administrativos de responsabilidad con base en declaraciones o interrogatorios calificados por el polígrafo; también son comunes los casos en que se les sanciona colectivamente cuando no se logra identificar al integrante en particular que por comisión u omisión causó un daño colateral; o se les sujeta a cumplir arrestos superiores a las 36 horas, a realizar actividades que no corresponden a sus funciones como limpiar baños, estiércol de los caninos o equinos, o simplemente se les suspende injustificadamente sus salarios.

El propio texto constitucional en la fracción XIII del apartado B, del artículo 123 les niega el derecho a la reinstalación laboral cuando se demuestra que el despido o separación del empleo fue injusto y que si se reconoce a otros trabajadores, sujetos al régimen de la Ley Federal del Trabajo o de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, violentando a su vez el derecho al trabajo contenido en el artículo

5º de la misma Constitución y el derecho a no ser discriminado por ningún motivo, contenido en el artículo 1º de la Ley fundamental. La propia Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que dicho artículo no les reconoce el derecho al pago de salarios vencidos correspondientes al tiempo en que se tramitó el procedimiento mediante el cual demuestren que su despido fue injustificado y en consecuencia no ha lugar a que cobren aquellos sueldos caídos que si se cubren a trabajadores diversos.

En todo el país existen diversos ordenamientos locales que transgreden sus derechos humanos, como la fracción X del artículo 54 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (Ciudad de México) que establece que para el personal policial el horario general corre de nueve a veintiuna horas y el especial de veinticuatro por veinticuatro, lo cual contradice la jornada laboral máxima prevista en el artículo 123, apartado B, fracción I, evadiendo además el pago del tiempo extraordinario, que en ningún caso puede exceder de tres horas diarias ni de tres veces consecutivas.

VIGÉSIMA QUINTA.- Si adaptamos los parámetros de la SCJN a la función policial para garantizar su Derecho al Mínimo Vital se deben abarcar todas las medidas positivas y negativas para evitar que sean inconstitucionalmente reducidos en su valor intrínseco como seres humanos y como agentes de policía, por no contar con las condiciones materiales que les permitan llevar una existencia digna. Pero algo muy importante también, se trata de garantizar que las y los policías no se conviertan en instrumentos de otros fines.

Parafraseando a la SCJN se trata de otorgar a las y los policías las competencias, condiciones básicas y prestaciones sociales necesarias para que puedan llevar una vida libre de temor y de las cargas de la miseria.

De acuerdo con el artículo 25 de la Constitución Política de los E.U.M, corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional, por lo que debe fomentar el empleo y una

justa distribución del ingreso de modo que se permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, comprendiendo desde luego a las y los policías, y atento al 27 de nuestra Carta Magna, la distribución equitativa de la riqueza pública debe lograr el mejoramiento de las condiciones de vida de la población, que incluye a los servidores públicos responsables del orden público y de salvaguardar los derechos humanos de la población, además de ser los delegados del monopolio estatal del uso legítimo de la fuerza.

La determinación de un mínimo de subsistencia libre, digna y autónoma, según la SCJN se traduce también en el derecho de los gobernados a no ser objeto de embargo, compensación o descuento en el salario mínimo, por lo que la suspensión preventiva de funciones y salario de las y los policías sujetos a un procedimiento administrativo de responsabilidad no debe implicar una cesación total de ingresos económicos pues ello viola sus derechos humanos, al no contar con el mínimo necesario para subsistir, violarse también la garantía de audiencia y el principio de presunción de inocencia, y señala la propia Corte que para su sana alimentación, vivienda, vestido, salud, entre otras, a efecto de asegurarle una vida digna se tomará como referencia el equivalente al 30% de su ingreso real, es decir poco más de tres mil pesos, que como se sabe no cubre los extremos que el propio criterio jurisprudencial refiere, por lo que resulta incongruente, pues no se resuelve la violación, por lo que simplemente debiera decretarse la imposibilidad de suspender el salario hasta en tanto no se demuestre la responsabilidad administrativa o penal para verdaderamente no violar el Derecho al Mínimo Vital.

En razón de que el trabajo policial se estima de naturaleza administrativa y no laboral, los beneficios que otorga a otros trabajadores para determinar la indemnización en caso de ser despedidos, no pueden ser utilizados como criterio para determinar la correspondiente indemnización de los policías dados de baja.

VIGÉSIMA SÉXTA.- Los sindicatos de policías como la Unión Internacional de Asociaciones Policiales (IUPA) afiliada a la Federación Estadounidense del Trabajo-

Congreso de Organizaciones Industriales en Estados Unidos de América, Canadá y Puerto Rico (AFL-CIO), el Consejo Europeo de Sindicatos de Policía, (CESP) en la Unión Europea, el Sindicato Profesional de Policía (SPP) y la Unión Federal de Policías en España, y la Coordinadora Nacional de Sindicatos Policiales de Uruguay, han sido fundamentales para elevar las condiciones laborales y socioeconómicas de los agremiados sino que ello ha repercutido en mejor calidad de la seguridad pública.

En principal argumento contra los sindicatos policiales en México y otras partes de América Latina han girado en torno al temor a una huelga, el argumento de que las y los policías son parte del Estado y que la naturaleza jurídica del trabajo policial es administrativa y no laboral, todos los argumentos anteriores son falaces ante la existencia y funcionamiento de los sindicatos policiales en países mencionados en el párrafo anterior y los cuales han desempeñado un papel muy importante en la reivindicación de los derechos humanos de las y los policías.

El artículo 9 del Convenio 187 de la Organización Internacional del Trabajo señala que las legislaciones nacionales determinarán hasta qué punto se aplican a la policía las garantías de dicho instrumento, aunado al consenso en dicha organización en el sentido de que el reconocimiento al derecho sindical de servidores públicos, como los policías, no tiene relación alguna con el derecho a la huelga, que aun cuando se limite o no se les conceda por considerar a la seguridad pública como un servicio esencial, deben contar con garantías para proteger sus intereses.

El tema del derecho humano a la sindicalización y el del derecho humano a la huelga, prohibido o limitado, han arrojado resultados no solo favorables para mejorar las condiciones laborales de las y los policías sino que los sindicatos han sido un factor muy importante para mediar conflictos colectivos o individuales.

Desafortunadamente la SCJN se ha pronunciado en contra de reconocer las asociaciones gremiales policiales, al grado de impedir la declaración de inconstitucionalidad de ordenamientos de seguridad pública que previenen como causal de despido el que las y los policías se asocien gremialmente, no obstante los

Ministros José Ramón Cossio y Arturo Zaldivar se han pronunciado en favor de reconocer la naturaleza laboral de la relación de trabajo policías-Estado.

VIGÉSIMA SÉPTIMA.- La Ley de Dignificación Policial del Distrito Federal, aprobada en 2014 y no publicada desde entonces, representó un importante esfuerzo por mejorar las condiciones laborales de las y los policías de la capital mexicana a fin de redituarlo en la calidad del servicio que se presta a la ciudadanía de seguridad pública.

Muy importante fue la creación de un Instituto de la Función Policial, garante de los procesos de evaluación de los integrantes de la Secretaría de Seguridad Pública y buena aproximación a un Ombudsman Policial.

La ley, en caso de entrar en vigor, regularía diversos derechos humanos policiales, entre los que destacan, elevar los salarios a las percepciones de sus pares federales, la entrega de sus uniformes y equipos en presencia del Órgano Interno de Control, becas educativas para sus hijos, créditos bancarios para vivienda, vehículos, esparcimiento, y capacitación profesional, memorial para honrar al policía y premio a la excelencia policial.

VIGÉSIMA OCTAVA.- En México, las propuestas por conformar un Ombudsman Policial, Auditor o Visitador Policial, que proteja los derechos humanos de las y los policías así como de convocar a la ONU para que instale una Comisión Multinacional de Expertos encargada de evaluar el diseño normativo e institucional de la seguridad pública y la justicia penal datan desde la “Megamarcha Blanca contra la Inseguridad” del año 2004.

En efecto, se han pronunciado a favor de la creación de un Ombudsman Policial, el Secretario Ejecutivo de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, dos ex Titulares del Ombudsman de la Ciudad de México, prestigiados representantes de la academia e investigadores, la organización de la sociedad civil “México Unido contra la Delincuencia” y el Partido Político “Nueva Alianza”, que tenga como finalidad velar por la mejora de las condiciones laborales de los encargados de la seguridad para

La experiencia brasileña, pero más aún la irlandesa de Ombudsman Policial ha permitido a la sociedad y a los propios policías participar en los procesos de reforma policial al hacer públicos los problemas que enfrenta la policía civil, instituir sistemas imparciales e independientes para investigar y sancionar el comportamiento policial inaceptable, prever violaciones a los derechos humanos de los ciudadanos y transformar a la policía en una institución respetable, que cuenta con el aprecio y confianza de la sociedad.

Concordamos con los pronunciamientos que afirman no ético, exigir resultados a las y los policías cuando no cuentan con las condiciones laborales y recursos básicos para realizar su trabajo con eficiencia, así como que no es posible esperar que los policías usen legítimamente la fuerza, y ajusten su actuación a los principio que rigen la seguridad pública si la sociedad y las instituciones hacen lo contrario respecto de ellos.

PROPUESTAS

El marco jurídico que consideramos para el establecimiento de un Ombudsman Policial, parte de la propia Constitución con el objeto de igualar las relaciones interinstitucionales que se desprendan de los requerimientos de información, procedimientos de investigación, propuestas de conciliación, recomendaciones sobre mejores prácticas administrativas o anticorrupción policial, y de todas aquellas relativas a reivindicar los derechos humanos de las y los policías.

Se trata de conformar una institución autónoma, de elevada aproximación y participación ciudadana, de alcance general, integración y coordinación social, cuyo fin teleológico sea alcanzar la seguridad pública que anhelamos y demandamos los mexicanos, indispensable para el desarrollo nacional, en un contexto de violencia exacerbada, vacíos de autoridad y delincuencia organizada.

La magnitud de la crisis de inseguridad, corrupción e impunidad, sin duda influyó en las reformas a los Sistemas de Justicia Penal, Seguridad Pública, Derechos Humanos y Anticorrupción, sin embargo ninguna ha puesto énfasis en atajar las pésimas condiciones laborales y socioeconómicas de las y los policías, que se traducen en claras violaciones a su propia dignidad y potencializan las posibilidades de corromperse o ser cooptados por los grupos delincuenciales.

Por los motivos expuestos proponemos:

PRIMERA.- Reformar el párrafo nueve del artículo 21 Constitucional y adicionar al mismo numeral tres párrafos, después de las bases que rigen al Sistema Nacional de Seguridad Pública, para quedar como sigue:

“Artículo 21...”

“...”

“La seguridad pública es un derecho humano que garantiza a las personas, ejercer libremente las prerrogativas fundamentales necesarias para la realización de su proyecto de vida y desarrollo integral, en un contexto de convivencia pacífica y orden público. La Federación, las entidades federativas y los Municipios harán efectivo ese derecho mediante la prevención, investigación y persecución eficaz de los delitos y la sanción de las infracciones administrativas, en ...”

“Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil...”

“ ...”

“a) ...”

“b) ...”

“c) ...”

“d) ...”

“e) ...”

“La calidad de la seguridad pública constituye un imperativo social, que a su vez depende de la salvaguarda de la dignidad y protección de las prerrogativas fundamentales de las y los policías, por lo que debe prevenirse cualquier factor que atente contra su integridad personal, familiar y patrimonial, otorgándoles la estabilidad socioeconómica y condiciones generales de trabajo, acordes con el alto grado de responsabilidad que les es delegada en la protección de todas las personas y el uso legítimo de la coacción pública contra actos ilegales, para ello se crea el Ombudsman Policial, órgano nacional, autónomo e imparcial, con personalidad jurídica y patrimonio propio responsable de promover y salvaguardar la dignidad y los derechos humanos de las y los integrantes de la función policial”.

“El órgano señalado, asimismo tendrá facultades para evaluar y señalar los riesgos que comprometen la protección legal y social de las y los policías así como conocer de asuntos y quejas sobre hechos que propicien corrupción en el gremio o amenacen con su cooptación, con el fin de recomendar a las autoridades competentes adoptar las medidas pertinentes para corregir y en su caso sancionar a los responsables, así como realizar las adecuaciones presupuestarias necesarias para mejorar las

percepciones y prestaciones, en dinero y especie, que permita a las y los policías hacer efectivo su derecho al libre desarrollo de la personalidad y el cumplimiento puntual de su deber con la comunidad; aunado a lo anterior, realizará estudios y propuestas para resolver las deficiencias estructurales e institucionales de las corporaciones policiales. ”

En la legislación reglamentaria del Ombudsman Policial, se propone que sea un órgano autónomo e independiente elegido por el Congreso de la Unión a propuesta de una terna del Ejecutivo Federal, que dure en su encargo 5 años, con reelección por una sola ocasión, de nacionalidad mexicana, mayor de treinta y cinco años, jurista, con antigüedad mínima de 10 años en el ejercicio profesional, con buena reputación y reconocido prestigio, experto en temas de seguridad pública o policiales, con imposibilidad de realizar otra función pública o privada, que goce de la misma remuneración que el Ombudsman Nacional, con una estructura organizacional de Coordinaciones Generales por Temáticas Policiales Especializadas, con competencia para supervisar las actividades administrativas de cualquier dependencia de los tres órdenes de gobierno, responsable de la seguridad pública o quehacer policial, con procedimientos de queja sin formalidad alguna y sin impedimentos en los mismos términos que los de la CNDH, con un reglamento interior aprobado igualmente por el Congreso de la Unión y que cuente con las siguientes atribuciones:

- Conocer e investigar quejas por la imposición de medidas administrativas que denigren la función policial, que violen los derechos humanos laborales-policiales, por tratos indignantes, o aquellos que les desvíen de sus funciones institucionales y tareas sustantivas a cualquier otra de diverso tipo.
- Promover la implementación de acciones institucionales para la reivindicación de los derechos humanos policiales así como de medidas para conformar una cultura de dignificación policial.

- Fomentar la Ética Policial y concientizar al gremio de policía sobre la trascendencia social del servir y proteger a la comunidad así como de mantener en alto su autoridad moral y contar la con la confianza ciudadana.
- Investigar y denunciar prácticas corruptas en institucionales policiales como: dotación de equipo deficiente o caducado, alimentos en mal estado y servicios médicos deficientes; obligar a los elementos policiales a pagar gasolina y municiones de las unidades y armas de cargo; venta de plazas, asensos y dispensas en los exámenes de control de confianza, tiro y de acondicionamiento físico; aceptar sobornos y exigir cuotas de extorsión a subordinados; uso de bienes asegurados para fines personales, no poner a disposición de las autoridades competentes los bienes ilícitos hallados a la delincuencia o el robo de ellos; solicitar porcentajes de liquidaciones laborales a cambio de exoneraciones; filtración de información o cooptación por la delincuencia; nulo respeto al escalafón, acatar órdenes superiores contrarias a los derechos humanos o que impliquen conductas delictivas como por ejemplo torturar, alterar la escena del crimen u obtención de pruebas por medios ilícitos; detenciones arbitrarias y en lugares clandestinos; uso de la inteligencia policial para persecución política y para investigar delitos; utilización de particulares para violar derechos humanos o auxiliarse en tareas que son su deber; tomar represalias por denunciar prácticas corruptas u otro tipo de abusos; evasión de licitaciones públicas a través de pseudo-justificaciones de riesgo la seguridad pública; uso arbitrario de la fuerza, arrestos administrativos a policías por encima del término constitucional e imposición de jornadas laborales excesivas e inhumanas, tráfico de influencias, y participación en la evasión de reos o de personas bajo su custodia, y otras faltas administrativas graves como cohecho, peculado, desvío de recursos públicos, utilización indebida de información, abuso de funciones, conflicto de interés, contratación indebida, enriquecimiento oculto, ocultamiento de conflicto de interés, tráfico de influencias, encubrimiento, desacato y obstrucción de la justicia, con independencia de las responsabilidades penales que resulten y por la comisión de delitos contra el Sistema Nacional de Seguridad Pública así como de violaciones de derecho humanos contra la humanidad.

- Emitir recomendaciones a los miembros del Sistema Nacional de Seguridad Pública cuando se aprecie incumplimiento en los objetivos, estrategias y líneas de acción del Programa Nacional de Seguridad Pública, por falta de debida diligencia del Estado.
- Establecer los parámetros profesionales y socio-económicos que deberán considerarse para fijar los salarios de las y los policías que habrán de superar los estándares del mínimo vital y el salario mínimo, hasta homologarse con los actuales de la Policía Federal, y mejorarse a nivel nacional, con base en los siguientes, que a manera enunciativa, mas no limitativa serían: tipo de función policial (prevención, investigación, fuerzas de apoyo, análisis táctico, inteligencia, científica, guarda, custodia penitenciaria, operaciones encubiertas); grado y mando, antigüedad, riesgo, experiencia en campo y gabinete, méritos, respeto a los derechos humanos, disciplina, carrera policial, auxilio y rescate de víctimas, uso racional y necesario de la fuerza y armas de fuego, reducción de la violencia e incidencia delictiva, desarticulación de bandas criminales, reconstrucción del tejido social, entre otros.
- Verificar que las corporaciones policiales respeten que las y los aspirantes a ingresar a la policía, cumplan y acrediten en tiempo y forma, las asignaturas de los planes y programas de estudio, así como que los integrantes de la corporación aprueben los cursos y capacitación de permanencia, nueva adscripción o asenso.
- Revisar que los protocolos de actuación policial estén apegados a los estándares internacionales de derechos humanos por tipo de delito y tipo de víctima, así como del Manual para la Investigación y Documentación Eficaces de la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes (Protocolo de Estambul), el Manual de las Naciones Unidas para la Efectiva Prevención e Investigación de Ejecuciones Extralegales, Arbitrarias y Sumarias así como de los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, entre otros.

- Señalar a los titulares de las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno, a los miembros del Sistema Nacional de Seguridad Pública y del Sistema Nacional Anticorrupción, factores de riesgo que puedan propiciar corrupción policial, cooptación por la delincuencia e impunidad así como proponer soluciones pertinentes.
- Promover entre las instituciones policiales y el gremio policial una cultura de paz y campañas permanentes e intensivas de prevención del delito y cultura de la legalidad, igualmente de las repercusiones sociales de la violencia y el crimen, así como de las técnicas para el diálogo, comunicación asertiva y la mediación como formas para la solución pacífica de conflictos a nivel familiar, escolar, laboral y comunitario.
- Asistir en el diseño de protocolos de uso legítimo de la fuerza y armas de fuego, utilización de equipo no letal, control y seguimiento de egreso e ingreso de armamento y equipo en operativos policiales, así como planeación y elaboración de procedimientos sistemáticos de operación.
- Evaluar a las academias policiales, centros de formación profesional e institutos de policía, sobre los modelos de enseñanza-aprendizaje, los objetivos, contenidos, bibliografía, sugerencias didácticas, preparación física y psicológica, número de horas teóricas y prácticas, para las distintas especialidades policiales así como del Sistema de Justicia Penal Acusatorio, y la importancia estratégica del policía para el éxito del mismo.
- Supervisar que las instalaciones policiales de todo el país, cuenten con infraestructura, adquisición de equipo y la implementación de condiciones de trabajo idóneas para que el personal policial femenino preste sus servicios con dignidad, igualdad de oportunidades y respeto a las diferencias de sexo y género, (servicios ginecológicos, guarderías, armamento *ad hoc*, dormitorios, guardarropas e instalaciones sanitarias separadas de los hombres, entre otros.)

- Crear centros de atención y apoyo para policías víctimas y discapacitados en el cumplimiento de su deber, así como para familiares de policías caídos en servicio con el fin de elaborar el duelo y superar la pérdida de un ser querido. Instrumentar mecanismos de apoyo para el tratamiento de elementos policiales que sufran adicciones y para su reinserción en otros ámbitos laborales distintos de la función policial.
- Reconocer el mérito y valor policial, heroísmo, y conducta ejemplar, fomentar la creación de cementerios policiales y memoriales del policía.
- Solicitar a las dependencias de procuración de justicia o a las mismas donde preste servicio los elementos policiales, el otorgamiento de providencias precautorias cuando la dignidad de las y los policías se vean afectados, así como medidas cautelares contra prácticas administrativas que violen sus derechos humanos, o exista riesgo o temor fundado de represalias administrativas, políticas o de la delincuencia.
- Impulsar la elaboración de protocolos de auxilio policial a grupos en situación de vulnerabilidad como migrantes, niñas, niños y adolescentes, mujeres, víctimas, testigos, personas en plenitud, personas con alguna discapacidad, pueblos originarios, incluso de salvaguarda de las personas detenidas o bajo custodia y en caso de traslados, entre otros.
- Cooperar con mecanismos defensores de derechos humanos nacionales, regionales e internacionales, así como con las organizaciones de la sociedad civil especializada en la defensa y protección de los derechos humanos.
- Recomendar mejoras en las prestaciones sociales y sistemas de seguridad social para policías, en especial aquellos considerados complementarios.
- Articular acciones con el Sistema Nacional Anticorrupción, el Sistema Nacional de Seguridad Pública y los órganos de procuración y administración de justicia, para prevenir o en su caso investigar, sancionar y erradicar la corrupción policial.

- Verificar que el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública mantenga actualizadas de manera permanente las bases de datos policiales y criminales para su explotación por parte de las y los policías investigadores. (huellas dactilares, identificación antropométrica, vehículos, armamento, ADN de víctimas y victimarios, identificación antropométrica, ordenes de aprehensión, presentación y cateo, casos de violencia familiar, incidentes de tránsito, personas desaparecidas, registro de personas detenidas, personas procesadas y sentenciadas, equipo y armamento, entre otras).
- Supervisar que las instituciones policiales registren y actualicen puntualmente la información necesaria para alimentar las bases de datos del Centro Nacional de Información del Sistema Nacional de Seguridad Pública, y muy particularmente las que tengan que ver con armamento, municiones y rayados de estas, tanto las comprendidas en las licencias colectivas de las instituciones policiales, como las aseguradas a la delincuencia y a fin de cumplir con los objetivos del Tratado sobre Comercio de Armas y prever violaciones a los derechos humanos.
- Conocer de quejas por abuso de poder y violaciones a los derechos humanos cometidas por policías a personas civiles y en su caso, emitir medidas cautelares, conciliar o emitir las recomendaciones a las instituciones policiales que en todos los casos deberán contener el establecimiento de procedimientos de responsabilidad administrativa y/o penal, así como los medios de reparación del daño, solo cuando el Ombudsman Nacional lo refiera a fin de no empalmar funciones.
- Invitar a expertos independientes nacionales y extranjeros, para colaborar en el esclarecimiento de casos relevantes de corrupción policial y violaciones a los derechos humanos cometidos por policías o contra policías.
- Recomendar al Ejecutivo Federal iniciar investigaciones para el deslinde de responsabilidades de aquellas autoridades policiales, de cualquier orden de

gobierno, que hayan participado, autorizado o tenido conocimiento de acciones de tráfico ilícito de armas a México o desde nuestro país.

- Prevenir sobre conductas policiales que puedan identificarse como afines a ideologías propias del Populismo Penal y/o del Derecho Penal del Enemigo, por ser contrarias al Estado Democrático de Derecho y a los derechos humanos.
- Recomendar la adopción de medidas necesarias para que Policías Comunitarias y Grupos de Autodefensa, reconocidos por el Estado Mexicano, cumplan las normas se adecuen a la normatividad del Sistema Nacional de Seguridad Pública.
- Señalar el subejercicio o desvío de recursos del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de las Entidades Federativas y el Distrito Federal (FASP), del Subsidio para la Seguridad Pública Municipal (SUBSEMUN), del Subsidio de Apoyos a las Entidades Federativas en Materia de Seguridad Pública (PROASP) o del Subsidio a las Entidades Federativas en materia de Mando Policial (SPA) y en su caso recomendar las medidas pertinentes para corregir o deslindar las responsabilidades administrativas y penales correspondientes.
- Supervisar que el Sistema Nacional de Seguridad Pública de manera coordinada con la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal instrumenten acciones de capacitación, formación y certificación sobre Función Policial aplicada al nuevo Sistema de Justicia Penal Acusatorio, que incluya su intervención en un juicio oral como testigo; el manejo adecuado de los Protocolos Nacionales de Actuación Policial; el dominio del Ciclo Básico de Inteligencia, basado en la Planeación, Recolección de Información, Análisis y Procesamiento de la misma, Explotación y Difusión así como su Retroalimentación como procedimiento sistemático de operación en sus investigaciones; la inteligencia policial contra el lavado de dinero y planeación fiscal; recabar testimonios y evidencias para ejercer la extinción de dominio y el hallazgo de pruebas que no estén afectadas de nulidad por su ilicitud.

- Denunciar ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción y ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa o equivalentes estatales, conductas documentadas en sus recomendaciones cuando hubieren sido rechazadas pero impliquen responsabilidades penales o administrativas por falta de debida diligencia, corrupción, violaciones a los derechos humanos graves o la comisión de otros delitos. De igual manera procederá en tratándose de recomendaciones aceptadas pero no cumplimentadas.
- Evaluar los resultados y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los proyectos de las organizaciones de la sociedad civil, beneficiarios de donativos por parte del Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.
- Proponer acciones afirmativas de prevención del delito que atiendan las causas estructurales del delito, como la corrupción, la violencia doméstica, el desempleo, la pobreza, servicios educativos y de salud deficientes.

SEGUNDA.- Modificar el segundo párrafo de la fracción XIII del Apartado B, del artículo 123 Constitucional, así como recorrer el tercero y cuarto para insertar un nuevo párrafo tercero, que establezcan lo siguiente:

“Artículo 123 ...”

“ ... ”

“B ...”

“ ... ”

“XIII. Los agentes ... y miembros de las instituciones policiales...” “Si la autoridad jurisdiccional resuelve que la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio fue injustificada, la o el policía podrá elegir cobrar al Estado la indemnización correspondiente u optar por la reincorporación al servicio; en ambos casos se les deberá cubrir la totalidad de los salarios vencidos y las prestaciones sociales respectivas por el tiempo transcurrido del procedimiento.” “En todos los casos en que las y los policías cubran jornadas laborales superiores de ocho horas, se les

cubrirá el tiempo extraordinario con un ciento por ciento más del salario asignado a las horas de jornada ordinaria.”

“Las y los policías podrán agremiarse sindicalmente para la protección y mejora de sus condiciones laborales, sin recurrir a la huelga pero con la posibilidad de mediar o arbitrar colectivamente sus demandas ante las instancias administrativas y jurisdiccionales competentes.”

Considerando que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado consigna una serie de restricciones en general para los trabajadores al servicio del Estado, tales como el que solo puede existir un sindicato por dependencia pública, la prohibición a la desafiliación del trabajador una vez que se ha incorporado, el reconocimiento únicamente al sindicato mayoritario, la adhesión cuasi obligatoria a la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, como única central que el gobierno reconoce, la posibilidad de que las decisiones se tomen a través de delegados en comités ejecutivos y no mediante el voto universal y directo, proponemos que a fin de no conculcar la libertad sindical de las y los policías, se deberá:

- a) Adicionar un Título Quinto denominado “De la Organización Colectiva de las y los policías al servicio de la Federación”, y recorrer los actuales Títulos, Quinto al Décimo, para quedar como Títulos Sexto al Undécimo.
- b) En tanto no se cree una Policía Nacional, crear los títulos equivalentes en las legislaciones locales y atento a lo dispuesto por el artículo 115 constitucional fracción VIII, en el sentido de que las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto en el Artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias, hacer las adecuaciones correspondientes.

TERCERA.- Para regular el uso legítimo de la fuerza y las armas de fuego se proponen las siguientes adecuaciones a los artículos 17 y 73 fracción XXIII Constitucionales.

Agregar al párrafo primero del artículo 17 el siguiente texto:

“Artículo 17.- Ninguna persona....su derecho.” “El Congreso de la Unión expedirá la legislación nacional que con base en los principios de necesidad, racionalidad, proporcionalidad, excepcionalidad y humanidad, establezca la regulación de la planeación y empleo de la fuerza legítima del Estado, así como la capacitación y entrenamiento que deban cumplir los cuerpos policiales en tareas de seguridad pública u otras instituciones en apoyo a las primeras, aunado al control de los medios letales y no letales, protocolos de actuación y la verificación de las circunstancias de hecho y derecho.”

Agregar un segundo párrafo a la fracción XXIII del artículo 73 Constitucional, en el que se disponga:

“Artículo 73.- ...”

“ ...”

“XXIII. Para ...”

“Así como para expedir la legislación única sobre el uso legítimo de la fuerza y armas de fuego por parte de las instituciones policiales o de apoyo a la seguridad pública.

CUARTA.- Agregar una fracción VIII al apartado C del artículo 20 Constitucional con la finalidad de fundamentar constitucionalmente el derecho a la verdad y a la asistencia técnica en investigaciones o procesos de violaciones graves a los derechos humanos o en contra del derecho internacional humanitario (justicia transicional) ya que si bien en la Ley General de Víctimas, los contempla, es pertinente que al respecto también la Constitución los proteja, con la finalidad de que su funcionamiento,

composición y presupuesto no sea una decisión discrecional gubernamental, sino que las víctimas puedan exigirlo.

“Artículo 20.- ...”

“...”

“VIII. Conocer y participar en la búsqueda de la verdad histórica sobre las circunstancias en que se hubieren cometido violaciones graves a los Derechos Humanos y/o al Derecho Internacional Humanitario.

“En estos casos, las víctimas, ofendidos y las organizaciones de la sociedad civil que les representen, podrán solicitar al Estado la generación de mecanismos independientes, imparciales y competentes, tales como Grupos de Expertos Internacionales y/o Comisiones de la Verdad que coadyuven en la investigación para el esclarecimiento de los hechos, con capacidad de gestión técnica, administrativa e interinstitucional, así como en el proceso de justicia transicional que prevea la legislación secundaria.

Con base en lo anterior agregar un capítulo especial al Código Nacional de Procedimientos Penales que reglamente la justicia transicional, desde la composición de los tribunales hasta sus procesos.

QUINTA.- Si bien el artículo 84 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, establece que la remuneración de los integrantes de las instituciones policiales será acorde con la calidad y riesgo de las funciones, la cual no podrá disminuirse durante su encargo, además de garantizar un sistema de retiro digno y el establecimiento de sistemas de seguros para los familiares de los policías, que contemplen el fallecimiento y la incapacidad total o permanente acaecida en el cumplimiento de sus funciones, la realidad es que dicha disposición no ha sido eficaz puesto que las remuneraciones promedio de las y los policías, a nivel nacional, no cumplen con los objetivos del derecho humano al mínimo vital ni de los salarios mínimos, lo que vuelve ineficaz a dicho precepto.

Aunado a lo anterior no se previenen otros parámetros esenciales para fijar la remuneración de las y los policías, ni se ordena la homologación de los sueldos a nivel nacional por especialidad policial, menos aún se ha cumplido suficientemente, con lo dispuesto en el mismo precepto relativo a las adecuaciones legales y presupuestarias que deben realizar la Federación, las entidades federativas y los municipios para esos efectos, por ello con base en la fracción V del apartado B, del artículo 123 Constitucional, que previene la igualdad salarial cuando sean iguales los trabajos, sin tener en cuenta el sexo, proponemos las siguientes reformas.

Agregar un inciso f) al artículo 21 Constitucional, que establezca:

“Artículo 21...”

“Las instituciones de seguridad pública.....deberán coordinarse entre sí para.....”

“...”

“f) Homologar a nivel nacional las remuneraciones en dinero y prestaciones sociales y en especie de las y los policías de los tres órdenes de gobierno a los de la Policía Federal y mejorarlos siempre que sea posible, tomando en consideración los siguientes parámetros enunciativos más no limitativos: tipo de especialidad policial (prevención, investigación, fuerzas de apoyo, análisis táctico, inteligencia, científica, guarda, custodia penitenciaria, operaciones encubiertas); grado y mando, antigüedad, riesgo, experiencia en campo y gabinete, méritos, respeto a los derechos humanos, disciplina, carrera policial, auxilio y rescate de víctimas, uso racional y necesario de la fuerza y armas de fuego, reducción de la violencia e incidencia delictiva, calidad en el servicio, desarticulación de bandas criminales y reconstrucción del tejido social.”

SÉXTA.- En razón de que han transcurrido cinco años sin que haya logrado cumplir a cabalidad lo dispuesto por la fracción XV del artículo 7 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública que previene la coordinación de los miembros del Sistema Nacional de Seguridad Pública, para fortalecer los sistemas de seguridad social de los policías, sus familias y dependientes, e instrumentar los complementarios a éstos;

Considerando que existen importantes asimetrías en las prestaciones de seguridad social entre policías federales, estatales y municipales, cuyo número alcanza casi el medio millón de elementos policiales;

Tomando en cuenta su condición de garantes de la paz y del orden público, de delegados del monopolio de la fuerza legítima del Estado, de protectores de los derechos humanos de la población en general y a menudo en tareas de protección civil que les colocan en alto riesgo de perder la vida o incapacitarse en cada operativo o misión de trabajo al servicio del pueblo de México.

Atento al proceso de consolidación de un Modelo Policial de 32 mandos únicos, prolegómeno latente de un Modelo de Policía Nacional

Con fundamento en las facultades del Congreso de la Unión, previstas en las fracciones X y XXIII del artículo 73, para expedir leyes reglamentarias del artículo 123 y para establecer las bases de coordinación entre las instituciones de seguridad pública, así como en artículo 123 apartado B fracción XI y XIII proponemos crear una Ley de Seguridad Social para Policías que contemple un Instituto de Seguridad Social Policial, como organismo público descentralizado de índole nacional, que asegure las mismas prestaciones y seguros a los elementos policiales de todo el país.

La ley que se propone, debe regular entre otras, las prestaciones sobre retiro, pensión, compensación, defunción, servicios funerarios y sepelio, fondo de trabajo, ahorro, seguro de vida, seguro colectivo de retiro, venta de casas y departamentos, ocupación temporal de casas y departamentos mediante cuotas de recuperación, préstamos hipotecarios y de corto plazo, tiendas, granjas y centros de servicio, servicios turísticos, casas hogar para policías retirados, guarderías para los hijos de policías, y centros de bienestar infantil, becas y créditos de capacitación científica y tecnológica, centros de capacitación, desarrollo y superación para los derechohabientes, centros deportivos y de recreo, servicio médico integral, orientación social, farmacias económicas, vivienda, beca de manutención, becas escolares y becas especiales.

Aunado a lo anterior, la seguridad social especializada para policías debe desarrollar esquemas para la rehabilitación física y psicológica a policías discapacitados en el cumplimiento del deber, la de sus familiares y dependientes económicos, incluida la que corresponda a sus deudos por la pérdida de la vida del policía caído durante las tareas de prevención, investigación y persecución del crimen. Como también apoyo psico-emocional por el uso de la fuerza letal.

De la misma forma, prever mecanismos de acompañamiento jurídico, médico, psicológico-emocional por la pérdida de un ser querido a familiares de policías desaparecidos, “*levantados*”, torturados y “*ejecutados*”. En el caso de los policías desaparecidos, además apoyos en colegiaturas y suspensión de deudas.

El esquema de seguridad social propuesto, debe también cubrir los costos de la asistencia jurídica de despachos de abogados especializados en asuntos policiales en todas las ramas del derecho, desde su inicio hasta las últimas instancias, de modo que la representación por parte de bufetes de abogados de calidad reconocida resulte absolutamente gratuita para las y los policías.

Proponemos un esquema de seguridad social que igualmente contemple la creación de seguros para la prevención, rehabilitación integral y la reinserción laboral en centros de trabajo diversos a sus corporaciones de aquellos policías que padezcan adicciones.

El Ombudsman Policial propuesto vigilará que los derechos que se desprendan del Régimen de Seguridad Social Policial, sean respetados, protegidos y promocionados, y que cualquier otro apoyo social, como Cajas de Previsión Social, seguros de gastos médicos mayores o seguros de separación individualizada, deben ser adicionales y complementarios, pero de ninguna manera sustituir a la institución responsable de la Seguridad Social de las y los Policías propuesta.

SÉPTIMA.- La Ley General de Responsabilidades Administrativas, ordenamiento jurídico fundamental del Sistema Nacional Anticorrupción, prevé los casos en que los particulares pueden incurrir en faltas administrativas graves, a saber el uso indebido de recursos públicos, la contratación indebida de ex servidores públicos, el soborno, la participación ilícita en procedimientos administrativos, el tráfico de influencias, la utilización de información falsa y la colusión en licitaciones públicas, aunado a las responsabilidades penales correspondientes.

Considerando que la seguridad pública es en la actualidad uno de los principales temas de la Agenda Nacional, deberán sancionarse también a los particulares, que en el marco de lo dispuesto por la fracción IX del artículo 20 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, relativo a las donaciones que el Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana realiza para fomentar las actividades y proyectos de las Organizaciones de la Sociedad Civil, sobre prevención social de la violencia y la delincuencia, simulen resultados y acciones de supuesto impacto social, que en realidad no puedan demostrarse, ni puedan servir como modelos a replicarse para disminuir la inseguridad, la cohesión social, el bienestar común en un espacio determinado. También deberá sancionarse a las autoridades que conociendo la simulación hubieren autorizado la donación correspondiente, por lo que proponemos que se incluya en la Ley General de Responsabilidades Administrativas como falta grave de las autoridades y de los particulares lo siguiente:

“Artículo 63 bis. Será responsable de tolerancia de simulación o aquiescencia en la simulación las autoridades que autoricen, justifiquen o validen, proyectos y resultados de supuestas acciones aparentemente ejecutadas con donativos públicos para beneficio de la sociedad.”

“Artículo 72 bis. Serán responsables de simulación los particulares que presenten proyectos y/o resultados falsos o alterados para justificar la recepción de donativos públicos o su ejercicio en supuestas acciones que en apariencia benefician a la sociedad.”

Con independencia de lo anterior, sería deseable que México se legislaran mecanismos de derechos humanos de aplicación obligatoria cuando los particulares los transgredan, que sean semejantes al “*Action State*” de Estados Unidos de América o al “*Drittwirkung der Grundrechte*” de Alemania, en ambos casos el Estado sería responsable por la falta de debida diligencia para prevenir, perseguir y castigar la transgresión de las prerrogativas fundamentales.

BIBLIOGRAFÍA

ABBAGNANO, Nicola. *Diccionario de Filosofía*, México, ed. Fondo de Cultura Económica, 2da., reimpresión de la 2ª edición en español, 1982.

AGUILAR Cuevas, Magdalena, *El Defensor Ciudadano (Ombudsman)*, México, ed. Facultad de Derecho de la UNAM y Comisión Nacional de los Derechos Humanos Primera Edición, 1991.

AGUILAR, José Antonio, coord. de *Las Bases Sociales del Crimen Organizado y la Violencia en México*, México, ed. Centro de investigación y Estudios en Seguridad de la Secretaría de Seguridad Pública, 1ª edición, 2012.

AGENCIA ANTIDROGAS DE ESTADOS UNIDOS, *México: actualización de evaluación del tráfico de drogas; áreas de las organizaciones de control dominante*, s.l.i., s.e., 2015.

AGUILAR Cuevas, Magdalena. *El Defensor Ciudadano (Ombudsman)*, México, ed. Facultad de Derecho de la UNAM y Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 1ª edición, 1991.

ALESSANDRI R. Arturo, SOMARRIVA U, Manuel, VODANOVIC H. Antonio, *Tratado de Derecho Civil, Partes Preliminar y General, Tomo Primero*, Colombia, ed. Editorial Jurídica de Chile, 1ra. Edición (Sexta de la Obra), 1998.

ALEXI, Robert. *Teoría de los Derechos Fundamentales*, Madrid, ed. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2ª edición, 2008.

ÁLVAREZ, ZANOLLO, DIEGO, (Redacción), *Cuerpos Policiales y sus Derechos Laborales. Debate frente a la inseguridad pública*, Cuadernos de Trabajo del Instituto para la Seguridad y la Democracia (INSYDE), Relatoría de la Mesa de Diálogo que se llevó a cabo en febrero de 2011 y convocada por INSYDE, Alianza Cívica y Fundación Friedrich Ebert-México, Número 36, visible en <http://insyde.org.mx/wp-content/uploads/2013/08/NO.-36.pdf> fecha de consulta [15 de mayo de 2012].

AMNISTÍA INTERNACIONAL, *Historia de los Derechos Humanos*, España, ed. Grup d'Educació, Amnistia Internacional Catalunya, 2009.

ANNAN, Kofi, *Informe del Secretario General de la ONU, presentado al Consejo de Seguridad con número S/2004/616, sobre el estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos*, s.l.i., s.e., del 3 de agosto de 2004.

APONTE, Alejandro, *Derecho Penal del Enemigo vc. Derecho Penal del Ciudadano*, en MELIÁ, Cancio y GÓMEZ-JARA Diez, Carlos, coords. de *Derecho Penal del Enemigo: El Discurso de la Exclusión*, Vol. 1, España, ed. Edisofer, 2006.

ASTUDILLO Ursúa, Pedro, *Lecciones de Historia del Pensamiento Económico*, México, ed. Facultad de Derecho, UNAM, 1ª edición, 1975.

BAYERTZ, Kurt. *Sanctity of life and Human Dignity*, Dordrecht-Boston-London, ed. Kluwer Academic Publishers, 1996.

BICCHIERI, Cristina y DUFFY, John, *Corruption Cycles*, EUA, ed. Political Studies Association, 1997.

BURGOA Orihuela, Ignacio, *Las Garantías Individuales*, México, ed. Porrúa, 41ª edición, 1ra reimpresión, 2011.

BIBLIA LATINOAMERICANA, *Éxodo (21:23-25), Levítico (24:18-20) y Deuteronomio (19:21)*, Madrid, eds. Verbo Divino y San Pablo, 1989.

CANALES Vargas, David, *Transparencia y Rendición de Cuentas en una Democracia Constitucional*, México, 2009, Tesis, UNAM.

CARBONELL, Miguel, *Los Juicios Orales en México*, México, ed. Porrúa, Renace, UNAM, 4ª edición, 2012.

CARRÉ de Malberg, R. *Teoría General del Estado*, México, eds. Facultad de Derecho de la UNAM y Fondo de Cultura Económica, 2ª edición en español, 1998.

CASANUEVA, Reguart, Sergio E. *Juicio Oral, Teoría y Práctica*, México, ed. Porrúa, 8ª edición, 2012.

CEBALLOS, Magaña, Rodrigo y NICOLÁS Baltazar, Arturo, *Los Principios Rectores del Sistema Acusatorio, Análisis Sistémico*, México, D.F., ed. Flores Editor y Distribuidor, S.A de C.V, 1ª edición, 2012.

COLLIARD, C.A. *Libertés Publiques*, Paris, ed. Dalloz, 5ª edición, 1975.

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Sistema de Peticiones y Casos*, s.l.i., ed. Organización de Estados Americanos, 2010.

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, s.l.i., ed. Organización de Estados Americanos, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 57, del 31 diciembre 2009.

COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, *Informe Especial sobre los Grupos de Autodefensa y la Seguridad Pública en el Estado de Guerrero*, s.l.i., 2013.

COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, *Informe Especial sobre los Grupos de Autodefensa en el Estado de Michoacán y las Violaciones a los Derechos Humanos relacionadas con el conflicto*, s.l.i., 2015.

CONTRERAS, Bustamante, Raúl, *Derecho Constitucional*, Vol. 1, Enciclopedia Jurídica de la Facultad de Derecho, México, Porrúa, 2016.

CONTRERAS, Bustamante, Raúl, *Derecho Constitucional*, Vol. 2, Enciclopedia Jurídica de la Facultad de Derecho, México, Porrúa, 2016.

CONTRERAS, Bustamante, Raúl, *et. al., Teoría de la Constitución*, México, Porrúa, 2016.

DE ANTÓN y Barberá, Francisco, DE LUIS y Turegano, Juan, *Policía Científica*, vols. I y II, México, ed. Tirant lo Blanch, 5ª edición, 2012.

DE ROVER, Cees, *Servir y Proteger, Derecho de los Derechos Humanos y Derecho Humanitario para las Fuerzas de Policía y de Seguridad*, Ginebra, ed. Comité Internacional de la Cruz Roja, s.l.i., 1998.

DE VATTEL, Emer, *The law of Nations, or, Principles of de Law of Nature, applied to the conduct and affairs of Nations and Sovereigns with three early essays on the origin and nature of Natural Law and on Luxury*, On line librería of liberty, visible en <<http://oll.libertyfund.org/titles/vattel-the-law-of-nations-1f-ed>> fecha de consulta [9 de febrero de 2015].

DEL VALLE Martínez, Antonio, *La Transición Democrática en los Cuerpos de Seguridad Pública*, México, ed. Gernika, 1ª edición, 2004.

DWORKIN, Ronald, *Los derechos en serio*, traducción GUASTAVINO, Marta, Barcelona, ed. Ariel, 1984.

FERNÁNDEZ Ruíz, María Guadalupe, *Marco Jurídico Estructural de la Administración Pública Federal Mexicana*, México, ed. Instituto Nacional de Administración Pública, 1 edición, 2015.

FERRAJOLI, Luigi, *Derecho y Razón, Teoría del Garantismo Penal*, España, ed. Trotta, 4ª edición, 2000.

FERRAJOLI, Luigi y ATIENZA, Manuel, *Jurisdicción y Argumentación en el Estado Constitucional de Derecho*, México, ed. UNAM, 1ª edición, 2005.

FIX Zamudio, Hector, *Aproximación al estudio de la oralidad procesal, en especial en materia penal, Estudios Jurídicos en Homenaje a Cipriano Gómez Lara*, México, eds. Porrúa-UNAM, 2007.

FIX Zamudio, Héctor, *Justicia Constitucional, Ombudsman y Derechos Humanos*, México, ed. Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 2ª edición, 2001.

FUMARULO, Stefano, *Analysis of the Criminal Career of Former Members of Organized Criminal Groups in Italy: Starting Point for Social Prevention Projects*, Oñati, ed. Instituto Internacional de Sociología Jurídica, 2005.

GARCÍA Luna, Genaro. *Contra el Crimen, ¿Porqué 1,661 corporaciones de policía no bastan? Pasado, Presente y Futuro de la Policía en México*, México, s.e., 1ª edición, 2006.

GARCÍA Luna, Genaro, *Para entender el Nuevo Modelo de Seguridad para México*, México, ed. Nostra Ediciones, 1ª edición, 2011.

GARCÍA Ramírez, Sergio, *La Reforma Penal Constitucional, 2007-2008*, México, ed. Porrúa, 2008.

GARCÍA Ramírez, Sergio, *Los Derechos Humanos y el Derecho Penal*, México, ed. Secretaría de Educación Pública, Colección SepSetentas, número 274, 1ª edición, 1976.

GÓMEZ Sánchez, Yolanda, *Estado Constitucional y Protección Internacional, en Pasado, presente y futuro de los derechos humanos*, coord. por la misma autora, México, eds. Comisión Nacional de los Derechos Humanos y Universidad Nacional de Educación a Distancia, 1ª edición, 2004.

GONZÁLEZ, Samuel, MENDIETA, Ernesto, BUSCAGLIA, Edgardo, MORENO Moises, *El Sistema de Justicia Penal y su Reforma*, México D.F., eds. Fontamara,

Aquesta Terra Comunicación S.A., Centro de Estudios de Política Criminal y Ciencias Penales, A.C., 2ª edición, 2006.

GONZÁLEZ Rodríguez, Patricia, *La Policía Investigadora en el Sistema Acusatorio Mexicano*, México, ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM e Instituto de Formación Profesional de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, 1ª edición, 2013.

GUDIÑO Pelayo, José de Jesús, *El Estado contra sí mismo*, México, eds. Noriega Editores y Limusa S.A de C.V, 3ª reimpresión, 1999.

GÜITRÓN Fuentevilla, Julián, *¿Qué es el Derecho Familiar?*, México, ed. Promociones Jurídicas y Culturales, A.C., 3ª edición, 1987.

GÜITRÓN Fuentevilla, Julián, *Derecho Familiar, Enciclopedia Jurídica de la Facultad de Derecho de la UNAM*, México, ed. Porrúa, 1ª edición, 2016.

HAMILTON, Alexander, JAY, John y MADISON, James, *El Federalista*, México, ed. Fondo de Cultura Económica, 5ª reimpresión de la segunda edición en español, 2014.

HAYECK, Friedrich A. *Los Fundamentos de la Libertad*, España, ed. Unión Editorial, 8ª edición, 2008.

HELLER, R. Claude, *Los Derechos Humanos en la Organización de los Estados Americanos*, colaboración en la obra titulada *50 Aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos*, México, ed. Instituto Matías Romero de la Secretaría de Relaciones Exteriores, Cuadernos de Política Internacional, Nueva Época, 1ª edición, 1998.

HOBBS, Thomas *Leviatán o la Materia, Forma y Poder de un Estado Eclesiástico y Civil*, España, ed. Alianza Editorial, 3ª reimpresión de la 1ª edición 2014.

HUNT, Lynn, *La invención de los Derechos Humanos*, España, ed. Tusquets Editores, 1ª edición 2009.

IBARRA, Palafox, Francisco, *El Leviatán Encadenado o la Legitimidad de la Violencia Estatal*, en el trabajo coord., por MEDINA Mora Icaza, Eduardo, *Uso Legítimo de la Fuerza*, México, ed. Instituto Nacional de Ciencias Penales, 1ª edición, 2008.

IHERING, Von Rudolf Caspar, *La lucha por el Derecho*, México, ed. Porrúa, 7ª. Edición Facsimilar, 2014.

INTERNATIONAL COMMITTEE OF RED CROSS, *Arms Availability and the Situation of Civilians in Armed Conflict*, Geneve, ed. ICRC, 2007.

JELLINEK, Georg, *Sistema dei diritti pubblici subbiettivi*, Milán, ed. Societ Editrice Libreria, 1919.

JELLINEK, Georg, *Teoría General del Estado*, México, ed. Fondo de Cultura Económica, Política y Derecho, 3ª reimpresión de la 1ª edición en español, 2012.

KANT, Immanuel, *La Paz Perpetua*, Buenos Aires, ed. Longseller, s/e., 2001.

KELSEN, Hans, *Teoría General del Derecho y del Estado*, México, ed. Universidad Nacional Autónoma de México, Textos Universitarios, 4ª reimpresión de la Segunda Edición, 1988.

LAVEAGA, Gerardo, *El difícil arte de recurrir a la fuerza*, en MEDINA Mora Icaza, Eduardo, coord. de *Uso Legítimo de la Fuerza*, México, ed. Instituto Nacional de Ciencias Penales, 1ª edición, 2008.

LEVIN, Leah, *Derechos Humanos, Preguntas y Respuestas*, México, eds. UNESCO y Correo de la UNESCO, 1ª edición en español 1981, reimpresión 1999.

LOCKE, John. *Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil, Un ensayo sobre el verdadero origen, alcance y fin del Gobierno Civil, SALUS POPULI SUPREMA LEX ESTO*, España, ed. Alianza Editorial, s.f.

MARGADANT S, Guillermo Floris, *Derecho Romano*, México, ed. Esfinge, S.A, 12ª edición, 1983.

MAQUEO, Ramírez María Solange y Del Granado, Juan Javier, *Análisis Económico del Derecho*, México, eds. Porrúa y Centro de Investigación e Informática Jurídica de la Escuela Libre de Derecho, 1ª edición, 2012.

MARTÍNEZ, Andrés, GERÓNIMO, Miguel, *Derecho de Policía (Policología y Seguridad Pública)*, México, ed. Flores Editor y distribuidor, 2010.

MAZA Calviño, Emma, LÓPEZ Villanueva, Juan, coord. CORTEZ, Edgar, *Derechos Humanos en el Sistema Penal Acusatorio*, México, eds. Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Taller de Sueños, 2ª edición., 2014.

MEDINA Mora Icaza, Eduardo, coord., de *Uso Legítimo de la Fuerza*, México, ed. Instituto Nacional de Ciencias Penales, 1ª edición, 2008.

MESSNER, Johannes, *Ética Social, Política y Económica a la luz del Derecho Natural*, Madrid, ed. Rialp, 1ª edición, 1967.

MESQUITA Neto, Paulo, *Asociaciones Público-Privadas para la Reforma Policial en Brasil: Instituto de Sao Paulo contra la Violencia*, coords, DAMMERT, Lucía y BAYLEY John, en *Seguridad y Reforma Policial en las Américas: Experiencias y Desafíos*, México, eds. Siglo XXI Editores, FLACSO Chile y el Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente, 1ª edición, 2005.

MORGAN, Sotomayor Yanerit, *Los Derechos Humanos en la Organización de las Naciones Unidas*, colaboración en la obra titulada *50 Aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos*, México, ed. Instituto Matías Romero de la Secretaría de Relaciones Exteriores, Cuadernos de Política Internacional, Nueva Época, 1ª edición, 1998.

MÜLLER, Friedrich. *La positividad de los derechos fundamentales: las cuestiones de la razón práctica Rechtsdogmatik (Die Positivität der Grundrechte, Fragen einer praktischen Grundrechtsdogmatik)*, Berlín, eds. Duncker & Humblot, 1969.

NOGUERA Alcalá, Humberto, *Consideraciones sobre la denominación de los derechos como derechos subjetivos públicos, libertades públicas, derechos humanos, derechos constitucionales o derechos fundamentales*, s.l.i., s.e., visible en: <<http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/3/1094/4.pdf>> fecha de consulta [10 de febrero de 2015]

OFICINA EN MÉXICO DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS, *Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México*, México, ed. Mundi-Prensa México, S.A., 2004.

OFICINA EN MÉXICO DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS, *Derecho Internacional de los Derechos Humanos, Normativa, jurisprudencia y doctrina de los sistemas universal e interamericano*. México, eds. OACNUDH, Escuela de Graduados en Administración

Pública y Política Pública del Instituto Tecnológico de Monterrey, reimpresión de la 1ª edición, 2007.

OFICINA EN MÉXICO DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS y Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal *Indicadores sobre el Derecho a un Juicio Justo*, México, ed. OACNUDH, 1ª edición, 2013.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, *Specialised Anti-Corruption Institutions Review of Models*, Danvers, Massachusetts, USA, ed. OECD, 2008.

OTERO León, Lourdes, PÉREZ Rodríguez, Cristina, FERRARI Nieto Enrique, ENRRÍQUEZ Sánchez José María, en *Repensar los Derechos Humanos en una Sociedad Globalizada*, ed. Universidad Nacional de Educación a Distancia de España y Ediciones Universidad de Valladolid, Madrid, 1ª edición, 2016.

PAINE, Thomas, *Los derechos del Hombre*, traducción al castellano de FERNÁNDEZ de Castro J.A. y también MUÑOZ Molina T., México, ed. Fondo de Cultura Económica, 1944.

PECES-BARBA, Martínez, Gregorio, *El concepto de la dignidad humana*, s.l.i. visible en:

<http://e-archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/16006/dignidad_Peces_2007.pdf?sequence=1> fecha de consulta [20 de enero de 2015].

PÉREZ Hernández, Víctor Hugo, *El Tratado sobre Comercio de Armas. Salvaguarda eficaz para prevenir violaciones a los Derechos Humanos*, en *Eficacia de los Derechos Humanos en el siglo XXI, un reto por resolver*, coords., OTERO, Milagros y CASTAÑEDA, María Leoba, México, ed. Porrúa, 1ª edición, 2014.

PÉREZ Luño, Antonio Enrique, *Delimitación Conceptual de los Derechos Humanos*, en *Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución*, Editorial Tecnos, S.A. 1991, Madrid, España, visible en:

<http://132.247.1.49/mujeres/menu_superior/Doc_basicos/5_biblioteca_virtual/1_d_h/30.pdf> fecha de consulta [12 de abril de 2014].

PINTO, Mónica, *El principio pro-homine. Criterios de hermenéutica y pautas para la regulación de los derechos humanos*, en ABREGÚ Martín y COURTIS Christian (compiladores) de *La aplicación de los tratados sobre derechos humanos por los tribunales locales*, Buenos Aires, Editores del Puerto, 1997.

POGE, Thomas, *Hacer Justicia a la Humanidad*, México, eds. Instituto de Investigaciones Filosóficas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos y Fondo de Cultura Económica, 1ª edición 2009.

POSNER, Richard A. *Economic Analysis of Law*, Estados Unidos de América, ed. Advisory Board, 4ª edición, 1992.

PRECIADO Hernández, Rafael, *Lecciones de Filosofía del Derecho*, México, ed. UNAM, 1ª reimpresión, 1986.

RABASA O. Emilio, *El Jurado Popular en las Constituciones de 1857 y 1917, Antecedentes, Secuencia y Consecuencias*, s.l.i. s.e. visible en la página electrónica <<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/116/34.pdf>> fecha de consulta [28 de noviembre de 2016]

RODRÍGUEZ Manzo, Graciela, ARJONA Estévez, Juan Carlos, FAJARDO Morales, Zamir, *Bloque de Constitucionalidad en México*, México, eds. Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 1ª edición, 2013.

ROEMER, Andrés, *Introducción al Análisis Económico del Derecho*, México, eds. Instituto Tecnológico Autónomo de México, Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística y Fondo de Cultura Económica, 1ª edición, 1994.

ROUMAGNAC, Carlos, *Compendio de Instrucción Judicial, para uso de los funcionarios de la Policía Judicial: Jueces de lo Criminal y Correccionales, Agentes del Ministerio Público, Comisarios, Gendarmes, Agentes de las Comisiones de Seguridad, extractado del Manual de Instrucción Judicial del Doctor Hanss Gross, Consejero de Justicia en Grasz, Austria*, México, ed. Imprenta de la Escuela Correccional, s/f.

ROUSSEAU, Juan Jacobo, *El Contrato Social o Principios de Derecho Político*, México, ed. Porrúa, Colección Sepan Cuantos, núm. 113, 15ª edición, s/f.

ROWAT, Donald C. *El Ombudsman, El Defensor Ciudadano*, México, ed. Fondo de Cultura Económica, Traducción de SUÁREZ, Eduardo L. 2ª edición, 1973.

ROXIN, Claus, *Derecho Procesal Penal*, traducción de CÓRDOBA, Gabriela y PASTOR, Daniel, Buenos Aires, ed. Editores del Puerto, 1ª traducción al castellano de la 25ª edición alemana, 2012.

RUEDA, Carrillo, Joaquín. *Inteligencia Policial para la Seguridad Pública del Distrito Federal*, México, ed. Ubijus, 1ª edición, 2014.

RUNES, Dagobert D. *Diccionario de Filosofía*, Barcelona, ed. Grijalbo, 2ª edición, 1978.

SALAZAR, Ana María, *Las guerras que vienen, riesgos para las democracias ante nuevos conflictos mundiales*, México, ed. Nuevo Siglo Aguilar, 1ª edición, 2003.

SCHILLER, Friedrich, *De la gracia y la dignidad*, s.l.i., ed. elaleph.com, visible en: <ddooss.org/libros/Schiller_gracia_dignidad.pdf> fecha de consulta [16 de enero de 2015].

SOTO Flores, Armando, *Sistema constitucional y político de los Estados Unidos de América*, México, Porrúa, 2013.

SPEVILLE, Bertrand, *Superando la Corrupción, los elementos esenciales para combatirla*, Colombia, ed. Planeta, 2012.

VILLALOBOS, Joaquín. *El Estado y el Uso Responsable de la Fuerza*, en MEDINA Mora Icaza, Eduardo, coord., de *Uso Legítimo de la Fuerza*, México, ed. Instituto Nacional de Ciencias Penales, 1ª edición, 2008.

VIRGA, Pietro, *Libertad Jurídica y Derechos Fundamentales, (Libertà giuridica e diritti fondamentali)* Milán, ed. Giuffré, 1947.

VON BERTALANFFY, Ludwig, *Teoría General de Sistemas*, México, ed. Fondo de Cultura Económica, 1991.

WEBER, Max, *Economía y Sociedad*, México, ed. Fondo de Cultura Económica, 9ª reimpresión de la 2ª edición en español, de la cuarta en alemán, 1992.

WEBER, Max, *El Político y el Científico*, Madrid, ed. Alianza, 1984.

HEMEROGRAFÍA

ALCARAZ, Yetlaneci, <<Firma de armas alemana confirma venta ilegal de fusiles de asalto a México>> en, *Revista Proceso*, 6 de mayo 2013, visible en <<http://www.proceso.com.mx/341155/firma-de-armas-alemana-confirma-venta-ilegal-de-fusiles-de-asalto-a-mexico>> fecha de consulta [7 de junio de 2013].

ALDRICH, John H. <<Rational Choice and Turnout>>, en *American Journal of Political Science*, EUA, Ciudad de Duke, Vol. 37, No. 1, Febrero, 1993.

ALONSO, Rodrigo, <<¿Cuánto ganan los policías municipales en Edomex?>>, en El Universal Estado de México, México, 3 de octubre de 2011, visible <<http://www.eluniversaledomex.mx/otros/nota22694.html>> fecha de consulta [3 de agosto de 2016].

APR, <<CDHDF propone “ombudsman policial”>>, en *El Economista*, México junio 14 de 2009, <<http://eleconomista.com.mx/distrito-federal/2009/06/14/cdhdf-propone-ombudsman-policial>> fecha de consulta [1 de abril de 2015].

ARISTEGUI NOTICIAS (Redacción) <<Hay que atender las recomendaciones del Relator de la ONU sobre tortura: CNDH>> *Aristegui Noticias*, México, 8 de abril de 2015, visible en <<http://aristeguinoticias.com/0804/mexico/hay-que-atender-las-recomendaciones-del-relator-de-la-onu-sobre-tortura-cndh/>> fecha de consulta [2 de mayo de 2015].

ARISTEGUI NOTICIAS (Redacción), <<Cumple un año denuncia por Operativo Rápido y Furioso, en PGR, pasividad acusan>>, en *Aristegui Noticias*, 23 de septiembre de 2015, visible en <<http://aristeguinoticias.com/2309/mexico/cumple-un-ano-denuncia-por-operativo-rapido-y-furioso-en-pgr-pasividad-acusan/>> fecha de consulta [05 de abril de 2014]

ATIENZA, Manuel, Robert Alexi, Teoría de los Derechos Fundamentales, traducción de Ernesto Garzón Valdez, Ernesto, Madrid, s.l.i., *Colección el Derecho y la Justicia*, 34-1993-607, visible en: <file:///C:/Users/23-b030%20%20%201012296416/Downloads/RCEC_17_239.pdf> fecha de consulta [24 de febrero de 2015].

AVILÉS, Carlos, <<Exoneran a Echeverría de Matanza del 68>> en *El Universal*, México 27 de marzo de 2009, visible en <<http://archivo.eluniversal.com.mx/notas/586925.html>> fecha de consulta [15 de julio de 2014].

BATISTA Jiménez, Fernando, <<La eficacia del valor dignidad de la persona en el sistema jurídico español>>, en *Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM*, México, D.F., núm. 11, julio-diciembre de 2004.

BOLAÑOS, Claudia, <<Definen Ombudsman Policial>> en *El Universal.mx*, México, 14 de enero de 2010, <<http://archivo.eluniversal.com.mx/ciudad/99816.html>> fecha de consulta [27 de febrero de 2015].

BOLAÑOS, Claudia, <<Ombudsman Policial “sin posibilidad”>> *El Universal.mx*, México, 30 de abril de 2010, <<http://archivo.eluniversal.com.mx/ciudad/101422.html>> fecha de consulta [4 de marzo de 2015].

BRATTON, William J. y ANDREWS, William, <<Crimen y Castigo>>, en *Semanario Milenio*, México D.F., núm. 226, 21 de octubre de 2002.

CABO de la Vega, Antonio, <<Nota sobre el Bloque de Constitucionalidad>>, en *Jueces para la Democracia*, número 24, Madrid 1995, p.58 <dialnet.unirioja.es/servlet/fichero_articulo?codigo=2552692> fecha de consulta [10 de junio de 2014].

CARBONELL, Miguel, <<La persecución penal de las drogas>>, en *Revista Este País, Tendencias y Opiniones*, México, 1º de mayo de 2012, visible en <<http://archivo.estepais.com/site/2012/la-persecucion-penal-de-las-drogas/>> fecha de consulta [3 mayo 2012].

CARREÑO Figueras, José, VEGA, Aurora, ÁLVAREZ, Carmen, SÁNCHEZ, Alejandro y EFE. <<Recuperan 25% de armas filtradas por Rápido y Furioso>>, en *Excelsior*, México, 16 de marzo de 2011, visible en <<http://www.excelsior.com.mx/node/722376>> fecha de consulta [5 marzo de 2104].

COATECATL, Jaquelin, <<La CNDH más cara del mundo quiere 24% más de gasto>> en *La Razón*, México, 11 de noviembre de 2010, visible en <

<http://www.razon.com.mx/spip.php?article54090>> fecha de consulta [15 de enero de 2016].

CRUZ Flores, Alejandro, <<La CDHDF pide ombudsman policial>> en *La Jornada*, México, 31 de mayo de 2009, <<http://www.jornada.unam.mx/2009/05/31/capital/027n3cap>> fecha de consulta [13 de marzo de 2015].

EFE, <<Revela CIDE alto costo y poca eficiencia de IFE, SCJN y CNDH>>, en *Crónica.com.mx, Nacional*, México, 10 de noviembre de 2010, <<http://www.cronica.com.mx/notas/2010/543269.html> fecha de consulta> [fecha de consulta 20 de enero de 2016].

EL SIGLO DE TORREÓN, (Redacción) <<México si fue informado de Rápido y Furioso: EU.>>, en *El Siglo de Torreón*, 11 de marzo de 2011, visible en <<https://www.elsiglodetorreon.com.mx/noticia/607210.mexico-si-fue-informado-de-rapido-y-furioso-eu.html>> fecha de consulta [16 de marzo de 2014].

EL UNIVERSAL, <<CDHDF se pronuncia por crear ombudsman policial>> en *Vanguardia.mx*, México, 30 de mayo de 2009, visible en <<http://www.vanguardia.com.mx/cdhdfsepronunciaporcrearombudsmanpolicial-356907.html>> fecha de consulta [9 de marzo de 2015].

ESPRIÚ, Alejandro, <<El proceso de Reforma Policial en Irlanda del Norte, un referente obligado>> en *INSYDE Cuadernos de Trabajo*, México, <<http://insyde.org.mx/services/el-proceso-de-reforma-policial-en-irlanda-del-norte-un-referente-obligado/>> fecha de consulta [30 de agosto de 2016].

ESQUIVEL, J. Jesús. <<Rápido y Furioso: Todos lo sabían>> en *El Diario de Coahuila*, 27 de marzo de 2011, visible en <<http://www.eldiariodecoahuila.com.mx/lomejordelaapro/2011/3/27/rapido-furioso-todos-sabian-225018.html>> fecha de consulta [10-03- 2014]

FONDEA <<Salarios de Servidores Públicos en México>> en *Animal Político*, diciembre 10 de 2010, visible en: <<http://www.animalpolitico.com/2010/12/salarios-de-servidores-publicos-en-mexico-%C2%BFvalen-lo-que-cuestan/>> fecha de consulta [20 de febrero de 2014].

GARCÍA, Alejandro, <<Sedena distribuyó fusiles a estados conforme a la ley>> en *24 horas, el diario sin límite*, México, 23 de noviembre de 2012, <<http://www.24-horas.mx/sedena-distribuyo-fusiles-alemanes-a-estados-conforme-a-ley/>> fecha de consulta [3 de junio 2014]

GARCÍA Hernández, Juan Luis, <<Gómez Robledo, garrote contra Relator de ONU sobre Tortura, se disculpa y listo: va a Francia>> *Sin embargo*, sección México, 15 de diciembre de 2015, <http://www.sinembargo.mx/15-12-2015/1578000> fecha de consulta [28 de julio de 2016]

GIL Rendón, Raymundo. <<El Neoconstitucionalismo y los Derechos Fundamentales>>, en *Revista Quid Iuris*, México, ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, año 6, volumen 12, visible en: <<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/qdiuris/cont/12/cnt/cnt3.pdf>> fecha de consulta, [27 de marzo de 2016].

GÓMEZ Quintero, Natalia, <<Niegan Visita a Relator de Tortura de la ONU>> *El Universal*, Nación, Política, México, <<http://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/politica/2016/03/26/niegan-visita-relator-de-tortura-de-la-onu>> fecha de consulta [16 julio de 2016].

GUERRERO Chipres, Salvador, <<Dignidad Policial>> en, *Eje Central*, 3 de febrero 2015, visible en < <http://www.ejecentral.com.mx/dignidad-policial/>> fecha de consulta [07 de enero de 2016].

GÜITRÓN, Fuentevilla Julián, <<Naturaleza Jurídica del Derecho Familiar>>, en *Revista de Derecho Familiar "Pater Familias" de la Facultad de Derecho y la Coordinación del Posgrado en Derecho de la UNAM*, México, Año 1, Número 1, Julio-Diciembre de 2013.

GÜITRÓN, Fuentevilla Julián, <<Derecho Familiar>>, en *El Sol de México*, México, Nacional. 3 de mayo de 2015,

LARENAS N, Daniel en <<Kant y la Ilusión de la Seguridad Colectiva>>, s.l.i. s.e. s.f. visible en <www.leemira.cl/biblioteca/download.php?id=59> fecha de consulta [20 de febrero 2015].

LASTIRI, Diana, <<Comunicaciones Privadas pueden ser pruebas: SCJN>> en *El Universal*, México, 5 de diciembre de 2016,

<<http://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/politica/2016/12/5/comunicaciones-privadas-pueden-ser-pruebas-scjn>> fecha de consulta de consulta [12 de diciembre de 2016].

LÓPEZ Sánchez, Rogelio, <<Fundamentación iusfilosófica de los derechos humanos>>, *V-Lex México, Información Jurídica Inteligente*, Núm. 8, abril 2009, visible en: <<http://vlex.com/vid/fundamentacion-iusfilosofica-humanos-58043502>> fecha de consulta [8 de febrero de 2016].

MANION, Melanie, <<La Experiencia de Hong Kong contra la corrupción. Algunas lecciones importantes>> *Nueva Sociedad, Democracia y Política*, núm. 145 Buenos Aires, Argentina, septiembre-octubre 1996, visible en la dirección <http://nuso.org/media/articles/downloads/2537_1.pdf> fecha de consulta [9 de abril de 2016].

MENDEZ Ortiz, Alfredo, <<Carpetazo al 10 de junio; exoneran a Luis Echeverría y Mario Moya>> en *La Jornada*, 27 de julio de 2005, visible en <http://www.jornada.unam.mx/2005/07/27/index.php?section=politica&article=003n1pol> fecha de consulta [9 de julio de 2014].

MARTÍNEZ, Paris, <<El secuestro se dispara 52.7% durante la gestión de Peña Nieto>> en *Animal Político*, 24 de marzo de 2015, <<http://www.animalpolitico.com/2015/03/el-secuestro-se-dispara-52-7-durante-la-gestion-de-pena-nieto/>> fecha de consulta [3 de septiembre de 2015].

MEJÍA, Gerardo, <<CNDH pide explicación por Rápido y Furioso>>, en *El Universal*, 10 de marzo de 2011, visible en <<http://archivo.eluniversal.com.mx/notas/750726.html>> fecha de consulta: [17 de mayo de 2014].

MERGIER, Anne Marie, <<Ideología de la Tortura>>, en *Semanario Proceso*, México, Núm. 1438. Fecha de consulta: [23 de mayo de 2004].

MESQUITA Neto, Paulo, <<Asociaciones Público-Privadas para la Reforma Policial en Brasil: Instituto de Sao Paulo contra la Violencia>> en *Seguridad y Reforma Policial en las Américas: Experiencias y Desafíos*, coords. DAMMERT, Lucía y BAYLEY John, México, eds. Siglo XXI Editores, FLACSO Chile y el Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y

el Tratamiento del Delincuente, 1ª edición, 2005. p. 110, visible en
<<https://books.google.com.mx/books?id=kXVucYIQ5xwC&pg=PA106&lpg=PA106&dq=MESQUITA+Neto,+Paulo,+%3C%3CAsociaciones+P%3C%3BAblico-Privadas+para+la+Reforma+Policial+en+Brasil:+Instituto+de+Sao+Paulo+contra+la+Violencia&source=bl&ots=mDFsAlyoB3&sig=ElJeleGi3loyavFZ-EP5IFouWrY&hl=es-419&sa=X&ved=0ahUKEwis5oHisoTSAhVMxWMKHZswDQcQ6AEIGTAA#v=onepage&q&f=false>> fecha de consulta: [12 de abril 2015].

MIJANGOS y González, Javier, <<La Doctrina de la Drittwirkung der Grundrechte en la Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos>> en *Revista UNED*, Acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM Teoría y Realidad Constitucional, número 20, 2007, visible en:

<<https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/teoria-realidad/article/view/22783/20348>> fecha de consulta: [19 de marzo de 2016].

NISKANEN, William A., <<Nonmarket Decision Making. The Peculiar Economics of Bureaucracy>> en *The American Economic Review*, Vol. 58, No. 2, Papers and Proceedings of the Eightieth Annual Meeting of the American Economic Association, EUA, ed. American Economic Association, mayo, 1968, visible en :
<<http://www.socsci.uci.edu/~jkbrueck/course%20readings/Econ%20272B%20readings/niskanen.pdf>> fecha de consulta [13 de enero de 2016]

NOTIMEX, PERIÓDICO LA JORNADA, (Redacción) <<Rápido y furioso, un abuso de poder de EU: John Boehner>>, en *La Jornada*, 17 de febrero de 2012, visible en
<<http://www.jornada.unam.mx/2012/02/17/politica/016n1pol>> fecha de consulta [16-05-2014]

PELÉ, Antonio, Una Aproximación al concepto de dignidad humana, ed., *www.revistauniversitas.org*, visible en:
<http://e-archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/8646/aproximacion_pele_RU_2004.pdf?sequence=1> fecha de consulta [21-01-2015].

PLANAS, Roque, <<No porque alguien resulte torturado, va a ser inocente: Embajador de México ante la OEA>> *Sin Embargo/The Huffington Post*, sección México, mayo 26 de 2016, <<http://www.sinembargo.mx/26-05-2016/1665312>> fecha de consulta [20 de julio de 2016].

PROCESO (Redacción), <<Descubren operativo White Gun, similar al de Rápido y Furioso>>, en *Revista Proceso*, 13 de enero de 2012, visible en <<http://www.proceso.com.mx/294777/descubren-operativo-white-gun-similar-al-de-rapido-y-furioso>> fecha de consulta [08 de abril de 2014]

REYES, Juan Pablo, <<La SCJN no aprueba sindicato de policías; respaldan a la SSP-Tlaxcala>> en *Excélsior*, México, 13 de mayo de 2016, visible en: <<http://www.excelsior.com.mx/nacional/2016/05/13/1092330>> fecha de consulta [24 de octubre de 2016].

RIOFRÍO Martínez-Villalba, Juan Carlos, <<La cuarta ola de derechos humanos: los derechos digitales>> *Revista Latinoamericana de Derechos Humanos*, ed. Instituto de Estudios Latinoamericanos de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad Nacional de Costa Rica, volumen 25, número I semestre, (2014), visible en: <<http://www.revistas.una.ac.cr/index.php/derechoshumanos/article/view/6117/6115>> fecha de consulta [30 de febrero de 2015].

RIVERO, Jean, <<Les libertés publiques, 1. Les droits de l'homme>> en *Reveu Internationale de Droit Comparé*, París, Vol. 26, núm. 2, 1974.

STAR MEDIA MÉXICO, (Redacción) <<¿Cuánto ganan funcionarios públicos en México?>> en Star Media México <<http://noticias.starmedia.com/mexico/cuanto-ganan-funcionarios-publicos-en-mexico.html>>, fecha de consulta [2 de agosto de 2016]

UNIVISIÓN (Redacción), <<¿Quién autorizó el operativo Rápido y Furioso?>> *Univisión Noticias*, México, 17 de marzo de 2011, visible en <<http://www.univision.com/noticias/noticias-de-mexico/quien-autorizo-el-operativo-rapido-y-furioso>> fecha de consulta [6 de marzo de 2014]

UNIVISIÓN NOTICIAS (Redacción) <<¿Y cuánto sabía el gobierno de México?>> en *Univisión Noticias*, del 30 de septiembre de 2012, visible en

<<http://www.univision.com/shows/aqui-y-ahora/y-cuanto-sabia-el-gobierno-de-mexico>> fecha de consulta [17-03-2014]

URTEAGA, Eguzki, <<La Teoría de Sistemas de Niklas Luhmann's>> *Revista Internacional de Filosofía Departamento de Filosofía*, de la Facultad de Filosofía y Letras Campus de Teatinos, de la Universidad de Málaga, España, Málaga, volumen XV (2010), ISSN: 1136-4076, E-29071, visible en <<http://www.uma.es/contrastes/pdfs/015/ContrastesXV-16.pdf>> fecha de consulta [4 de marzo de 2014]

VASAK, Karel, <<La larga lucha por los derechos humanos>>, *El correo de la UNESCO, una ventana abierta al mundo*, Paris, año XXX, noviembre de 1977, <<http://unesdoc.unesco.org/images/0007/000748/074816so.pdf>> fecha de consulta [10 de febrero de 2014]

VELÁZQUEZ, Peña Javier, <<Medina Mora supo del Operativo Rápido y Furioso>>, en *Reporteros.com*, 6 de noviembre de 2011, visible en <<http://reporteroscom.blogspot.mx/2011/11/medina-mora-supo-del-operativo-rapido-y.html>> fecha de consulta [11 de mayo de 2014].

VILLANUEVA, Jonathan, <<Los excesos del Ombudsman>>, en *Reporte Índigo*, México, 26 de septiembre de 2013, visible en <<http://www.reporteindigo.com/reporte/df/los-excesos-del-ombudsman>> fecha de consulta [30 de enero de 2016].

ZAVALA Orozco, Susana. <<Cierran Archivos Históricos>> en *El Universal*, México, 17 de marzo de 2015, visible en <<http://archivo.eluniversal.com.mx/nacion-mexico/2015/cierran-archivos-historicos-1085114.html>> fecha de consulta [20 de marzo de 2015].

ZUGAYDE, Patricia y BENAVIDEZ, Carlos, <<Necesarios, código penal único y policía nacional: Gertz Manero>> en *El Universal*, México, 17 de diciembre de 2001, visible en <<http://archivo.eluniversal.com.mx/nacion/74193.html>> fecha de consulta [19 de mayo de 2015].

ORDEN JURÍDICO NACIONAL

ACUERDO GENERAL 1/2012 DEL PLENO DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL, QUE MODIFICA EL DIVERSO ACUERDO GENERAL 22/2011, QUE ESTABLECE LA COMPETENCIA DE LA FUNCIÓN DE EJECUCIÓN PENAL Y CREA LOS JUZGADOS DE DISTRITO ESPECIALIZADOS EN EJECUCIÓN DE PENAS, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 22 de febrero de 2012.

ACUERDO 06/XXXVIII/15 DEL CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA: Perfil Homologado de un Titular de una Institución de Seguridad Pública para su designación y/o nombramiento en las entidades federativas y municipios.

ACUERDO 07/XXXVIII/15 DEL CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA, por el cual se establece el Procedimiento para la incorporación de nuevos titulares de las instituciones de Seguridad Pública u homólogos en las entidades federativas.

CÓDIGO PENAL FEDERAL, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de agosto de 1931, última reforma publicada en el D.O.F. el 18 de julio de 2016.

CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de agosto de 1934, última reforma publicada en el D.O.F. 12 de enero de 2016.

CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 5 de marzo de 2014, última reforma publicada en el D.O.F. 17 de junio de 2016.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 5 de febrero de 1917, última reforma del 24 de febrero de 2017.

DECRETO de reforma al párrafo quinto del artículo 21 Constitucional que reconoce la competencia de la Corte Penal Internacional, Diario Oficial de la Federación del 20 de junio del 2005.

DECRETO por el que se declaran reformados los artículos 14, segundo párrafo y 22 primer párrafo, y derogado el cuarto párrafo del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación del 9 de diciembre de 2005.

DECRETO 611/06 II P.O, MEDIANTE EL CUAL SE EXPIDE EL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES DEL ESTADO DE CHIHUAHUA publicado en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua, en el número 63 del 9 de agosto de 2006 DECRETO por que se reforma el artículo 17 constitucional, párrafo tercero, para disponer que “El Congreso de la Unión expedirá las leyes que regulen las acciones colectivas. Tales leyes determinarán las materias de aplicación, los procedimientos judiciales y los mecanismos de reparación del daño. Los jueces federales conocerán de forma exclusiva sobre estos procedimientos y mecanismos, Diario Oficial de la Federación del 10 de julio de 2010.

DECRETO, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 94, 103, 104 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación del 6 de junio de 2011.

DECRETO, por el que se reforman y adicionan el Código Federal de Procedimientos Civiles, el Código Civil Federal, la Ley Federal de Competencia Económica, la Ley Federal de Protección al Consumidor, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, todas en materia de Acciones Colectivas, Diario Oficial de la Federación del 30 de agosto de 2011.

DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de enero de 2013, y que crea la Comisión Nacional de Seguridad Pública, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 2 de enero de 2013.

DECRETO por el que se reforman y adicionan diversos artículos del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación que se traducen en la creación de la Comisión Nacional de Seguridad y la desaparición de la Secretaría de Seguridad Pública. Diario Oficial de la Federación del 4 de enero de 2013.

DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral, publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 10 de febrero de 2014.

DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Reglamento de la Ley de la Policía Federal, por el cual se crea la División de Gendarmería. Diario Oficial de la Federación del 22 de agosto de 2014.

DECRETO por el que se reforman, derogan y adicionan diversas disposiciones del Código de Justicia Militar, del Código Federal de Procedimientos Penales y de la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados, Diario Oficial de la Federación del 13 de junio de 2014.

DECRETO por el que se crea la Comisión para la Seguridad y el Desarrollo Integral en el Estado de Michoacán, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de enero de 2014.

DECRETO por el que se crea la Unidad de Fuerza Rural de la Secretaría de Seguridad Pública del estado publicado en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo, del 13 de mayo de 2014.

DECRETO, por el que se reforman, adicionan y derogan, diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de combate a la corrupción, publicados en el Diario Oficial de la Federación de 27 de mayo de 2015.

DECRETO por el que se expide la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, Diario Oficial de la Federación del 2 de abril de 2013, última reforma 17 de junio de 2016.

DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Víctimas, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de enero de 2017.

DICTAMEN MÉDICO/PSICOLÓGICO ESPECIALIZADO PARA CASOS DE POSIBLE TORTURA Y/O MALTRATO, (A/057/2003) Procuraduría General de la República, México 2003.

GUÍA NACIONAL-CADENA DE CUSTODIA, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 26 de noviembre de 2015.

LEY DE PLANEACIÓN, publicada en el Diario Oficial de la Federación Publicada el 5 de enero de 1983 y última reforma publicada en el D.O.F el 28 de noviembre de 2016.

LEY DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, D.O.F. del 26 de junio de 1992, última reforma del 2 de abril de 2016.

LEY DEL REGISTRO NACIONAL DE DATOS DE PERSONAS EXTRAVIADAS O DESAPARECIDAS publicado en el D.O.F. del 17 de Abril de 2012.

LEY FEDERAL DE ARCHIVOS, publicada en el D.O.F. del 23 de enero de 2012.

LEY FEDERAL DE EXTINCIÓN DE DOMINIO, REGLAMENTARIA DEL ARTÍCULO 22 DE LEY FEDERAL DE SEGURIDAD PRIVADA, publicada en el D.O.F. del 17 de octubre de 2011.

LEY FEDERAL PARA PREVENIR Y SANCIONAR LA TORTURA, publicada en el D.O.F. del 27 de diciembre de 1991.

LEY GENERAL DE ACCESO DE LAS MUJERES A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA, Diario Oficial de la Federación 1 de febrero de 2007, última reforma D.O.F, 17 de diciembre de 2015.

LEY GENERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA publicada en el Diario Oficial de la Federación del 4 de mayo de 2015.

LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS, publicada en el D.O.F. 18 de julio de 2016.

LEY GENERAL DE VÍCTIMAS, publicada en el D.O.F. el 9 de enero de 2013, última reforma del 3 de enero de 2017.

LEY GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN, publicada en el D.O.F. del 18 de julio de 2016.

LEY GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA, publicada en el D.O.F. del 2 de enero de 2009, última reforma del 17 de junio 2016.

LEY GENERAL PARA PREVENIR Y SANCIONAR LOS DELITOS EN MATERIA DE SECUESTRO REGLAMENTARIA DE LA FRACCIÓN XXI DEL ARTÍCULO 73 DE LA LEY GENERAL PARA PREVENIR, SANCIONAR Y ERRADICAR LOS DELITOS EN MATERIA DE TRATA DE PERSONAS Y PARA LA PROTECCIÓN Y ASISTENCIA A LAS VÍCTIMAS DE ESTOS DELITOS, publicada en el D.O.F. del 14 de junio de 2012, última reforma 19 de marzo de 2014.

LEY NACIONAL DE MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS EN MATERIA PENAL, publicada en el D.O.F. el 29 de diciembre de 2014.

LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, publicado en el D.O.F. el 29 de diciembre de 1976, últimas reformas del 30 de diciembre de 2015.

LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de mayo de 1995, última reforma el 3 de noviembre de 2016.

LEY PARA PROTEGER LOS DERECHOS HUMANOS Y QUE REGULA EL USO LEGÍTIMO DE LA FUERZA POR PARTE DE LOS ELEMENTOS DE LAS INSTITUCIONES POLICIALES DEL ESTADO DE PUEBLA, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Puebla, del 19 de mayo de 2104.

LEY QUE ESTABLECE LAS NORMAS MÍNIMAS SOBRE READAPTACIÓN SOCIAL DE SENTENCIADOS, publicada en el D.O.F. publicada el 19 de mayo de 1971, última reforma publicada en el D.O.F. del 29 de diciembre de 2014

LEY QUE REGULA EL USO DE LA FUERZA DE LOS CUERPOS DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, del 22 de abril de 2008.

PROGRAMA NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS 2004-2006, Diario Oficial de la Federación el 5 de agosto de 2005.

PROGRAMA NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS 2008-2012, Diario Oficial de la Federación del 29 de agosto de 2008.

PROGRAMA NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS 2014-2018, Diario Oficial de la Federación del 30 de abril de 2014.

PROTOCOLO NACIONAL DE ACTUACIÓN-PRIMER RESPONDIENTE Y SUS ANEXOS DE INFORME POLICIAL HOMOLOGADO, CARTILLA DE DERECHOS Y MAPA DEL PROCEDIMIENTO, Diario Oficial de la Federación del 5 de octubre de 2015.

PROTOCOLO NACIONAL DE ACTUACIÓN-SEGURIDAD EN SALAS, Extracto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 5 de octubre de 2015.

PROTOCOLO NACIONAL DE ACTUACIÓN-POLICÍA CON CAPACIDADES PARA PROCESAR EL LUGAR DE LA INTERVENCIÓN, Extracto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 26 de noviembre de 2015.

PROTOCOLO NACIONAL DE ACTUACIÓN-TRASLADO, Extracto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 26 de noviembre de 2015.

PROTOCOLO HOMOLOGADO PARA LA BÚSQUEDA DE PERSONAS DESAPARECIDAS Y LA INVESTIGACIÓN DEL DELITO DE DESAPARICIÓN FORZADA, Extracto publicado en el Diario Oficial de la Federación, 23 de septiembre de 2015.

REGLAMENTO DE LA LEY FEDERAL DE SEGURIDAD PRIVADA, publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 18 de octubre de 2011.

REGLAMENTO INTERIOR DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de agosto de 2015.

INSTRUMENTOS INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS Y LEGISLACIÓN EXTRANJERA

CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA, publicada en el Boletín Oficial del Estado el 29 de diciembre de 1978 y modificación publicada en el B.O.E. el 28 de agosto de 1992 y el 26 de septiembre de 2011.

CONVENCIÓN DE VIENA SOBRE EL DERECHO DE LOS TRATADOS, del 23 de mayo de 1969, en vigor a partir del 27 de enero de 1980.

CONVENCIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA EL TRÁFICO ILÍCITO DE ESTUPEFACIENTES Y SUSTANCIAS SICOTRÓPICAS, Viena 20 de diciembre de 1988.

CONVENCIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA CORRUPCIÓN, fue aprobada por la Asamblea General el 31 de diciembre de 2003, en Nueva York, fue ratificada por el Estado Mexicano el 20 de julio de 2004 y entró en vigor en lo general el 14 de diciembre de 2005.

CONVENCIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA TRANSNACIONAL, aprobada en su 62ª sesión plenaria, del 15 de noviembre de 2000, Resolución 55/25.

CONVENIO EUROPEO SOBRE LOS DERECHOS HUMANOS Y LA BIOMEDICINA: CONVENIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS Y LA DIGNIDAD DEL SER HUMANO CON RESPECTO A LAS APLICACIONES DE LA BIOLOGÍA Y LA MEDICINA, Consejo de Europa del 4 de abril de 1997, comprobado el 13 de marzo de 2003.

DECLARACIÓN SOBRE LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DE JUSTICIA PARA LAS VÍCTIMAS DEL DELITO Y ABUSO DEL PODER del 29 de noviembre de 1985.

DECLARACIÓN UNIVERSAL SOBRE BIOÉTICA Y DERECHOS HUMANOS DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA (UNESCO), aprobada por la Conferencia General de dicho organismo el 19 de octubre de 2005.

DECLARACIÓN Y PROGRAMA DE ACCIÓN DE VIENA, aprobados por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos el 25 de junio de 1993.

ESTATUTO DE ROMA DE LA CORTE PENAL INTERNACIONAL adoptado el 17 de julio de 1998 y que entró en vigor el 1º de julio de 2002.

INFORME DE LA AGENCIA ANTIDROGAS DE ESTADOS UNIDOS, “México: actualización de evaluación del tráfico de drogas; áreas de las organizaciones de control dominante” julio 2015.

INFORME DEL SECRETARIO GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS ANTE LA ASAMBLEA GENERAL SOBRE SEGURIDAD HUMANA EN SEGUIMIENTO A LOS RESULTADOS DE LA CUMBRE DEL MILENIO, A/64/701, del 8 de marzo de 2010.

INFORME DEL SECRETARIO GENERAL SOBRE EL ESTADO DE DERECHO Y LA JUSTICIA DE TRANSICIÓN EN LAS SOCIEDADES QUE SUFREN O HAN SUFRIDO CONFLICTOS, presentado por del Secretario General de la ONU al Consejo de Seguridad, con número S/2004/616, del 3 de agosto de 2004.

INFORME SOBRE SEGURIDAD CIUDADANA, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 57, del 31 diciembre 2009.

MANUAL DE INVESTIGACIÓN Y DOCUMENTACIÓN EFICACES DE LA TORTURA Y OTROS TRATOS O PENAS CRUELES, INHUMANOS O DEGRADANTES, (Protocolo de Estambul) adoptado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

PRINCIPIOS BÁSICOS DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL EMPLEO DE LA FUERZA Y DE ARMAS DE FUEGO POR LOS FUNCIONARIOS ENCARGADOS DE HACER CUMPLIR LA LEY, adoptados por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana (Cuba) del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990.

PRINCIPIOS RELATIVOS A UNA EFICAZ PREVENCIÓN E INVESTIGACIÓN DE LAS EJECUCIONES EXTRALEGALES, ARBITRARIAS O SUMARIAS fueron adoptados por el Consejo Económico y Social de la ONU, en su Resolución 1989/65, del 24 de mayo de 1989.

PROTOCOLO CONTRA LA FABRICACIÓN Y EL TRÁFICO ILÍCITOS DE ARMAS DE FUEGO, SUS PIEZAS Y COMPONENTES Y MUNICIONES, QUE

COMPLEMENTA LA CONVENCIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA TRANSNACIONAL, aprobado por 55º período de sesiones, de la Asamblea General de 31 de mayo de 2001, Resolución 55/255.

PROTOCOLO PARA PREVENIR, REPRIMIR Y SANCIONAR LA TRATA DE PERSONAS, ESPECIALMENTE MUJERES Y NIÑOS, entró en vigor el 25 de diciembre de 2003.

PROTOCOLO CONTRA EL TRÁFICO ILÍCITO DE MIGRANTES POR TIERRA, MAR Y AIRE, entró en vigor el 28 de enero de 2004.

PROTOCOLO MODELO PARA LA INVESTIGACIÓN FORENSE DE MUERTES SOSPECHOSAS DE HABERSE PRODUCIDO POR VIOLACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

REGLAS MÍNIMAS DE NACIONES UNIDAS SOBRE LAS MEDIDAS NO PRIVATIVAS DE LA LIBERTAD, adoptadas por la Asamblea General en su resolución 45/110, de 14 de diciembre de 1990.

TRATADO SOBRE EL COMERCIO DE ARMAS, elaborado en Nueva York, el dos de abril de dos mil trece, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante Resolución 67/234B, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 2014.

JURISPRUDENCIA

No. Registro 200322, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Materia(s): Administrativa, Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo II, Septiembre de 1995, Tesis: P./J. 24/95, Página: 43, POLICIAS MUNICIPALES Y JUDICIALES AL SERVICIO DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MEXICO Y DE SUS MUNICIPIOS. SU RELACION JURIDICA ES DE NATURALEZA ADMINISTRATIVA.

No. Registro: 196609, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Materia(s): Administrativa, Constitucional, Novena Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, Marzo de 1998, Tesis: 2a./J. 14/98, Página: 352, POLICÍA JUDICIAL FEDERAL. LOS ARTÍCULOS 65 Y 66 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, EN LOS QUE SE LES CONSIDERA TRABAJADORES DE CONFIANZA, SON INCONSTITUCIONALES DE ACUERDO CON LA JURISPRUDENCIA TEMÁTICA RELATIVA.

No. Registro: 192,080, Jurisprudencia Materia(s): Constitucional, Novena Época, Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XI, Abril de 2000, Tesis: P./J. 38/2000 Página: 549, EJÉRCITO, ARMADA Y FUERZA AÉREA. SU PARTICIPACIÓN EN AUXILIO DE LAS AUTORIDADES CIVILES ES CONSTITUCIONAL (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 129 DE LA CONSTITUCIÓN)

No. Registro: 181010, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Materia(s): Administrativa, Novena Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XX, Julio de 2004, Tesis: 2a./J. 77/2004, Página: 428, SEGURIDAD PÚBLICA DEL ESTADO DE JALISCO. DE LOS CONFLICTOS SUSCITADOS CON MOTIVO DE LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE SUS AGENTES CORRESPONDE CONOCER, POR AFINIDAD, AL TRIBUNAL DE LO ADMINISTRATIVO.

No. Registro 177020, Tesis Aislada, Materia(s) Administrativa, Novena Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, t. XXII, octubre de 2005, Tesis I.15o.A.41 A, p. 2341, DERECHOS POLÍTICOS. REGLAS PARA DETERMINAR EN QUÉ SUPUESTOS PROCEDE EL JUICIO DE AMPARO CONTRA ACTOS QUE IMPLIQUEN UNA VIOLACIÓN A ESTE TIPO DE PRERROGATIVAS.

No. Registro 172545, Tipo de Tesis: Aislada, Materia(s): Constitucional, Novena Época, Instancia: Primera Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXV, Mayo de 2007, Tesis: 1a. XCVII/2007, Página: 793. DERECHO AL MÍNIMO VITAL EN EL ORDEN CONSTITUCIONAL MEXICANO.

No. Registro: 172739, Tipo de Tesis: Aislada, Materia(s): Constitucional, Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXV, Abril de 2007, Tesis: P. VII/2007, Página: 5, LEYES GENERALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL.

No. Registro 172667, Tipo de Tesis: Aislada, Materia(s): Constitucional, Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXV, Abril de 2007, Tesis: P. VIII/2007, Página: 6, SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL Y LEY SUPREMA DE LA UNIÓN. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL.

No. Registro 172650, Tipo de Tesis: Aislada, Materia(s): Constitucional, Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXV, Abril de 2007, Tesis: P. IX/2007, Página: 6, TRATADOS INTERNACIONALES. SON PARTE INTEGRANTE DE LA LEY SUPREMA DE LA UNIÓN Y SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES GENERALES, FEDERALES Y LOCALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL.

No. Registro 165,813, Tesis Aislada, Materia(s) Constitucional, Novena Época, Instancia Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, t. XXX, diciembre de 2009, Tesis P. LXV/2009, Página 8. DIGNIDAD HUMANA. EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO LA RECONOCE COMO CONDICIÓN Y BASE DE LOS DEMÁS DERECHOS FUNDAMENTALES.

No. Registro 165822, Tesis Aislada, Materia: Civil, Constitucional, Novena Época, Instancia Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX, diciembre de 2009, Tesis P. LXVI/2009, página 7. DERECHO AL LIBRE DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD. ASPECTOS QUE COMPRENDE.

Registro: 164509, Tipo de Tesis: Aislada, Materia(s): Común, (Superada por Contradicción), Novena Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXI, Mayo de 2010, Tesis: XI.1o.A.T.45 K, Página: 2079, TRATADOS INTERNACIONALES. CUANDO LOS CONFLICTOS SE SUSCITEN EN RELACIÓN CON DERECHOS HUMANOS, DEBEN UBICARSE A NIVEL DE LA CONSTITUCIÓN.

No. Registro 161759, Tesis Aislada, Materia: Administrativa, Novena Época, Instancia Segunda Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXIII, junio de 2011, Tesis 2a. LIX/2011, página 428. Segunda Sala. Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXXIII, Junio de 2011, Pág. 428. SEGURIDAD PÚBLICA. EL ARTÍCULO 123, APARTADO B, FRACCIÓN XIII, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, VIGENTE A PARTIR DE LA REFORMA PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 18 DE JUNIO DE 2008, NO CONTIENE COMO CONCEPTO JURÍDICO EL DE SALARIOS VENCIDOS.

No. Registro: 161183, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Materia(s): Administrativa, Novena Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXIV, Agosto de 2011, Tesis: 2a./J. 119/2011, Página: 412, SEGURIDAD PÚBLICA. PARA DETERMINAR LOS CONCEPTOS QUE DEBEN INTEGRAR LA INDEMNIZACIÓN ESTABLECIDA EN EL ARTÍCULO 123, APARTADO B, FRACCIÓN XIII, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, NO ES APLICABLE, NI AUN SUPLETORIAMENTE, LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO.

No. Registro 23183, Ejecutoria, Novena Época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro I, octubre de 2011, Tomo I, página 313. (VARIOS 912/2010).

CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS. EL MECANISMO RELATIVO DEBE SER ACORDE CON EL MODELO GENERAL DE CONTROL ESTABLECIDO CONSTITUCIONALMENTE, EL CUAL DERIVA DEL ANÁLISIS SISTEMÁTICO DE LOS ARTÍCULOS 1o. Y 133 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. CUANDO EL ESTADO MEXICANO HA SIDO PARTE EN UNA CONTROVERSIA O LITIGIO ANTE LA JURISDICCIÓN DE AQUÉLLA, LA SENTENCIA QUE SE DICTA EN ESA SEDE, JUNTO CON TODAS SUS CONSIDERACIONES, CONSTITUYE COSA JUZGADA Y CORRESPONDE EXCLUSIVAMENTE A ESE ÓRGANO JURISDICCIONAL EVALUAR TODAS Y CADA UNA DE LAS EXCEPCIONES FORMULADAS PARA EL ESTADO MEXICANO, YA SEA QUE ESTÉN RELACIONADAS CON LA EXTENSIÓN DE LA COMPETENCIA DE DICHA CORTE O CON LAS RESERVAS Y SALVEDADES FORMULADAS POR AQUÉL.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. LA JURISPRUDENCIA QUE EMITE, DERIVADA DE LAS SENTENCIAS EN DONDE EL ESTADO MEXICANO NO FIGURA COMO PARTE, TENDRÁ EL CARÁCTER DE CRITERIO ORIENTADOR DE TODAS LAS DECISIONES DE LOS JUECES MEXICANOS, PERO SIEMPRE EN AQUELLO QUE LE SEA MÁS FAVORECEDOR A LA PERSONA, DE CONFORMIDAD CON EL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, CUYA REFORMA SE PUBLICÓ EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 10 DE JUNIO DE 2011, PARTICULARMENTE EN SU PÁRRAFO SEGUNDO.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. LAS RESOLUCIONES PRONUNCIADAS POR ESTA INSTANCIA INTERNACIONAL CUYA JURISDICCIÓN HA SIDO ACEPTADA POR EL ESTADO MEXICANO, SON OBLIGATORIAS PARA TODOS LOS ÓRGANOS DE ÉSTE EN SUS RESPECTIVAS COMPETENCIAS, AL HABER FIGURADO COMO ESTADO PARTE EN UN LITIGIO CONCRETO.

DELITOS CONTRA LA DISCIPLINA MILITAR. EL ARTÍCULO 57, FRACCIÓN II, DEL CÓDIGO DE JUSTICIA MILITAR ES INCOMPATIBLE CON LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 13 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, ESTE ÚLTIMO INTERPRETADO A LA LUZ DE LOS ARTÍCULOS 2 Y 8.1 DE LA CONVENCION AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS, PORQUE AL ESTABLECER AQUÉLLOS NO GARANTIZA A LOS CIVILES O A SUS FAMILIARES QUE SEAN VÍCTIMAS DE VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS, QUE PUEDAN SOMETERSE A LA JURISDICCIÓN DE UN JUEZ O TRIBUNAL ORDINARIO.

DERECHOS HUMANOS. CONFORME AL ARTÍCULO 1o. CONSTITUCIONAL, REFORMADO POR DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 10 DE JUNIO DE 2011, TODAS LAS AUTORIDADES DEL ESTADO MEXICANO, DENTRO DEL ÁMBITO DE SUS COMPETENCIAS, ESTÁN OBLIGADAS A VELAR NO SÓLO POR AQUELLOS CONTENIDOS TANTO EN LOS INSTRUMENTOS INTERNACIONALES FIRMADOS POR ÉSTE, SINO TAMBIÉN POR LOS CONTEMPLADOS EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, ADOPTANDO LA INTERPRETACIÓN MÁS FAVORABLE AL DERECHO HUMANO DE QUE SE TRATE.

FUERO MILITAR. NO PODRÁ OPERAR BAJO NINGUNA CIRCUNSTANCIA FRENTE A SITUACIONES QUE VULNEREN DERECHOS HUMANOS DE CIVILES, EN TANTO QUE EL PÁRRAFO SEGUNDO DEL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL DISPONE QUE LAS NORMAS RELATIVAS A TALES DERECHOS SE INTERPRETARÁN DE ACUERDO CON LO QUE ELLA ESTABLECE Y DE CONFORMIDAD CON LOS TRATADOS INTERNACIONALES

DE LA MATERIA Y FAVORECIENDO EN TODO TIEMPO A LAS PERSONAS LA PROTECCIÓN MÁS AMPLIA.

JUECES DEL ESTADO MEXICANO. CONFORME AL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, ESTÁN FACULTADOS PARA INAPLICAR LAS NORMAS GENERALES QUE, A SU JUICIO, CONSIDEREN TRANSGRESORAS DE LOS DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA PROPIA LEY FUNDAMENTAL Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES DE LOS QUE MÉXICO SEA PARTE.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. CARECE DE COMPETENCIA PARA ANALIZAR, CALIFICAR O DECIDIR SI UNA SENTENCIA DICTADA POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, ESTO ES, EN SEDE INTERNACIONAL, ES CORRECTA O INCORRECTA, O SI SE EXCEDE EN RELACIÓN CON LAS NORMAS QUE RIGEN SU MATERIA Y PROCESO, POR LO QUE COMO ÓRGANO DEL ESTADO MEXICANO ESTÁ OBLIGADA A ACATAR Y RECONOCER LA SENTENCIA EN SUS TÉRMINOS.

No. Registro 23222, Décima Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Pleno, Libro III, diciembre de 2011, Tomo I, p. 536. CONTROL DIFUSO. SOLICITUD DE MODIFICACIÓN DE JURISPRUDENCIA.

No. Registro 2000263, Tipo de Tesis: Aislada, Materia(s): Constitucional, Décima Época, Instancia: Primera Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro V, Febrero de 2012, Tomo 1, Tesis: 1a. XXVI/2012 (10a.), Página: 659. PRINCIPIO PRO PERSONAE. EL CONTENIDO Y ALCANCE DE LOS DERECHOS HUMANOS DEBEN ANALIZARSE A PARTIR DE AQUÉL.

No. Registro 2006224, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Materia: Constitucional, Décima Época, Instancia: Pleno, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 5, abril de 2014, Tomo I, Tesis P./J.20/2014 (10ª), p. 202. (CONTRADICCIÓN DE TESIS 293/2011, 3 DE SEPTIEMBRE DE 2013) DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL.

JURISPRUDENCIA EMITIDA POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. ES VINCULANTE PARA LOS JUECES MEXICANOS SIEMPRE QUE SEA MÁS FAVORABLE A LA PERSONA.

No. Registro 2495, Décima Época, Pleno, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 5, abril de 2014, Tomo I, página 96,

Registro: 2009179, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Materia(s): Común, Décima Época, Instancia: Primera Sala, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 18, Mayo de 2015, Tomo I, Tesis: 1a./J. 38/2015 (10a.), Página: 186, CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO. NO ES UNA CUESTIÓN DE SUBSIDIARIEDAD, POR LO QUE DEBE LLEVARSE A CABO AUN CUANDO EL DERECHO HUMANO DE QUE SE TRATE ESTÉ CONTENIDO EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

No. Registro 2010919, Tesis Aislada, Materia Administrativa, Décima Época, Instancia Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 26, Enero 2016, Tomo IV, Tesis XXVII.30.8 CS (10ª.) página 3488. SUSPENSIÓN PREVENTIVA EN FUNCIONES Y PERCEPCIONES DE LOS ELEMENTOS DE SEGURIDAD PÚBLICA DENTRO DE UN PROCEDIMIENTO DE SANCIÓN ADMINISTRATIVA. EN SU IMPOSICIÓN DEBE GARANTIZARSE UN INGRESO MÍNIMO PARA SU SUBSISTENCIA, QUE TOME COMO REFERENCIA EL EQUIVALENTE AL 30% DE SU INGRESO REAL, EL CUAL NO DEBE SER INFERIOR AL SALARIO TABULAR MÁS BAJO QUE SE CUBRA EN LA INSTITUCIÓN A LA QUE PERTENEZCAN, AL DECRETARSE LA MEDIDA PRECAUTORIA, HASTA EL DICTADO DE LA RESOLUCIÓN CORRESPONDIENTE.

No. Registro: 2010954, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Materia(s): Común, Décima Época, Instancia: Primera Sala, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 27, Febrero de 2016, Tomo I, Tesis: 1a./J. 4/2016 (10a.), Página: 430, CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO. CONDICIONES GENERALES PARA SU EJERCICIO.

Sentencia del Tribunal Constitucional Español STC 57/1994, Segunda Sala, Boletín Oficial del Estado núm. 71 del 24 de marzo de 1994, Recurso de Amparo 2303-1990, 1445-1991, fecha de resolución 28 de febrero de 1994.

Opinión Consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, EXIGIBILIDAD DEL DERECHO DE RECTIFICACIÓN O RESPUESTA (Arts. 14.1, 1.1 y 2 Convención Americana Sobre Derechos Humanos), número, OC-7/86 del 29

de agosto de 1986, serie A, número 7, párrafo 36, “Opinión Separada del Juez Rodolfo E. Piza Escalante”

SITIOS ELECTRÓNICOS

ANNUAL FAILED STATES INDEX 2016, visible en <<http://fsi.fundforpeace.org/rankings-2016>> fecha de consulta [15-02-2017].

ASOCIACIÓN ALTO AL SECUESTRO, <<http://altoalsecuestro.com.mx/>> fecha de consulta [9 de febrero de 2017].

ATF, eTrace, visible en <<https://www.atf.gov/firearms/docs/guide/national-tracing-center-%E2%80%93-ettrace-%E2%80%93-rastreo-y-an%C3%A1lisis-de-armas-de-fuego-por>> fecha de consulta [10 de diciembre de 2016]

CAIN WEB SERVICE-CONFLICT AND POLITICS IN NORTHERN IRLAND, INDEX OF CONTENTS OF THE CAIN SITE (O-Z) ABSTRACTS OF ORGANISATIONS, <<http://cain.ulst.ac.uk/othelem/organ/porgan.htm#poni>> Fecha de consulta [20 de junio de 2016].

CENTRO POR LA JUSTICIA Y EL DERECHO INTERNACIONAL, <<HTTPS://WWW.CEJIL.ORG/ES/CEJIL-CELEBRA-HISTORICA-REFORMA-AL-CODIGO-JUSTICIA-MILITAR-MEXICO-0>> fecha de consulta [28 de julio de 2016].

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y SEGURIDAD NACIONAL, <<http://www.cisen.gob.mx/intCicloInt.html>> fecha de consulta [3 de noviembre de 2015].

COMISION NACIONAL DE LOS SALARIOS MÍNIMOS, <http://www.conasami.gob.mx/pdf/tabla_salarios_minimos/2016/01_01_2016.pdf> fecha de consulta [27 de julio de 2016].

COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, *¿Qué son los derechos humanos?* <http://www.cndh.org.mx/Que_son_Derechos_Humanos> fecha de consulta [12-09-2013].

COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, Informe Especial sobre los Grupos de Autodefensa y la Seguridad Pública en el Estado de Guerrero. 17 de Diciembre de 2013,

<http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/2013_IE_grupos_autodefensa.pdf> fecha de consulta [7 de enero de 2014].

COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, Informe Especial sobre los Grupos de Autodefensa en el Estado de Michoacán y las Violaciones a los Derechos Humanos relacionadas con el conflicto. Noviembre de 2015.

<http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/2016_IE_gruposautodefensa.pdf> fecha de consulta [1º de diciembre de 2015].

COMISIÓN NACIONAL PARA PREVENIR Y ERRADICAR LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES, <<http://www.gob.mx/conavim>> fecha de consulta [10-01-2015]

COMISIÓN INTERNACIONAL CONTRA LA IMPUNIDAD EN GUATEMALA <<http://www.cicig.org/index.php?page=mandato>> fecha de consulta [17 de marzo 2016].

DÉCIMO CONGRESO DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE PREVENCIÓN DEL DELITO Y TRATAMIENTO DEL DELINCUENTE, DECLARACIÓN DE VIENA SOBRE LA DELINCUENCIA Y LA JUSTICIA: FRENTE A LOS RETOS DEL SIGLO XXI, visible en <<http://www.un.org/es/conf/xcongreso/>> fecha de consulta: [23 de octubre de 2014].

GRUPO INTERDISCIPLINARIO DE EXPERTOS INDEPENDIENTES, Informe Ayotzinapa, Investigación Y Primeras Conclusiones de las Desapariciones y Homicidios de los Normalistas de Ayotzinapa, (RESUMEN), visible en: <<http://www.oas.org/es/cidh/actividades/giei/ResumenEjecutivo-GIEI.pdf>> Fecha de consulta [noviembre de 2015].

INFORME ESPECIAL DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS SOBRE EL EJERCICIO EFECTIVO DEL DERECHO A LA SEGURIDAD PÚBLICA EN NUESTRO PAÍS <http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/2006_segpublica.pdf> fecha de consulta [11 de abril 2013].

INTERNATIONAL UNION OF POLICE ASSOCIATIONS, OUR HISTORY, <https://iupa.org/our-history/> fecha de consulta [28-02-2016].

MEXICO UNIDO CONTRA LA DELINCUENCIA, <<http://www.mucd.org.mx/Marcha-2004-c145i0.html>> fecha de consulta [10 de abril de 2014].

OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES PARA LOS DERECHOS HUMANOS, ¿Qué son los derechos humanos?, visible en el apartado de inicio del sitio electrónico <<http://www.ohchr.org/SP/Issues/Pages/WhatareHumanRights.aspx>> fecha de consulta [14-09-2013].

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, *Declaración Universal de Derechos Humanos*, Antecedentes, Historia de la Redacción de la Declaración Universal de Derechos Humanos, <<http://www.un.org/es/documents/udhr/history.shtml>> fecha de consulta [01-04-2013].

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, *La ONU y los derechos humanos*, Portada ¿Qué son los derechos humanos?, <<http://www.un.org/es/rights/overview/>> fecha de consulta [14-09-2013].

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, <<http://www.undp.org/es/>> fecha de consulta [6 mayo de 2016].

OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE, <<http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/2015/09/la-asamblea-general-adopta-la-agenda-2030-para-el-desarrollo-sostenible/>> fecha de consulta [11 de mayo de 2016].

POLICE OMBUDSMAN FOR NORTHERN IRLAND, <<https://policeombudsman.org/>> fecha de consulta [23 de junio de 2016].

SECRETARIADO EJECUTIVO DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA, Informe de víctimas de homicidio, secuestro y extorsión 2016, visible en la página de dicha institución <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/victimas/Victimas2016_012016.pdf> fecha de consulta [9 de febrero de 2017].

SEGUNDO INFORME ESPECIAL DE LA CNDH SOBRE EL EJERCICIO EFECTIVO DEL DERECHO FUNDAMENTAL A LA SEGURIDAD EN NUESTRO PAÍS, <http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/2008_segpublica1.pdf> fecha de consulta [15 de abril de 2013].

SINDICATO PROFESIONAL DE POLICÍA, <<https://www.spp.es/>> fecha de consulta [30 de agosto de 2016].

THE UNITED STATES DEPARTMENT OF JUSTICE, <<https://www.justice.gov/criminal-fraud/foreign-corrupt-practices-act>> fecha de consulta [28 de julio de 2015].

TRANSPARENCIA MEXICANA, Índice de la Percepción de la Corrupción 2014, Enfoque para México, <<http://www.tm.org.mx/ipc2014/>> fecha de consulta: [3 de agosto de 2015].