



**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTONOMA DE MÉXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ACATLÁN**

**EL CONTROL PROVISIONAL PREVENTIVO, COMO FUNCIÓN DE
PREVENCIÓN DEL DELITO, A LA LUZ DE LOS DERECHOS HUMANOS
CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN MEXICANA.**

T E S I N A

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA

NUMA VALE HERNÁNDEZ

ASESOR: LIC. MARÍA DE LOS ÁNGELES SANTOYO AYALA

**Santa Cruz Acatlán, Estado de México
Junio de 2018**



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

INDICE

INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO PRIMERO	
Marco Conceptual	5
I. LIBERTAD Y SEGURIDAD PÚBLICA	5
1. Seguridad Pública	5
A. <i>Como Función Pública</i>	
B. <i>Como Condición Social</i>	
C. <i>En Sentido Amplio</i>	
D. <i>La Función de Prevención como “auxiliar” de la Seguridad Pública</i>	
2. Los Derechos de Libertad	10
A. <i>La Libertad y su concepto</i>	
B. <i>La Libertad como derecho ciudadano</i>	
a) <i>Declaración de Independencia de los Estados Unidos de América</i>	
b) <i>Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano</i>	
c) <i>Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre</i>	
C. <i>Los Derechos de Libertad</i>	
a) <i>Libertad de Trabajo</i>	
b) <i>Libertad para poseer armas</i>	
c) <i>Libertad de Expresión</i>	
d) <i>Libertad de Culto</i>	
e) <i>Libertad de Tránsito</i>	
3. Límites a los derechos de libertad: el moderno Estado de Excepción	17
A. <i>El Estado de Excepción y su apalancamiento a la modernidad</i>	
a) <i>legalidad</i>	
b) <i>proclamación</i>	
c) <i>notificación</i>	
d) <i>temporalidad;</i>	
e) <i>amenaza excepcional;</i>	

- f) proporcionalidad;
- g) no discriminación;
- h) compatibilidad, concordancia y complementariedad de las distintas normas de derecho internacional

CAPITULO SEGUNDO

SEGURIDAD PÚBLICA Y LIBERTAD EN LOS ORDENAMIENTOS JURÍDICOS

.....	23
I. PERSPECTIVA NACIONAL	23
1. <i>La libertad en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos</i>	24
A. <i>Estudio del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos</i>	
B. <i>Análisis de los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos</i>	
a) <i>Artículo 14</i>	
b) <i>El artículo 16 y sus implicaciones</i>	
<i>Los Actos de Molestia</i>	
<i>La Flagrancia</i>	
II. LA LIBERTAD PERSONAL EN EL DERECHO INTERNACIONAL	38
1. <i>Marco regulatorio internacional</i>	38

CAPITULO TERCERO

EL CONTROL PROVISIONAL PREVENTIVO EN EL SISTEMA JURÍDICO

MEXICANO	43
I. DEFINICIÓN Y CRITERIOS EN TORNO A SU NATURALEZA	43
1. <i>Definición</i>	43
2. <i>Criterios entorno al Control Provisional Preventivo</i>	44
A) <i>Tesis 1a. XCII/2015</i>	
B) <i>1a.XCIV/2015</i>	
C) <i>1a.XXVI/2016</i>	
D) <i>1a.LXXXIII/2017</i>	

CAPÍTULO CUARTO

I.	CONSIDERACIONES FINALES	55
-----------	--------------------------------------	-----------

BIBLIOGRAFÍA	64
---------------------------	-----------

INTRODUCCIÓN

Pareciera que disertar sobre la seguridad pública es tema de moda, sin embargo, dada su importancia para la comunidad general, las discusiones y propuestas a su alrededor saltan en el tiempo y se encuentran en las agendas de todos los gobiernos sin importar época histórica.

En México no es diferente, desde hace ya una década, cuando los índices de violencia se dispararon como consecuencia de la “guerra contra el narcotráfico”, el tema de la seguridad pública ha tomado notable relevancia por las consecuencias que acarrea. No es ya una asignatura propia de la administración pública o del gobierno en turno, hoy día es un tema que atraviesa por igual a la ciudadanía, a la academia, sociedad civil y gobierno.

Bastan algunos datos para darse una idea del problema. De acuerdo con cifras del *Uppsala Conflict Data Program* (UCDP), en los últimos 10 años las muertes relacionadas con el conflicto armado entre organizaciones criminales, grupos de autodefensas y el gobierno mexicano, han aumentado de manera exacerbada, tan solo en el año 2017 estas ascienden a 17,489. Estos datos posicionan a México como el país más violento del continente americano. En otro rubro, con datos del mismo estudio, hacia 2017 se contabilizan 199 grupos criminales en México, lo que da clara muestra del adelgazamiento del poder del Estado para controlar la proliferación de dichas organizaciones, y al mismo tiempo, de mantener un escenario de paz en los espacios públicos.

Los datos de la incidencia delictiva también son reveladores. En el año 2017, en el periodo que va de enero a noviembre, se registraron 1, 668,316 delitos a nivel nacional, según información que presenta el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, situación que deja entrever que el problema de la inseguridad y los delitos no solo es resultado del florecimiento del crimen organizado, sino de una tendencia delictiva en la sociedad en general.

Como respuesta a las eventualidades descritas arriba, el gobierno mexicano ha invertido esfuerzos humanos y recursos económicos en la creación

de políticas e instituciones que logren erradicar los problemas de violencia y delincuencia. En el año 2014 vio la luz uno de esos proyectos: la desaparición de la Secretaría de Seguridad Pública federal, asumiendo sus funciones la Secretaría de Gobernación. Un año después se creó la Gendarmería Nacional.

En ambos casos se trató de una centralización de la función de seguridad pública, y de la imposición de un modelo de policía basada en la fuerza y la reacción ante el delito. Basta recordar que la Secretaría de Gobernación es dependiente directa del Ejecutivo federal y que éste último es jefe supremo de las Fuerzas Armadas mexicanas. La Gendarmería Nacional no tiene un modelo distinto de estas últimas.

En lo que respecta al actuar de las corporaciones de policía, la variable no fue distinta. En los últimos años se han desarrollado mecanismos policiales que pretenden agotar el tema de la violencia y delitos, sin embargo, estos esfuerzos han desbordado el perímetro de su actuación legítima, trastocando derechos fundamentales de las personas.

Uno de esos esfuerzos, que se ha desarrollado con el tiempo y es materia del presente trabajo de investigación, corresponde a los hoy denominados Controles Provisionales Preventivos (CCP).

Como se verá más adelante, el Control Provisional Preventivo es un concepto desarrollado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación que busca justificar y legitimar determinados actos de molestia llevados a cabo por los elementos policiales en el ejercicio de la función de prevención del delito, sin embargo, al no contar con un fundamento legal, han desbordado su perímetro de legitimidad y trastocado derechos fundamentales de las personas: es el caso del derecho a la libertad en su dimensión de libertad de tránsito y libertad individual, derecho a la no discriminación, y la piedra angular de todo estado de derecho, el debido proceso legal.

Ante esa situación es pertinente abordar el tema del Control Provisional Preventivo debido a que no se cuenta con una clara definición que lo qué es, cuál es su naturaleza, qué actos involucra su ejercicio, quiénes son los sujetos encargados de ejecutarlos, a quien va dirigido, y sobre todo, cuáles son sus

limitaciones y alcances. Lo anterior corresponde a la problemática que se abordará en el presente trabajo. Asimismo, el objetivo corresponde al establecimiento de bases sobre las cuales pueda elaborarse un manual o protocolo de acción dirigido a las fuerzas policiales, que contemple dicha figura y que otorgue certeza jurídica a las personas que sean objeto de un Control Provisional Preventivo.

Para dar cabal cumplimiento a lo arriba descrito, en el primer capítulo de este trabajo se aborda el marco teórico o de referencia que guiará el desarrollo posterior del mismo. Con el objetivo de comprender y delimitar todos los actos que se enmarcan en dicha función, en la primera parte del capítulo parte se realiza el desarrolló conceptual de lo que debe entenderse por seguridad pública, para ello se toman en consideración las aportaciones de juristas y politólogos destacados. Debido a que uno de uno de los fundamentos de la función de seguridad es dar libertad y seguridad a los ciudadanos, en la parte segunda de este capítulo de desarrolla el concepto de libertad desde su acepción más general y se va fragmentando hasta llegar a sus elementos particulares que se proyectan en distintos derechos. Pese a que los derechos humanos son un contrapeso al poder público y de los actos de gobierno, aquellos no son absolutos ya que tienen limitaciones naturales o excepcionales, esta situación de excepcionalidad es la que interesa a este trabajo debido a que los estados de excepción son herramientas que permiten estabilizar situaciones que ponen en riesgo la sustentabilidad del estado y la seguridad de las personas, pero que al mismo tiempo restringen derechos y libertades, sin embargo, existen Estados en los cuales estas situaciones de excepción se vuelven atemporales e imperceptibles, situación que no es congruente con un Estado Constitucional de Derecho. Por todo lo anterior, en la parte final de este primer capítulo se explica el concepto de estado de excepción, sus requisitos, consecuencias y las nuevas modalidades que ha adquirido.

El capítulo segundo está dedicado al tema de la libertad y de cómo, tanto a nivel nacional como internacional, el derecho ha recogido en sus instrumentos tales prerrogativas de todo ser humano. En esa lógica, para abordar la concepción nacional, en el primer apartado se toca el tema de la seguridad pública y sus objetivos, para ello se estudia el contenido del artículo 21 de la

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Para subrayar los objetivos, limitaciones y alcances de función tan importante como la seguridad pública, se complementa su estudio con el análisis de los artículos 14 y 16 del mismo ordenamiento, situación que permite dibujar un perímetro más extenso de las libertades con que cuenta la persona y las garantías de su respeto. En la segunda parte del capítulo se aborda el marco regulatorio internacional que contempla el derecho a la libertad.

El estudio del Control Provisional Preventivo se aborda en el tercer capítulo. A lo largo del mismo se realiza un estudio analítico de los diversos criterios emitidos por tribunales federales que abordan dicho mecanismo, se trata además de echar luz sobre la naturaleza, objeto y sujetos involucrados en la figura del Control Provisional.

Por último, el capítulo cuarto se dedica a las conclusiones que derivan del ejercicio analítico de los tres capítulos anteriores. Además, se proponen determinadas bases sobre las cuales se puedan construir un ordenamiento que regule la figura del Control Provisional Preventivo.

CAPÍTULO PRIMERO

Marco Conceptual

I. LIBERTAD Y SEGURIDAD PÚBLICA

El presente capítulo tiene como objetivo desarrollar teóricamente los conceptos necesarios para la realización y entendimiento de este trabajo de investigación. Estos conceptos corresponden a la Seguridad Pública, a los Derechos de Libertad, y lo que se debe entender como Estado de Excepción.

La necesidad de explicar cada uno de los conceptos referidos, no surge de la arbitrariedad, sino de un juicio de congruencia y de orden. De acuerdo a mis consideraciones, el orden sigue la lógica de la derivación, es decir, una vez reconocidos los derechos humanos, surge para su protección la función de seguridad pública, misma que en su desarrollo ha implementado herramientas de prevención del delito, entre ellas, el Control Provisional Preventivo, sin embargo, al carecer este último de legitimidad constitucional por no cumplir con parámetros de legalidad, se posiciona como una figura jurídica que opera dentro de un estado de excepción.

A continuación, se explica cada uno de los conceptos.

1. Seguridad Pública

Desde tiempos inmemorables la seguridad ha sido una de las prioridades de todos los pueblos. Sin embargo, la empresa más ambiciosa en este tema es aquella que, con el objetivo primordial de brindar seguridad a sus ciudadanos, justifica la fundación del estado.¹ Es a Hobbes a quien le debemos dicha concepción, ya que, al basar sus análisis en la lucha del hombre por el poder, irremediablemente nos lleva al terreno de la desprotección de los más débiles, es decir, de aquellos que carecen de las herramientas necesarias para

¹En este sentido, el autor que se ha vuelto un referente es Thommas Hobbes, quien a lo largo de su obra titulada *El Leviatán* aborda este tema a profundidad. Cfr. Hobber, Thommas, *El Leviatán*, formato electrónico en, <http://www.uruguaypiensa.org.uy/imgnoticias/749.pdf>

protegerse de los poderosos. En ese sentido, la frase “El miedo a la opresión, dispone al hombre a anticipar, o a buscar ayuda de la sociedad: pues no hay otra manera por la cual el hombre pueda asegurar su vida y su libertad”², nos remite a lo arriba descrito en tanto conforma la noción de la colectividad cohesionada en la unidad denominada Estado.

En estricto sentido, el diccionario de la Real Academia Española apunta que seguridad significa cualidad de seguro; servicio encargado de la seguridad de una persona, de una empresa, de un edificio; fianza u obligación de indemnidad a favor de alguien.³

Tenemos entonces que seguridad pública es la función a cargo del estado cuyo objetivo principal es la protección y mantenimiento de los derechos de las personas, así como de su entorno, ya sea en su aspecto material o subjetivo.

E. Como Función Pública

Para el Estado el tema de la seguridad es un asunto público, por ello la define “como el conjunto de políticas y acciones coherentes y articuladas que tienden a garantizar la paz pública a través de la persecución de los delitos y de las faltas contra el orden público, mediante el sistema de control penal y el de policía administrativa”.⁴ Este criterio de seguridad pública es limitativo y reactivo.

Es limitativo debido a que su objetivo gira en torno a la paz pública, es decir, al mantenimiento del orden público en sus distintas acepciones, sin embargo jamás plantea la protección de los derechos personales o familiares, pese a que son estos últimos los que convergen en los espacios públicos⁵

² Arbeláez Herrera, Ángela M., “La Noción de Seguridad en Thomas Hobbes”, *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*. Vol. 39, No. 110, Medellín, Enero-Junio de 2009, <https://revistas.upb.edu.co/index.php/derecho/article/view/281/236>

³ Diccionario de la Real Academia Española, consultado el 21 de mayo de 2017, disponible en, <http://dle.rae.es/?id=XTrIaQd>

⁴ Verdugo Terminel, Mario Jorge, *Seguridad Pública Municipal 2006-2009*, consultada el 20 de mayo de 2017, p. 7., disponible en, <http://tesis.uson.mx/digital/tesis/docs/19920/Capitulo1.pdf>

⁵ Al respecto puede consultarse González De Cossío, Francisco. “Orden público en México: del impresionismo al puntillismo jurídico”. *Revista de Derecho Privado*, [S.l.], jan. 2012. ISSN 2448-7902. Disponible en: <<https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-privado/article/view/8999/11049>>. Fecha de acceso: 18 June 2017 doi:<http://dx.doi.org/10.22201/ij.24487902e.2012.2.8999>.

Es reactivo debido a que, aunque plantea como objetivo la paz pública, sus mecanismos son la persecución del delito mediante la implementación de penas y sanciones administrativas, refiriéndose en este último caso a la policía administrativa; en ningún caso contempla medidas de prevención para cumplir con su objetivo.

Otro concepto, en distinto sentido, establece que la seguridad pública es una función a cargo de la federación, las entidades federativas y los municipios, en sus respectivos ámbitos de competencia, con el fin de proveer las acciones necesarias para dar seguridad al ciudadano y a su familia, así como garantizar el orden y la paz públicos.⁶ Este criterio, a diferencia del anterior, toma en consideración, y como eje rector, la seguridad del ciudadano y su familia, es decir, la protección de los derechos humanos.

De los anteriores conceptos cabe resaltar la progresividad. Mientras que el primero tiene como objetivo primordial la consecución de la paz pública, el otro busca, mediante el otorgamiento de seguridad, la protección de los derechos humanos. Este es el argumento que debe primar en las leyes y políticas públicas en materia de seguridad pública que se implementen en nuestro Estado.

F. *Como Condición Social*

La seguridad pública, como explica Sergio García Ramírez, es "una cualidad de los espacios, sean públicos o privados, cuya característica esencial es la inexistencia de amenazas que socaven o supriman los bienes y derechos de las personas, y que además, cuentan con existen condiciones adecuadas que permitan la convivencia pacífica y el desarrollo de la sociedad, tanto en el ámbito individual como en el colectivo".⁷

Al respecto se ha construido el concepto de la seguridad subjetiva, la cual se entiende como el conjunto de reacciones sociales motivadas por la

⁶Diario Oficial de la Federación, *Programa Nacional de Seguridad Pública 2001-2006*, 14 de enero de 2003, p.1.

⁷García Ramírez, Sergio, "En torno a la seguridad pública. Desarrollo penal y evolución del delito", en Peñaloza, Pedro José y Garza Salinas, Mario A. (coords.), *Los desafíos de la seguridad pública en México*, Universidad Iberoamericana, UNAM-PGR, México, 2002, p. 81.

percepción de la seguridad en determinado lugar o condición.⁸ Aunque el término es poco usado, sus implicaciones son sustanciales. Por ejemplo, en materia de inversión económica, ya sea nacional o extranjera, una de las condiciones que los inversores toman en cuenta es la seguridad del país. Es de esa manera debido a que el bajo o alto nivel de seguridad del país receptor, da muestra de la capacidad que tiene el Estado para brindar seguridad y certeza jurídica. Así de simple.

Por esa razón, el criterio subjetivo de la seguridad pública debe ser considerado a la hora de elaborar leyes y políticas públicas en la materia, pues de abordarse de manera correcta, tendrán repercusiones más allá de las planteadas.

G. *En Sentido Amplio*

En su espectro más amplio, seguridad implica considerar tres elementos: 1) la seguridad del territorio, es decir, la preservación del espacio físico en que se desarrolla la vida nacional, estatal o municipal; 2) la seguridad de la población, es decir, la salvaguarda de la comunidad frente a las amenazas que ponen en riesgo su libertad, dignidad y bienestar, no perdiendo de vista que la desigualdad y el autoritarismo son enemigos en un país democrático; 3) la garantías para preservar las libertades, que tantos esfuerzos históricos han costado a los países que optan por la democracia.⁹

Esta acepción es la más adecuada en cuanto a su función protectora. En principio, la preservación del espacio físico salvaguarda el espacio en el cual convergen los derechos personales y en el que se expresan los derechos humanos: los espacios públicos. Por otro lado, la protección de las personas en la esfera de sus derechos permite el libre desarrollo de su proyecto de vida: condición necesaria para su desenvolvimiento en sociedad. Por último,

⁸Cfr. Otamendi, María Alejandra, "Seguridad Objetiva y Subjetiva en América Latina: aclarando la paradoja". *Revista Brasileira de Segurança Pública* 10, São Paulo, Artigos, 2016, p. 62 y ss.

⁹Cfr., Moloeznik, Marcos Pablo, *Manual de Sistemas Comparados de Policía*, Guadalajara, Universidad de México, Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades, 2010, pp. 16 y 17, consultado el 20 de mayo de 2017, disponible en, <http://biblioteca.udgvirtual.udg.mx/eureka/pudgvirtual/Manual%20de%20Osistema%20comparados%20de%20polic%EDa.pdf>

consolidar la garantía de los derechos humanos: condición que permite la consolidación del estado de derecho.

H. *La Función de Prevención como “auxiliar” de la Seguridad Pública*

De acuerdo con la Real Academia Española, prevenir significa “preparar, aparejar y disponer con anticipación”. En otra de sus acepciones significa, “disponer con anticipación, disponerse de antemano para algo”. Asimismo, prevención significa “acción y efecto de prevenir”. Entonces, se puede afirmar que, en sentido amplio, prevención es toda acción anticipada para evitar o ejecutar algo.

La prevención, como función pública, debe situarse como parte y dentro de la seguridad pública.

Tenemos entonces que la prevención se entiende como el conjunto de políticas encaminadas a prevenir los hechos delictivos e ilegales, que no siempre deben resolverse con la aplicación del derecho penal, sino deben atender aspectos psicológicos, familiares y sociales; así, su función última será la reconstrucción y mantenimiento del tejido social.

Sin embargo, es necesario tomar en cuenta que las políticas de prevención no deben construirse sobre la base del estereotipo del delincuente/delincuencia, situación que agrava los estereotipos del derecho penal (el delincuente, la pena, etc.), por el contrario, se debe trabajar en las causas.

En lo que respecta al Estado mexicano, éste ha optado por hacer prevención con mecanismos enteramente punitivos, cuyo objetivo no es resolver el núcleo del problema si no la reacción ante él. Ejemplo de lo anterior es el Control Provisional Preventivo, tema principal de este trabajo y que se aborda al final de este capítulo.

Otro aspecto importante de la prevención es que no deben ser actos aislados, circunscritos únicamente a una autoridad o institución, por más, debe consolidarse como un trabajo conjunto, un proyecto multidisciplinario. La prevención entonces no debe abordarse únicamente por la ciencia del derecho

o la ciencia política, deben sumarse a su análisis la psicología, la pedagogía, la comunicación, la lingüística, entre otras disciplinas no menos importantes. De esa manera, la prevención del delito debe construirse alrededor de las circunstancias sociales, culturales, políticas y económicas del individuo y de su entorno.¹⁰

Como conclusión, se puede establecer que la seguridad pública debe tener como objetivo, y también como fuente primigenia, la protección de los derechos de las personas. Se hace seguridad pública por la necesidad que existe de proteger al ciudadano ante situaciones adversas. Entonces, hay seguridad pública si dichos mecanismos son efectivos. Para ello, las distintas instituciones deben ejercitar mecanismos que permitan la consecución del objetivo de la seguridad pública, sin restringir el disfrute o reconocimiento de los derechos humanos: el más efectivo, la prevención.

2. Los Derechos de Libertad

Una de las características que deben ser inherentes a todo ser humano es que su desarrollo no dependa de ningún poder o autoridad, si no únicamente de la voluntad de sí mismo y de que cuente con las condiciones necesarias que le permitan dicho desarrollo. Es decir, que sea un individuo libre.

Con el objetivo de esclarecer y delimitar el concepto de libertad, a continuación se realizan algunos apuntes en torno a su contenido.

D. La Libertad

La libertad es el valor más importante para la humanidad, en su nombre se han sufrido, y se seguirán sufriendo, innumerables batallas, tanto en el terreno físico, como en el intelectual. Durante siglos se ha disertado sobre el tema de la libertad¹¹. Se ha abordado desde el plano filosófico, antropológico, sociológico,

¹⁰ Un esfuerzo notable en la materia lo ha realizado la ONU. Desde hace más de 50 años organiza los Congresos de Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal. Para mayores referencias se puede consultar el material denominado *Congresos de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito Y Justicia Penal 1955-2015*, consultado el día 1 de junio de 2017, disponible en, http://www.un.org/es/events/crimecongress2015/pdf/60_years_booklet_ES.pdf

¹¹ Para un análisis más profundo del tema de la libertad se pueden consultar los siguientes títulos: Carbonell, Miguel, *Igualdad y libertad. Propuestas de renovación constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007, en especial pp. 117-126; García Maynes, Eduardo, *La libertad como*

político, y claro, el jurídico; este último es el que nos interesa por tratarse de un trabajo que se enmarca dentro de la ciencia del derecho.

En un primer acercamiento la libertad puede definirse como la circunstancia en la cual la persona se encuentra en un estado contrario a la esclavitud, es decir, una persona es libre siempre que no sea un esclavo.¹² Esta definición contempla los aspectos legal y político, surge como respuesta a la esclavitud que estuvo autorizada constitucionalmente en diversos países con el consentimiento y, en algunos de ellos, con el apremio de las autoridades.¹³ Actualmente, un modelo político que permita la esclavitud o la falta de libertad es inconcebible. La democracia es la expresión máxima en contra de dichas disposiciones.

En otra aproximación, será libre quien no esté sujeto a ningún poder que pueda influenciar o determinar la conducta personal.¹⁴ Sin embargo, se debe tener mesura al utilizar esta definición, ya que, a nivel social existen variables que modifican de manera indirecta la voluntad personal. Por mencionar solo un ejemplo, tenemos el caso de la economía. Dependiendo del grado de distribución de la riqueza en un territorio determinado, las personas podrán alcanzar condiciones satisfactorias en su nivel de vida, situación que maximizará las posibilidades de disfrutar de ciertos derechos o no.

E. *La Libertad como derecho ciudadano*

La historia nos ha demostrado que para la humanidad no es suficiente saber que la vida y la libertad son los dos baluartes de nuestra existencia. Ejemplos sobran para demostrar que han sido negados y vulnerados sistemáticamente. Por esa razón, estas condiciones han sido plasmadas en

derecho, Serie Estudios Jurídicos, No. 2, México UNAM, Facultad de Derecho, 2002; Arriola, Juan Federico, La libertad, la autoridad y el poder en el pensamiento filosófico de José Ortega y Gasset, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, en especial capítulo 2, pp. 49-60; Corte Interamericana de Derechos Humanos, Libertad Personal, Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos No 8, San José, Ministerio de Relaciones Exteriores de Dinamarca, formato electrónico disponible en, <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/4567-libertad-personal-cuadernillo-de-jurisprudencia-de-la-corte-interamericana-de-derechos-humanos-no-8>.

¹² Carbonell, Miguel, *La libertad, Dilemas, Retos y Tensiones*, Serie: Estudios Jurídicos, Núm. 131, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-CNDH, 2008, p.2.

¹³ Cfr. Guerrero Yoacham, Cristián y Guerrero Lira, Cristian, *Breve historia de los Estados Unidos de América*, Santiago, Editorial Universitaria, 1990 p. 34 y ss., consultado el 20 de mayo de 2016.

¹⁴ *Ibidem*, p. 4.

documentos, de carácter político-jurídicos, obligatorios para toda persona y autoridad y, que por sobre toda pretensión individual, pretenden señalar un horizonte común.

La libertad ha sido uno de los objetivos primordiales de todo esfuerzo humano, muestra de ello son las Declaraciones que en la materia se han hecho a lo largo de la historia política del hombre y cuyo estandarte es “la libertad”. A continuación mencionaremos las declaraciones de derechos históricamente más importantes, y se hará un breve análisis del contenido de las mismas.

d) Declaración de Independencia de los Estados Unidos de América

Emitida en el año 1776, la importancia de esta Declaración radica en ser la primera declaración emitida por un estado-nación. Es la base del pensamiento liberal de occidente. En su contenido encontramos como objetivo primordial la libertad, la sitúa como un derecho inalienable y establece que “se instituyen entre los hombres los gobiernos, que derivan sus poderes legítimos del consentimiento de los gobernados”¹⁵. Sus logros se pueden resumir en la consolidación de las bases de la libertad estatal, es decir, la soberanía estatal y la libertad personal en la esfera de derechos del hombre.

e) Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano

Con fecha de año 1789, en su artículo primero reconoce que “Los hombres nacen y permanecen libres e iguales en derechos”. En su artículo segundo establece que “la finalidad de toda asociación política es la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre. Tales derechos son la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión”¹⁶. Esta declaración es totalmente dirigida a la consecución del hombre como sujeto de derechos. En armonía con el derecho natural, reconoce que los

¹⁵Cámara de Diputados, *Declaración de Independencia de los Estados Unidos de América*, 1776, consultada el 20 de mayo de 2017, disponible en, http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/decla_1776.pdf

¹⁶*Declaración de los derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789*, consultada el 20 de mayo de 2017, disponible en, <http://www.fmmeduccion.com.ar/Historia/Documentoshist/1789derechos.htm>

derechos del hombre son anteriores a todo poder público, esté no los da, únicamente está obligado a reconocerlos y garantizarlos

f) Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre

En un ámbito regional, con fecha 2 de mayo de 1948, se expidió la Declaración destinada al continente americano. Desde el preámbulo se reconoce que “todos los hombres nacen libres e iguales en dignidad y derechos”. El objetivo de la Declaración es plasmar en papel la guía que deben seguir los gobiernos en su ejercicio, siendo los derechos fundamentales de libertad, igualdad y la dignidad personal.

En su artículo primero establece que todo ser humano tiene derechos a la vida, a la libertad y a la integridad de su persona”¹⁷. Este contenido no solo tiene el efecto de reconocer la libertad como derecho, sino que contempla su garantía cuando establece la integridad personal como valor que acompaña a la libertad y derecho a la vida.

Cabe destacar que las declaraciones de derechos del hombre son, para el derecho internacional, la piedra angular de su construcción. Si bien es cierto que las disposiciones firmadas por los estados a nivel internacional no son de carácter obligatorio, se debe tener en cuenta que éstas hacen el papel de elemento de cohesión de la comunidad internacional, en tanto que ofrecen un horizonte común al cual dirigirse, así como las bases mínimas para su interacción.

F. *Los Derechos de Libertad*

Para hacer de la libertad un derecho entendible y asequible, éste se ha tenido que definir y fragmentar entre las diversas actividades que realiza el ser humano, y que a su vez le permiten desarrollarse como tal.

¹⁷ Orden Jurídico Nacional, *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre*, consultada el 20 de mayo de 2016, disponible en, <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/INST%2004.pdf>

Como se ha visto ya, la libertad como termino univoco se ha plasmado en las declaraciones de carácter general. De allí, progresivamente, se ha configurado como derecho en las constituciones de los diversos Estados que existen. Sin embargo, la libertad no es realizable en un solo acto, por ello, se han reconocido diversos derechos que en conjunto se refieren a la libertad en su acepción general y, además, la vuelven realizable.

Los derechos de libertad son aquellos que permiten el libre desarrollo de la personalidad del ser humano y que le permiten realizar su proyecto de vida.

De acuerdo con la clasificación de dos grandes juristas mexicanos, los derechos de libertad se pueden clasificar de la siguiente manera: a) libertad de trabajo; b) libertad para poseer armas; c) libertad de expresión; d) libertad de culto, y; e) libertad de tránsito.¹⁸ Desde este momento, y para no caer en un autoritarismo de los derechos humanos, es importante aclarar que éstos jamás son absolutos, al contrario, tienen límites que han sido trazados por su contenido y, además, por sus leyes reglamentarias.

f) Libertad de Trabajo

Por lo que se refiere a la libertad de trabajo, tenemos que el artículo 123 de la Constitución Federal establece que “toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil”. Las limitaciones que se establecen para ejercitar el derecho son la dignidad del mismo y la utilidad social; cabe resaltar lo que la Ley Federal del Trabajo, en su artículo 2º, dice al respecto:

Se entiende por trabajo digno o decente aquél en el que se respeta plenamente la dignidad humana del trabajador; no existe discriminación por origen étnico o nacional, género, edad, discapacidad, condición social, condiciones de salud, religión, condición migratoria, opiniones, preferencias sexuales o estado civil; se tiene acceso a la seguridad social y se percibe un salario remunerador; se recibe capacitación continua para el incremento de la productividad con beneficios

¹⁸ Valencia Carmona, Salvador y Fix Zamudio, Héctor, *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*, México, Porrúa, Octava Edición, 2014, pp. 431 y 432.

compartidos, y se cuenta con condiciones óptimas de seguridad e higiene para prevenir riesgos de trabajo.

El trabajo digno o decente también incluye el respeto irrestricto a los derechos colectivos de los trabajadores, tales como la libertad de asociación, autonomía, el derecho de huelga y de contratación colectiva.

Así, el derecho al trabajo consagrado en nuestra Constitución federal no es limitativo, ya que en sí mismo permite maximizar, mediante su reconocimiento, otros valores como el de la dignidad humana y la no discriminación. En otros términos, nos permite ejercitar un derecho humano dentro un contexto general debido a su la interdependencia.

g) Libertad para poseer armas

Es el derecho que tiene toda persona de poseer armas en su domicilio. En nuestro país se encuentra en el artículo décimo de la norma fundamental, establece que “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 Armas de Fuego y las reservadas para el uso exclusivo del Ejército, Armada, Fuerza Aérea y Guardia Nacional”. Además, establece que su ley reglamentaria, la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, establecerá “los casos, condiciones, requisitos y lugares en que se podrá autorizar a los habitantes la portación de armas”.

Las limitaciones que se imponen para el goce de este derecho comprenden su ámbito de uso, pues lo restringe a la legítima defensa y para salvaguardar la seguridad personal. Además, los artículos 15, 16 y 17 de la Ley referida, establecen que la posesión de armas en el domicilio está supeditada a que otorgue seguridad y defensa legítima de sus moradores, también, su posesión deberá manifestarse por escrito a la Secretaría de la Defensa Nacional, quien extenderá una constancia de su registro.

h) Libertad de Expresión

Como lo expresa la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la libertad de expresión comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas. El medio de difusión puede ser oral o por escrito, ya sea por medios convencionales o a través de las nuevas tecnologías de la información. Está prohibida su censura previa, pero pueden existir responsabilidades ulteriores fijadas por la ley.¹⁹

La Constitución mexicana establece en su artículo 6º que la manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino únicamente cuando ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, o que derivado de su ejercicio provoque algún delito, o perturbe el orden público.

La libertad de expresión es un tema relevante para las democracias. Un estado con aspiraciones democráticas, o de consolidarse como tal, debe permitir la apertura de espacios de opinión e intercambio de ideas, ya que la participación activa de los ciudadanos es condición *sine qua non*.

i) Libertad de Culto

La libertad de culto se encuentra contenida en el artículo 24 de nuestra Constitución federal, suscribe que toda persona tiene derecho a la libertad de convicciones éticas, de conciencia y de religión, y a tener o adoptar, en su caso, la de su agrado. Esta libertad incluye el derecho de participar, individual o colectivamente, tanto en público como en privado, en las ceremonias, devociones o actos del culto respectivo, siempre que no constituyan un delito o falta penadas por la ley. Nadie podrá utilizar los actos públicos de expresión de esta libertad con fines políticos, de proselitismo o de propaganda política

Aunque el libre culto es ya un hecho, es importante mencionar que es un logro de una batalla histórica que tiene un significado y consecuencias mayúsculas.²⁰

¹⁹ Del sitio oficial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos disponible en, http://www.cndh.org.mx/Derecho_Libertad_Expresion

²⁰ Para abundar en tan importante tema, se recomienda Galeana, Patricia (coord.), *Secularización del Estado y la Sociedad*, México, Siglo XXI Editores, 2010.

j) Libertad de Tránsito

Todas las personas tienen la libertad, y el derecho, de transitar por todo el territorio mexicano. Es la consigna del artículo 11º de la Carta Magna, cuando establece que “toda persona tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos semejantes”. Aclara, además, que “el ejercicio de este derecho estará subordinado a las facultades de la autoridad judicial, en los casos de responsabilidad criminal o civil...”.

Es importante señalar que la libertad de tránsito, o de circulación, se entiende únicamente para los desplazamientos estrictamente corporales; comprende el derecho personal que se tiene para entrar y salir del país, así como para desplazarse libremente por todo el territorio del mismo.²¹

3. Límites a los derechos de libertad: el moderno Estado de Excepción

Como se apuntó anteriormente, los derechos humanos no son absolutos, éstos son susceptibles de limitaciones.

Dichas limitaciones se justifican en tres supuestos: en el ejercicio de otros derechos; por limitaciones legales, y; por disposiciones jurídicas extraordinarias, es decir, estados de excepción.

En el primer supuesto nos encontramos ante lo que diversos estudiosos del derecho han denominado la “normalidad constitucional”. Estas restricciones son determinadas por exigencias propias de la vida en sociedad, además, se vincula con un reforzamiento de las garantías de existencia plena, pacífica y respetuosa por los derechos y la dignidad humana.²² Ejemplo de ello se encuentra en el derecho a la educación. El artículo tercero de nuestra

²¹Cfr. Carbonell, Miguel, “Los derechos humanos de libertad de tránsito, asilo y refugio”, en Cienfuegos Salgado, David y Froto Madariaga, Germán (coords.), *Los derechos humanos en el momento actual*, Coahuila, Comisión de Derechos Humanos del Estado de Coahuila-Universidad Autónoma de Coahuila, Editora Laguna S.A. de C.V., 2012, pp. 80-97.

²²Cfr. Tórtora Aravena, Hugo, *Las limitaciones a los derechos fundamentales*, Talca, Centro de Estudios Constitucionales de Chile, Universidad de Talca, Estudios Constitucionales, Año 8, Nº 2, 2010, p. 168, disponible en, <http://www.scielo.cl/pdf/estconst/v8n2/art07.pdf>

Constitución federal establece el derecho a la educación, sin embargo, establece la obligación, y la limitante, para el Estado de que el modelo que imparta sea laico y gratuito. Además, en el mismo sentido, el artículo 24 del mismo ordenamiento reconoce la libertad de culto, pero las expresiones de carácter religioso están prohibidas en los centros educativos que sean de carácter público

En lo que respecta a las limitaciones legales, estas están determinadas desde que se reconoce y configura un derecho en un determinado ordenamiento jurídico. Anteriormente se señalaron las limitaciones que las leyes correspondientes establecen para los derechos de libertad.

El último de los supuestos es el que adquiere relevancia para este trabajo de investigación: los estados de excepción.

B. El Estado de Excepción y su apalancamiento a la modernidad

Históricamente los estados de excepción se han proclamado como procedimientos para superar situaciones de emergencia, provocadas especialmente por conflictos externos y conmociones internas.²³ Sin embargo, aunque era un procedimiento cuyo ejercicio estaba restringido al gobierno estatal, antaño se consideraban como atribuciones discrecionales a favor de estos y manifestación de la soberanía de los Estados, lo que hacía que tales procedimientos carecieran también de lineamientos objetivos y protectores de los derechos de la persona.

La justificación que permitió esa situación fue que la revisión de los estados de excepción contaba con una interpretación de carácter restrictivo, en la que la operatividad de los derechos humanos se limitaba a las situaciones de paz o de normalidad dentro de los estados, es decir, durante un estado de excepción, los derechos humanos pasaban a un segundo plano.²⁴

²³ Despouy, Leandro, *Los derechos humanos y los estados de excepción*, México, IJ-UNAM, 1999, p. XIV. Pese a ser un libro que rebasa los 10 años de su publicación, se toma en cuenta debido a ser un trabajo de relatoría de la ONU.

²⁴ *Ibíd.*, p. 4.

No fue sino hasta el reconocimiento internacional que se hizo del sujeto que esa lógica cambió.²⁵

En la actualidad, con el auge de las constituciones modernas, los estados de excepción se han posicionado como una institución del Estado de Derecho que establecen limitaciones extraordinarias que se producen solo durante circunstancias de emergencia social o institucional.²⁶ Por ello, debe reunir determinadas condiciones y requisitos que funcionen como garantías jurídicas que permitan la preservación de los derechos humanos en las situaciones de excepcionalidad.

Los principios a que deben sujetarse los estados de excepción son: legalidad; proclamación; notificación; temporalidad; amenaza excepcional; proporcionalidad; no discriminación; compatibilidad, concordancia y complementariedad de las distintas normas de derecho internacional.

i) legalidad

El requisito de legalidad exige la preexistencia de normas que regulen los estados de excepción. A este respecto, es necesario que dichas normas establezcan los sujetos legitimados para proclamar tal excepcionalidad, las causas que la originan, así como los órganos que intervendrán y procedimientos que deban ejercitarse desde su inicio hasta su culminación.²⁷

Por otro lado, deben existir también mecanismos de control que verifiquen su conformidad con las normas correspondientes. La existencia de estos mecanismos debe darse en el plano interno y, en armonía con el principio de universalidad, en el ámbito internacional.²⁸

j) proclamación

²⁵ *Ibíd*em, p. 15. Fue después de la Segunda Guerra Mundial, y de sus conocidas consecuencias, que los derechos humanos se volvieron tema principal de la agenda internacional, adquiriendo tal dimensión con su incorporación a convenios y tratados de carácter universal y regional.

²⁶ Tórtora Aravena, Hugo, *Las limitaciones a los derechos*, *op cit.*, p. 170.

²⁷ Despouy, *op. cit.*, pp. 26 y 26.

²⁸ La doble instancia de verificación se da en función del reconocimiento que dan los Estados, con su ratificación, a los tratados internacionales en materia de protección de derechos humanos, sean universales o regionales.

El acto de proclamación tiene una doble naturaleza. Por un lado se trata de un acto oficial del Estado que se trate. Por el otro, es un acto jurídico de forma, consistente en que la entrada en vigor de un estado de excepción debe hacerse público, bajo la forma de declaración oficial.

El acto de proclamación dilucida el porqué de la autoridad para tomar esa decisión, asimismo, permite que la población afectada tenga conocimiento de la amplitud material, territorial y temporal de dicha excepcionalidad y cuáles serán las afectaciones para el goce de sus derechos humanos.²⁹

Como se puede ver, el acto de proclamación, al ser un acto jurídico, debe seguir las reglas de un fundamentación y motivación.

k) notificación

La notificación es el aviso que se da a la comunidad internacional por parte del Estado que ejecute un estado de excepción. El objetivo de la notificación es comunicar a los Estados Parte de una convención de comunicar a los otros Estados Parte

d) temporalidad;

El principio de temporalidad es el límite natural de cualquier estado de excepción. Esta limitación en el tiempo se relaciona directamente con las causas que le dieron origen. Por esa razón, al cesar dichas causas, la temporalidad del instrumento excepcional también deberá terminar.

En el mismo sentido, se puede apuntar una situación más. Para dar por terminado un estado de excepción debe seguirse la lógica arriba descrita, sin embargo, también es posible que las causas que dieron origen a la proclamación de un estado de excepción disminuyan, en ese caso, y si los instrumentos legales ordinarios bastan para atender la problemática, podrá terminar la vigencia del estado de excepción y atenderse con las leyes ordinarias vigentes.

²⁹Despouy, *op. cit.*, p. 27.

e) amenaza excepcional;

Las circunstancias excepcionales que pueden considerarse una amenaza excepcional son aquellas los presupuestos de hecho que justifican la proclamación de un estado de excepción, es decir, conmoción interior, ataque exterior, peligro público, catástrofes naturales o creadas por el hombre, etc.

No basta la conceptualización de los presupuestos que son considerados una amenaza excepcional. Además, deben reunir otras características para que se pueda hablar propiamente de una situación de hecho que justifique la proclamación de un estado de excepción. Una de esas características corresponde a sus efectos, de los cuales pueden destacarse los siguientes:

- Riesgo de peligro a la población en general;
- Riesgo de peligro a la totalidad de un territorio o a una parte del mismo;
- Ser un peligro actual o inminente;
- Peligro para la continuidad de la vida organizada de la comunidad;
- Las medidas o restricciones ordinarias (constitucionales y legales) resultan insuficientes para tratar la amenaza.

f) proporcionalidad;

Teniendo como fundamento la legítima defensa, supone la existencia de un peligro inminente, el cual debe repelerse con medios proporcionales a la gravedad del peligro. En otras palabras, se exige una necesaria adecuación entre las medidas adoptadas y la gravedad de la crisis.

Para velar por el correcto ejercicio de los estados de excepción, el derecho internacional admite que el no cumplimiento de una obligación jurídica no se justifica, si no en la medida en que se pruebe la imposibilidad de proceder de otra manera, que de aquella que es contraria a la ley.³⁰ Por esa razón, si la excusa del estado de excepción se trata en el derecho internacional como

³⁰ Despouy, *op. cit.*, p. 39.

concepto jurídico, para su correspondiente apreciación debe existir una autoridad competente y neutral.³¹

g) no discriminación;

Dado que en una situación de excepcionalidad se admite la restricción de derechos humanos, el principio de no discriminación exige que dichas restricciones no entrañen discriminación fundada en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u orden social.

Es importante aclarar que los estados de excepción figuran como un derecho de los Estados, sin embargo, para poder ejercitarlos deben atender este principio, considerado por el derecho internacional como una condición esencial para ejercer el derecho de suspensión.³²

h) compatibilidad, concordancia y complementariedad de las distintas normas de derecho internacional.

En lo concerniente a estos tres principios, cabe precisar que las normas internacionales enfocan sus esfuerzos en atender las afectaciones de las cuales son susceptibles los derechos humanos durante un estado de excepción. De esa manera, el objetivo primordial es armonizar las obligaciones contraídas por los estados en el orden internacional con la intención de reforzar y maximizar la protección de los derechos humanos en las situaciones de crisis, no en una suerte de aplicación aislada, sino de manera concordante u complementaria.

³¹*Idem.*

³²*Ibidem*, p. 42.

CAPITULO SEGUNDO

SEGURIDAD PÚBLICA Y LIBERTAD EN LOS ORDENAMIENTOS JURÍDICOS

I. PERSPECTIVA NACIONAL

Todas las actividades que acontecen en el país se rigen por las disposiciones establecidas en la Constitución federal. Haciendo alusión a una balanza: en uno de sus platillos se encuentra el cumulo de funciones llevadas a cabo por las autoridades públicas, el ámbito orgánico; en el otro, tenemos las libertades y derechos que el ser humano goza, el ámbito dogmático. Ambos en una suerte de contrapeso, y siempre, a favor de la protección de la persona.

El primer apartado del presente capítulo analiza el contenido del artículo 21 constitucional, por ser el contenedor de la función de seguridad pública. Se tratará de dilucidar su objeto e implicaciones, así como sus limitaciones.

El segundo apartado tiene la finalidad de exponer el contenido de los artículos 14 y 16 constitucionales, por corresponder a los artículos que revisten de legalidad y constitucionalidad a los actos llevados a cabo por autoridades.

El tercer apartado ofrece el panorama internacional de protección a la libertad personal contenido tanto en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, y en la Convención Americana de Derechos Humanos. Para este apartado se ofrecerán cuadros que sistematizan dicha información, por ser el medio idóneo para su visualización.

Por último, se realiza una breve conclusión sobre los alcances de las libertades contenidas en los artículos 14 y 16 constitucionales. Con ello se pretende dibujar las limitaciones de los actos llevados a cabo por las autoridades encargadas de la seguridad pública.

2. La libertad en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Con la Constitución promulgada por Venustiano Carranza en el año de 1917 la seguridad pública ha tenido un sitio protagonista. En su artículo 21 se plasmaron las disposiciones que serían la guía de tan importante actividad.

Desde esa fecha, dicho artículo ha sufrido seis modificaciones con carácter progresivo.³³ Con ello, se ha fortalecido y ampliado la función de seguridad pública.

A. Estudio del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

El contenido actual del artículo es el siguiente:

Artículo 21. La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función.

El ejercicio de la acción penal ante los tribunales corresponde al Ministerio Público. La ley determinará los casos en que los particulares podrán ejercer la acción penal ante la autoridad judicial.

La imposición de las penas, su modificación y duración son propias y exclusivas de la autoridad judicial. Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa, arresto hasta por treinta y seis horas o en trabajo a favor de la comunidad; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará esta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.

³³ Corresponden a las realizadas en los años 1983, 1994, 1996, 2005, 2008, y 2016. Se pueden consultar en, Cámara de Diputados, Reformas por artículo, disponible en, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_art.htm

Si el infractor de los reglamentos gubernativos y de policía fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día.

Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa que se imponga por infracción de los reglamentos gubernativos y de policía, no excederá del equivalente a un día de su ingreso.

El Ministerio Público podrá considerar criterios de oportunidad para el ejercicio de la acción penal, en los supuestos y condiciones que fije la ley.

El Ejecutivo Federal podrá, con la aprobación del Senado en cada caso, reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional. Conforme a la supremacía constitucional, artículo 133 de la Constitución Política Mexicana

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

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

- a) La regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública. La operación y desarrollo de estas acciones será competencia de la Federación, las entidades federativas y los Municipios en el ámbito de sus respectivas atribuciones.
- b) El establecimiento de las bases de datos criminalísticos y de personal para las instituciones de seguridad pública. Ninguna persona podrá ingresar a las instituciones de seguridad pública si no ha sido debidamente certificado y registrado en el sistema.

- c) La formulación de políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de delitos.
- d) Se determinará la participación de la comunidad que coadyuvará, entre otros, en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito así como de las instituciones de seguridad pública.
- e) Los fondos de ayuda federal para la seguridad pública, a nivel nacional serán aportados a las entidades federativas y municipios para ser destinados exclusivamente a estos fines.³⁴

La Constitución señala que la seguridad pública es una *función* llevada a cabo por la Federación, las entidades federativas y los Municipios, de acuerdo a las competencias que la propia Constitución les asigne. Además establece que se deben crear mecanismos de coordinación en la materia, por esa razón se creó el Sistema Nacional de Seguridad Pública.³⁵ Este último con el propósito de armonizar los esfuerzos de los distintos sujetos obligados.

La seguridad pública, como una función general, comprende los actos de prevención de los delitos y el mantenimiento del orden público. Pero además, para cumplir con su objetivo, se deben llevar a cabo actos de investigación, de persecución, y de sanción de infracciones administrativas. Estas tareas específicas tienen su correspondencia con los distintos cuerpos de policía que existen, a saber: la policía auxiliar, dependiente de las secretarías de seguridad pública; la policía ministerial, que depende de las procuradurías estatales o federal, y; la policía municipal, que esencialmente tiene bajo su encargo el conocimiento de violaciones a las disposiciones de los bandos municipales existentes.

En principio la Constitución encomienda la seguridad pública a los distintos órdenes de gobierno, siempre respetando las atribuciones establecidas

³⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2017, art. 21. Vigente al mes de julio de 2017, disponible en, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_art.htm

³⁵ El Sistema Nacional de Seguridad Pública tuvo su origen en las reformas constitucionales que se hicieron a los artículos 21 y 73 en el año 1994. Así el 11 de diciembre se publicó en el *DOF* la ley que regula dicho sistema, en la que, entre otras cuestiones, se establecen los principios, materias, instancias e instrumentos del Sistema Nacional. Un texto breve, pero conciso para entender este tema se tiene en Medina Linares Mayolo, *Sistema Nacional de Seguridad Pública*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, pp. 175-181. También disponible en formato electrónico en, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/131/19.pdf>

por la misma. Después, de manera operativa los mismos órdenes de gobierno, a través de sus instituciones, se encargan de ejercitarla directamente y con funciones establecidas previamente.

Así tenemos que la investigación y persecución de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías que de él dependen, actuando en una relación de dependencia con la Procuraduría General de la República y ésta con la Secretaría de Gobernación.

Por otro lado, la institución encargada de llevar a cabo la función de seguridad pública en estricto sentido es, por lo general, la secretaría de seguridad pública, y en la actualidad la Comisión Nacional de Seguridad, que cuenta también con sus propios cuerpos policiales.³⁶

En cuanto a los principios sobre los que descansa la actuación de las instituciones de seguridad pública, estos corresponden a legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución mexicana. Habría que agregarle, en razón del *alzheimer* institucional, también aquellos que estén reconocidos en tratados internacionales de los que México sea parte.

En lo que se refiere a sus limitantes, el mismo artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, nos remite a dos supuestos: a) al principio de legalidad, y; b) los derechos humanos contenidos en la Constitución mexicana.

En los apartados siguientes se analizan los principios de legalidad y el respeto a los derechos humanos, ya que ambos corresponden a los requisitos que le otorgan validez a los actos realizados por las autoridades en toda sociedad que aspire a ser un estado de derecho.

³⁶ González Fernández, José Antonio, "La Seguridad Pública en México", en Peñaloza, Pedro José y Garza Salinas, Mario A., *Los desafíos de la seguridad pública en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas- Procuraduría General de la República, 2002, pp. 125-135.

C. Análisis de los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

c) Artículo 14

La mención del artículo 14 en la presente investigación encuentra su lugar si se analiza a la par del artículo 16 constitucional. En su conjunto, ambos artículos corresponden al principio de seguridad jurídica que debe imperar en cualquier estado constitucional de derecho, o por lo menos que tenga aspiraciones a convertirse en uno.

En su párrafo segundo el Constituyente plasmó la garantía de audiencia cuando establece que “nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos”. En principio se enuncia la existencia de actos privativos, mismos que comprenden actos que niegan o despojan de un derecho al gobernado. En segundo lugar establece que para llevar a cabo dichos actos deben seguirse procedimientos establecidos en ley, pero además dichos procedimientos deben respetar formalidades esenciales.

Aunque el tema principal del artículo es la garantía de audiencia, toca otro de no menos importancia: los presupuestos esenciales de todo procedimiento. Estos presupuestos comprenden sus formalidades y su establecimiento. Si no se atienden esos dos supuestos, los actos emitidos o llevados cualquier autoridad serán ilegales o carecerán de validez. De no cumplir con dichos requerimientos, dichos actos no otorgaran seguridad jurídica al gobernado. Ante esa situación es importante lo que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha manifestado respecto al tema de la seguridad jurídica:

PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA EN MATERIA FISCAL. SU CONTENIDO ESENCIAL. Dicho principio constituye uno de los pilares sobre el cual descansa el sistema fiscal mexicano, y tutela que el gobernado no se encuentre en una situación de incertidumbre jurídica y, por tanto, en estado de indefensión. En ese sentido, el contenido esencial del principio de seguridad jurídica en materia fiscal radica en poder tener pleno conocimiento

sobre la regulación normativa prevista en la ley y sobre sus consecuencias. De esta forma, las manifestaciones concretas del principio aludido se pueden compendiar en la certeza en el derecho y la interdicción de la arbitrariedad; la primera, a su vez, en la estabilidad del ordenamiento normativo, esto es, que tenga un desarrollo suficientemente claro, sin ambigüedades o antinomias, respecto de los elementos esenciales de la contribución y la certidumbre sobre los remedios jurídicos a disposición del contribuyente, en caso de no cumplirse con las previsiones de las normas; y la segunda, principal, mas no exclusivamente, a través de los principios de proporcionalidad y jerarquía normativa.³⁷

El principio de seguridad jurídica alude a la regulación normativa de un hecho, el cual debe encontrarse previsto en una ley, y además determinar sus consecuencias. Aunque dicho criterio no atiende específicamente la materia de seguridad pública, los supuestos planteados son aplicables a cualquier materia en tanto abordan el contenido esencial del principio de seguridad jurídica, a saber:

- Certeza del derecho. La norma jurídica debe contemplar la situación de hecho que pretende regular. Así mismo, se deben contemplar mecanismos jurídicos en caso de no cumplir con las previsiones de las normas.
- Proporcionalidad normativa. La relación entre la norma jurídica y el hecho que regula debe ser proporcional. En caso contrario se estaría en el escenario de una norma arbitraria, propensa a lastimar derechos fundamentales.

d) El artículo 16 y sus implicaciones

El artículo 16 de la Constitución mexicana es uno de los pilares que sostienen la vida pública en nuestro país. Es la válvula que se abre para permitir, o se cierra para impedir que se lleven a cabo actos por parte de las autoridades. Este artículo contempla en su primer párrafo el principio de legalidad, así como

³⁷Tesis: 2a. LXXXIX/2017, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima época, Registro 2014446, Junio de 2017.

las condiciones bajo las cuales se pueden realizar actos de molestia por parte de aquellas.

El principio de legalidad debe ser entendido como el conjunto de condiciones y requisitos jurídicos y procesales necesarios, que permiten o legitiman afectar legalmente los derechos de los gobernados.³⁸ Cabe precisar que esta definición no debe entenderse de manera limitativa, es decir, se ha vuelto costumbre asociar la palabra “afectación” con un significado negativo, sin embargo, una afectación puede ser también positiva, ya que, de acuerdo con la Real Academia Española, “afectación” es toda situación que tiene como consecuencia modificar el estado natural de un elemento.

Bajo esa lógica, todos los supuestos llevados a cabo por cualquier autoridad deben estar contemplados en una norma jurídica, indistintamente del sentido de su afectación.

Los Actos de Molestia

El artículo 16 establece el impedimento de llevar a cabo actos de molestia en detrimento de una persona. Dicho impedimento protege a la persona, familia, domicilio, papeles o posesiones. El requisito que permite llevar a cabo dichos actos es la existencia previa de un mandamiento escrito, mismo que debe cumplir con los requisitos de fundamentación y motivación.

En ese sentido, los actos de molestia son aquellas afectaciones en la esfera de derechos de los gobernados, realizadas por alguna autoridad y de manera temporal.³⁹ A este respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha declarado que los actos de molestia, a diferencia de los privativos, solo “restringen de manera provisional o preventiva un derecho” y su objeto es la protección de determinados bienes jurídicos. Advierte que la autorización para llevarlos a cabo debe pegarse a lo dispuesto por el artículo 16, es decir,

³⁸Fix Zamudio, Héctor, “Debido proceso legal”, en Hernández-Romo Valencia, Pablo, *Debido proceso legal, principio de legalidad y garantía de taxatividad: aproximación a la realidad penal*, México, Universidad Panamericana, 2006, p.13, disponible en, <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/ars-iuris/article/view/2569/2421>

³⁹ Pérez Jhonson, Raúl, “Artículo16. Actos de Molestia”, en Ferrer Mac-Gregor Poisot, Eduardo *et al.*, *Derechos humanos en la Constitución. Comentarios de jurisprudencia constitucional e interamericana*, México, SCJN-UNAM –Fundación Konrad Adenauer, 2013, t. II, p. 1538 y 1539.

siempre y cuando “preceda mandamiento escrito girado por una autoridad con competencia legal para ello”, mismo que debe fundamentar y motivar la causa legal del procedimiento.⁴⁰

El mandamiento por escrito corresponde a uno de los requisitos de validez con mayor importancia a la hora de llevar a cabo un acto de molestia. Con ello se pretende otorgar certeza al gobernado sobre la autoridad emisora del documento, el lugar y fecha de su emisión, y el sentido del mandamiento, es decir, que la autoridad emisora del acto expresó su voluntad en el sentido del mismo.⁴¹

Cuando el artículo 16 exige que el mandamiento escrito sea emitido por autoridad competente, declara también que autoridad competente es toda aquella que cuenta con facultad o potestad explícita que deriva de alguna disposición constitucional o legal. De acuerdo con Pérez Jhonson, este principio guarda una íntima relación con el principio de legalidad en tanto que a la autoridad le corresponde hacer únicamente aquello que expresamente la ley le permite.⁴²

Al requisito del mandamiento escrito, el legislador añadió la obligación de la fundamentación y la motivación del acto que pretenda realizar.

En lo que se refiere a la fundamentación, se debe establecer que en principio se trata de una obligación de tipo formal para las autoridades, en tanto que deben incluir la cita clara y precisa de las normas aplicables al caso. Sin embargo, hay que añadir que a la luz del nuevo paradigma del estado constitucional y de los derechos humanos, esta obligación no debe entenderse únicamente en su dimensión formal, sino como principios o mandatos de optimización. Por esa razón, la fundamentación implica obligaciones adicionales que deben ser compatibles con la naturaleza del derecho que se deba respetar.⁴³

⁴⁰ Tesis P/J. 40/96, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, México, t. IV, Julio de 1996, p. 5.

⁴¹ Pérez Jhonson Raúl, *Op. cit.*, p. 1540.

⁴² *Ibidem*, p. 1541.

⁴³ *Ibidem*, p. 1546.

Por otra parte, la motivación debe entenderse como el conjunto de razonamientos lógico-jurídicos que demuestran la adecuación de los fundamentos citados en el caso concreto.⁴⁴ La importancia de la fundamentación también se puede entender desde el punto de vista de la ingeniería jurídica, pues toda norma jurídica está destinada a regular la conducta de un sujeto. Por esa razón, de no adecuarse el presupuesto que prevé la norma a la conducta del sujeto, se estaría en el plano de una indebida fundamentación y por tanto de la invalidez del acto. Basta recordar lo que menciona el doctor Cossío Díaz cuando afirma que la motivación se relaciona directamente con el derecho fundamental establecido en la parte final del artículo 14 y en la parte inicial del artículo 16 constitucionales, mediante el cual se otorga positividad al principio del estado moderno, lo que significa que las autoridades públicas, independientemente de su jerarquía, únicamente pueden hacer aquello que las normas jurídicas les facultan u obligan. Así, la función de los requisitos de fundamentación y motivación no es satisfacer únicamente mandamientos de forma, sino garantizan la estructura del orden jurídico a partir de su fundamento democrático.⁴⁵

La falta de mandamiento escrito, así como de fundamentación y la respectiva motivación tiene distintos efectos.

Tratándose de la falta de mandamiento escrito la consecuencia es el impedimento para llevar a cabo el acto de molestia, ya que de llevarse a cabo se estaría en el supuesto de inexistencia del acto. Este supuesto aplica también cuando la autoridad que expida el mandamiento escrito sea incompetente.

Si hubiere inexistencia de fundamentación y motivación, la consecuencia es una violación directa a la Constitución, y que además, sitúa al gobernado en un estado de indefensión. Ya sea en foro administrativo o de amparo, los efectos serán la anulación total del acto.⁴⁶

⁴⁴ *Idem*.

⁴⁵ Cfr. Cossío Díaz, José Ramón, "La fundamentación en las controversias constitucionales", en Ferrer MacGregor Poisot, Eduardo y Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo (coords.), *La ciencia del derecho procesal constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008, t. VIII, p. 501.

⁴⁶ Pérez Jhonson Raúl, *Op. cit*, p. 1554.

Si la fundamentación y motivación fueren indebidas, tomando en consideración el principio *pro persona*, la consecuencia debería de ser también la nulidad total del acto, ya que la limitación del derecho del gobernado sería injustificable e improporcional respecto al acto de autoridad.⁴⁷El siguiente criterio de la Primera Sala de la SCJN retoma algunos de los temas planteados arriba:

AUXILIO DE LA FUERZA PÚBLICA CONTRA UN ADOLESCENTE. AL RESTRINGIR TEMPORALMENTE SU LIBERTAD PERSONAL ESE MEDIO DE APREMIO, NO SÓLO DEBE ESTAR FUNDADO Y MOTIVADO, SINO TAMBIÉN SOPORTAR EL TEST DE PROPORCIONALIDAD EN DERECHOS FUNDAMENTALES (SISTEMA INTEGRAL DE JUSTICIA PARA ADOLESCENTES DEL ESTADO DE SONORA). La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que la orden de búsqueda, localización y presentación, si bien no tiene la intensidad de un mandamiento de captura, sí afecta, al menos transitoriamente, la libertad personal del destinatario, por lo que su emisión debe sujetarse a los estándares constitucionales y legales respectivos. Bajo esa línea, a fin de determinar si el medio de apremio consistente en el auxilio de la fuerza pública para lograr la comparecencia de un adolescente al procedimiento de justicia integral correspondiente, satisface esas exigencias, no basta que formalmente esté fundado y motivado, sino que requiere soportar el test de proporcionalidad en derechos fundamentales, que implica la necesidad de analizar su idoneidad, necesidad y proporcionalidad en relación con el objeto que pretenda conseguirse. Así, cuando esta medida de apremio se emita contra el adolescente únicamente para lograr su comparecencia y hacer de su conocimiento que el representante social ha formulado conclusiones acusatorias en el proceso respectivo, dicho medio no soporta el referido test de proporcionalidad, pues el acto procesal que se busca puede obtenerse a través de diversos mecanismos procesales menos gravosos para el destinatario; máxime que el Sistema Integral de Justicia para Adolescentes del Estado de Sonora, se rige por el principio de mínima intervención que, tratándose de adolescentes, debe extenderse a cualquier acto procesal que pudiese afectar o restringir ese derecho fundamental. En otras palabras, el juzgador habrá de decantarse por la aplicación del medio que resulte menos gravoso para el adolescente, lo que implica que, para lograr determinado

⁴⁷ *Ibíd*em, p. 1555.

propósito, no deberá elegir afectar su libertad personal cuando posea otros mecanismos legales para ello.⁴⁸

Como se puede observar, con este criterio la Primera Sala no solo refuerza la obligación de cumplir con los requisitos la fundamentación y motivación, sino va más allá al establecer también el ejercicio de razonamientos por parte de la autoridad que permitan optimizar la protección de los derechos de los gobernados, mediante razonamientos de proporcionalidad.

La Flagrancia

El mismo artículo 16 constitucional en otro de sus párrafos, no menos importante, se avoca a tratar el tema de la flagrancia. En la llamada reforma de los juicios orales, este tema ocupó un lugar central debido a la importancia que tiene dentro del proceso penal y por la afectación que puede llegar a causar a la persona en su esfera de derechos.

Para el tema que se trata en esta investigación la figura de la flagrancia cobra una importancia mayor debido a que es una de las modalidades que otorgan legitimidad a la práctica de un Control Provisional Preventivo. Respecto este tema, la reforma en materia penal de 2008 trató el tema de la flagrancia para modificar su definición, ya que hasta antes de la reforma mencionada, esta figura había sido utilizada para legitimar detenciones sin orden judicial debido a la flexibilidad que otorgaba la modalidad de la cuasi-flagrancia o flagrancia equiparada. Este vicio del legislador ordinario, como menciona el doctor Carbonell, había significado una “ventana” de oportunidad para los cuerpos policiales con la cual gran porcentaje de las detenciones que llevaban a cabo se efectuaban sin orden judicial, echando mano de la flagrancia o de la flagrancia equiparada.⁴⁹

La flagrancia es el acto mediante el cual, sin existir previa orden de un juez, se priva provisionalmente de la libertad a una persona como resultado de

⁴⁸Tesis: V.1o.P.A.1 P, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. IV, agosto de 2016, p. 2518

⁴⁹Carbonell, Miguel, “Sobre el nuevo artículo 16 constitucional”. *Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010, pp. 141-143. Disponible en, <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/reforma-judicial/article/view/8778/10829>.

estarse cometiendo un probable delito.⁵⁰Pese a que el concepto de la flagrancia parece delimitar con firmeza sus presupuestos, no es del todo contundente. Los actos que se lleven a cabo en una detención en flagrancia, al ser llevados a cabo por una autoridad pública, en este caso el policía, deben cumplir con los requisitos de legalidad que se han señalado ya.

El presupuesto jurídico de la flagrancia, al igual que el Control Provisional Preventivo, cuenta con un espacio que da lugar a la subjetividad, por esa razón se debe poner especial énfasis en su ejercicio cuando deriva de una denuncia informal. Al respecto nuestro Máximo Tribunal ha considerado lo siguiente:

DETENCIÓN EN FLAGRANCIA. APRECIACIÓN DE SU VALIDEZ CONSTITUCIONAL CUANDO LA AUTORIDAD TIENE CONOCIMIENTO, POR MEDIO DE UNA DENUNCIA INFORMAL, QUE SE ESTÁ COMETIENDO O SE ACABA DE COMETER UN DELITO. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado el procedimiento que debe seguirse para efectuar una detención cuando la autoridad tiene conocimiento por medio de una denuncia informal sobre un delito cometido en flagrancia; y para que aquélla pueda ser válida (por guardar correspondencia formal y material con la normativa que rige el actuar de la policía) tiene que ceñirse al concepto constitucional estricto de flagrancia, es decir, debe actualizarse alguno de los supuestos siguientes:

1. La autoridad puede aprehender al aparente autor del delito si observa directamente que la acción se comete en ese preciso instante, esto es, en el *itercriminis*; o,
2. La autoridad puede iniciar la persecución del aparente autor del delito a fin de aprehenderlo si, mediante elementos objetivos, le es posible identificarlo y corroborar que, apenas en el momento inmediato anterior, se encontraba cometiendo el delito. Ahora bien, tratándose de la detención en flagrancia en el supuesto de denuncia informal (aquella que no se rinde ante el Ministerio Público en las condiciones de regularidad formal que deben operar ordinariamente), al evaluar la validez constitucional, el juez debe ponderar si la autoridad aprehensora contaba con datos suficientes que le permitieran identificar con certeza a la persona acusada y

⁵⁰Hernández Barros, Julio, "Aprehensión, detención y flagrancia", en Ferrer Mac-GregorPoisot, Eduardo *et al.*, *Derechos humanos en la Constitución. Comentarios de jurisprudencia constitucional e interamericana*, México, SCJN- UNAM –Fundación Konrad Adenauer, 2013, t. II, p. 1773.

evaluar el margen de error que pudo haberse producido tomando como base la exactitud y la precisión de los datos aportados en la denuncia.⁵¹

En el caso de la denuncia informal la autoridad que lleve a cabo la detención debe cumplir con requisitos específicos, éstos además de ser obligatorios le otorgarán validez constitucional.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación menciona como elementos para evaluar dicha validez constitucional, los correspondientes a: los datos suficientes que le permitieran identificar con certeza a la persona acusada; una evaluación del margen de error que pudo haberse producido por parte de la autoridad, para ello se deberá tomar como base la exactitud y precisión de los datos contenidos en la denuncia. Sin embargo, pese a que este criterio pretende otorgar legitimidad a las actuaciones que no cuentan con un parámetro exacto de ejercicio en algún instrumento regulatorio, como lo es la denuncia informal o el Control Provisional Preventivo, la realidad es que estas actuaciones se encuentran al margen de la arbitrariedad, ya que, en su mayoría, dependen del buen criterio de la autoridad.

Además de establecer requisitos de validez, también se ha tratado de limitar al máximo los actos que al ser ejecutados por autoridades disminuyen un derecho de libertad.

DETENCIÓN EN FLAGRANCIA. LOS ELEMENTOS POLICIALES QUE PARTICIPEN EN ÉSTA CARECEN DE FACULTADES PARA REALIZAR ACTUACIONES SOBRE LA INVESTIGACIÓN DEL DELITO, SIN AUTORIZACIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO. La detención en flagrancia, como excepción a la afectación del derecho humano a la libertad personal, constituye un ejemplo del parámetro restringido de la intervención de la policía, el cual aporta un fuerte contenido de seguridad jurídica para los gobernados, ya que los cuerpos de las instituciones policiales que participen en dicha detención no tienen autorización, en términos constitucionales, para actuar arbitrariamente; es decir, una vez lograda la detención del indiciado, la policía tiene la obligación de presentarlo inmediatamente ante el Ministerio Público, sin que esté facultada para realizar acciones

⁵¹Tesis: XXV/2016, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. I, febrero de 2016, p. 671.

relacionadas con la investigación del delito, sin autorización de aquél. El anterior imperativo persigue un objetivo constitucional: hacer que la detención en flagrancia opere materialmente como una verdadera excepción a la afectación del derecho humano a la libertad personal. Además, dicho mandato busca que al indiciado se le presente sin demora injustificada ante la autoridad a quien le compete verificar si es correcta la causa que dio lugar a su detención y determinar la situación que guarda frente al sistema jurídico positivo y vigente.⁵²

Lo establecido en este criterio es de suma relevancia para la protección de los derechos humanos, en particular de la libertad personal, en tanto que delimita las funciones que deben llevar a cabo las instituciones policiales cuando se realice un control de detención. En este caso se trata de una restricción para los policías de efectuar actos que puedan menoscabar la libertad personal cuando se realiza una detención en flagrancia. Los obliga a presentar de manera inmediata al indiciado ante el Ministerio Público, para que, de ser el caso, autorice acciones relacionadas con la investigación del delito. Además, se fortalece el principio de separación de funciones cuando establece una clara división de tareas al momento de llevar a cabo la función de seguridad pública.

Tenemos entonces que si bien es cierto la función de seguridad pública es uno de los fundamentos del Estado, en tanto protector de la sociedad y de sus miembros, todas las acciones que realicen las autoridades públicas en el ámbito de dicha función deben respetar los principios básicos de un Estado democrático, pero además, deben velar por el mantenimiento de los derechos fundamentales de las personas.

⁵²1a. CXXXVII/2016, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. II, abril de 2016, p. 1113.

II. LA LIBERTAD PERSONAL EN EL DERECHO INTERNACIONAL

2. Marco regulatorio internacional

La protección de los derechos humanos en la actualidad no se puede constreñir al derecho interno. Con el surgimiento del “*Nuevo Constitucionalismo*” y el auge del derecho internacional de los derechos humanos, su margen de protección se ha incrementado considerablemente.⁵³

Declaración Universal de Derechos Humanos	
Artículo 1	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
Artículo 3	Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona.
Artículo 9	Nadie podrá ser arbitrariamente detenido, preso ni desterrado.
Artículo 11	<p>1. Toda persona acusada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad, conforme a la ley y en juicio público en el que se le hayan asegurado todas las garantías necesarias para su defensa.</p> <p>2. Nadie será 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.</p>

⁵³En la teoría del “neoconstitucionalismo” la Constitución prima como fuente de todo derecho. Se ejercita en contraposición con el estado de legalidad y a su vez, introduce prohibiciones y obligaciones basadas en los derechos fundamentales como fuente de validez de toda norma jurídica. *Cfr.* Gil Rendón, “El estado constitucional de derecho y los derechos fundamentales”, en Ferrer Mac-GregorPoisot, Eduardo y Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo (coords.), *La Ciencia del Derecho Procesal Constitucional. Estudios en Homenaje a HéctorFix Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008, t. XI, pp. 511-514.

Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre	
Artículo 1 Derecho a la vida, a la libertad, a la seguridad e integridad de la persona	Todo ser humano tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona.
Artículo 25.- Derecho de protección contra la detención arbitraria	Nadie puede ser privado de su libertad sino en los casos y según las formas establecidas por leyes preexistentes. Nadie puede ser detenido por incumplimiento de obligaciones de carácter netamente civil. Todo individuo que haya sido privado de su libertad tiene derecho a que el juez verifique sin demora la legalidad de la medida y a ser juzgado sin dilación injustificada, o, de lo contrario, a ser puesto en libertad. Tiene derecho también a un tratamiento humano durante la privación de su libertad.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	
Artículo 9	<p>1. Todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personal. Nadie podrá ser sometido a detención o prisión arbitrarias. Nadie podrá ser privado de su libertad, salvo por las causas fijadas por ley y con arreglo al procedimiento establecido en ésta.</p> <p>2. Toda persona detenida será informada, en el momento de su detención, de las razones de la misma, y notificada, sin demora, de la acusación formulada contra ella.</p> <p>3. Toda persona detenida o presa a causa de una infracción penal será llevada sin demora ante un juez u otro funcionario autorizado por la ley</p>

	<p>para ejercer funciones judiciales, y tendrá derecho a ser juzgada dentro de un plazo razonable o a ser puesta en libertad. La prisión preventiva de las personas que hayan de ser juzgadas no debe ser la regla general, pero su libertad podrá estar subordinada a garantías que aseguren la comparecencia del acusado en el acto del juicio, o en cualquier momento de las diligencias procesales y, en su caso, para la ejecución del fallo.</p> <p>4. Toda persona que sea privada de libertad en virtud de detención o prisión tendrá derecho a recurrir ante un tribunal, a fin de que éste decida a la brevedad posible sobre la legalidad de su prisión y ordene su libertad si la prisión fuera ilegal.</p> <p>5. Toda persona que haya sido ilegalmente detenida o presa, tendrá el derecho efectivo a obtener reparación.</p>
Artículo 11	Nadie será encarcelado por el solo hecho de no poder cumplir una obligación contractual.

Convención Americana sobre Derechos Humanos	
<p>Artículo 5 Derecho a la Integridad Personal</p>	<p>1. Toda persona tiene derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral.</p> <p>2. Nadie debe ser sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. Toda persona privada de libertad será tratada con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano.</p> <p>3. La pena no puede trascender de la persona del delincuente.</p> <p>4. Los procesados deben estar separados de los condenados, salvo</p>

	<p>en circunstancias excepcionales, y serán sometidos a un tratamiento adecuado a su condición de personas no condenadas.</p> <p>5. Cuando los menores puedan ser procesados, deben ser separados de los adultos y llevados ante tribunales especializados, con la mayor celeridad posible, para su tratamiento.</p> <p>6. Las penas privativas de la libertad tendrán como finalidad esencial la reforma y la readaptación social de los condenados.</p>
<p style="text-align: center;">Artículo 7 Derecho a la Libertad Personal</p>	<p>1. Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad personal.</p> <p>2. Nadie puede ser privado de su libertad física, salvo por las causas y en las condiciones fijadas de antemano por las Constituciones Políticas de los Estados Partes o por las leyes dictadas conforme a ellas.</p> <p>3. Nadie puede ser sometido a detención o encarcelamiento arbitrarios.</p> <p>4. Toda persona detenida o retenida debe ser informada de las razones de su detención y notificada, sin demora, del cargo o cargos formulados contra ella.</p> <p>5. Toda persona detenida o retenida debe ser llevada, sin demora, ante un juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales y tendrá derecho a ser juzgada dentro de un plazo razonable o a ser puesta en libertad, sin perjuicio de que continúe el proceso. Su libertad podrá estar condicionada a garantías que aseguren su comparecencia en el juicio.</p> <p>6. Toda persona privada de libertad tiene derecho a recurrir ante un juez o tribunal competente, a fin de que éste decida, sin demora, sobre la legalidad de su arresto o detención y ordene su libertad si el arresto o la detención fueran ilegales. En los Estados Partes cuyas leyes prevén que toda persona que se viera amenazada de ser</p>

	<p>privada de su libertad tiene derecho a recurrir a un juez o tribunal competente a fin de que éste decida sobre la legalidad de tal amenaza, dicho recurso no puede ser restringido ni abolido. Los recursos podrán interponerse por sí o por otra persona.</p> <p>7. Nadie será detenido por deudas. Este principio no limita los mandatos de autoridad judicial competente dictados por incumplimientos de deberes alimentarios.</p>
--	--

CAPITULO TERCERO

EL CONTROL PROVISIONAL PREVENTIVO EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO

I. DEFINICIÓN Y CRITERIOS EN TORNO A SU NATURALEZA

1. *Definición*

El Control Provisional Preventivo es un acto de molestia realizado por las autoridades policiales, consistente en limitar –provisionalmente- la libertad personal de los particulares. Este Control es ejercitado como parte de la función de prevención del delito o persecución del mismo.⁵⁴

Dichos controles se llevan a cabo en los lugares públicos, es decir, en calles, avenidas, y en todo lugar donde se lleva a cabo la función policial de prevención del delito.

Sin embargo, esta figura no se encuentra contemplada ni en la Constitución ni en ninguna ley secundaria o reglamentaria. Fue en el amparo directo en revisión 3463/2012 donde la Primera Sala de la SCJN “construyó” el concepto de Control Preventivo Provisional, con el objetivo de establecer las condiciones que justifican un acto de molestia para el gobernado por parte de los cuerpos policiales, y que a su vez lo revistan de constitucionalidad.

Cabe destacar que actualmente el único sustento jurídico con que operan los controles mencionados, son cuatro tesis aisladas que derivan de diversos amparos promovidos por particulares. Se debe recordar que las tesis aisladas no conforman norma jurídica, pues carecen de sus características básicas: coercibilidad, bilateralidad, generalidad, abstracción, y validez.

Lo anterior tiene como consecuencia que dichos Controles no estén sometidos a los requerimientos de constitucionalidad y legalidad, pese a los criterios nuestro Máximo Tribunal.

⁵⁴ El concepto que se ofrece es propio, ya que actualmente no existe legislación en la cual se contemple dicha figura de manera específica. Sin embargo, se toma como base el contenido del amparo en revisión 3463/2012 por ser el que propone el tema.

2. Criterios entorno al Control Provisional Preventivo

Las cuatro tesis aisladas que analizan el tema en cuestión son las siguientes: A) 1a. XCII/2015 (10a.); B) 1a. XCIV/2015 (10a.); C) 1a. XXVI/2016 (10a.); D) 1a. LXXXIII/2017 (10a.). A continuación se analiza y sistematiza el contenido de los o criterios mencionados:

E) Tesis 1a. XCII/2015

La primera interpretación que hace el Máximo Tribunal respecto al Control Provisional Preventivo, tuvo lugar en el año 2015 y se refiere a su objeto: en este caso, la restricción de la libertad personal.⁵⁵

LIBERTAD PERSONAL. ESTATUS CONSTITUCIONAL DE SU RESTRICCIÓN PROVISIONAL. La libertad es un derecho humano de protección evolutiva que se reconoce formalmente tanto a nivel interno como internacional y que admite diferentes manifestaciones como la libertad personal que, en su ámbito más básico, es entendida como la capacidad de una persona de llevar a cabo sin intromisiones injustificadas sus propios actos, incluyendo la libertad de movimiento o libertad deambulatoria. Ahora, restringiéndose al ámbito de la materia penal, se ha sostenido que para la privación de la libertad de una persona deben concurrir una serie de requisitos constitucionales como la emisión de una orden de aprehensión, un caso de urgencia acreditable por el Ministerio Público o la actualización de un supuesto de flagrancia delictiva. Sin embargo, es notorio que al margen de estos casos, existen afectaciones momentáneas a la libertad que no encuadran dentro de dichas categorías conceptuales y que deben de cumplir con otros parámetros para validar su constitucionalidad. Es decir, las competencias propias de los agentes de seguridad pública implican actos de investigación o de prevención del delito, mismos que necesariamente provocan algún tipo de incidencia o contacto entre agentes del Estado y los habitantes de este país. A este tipo de situaciones se les puede denominar como restricciones provisionales

⁵⁵ El objeto de cualquier disposición de carácter jurídico se debe entender como la materia que regula.

al ejercicio de un derecho, ya que no conllevan una privación del derecho de libertad personal, sino una afectación momentánea de la misma que deberá estar justificada por la autoridad y que en muchos casos tiene como finalidad última la prevención, preservación o consecución de la seguridad pública. En ese tenor, para analizar la validez de estas restricciones, en precedentes de esta Suprema Corte (en específico, el amparo directo en revisión 3463/2012), se ha ideado el concepto de control preventivo provisional, consistente en las diferentes actuaciones de investigación y prevención del delito, el cual es legítimo desde el punto de vista constitucional cuando se realiza en cumplimiento a lo previsto en el artículo 21 de la Constitución Federal, siempre que se efectúe atendiendo al estándar de excepcionalidad y la concurrencia de una sospecha razonable acreditable caso por caso.⁵⁶

De acuerdo con el contenido de la tesis, el Control Provisional Preventivo es una restricción provisional a un particular en el *ejercicio* de un derecho. Puede ser en su libertad de movimiento o deambulatoria. Sin embargo, no se trata de privación de la libertad, pues para ella se requieren los supuestos de orden de aprehensión, urgencia acreditable por el Ministerio Público o la actualización de flagrancia, según lo señala el artículo 16 constitucional.

Dicha afectación debe estar justificada por la autoridad que la realice y su finalidad es la prevención, preservación o consecución de la seguridad pública.

Encuentra su legitimidad, desde el ámbito constitucional, cuando se ejercita en cumplimiento de lo contenido por el artículo 21 constitucional.

Los requerimientos a cumplir son la excepcionalidad y la concurrencia de una sospecha razonable.

F) 1a.XCIV/2015

⁵⁶ Tesis 1a. XCII/2015, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 16, t. II, marzo de 2015, p. 1101.

La presente corresponde al segundo criterio de interpretación del Control Provisional. En este caso, el Máximo Tribunal establece los niveles de contacto entre la autoridad y los particulares, con el objetivo de diferenciar el control preventivo de la detención. Además, establece un supuesto de actualización entre el primero y la segunda.

DETENCIÓN Y RESTRICCIÓN PROVISIONAL DE LA LIBERTAD PERSONAL. SU INTERRELACIÓN Y DIFERENCIAS CONCEPTUALES. En materia de seguridad pública existen diferentes niveles de contacto entre la autoridad y las terceras personas para efectos de prevenir, investigar y perseguir las posibles conductas delictivas, en términos del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El primer nivel de contacto es la restricción temporal del ejercicio de un derecho como puede ser la libertad personal, que surge como una afectación momentánea de esa libertad que debe estar justificada constitucionalmente bajo la existencia de una suposición razonable de que se está cometiendo una conducta delictiva. El segundo nivel se origina con la privación de dicho derecho a partir de una detención, el cual se justifica con base en ciertos requisitos constitucionalmente exigidos, entre ellos, la flagrancia. Bajo esa tónica, resulta importante resaltar que no deben confundirse los citados niveles de actuación, pues habrá situaciones en las que restricciones temporales a la libertad personal se conviertan en detenciones, al verificarse en el instante de la restricción la actualización de una conducta delictiva, mientras que en otros casos se agotará la actuación policial en dicha restricción sin que exista propiamente una detención; en ese caso, la suposición razonable deberá acreditarse en su momento por la autoridad para que el juzgador pueda tomar como válidas las consecuencias o pruebas conseguidas a partir de aquél. Dicho lo anterior, podría darse el supuesto de que un control preventivo provisional tenga una relación directa con una detención en flagrancia, por lo cual esta última no se justificaría si los elementos con los cuales pretende acreditarse derivan o provienen únicamente de una restricción

temporal de la libertad personal carente de razonabilidad constitucional; es decir, no es posible justificar en todos los casos la flagrancia a partir de elementos conocidos por una restricción temporal de la libertad de una persona que no se realice de conformidad con los límites establecidos constitucionalmente. En cambio, si la detención en flagrancia es autónoma respecto a la restricción temporal de la libertad, es posible validar la detención sin tener que analizar si el control preventivo provisional se efectuó conforme a los citados lineamientos constitucionales, ya que en ese supuesto nunca hubo restricción temporal, sino directamente detención.⁵⁷

Deja en claro que en materia de seguridad pública, es decir, en el ejercicio de las funciones de prevención, investigación y persecución de las posibles conductas delictivas, existen dos niveles de interacción entre la autoridad y los particulares.

El primer nivel corresponde a la restricción temporal del ejercicio de un derecho como puede ser la libertad personal. Esta afectación debe estar justificada *constitucionalmente* bajo la existencia de una *suposición razonable* de que se está cometiendo una conducta delictiva.

El segundo nivel se origina con la privación, ya no del ejercicio, sino del derecho -en sí- a partir de una detención, misma que se justifica con base en ciertos requisitos constitucionalmente exigidos, como la flagrancia, caso urgente o la existencia de una orden de aprehensión.

Por último, establece que si en el ejercicio de un Control Provisional, éste se actualiza hacia una detención por flagrancia, *la suposición razonable* “deberá acreditarse en su momento por la autoridad para que el juzgador pueda tomar como válidas las consecuencias o pruebas conseguidas a partir de aquél”.

G) 1a.XXVI/2016

⁵⁷ Tesis 1a. XCIV/2015, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 16, t. II, marzo de 2015, p. 10197.

En este tercer criterio se establecen los parámetros de validez que deben seguir las autoridades policiales al realizar un Control Provisional, de otro modo será ilegítimo y carecerá de validez.

CONTROL PROVISIONAL PREVENTIVO. PARÁMETROS A SEGUIR POR LOS ELEMENTOS DE LA POLICÍA PARA QUE AQUÉL TENGA VALIDEZ CON POSTERIORIDAD A LA DETENCIÓN EN FLAGRANCIA. La finalidad de los controles preventivos provisionales es evitar la comisión de algún delito, salvaguardar la integridad y la vida de los agentes policíacos, o corroborar la identidad de alguna persona, con base en información de delitos previamente denunciados ante la policía o alguna autoridad. En este sentido, la realización de esos controles excluye la posibilidad de que la autoridad pueda detener a una persona sin causa mínima que lo justifique, de lo contrario, bajo una circunstancia abstracta -como la apariencia física de las personas, su forma de vestir, hablar o comportarse-, podrían justificar su detención y revisión física cuando es evidente que no existen circunstancias que permitan explicar la sospecha de que se está cometiendo un delito. Por tanto, para que se justifique la constitucionalidad de un control preventivo provisional es necesario que se actualice la sospecha razonada objetiva de que se está cometiendo un delito y no sólo una sospecha simple que derive de un criterio subjetivo del agente de la autoridad. Así, las circunstancias para acreditar empíricamente la sospecha razonable objetiva son relativas a los objetos materiales del ilícito, los sujetos, lugares y horarios descritos por las víctimas y los testigos de algún delito con las denuncias que haya recibido la policía. En este contexto, las condiciones en las cuales la policía estará en posibilidad de llevar a cabo un control de detención, se actualizan cuando la persona tenga un comportamiento inusual, así como conductas evasivas y/o desafiantes frente a los agentes de la policía. Sin embargo, en la actualización del supuesto de sospecha razonada, no existe la

condición fáctica descrita, la comisión del delito evidente y apreciable de forma directa, pero sí las condiciones circunstanciales que justifican la realización de un control preventivo provisional por parte de los agentes de la autoridad, ya sea porque haya una denuncia informal o anónima, o porque el sujeto exteriorice acciones que objetivamente den lugar a considerar que se pretende ocultar la realización de un delito. Aunado a lo anterior, las condiciones fácticas son las que van a determinar el grado de intensidad del control preventivo por parte de la autoridad. En este sentido, existen dos tipos de controles que pueden realizarse: 1. Preventivo en grado menor, en el cual, los agentes de la policía pueden limitar provisionalmente el tránsito de personas y/o vehículos con la finalidad de solicitar información a la persona controlada, por ejemplo, su identidad, ruta, motivos de su presencia, etcétera. En este control preventivo de grado menor, también los agentes de la policía pueden efectuar una revisión ocular superficial exterior de la persona o del interior de algún vehículo; 2. Preventivo en grado superior, el cual está motivado objetivamente por conductas proporcionales y razonablemente sospechosas, lo que implica que los agentes policiales estén en posibilidad de realizar sobre la persona y/o vehículos un registro más profundo, con la finalidad de prevenir algún delito, así como para salvaguardar la integridad y la vida de los propios agentes. En este supuesto, éstos podrían, además, registrar las ropas de las personas, sus pertenencias así como el interior de los vehículos. Este supuesto se actualiza si las circunstancias objetivas y particulares del delito y el sujeto corresponden ampliamente con las descritas en una denuncia previa, o bien si los sujetos controlados muestran un alto nivel de desafío o de evasión frente a los agentes de la autoridad. En consecuencia, si después de realizar el control provisional legítimo los agentes de la policía advierten la comisión flagrante de algún delito, la detención del sujeto controlado será lícita, y también lo serán las

pruebas descubiertas en la revisión que, a su vez, tendrán pleno valor jurídico para ser ofrecidas en juicio.⁵⁸

Para justificar la constitucionalidad de un Control Provisional Preventivo es necesario que se actualice la sospecha razonada objetiva de que se está cometiendo un delito y no únicamente una sospecha simple que derive de un criterio subjetivo del agente de autoridad.

Procedencia

1. Ordinaria

- Denuncia recibida por autoridades policiales u otra autoridad.

2. Actualización

- Comportamiento inusual o conductas evasivas y/o desafiantes frente a los agentes de policía.
- Exteriorización de acciones objetivamente den lugar a considerar que se pretende ocultar la realización de un delito.

Tipos de Controles Provisionales Preventivos

- 1- Preventivo en Grado Menor: Se limita provisionalmente el tránsito de personas y/o vehículos para solicitar información a la persona controlada. Ya sea de su identidad, ruta, motivos de su presencia, etc. Se permite inspección ocular superficial –desde el exterior- de la persona o el interior del vehículo.
- 2- Preventivo en grado superior: Derivado de conductas proporcionales y razonablemente sospechosas, los policías están facultados para realizar sobre la persona y/o vehículos un registro más completo. Además, se les permite registrar las ropas de las personas, sus pertenencias, así como el interior de los vehículos.

⁵⁸Tesis 1a. XXVI/2016, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 27, t. I, febrero de 2016, p. 669.

Resultados

1. Delito en flagrancia: Se justifica la constitucionalidad del Control Provisional Preventivo cuando se actualiza hacia la comisión de un delito en flagrancia. Se acredita empíricamente con:
 - Objetos materiales del ilícito.
 - Sujetos, lugares y horarios descritos por las víctimas y testigos de algún delito con las denuncias recibidas por la policía.
2. Inexistencia de delito: No se actualiza el Control Provisional Preventivo hacia un Control de Detención, debido a la inexistencia de delito en flagrancia. No se justifica su constitucionalidad.

H) *1a.LXXXIII/2017*

El último criterio que interpreta y busca dilucidar, con poco éxito, la figura del Control Preventivo, se refiere al tema de la sospecha razonable.

CONTROL PROVISIONAL PREVENTIVO. LA SOSPECHA RAZONABLE QUE JUSTIFIQUE SU PRÁCTICA DEBE ESTAR SUSTENTADA EN ELEMENTOS OBJETIVOS Y NO EN LA MERA APRECIACIÓN SUBJETIVA DEL AGENTE DE POLICÍA. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que para acreditar la existencia de una sospecha razonable que justifique la práctica de un control preventivo provisional, la autoridad debe precisar cuál era la información (hechos y circunstancias) con la que contaba para suponer que una persona estaba cometiendo una conducta ilícita. Asimismo, ha sostenido que dicha información tendrá que cumplir con criterios de razonabilidad y objetividad; es decir, deberá ser suficiente bajo la perspectiva de que cualquier persona desde un punto de vista objetivo hubiere llegado a la misma determinación que la autoridad, si hubiere contado con tal información. En este sentido, si bien es cierto que un comportamiento

"inusual" o "evasivo" podría en ciertos casos llegar a justificar la existencia de una "sospecha razonable" y, en consecuencia, autorizar un registro o control provisional, para que tal justificación pueda ser tomada en consideración es necesario que la misma se encuentre debidamente respaldada a partir de elementos objetivos que permitan a la autoridad judicial verificar que el agente de policía actuó razonablemente. De este modo, la autoridad de policía debe explicar detalladamente en cada caso concreto cuáles fueron las circunstancias de modo, tiempo y lugar que razonablemente le llevaron a estimar que la persona actuó "sospechosa" o "evasivamente" (esto es, que el sujeto probablemente estaba cometiendo un delito o estaba por cometerlo; o bien, cómo es que intentó darse a la fuga). Asimismo, en aquellos casos en los que el control preventivo derive de la comisión de una infracción administrativa, la autoridad debe exponer los datos que permitan identificar en qué consistió tal infracción, así como aquellos que, con posterioridad, hubieran justificado una intromisión mayor en la persona o en sus propiedades (por ejemplo, prevenir la probable comisión de un delito). Por otra parte, al revisar la constitucionalidad de la restricción, cuando la autoridad aduzca que el inculpado actuó "sospechosa" o "evasivamente", el juzgador deberá analizar si la apreciación subjetiva de la autoridad se encontró razonablemente justificada a partir de elementos objetivos, como son el contexto, el lugar y la hora en los que ocurrieron los hechos, así como la descripción de la conducta observada por la autoridad, entre otros elementos que pudieran resultar relevantes. En todo caso, el juzgador debe prestar especial atención en los motivos que condujeron a la autoridad a restringir temporalmente los derechos de una persona, debiendo descartar aquellos que pudieran haberse basado únicamente en la apariencia del sujeto o en razones meramente discriminatorias. De estimarse lo contrario, es decir, que baste con que la autoridad aduzca simplemente que el inculpado "adoptó una actitud evasiva ante su presencia" sin aportar mayores elementos que permitan justificar un control preventivo provisional, se llegaría al

extremo de convalidar cualquier intervención en la libertad personal o en la intimidad de una persona, sin mayores requisitos que la apreciación vaga y subjetiva de la autoridad policial.⁵⁹

La sospecha razonable es el requisito indispensable que faculta a las autoridades policiales para llevar a cabo los Controles Preventivos. Sin embargo, para que se configure esta sospecha se deben cumplir ciertos parámetros de carácter objetivo, a saber:

- La autoridad debe precisar los hechos y circunstancias, con que contaba, y que le hicieron suponer que una persona estaba cometiendo una conducta ilícita. Estos es, una descripción minuciosa del “contexto, el lugar y la hora en los que ocurrieron los hechos, así como la descripción de la conducta observada por la autoridad, entre otros elementos que pudieran resultar relevantes”.
- Para que los hechos y circunstancias sean razonables y objetivas, deberán ser suficientes para que bajo la perspectiva de cualquier persona, desde un punto de vista objetivo, se llegare a la misma determinación que la autoridad, si hubiere contado con dicha información.
- El comportamiento "inusual" o "evasivo" podría, en determinados casos, llegar a justificar la existencia de una "sospecha razonable" y por tanto, autorizar al policía para llevar a cabo un registro o control provisional. Sin embargo, un Control bajo este supuesto, para que pueda ser tomado en consideración, deberá estar debidamente respaldado a partir de elementos objetivos que permitan verificar que el agente de policía actuó razonablemente. En este caso la autoridad de policía debe explicar detalladamente las circunstancias de modo, tiempo y lugar que le llevaron a estimar que la persona actuó "sospechosa" o "evasivamente".

De no cumplir con los requerimientos apuntados, los Controles Preventivos no podrían realizarse, además se podría llegar al extremo de convalidar cualquier restricción e intervención en la libertad personal o en la

⁵⁹ Tesis 1a. LXXXIII/2017, *Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, julio de 2017. Pendiente de incorporar al módulo de sistematización.

intimidad de una persona, sin mayores requisitos que la apreciación vaga y subjetiva de la autoridad policial.

CAPITULO CUARTO

CONSIDERACIONES FINALES

Como se ha podido constatar a lo largo de este trabajo de investigación, el tema de la seguridad pública, por tener consecuencias directas en la esfera de los derechos de las personas, es uno de los más importantes y sensibles en las agendas nacionales. En el caso específico de México, dicho tema cobra relevancia debido a que desde hace una década las corporaciones policiales han invertido sus esfuerzos en modelar prácticas cada vez más invasivas de las libertades personales y menos preventivas para el entorno en general, además de ineficientes.

Lo arriba apuntado no solo tiene consecuencias para el modelo de policía, el cual, para ser más efectivo en la creación de un tejido social sano, debe basarse no solo en esquemas de reacción sino de prevención que beneficien a la población en general. Además, es importante apuntar que un modelo de policía reactivo tiende a lesionar derechos humanos, pero sobre todo impide un óptimo tratamiento de las casusas sociales que generan ambientes de violencia y delincuencia, situación que impide el desarrollo armónico de la comunidad y la sociedad.

Se ha puesto de relieve también que una de las actividades primordiales de la seguridad pública es el mantenimiento del orden público y la prevención del delito. Para alcanzar dicho fin, las instituciones del Estado encargadas de la seguridad pública llevan a cabo la función de prevención del delito, la cual alberga en su seno un abanico de actividades, y las encargan a distintos actores.

Dentro de los actores que realizan seguridad pública tenemos a las instituciones encargadas expresamente de la seguridad dentro del Estado mexicano. A este respecto se pueden mencionar a las de seguridad nacional, de seguridad pública y de seguridad pública municipal, así como la Procuraduría General de la República y las procuradurías estatales. Estas últimas encargadas propiamente de la investigación y persecución de los delitos.

Sin embargo lo anterior, y como se mencionó anteriormente, son las corporaciones policiales las encargadas de llevar a cabo de manera operativa la

función de seguridad pública en el espacio público, ya sea en el rubro de prevención, persecución del delito y mantenimiento del orden público.

Para ello cuentan con funciones específicas con las cuales se pretende atender cada uno de esos rubros. La problemática aparece cuando en ejercicio de dicha función se ejercitan acciones que no están contempladas en una norma jurídica, pero que además, lesionan derechos fundamentales de las personas. Es el caso del Control Provisional Preventivo.

Ya antes se dejó claro que el Control Provisional Preventivo es un mecanismo utilizado por los elementos de policía que tienen a su cargo la función de prevención y persecución del delito. Su naturaleza se puede constreñir a un acto de molestia, el cual tiene como objeto limitar provisionalmente la libertad personal de los particulares que transitan en un lugar público, pero que al carecer de fundamento jurídico también tiene ausencia de una justificación objetiva.

Además de lo anterior, es una herramienta que por su ambigua naturaleza y definición se mantiene al margen de la privación de la libertad, ya que *perse* no constituye un acto privativo, pero si constituye una afectación momentánea a la libertad del particular, cuyo objetivo último es la prevención, preservación o consecución de la seguridad pública.

La justificación constitucional que se ha dado del Control Provisional Preventivo es que se contempla en el artículo 21 constitucional, sin embargo, no cuenta con una ley o disposición que reglamente este tipo de ejercicios por parte de las corporaciones policiales, y tampoco se tiene conocimiento de qué actividades pueden realizarse y cuáles no en el ejercicio de los mimos. Las únicas justificaciones que se contemplan como accionantes de dicho mecanismo son el estándar de excepcionalidad y la concurrencia de una sospecha razonable, la que se acreditará caso por caso.

Lo anterior descrito no amerita menos que preocupación. Dicha falta de regulación normativa provoca un evidente estado de inseguridad jurídica para el particular que sea sujeto de dichos controles.

Además de la ya inquietante falta de regulación para dichos ejercicios, se pone de manifiesto, y solo después de un análisis de los criterios vagos emitidos por tribunales federales, que existen dos niveles de contacto entre la autoridad encargada de la seguridad pública y los particulares.

El primer nivel de contacto corresponde a la restricción temporal del ejercicio de un derecho, esta debe estar justificada bajo la suposición razonable de que se está cometiendo una conducta delictiva. El segundo nivel de contacto se da con la privación de la libertad a partir de una detención.

Se repasó también que aunque existe una diferencia entre la figura de la restricción temporal y la privación de un derecho, el primero puede desembocar en el segundo si se verifica en el instante de la restricción la actualización de una conducta delictiva. En este caso, la suposición razonable (sospecha razonada objetiva) deberá acreditar un examen realizado por el juez correspondiente para que pueda tomar como válidas las consecuencias o pruebas conseguidas a partir de aquél.

En cuanto a la sospecha razonada, esta debe ser objetiva y se acredita empíricamente con los objetos materiales del ilícito, los sujetos, lugares y horarios descritos por las víctimas o testigos de algún delito. Sin embargo, y este también es un tema preocupante, aunque no existan las condiciones antes mencionadas, se posibilita al policía a realizar un Control Provisional sobre un particular cuando la persona tenga un comportamiento inusual, así como conductas evasivas o desafiantes frente a los agentes de policía. Se argumenta que pese a que no existan las condiciones fácticas, si existen las condiciones circunstanciales que justifican su realización debido a que el sujeto exterioriza acciones que objetivamente dan lugar a considerar que se pretende ocultar la realización de un delito.

En cuanto a las modalidades de los Controles Provisionales Preventivos, estas se clasifican en dos, dependiendo de su intensidad: el preventivo en grado menor y el preventivo en grado superior.

El Control Preventivo en Grado Menor limita provisionalmente el tránsito de las personas y/o vehículos con el objetivo de solicitar información a la persona

controlada. Puede cuestionar su identidad, ruta, motivos de su presencia, e indagar en otros temas. Además el agente de policía puede llevar a cabo una inspección externa de las personas o vehículos.

El Control Preventivo en Grado Superior tiene su lugar cuando se exteriorizan por parte de la persona controlada conductas proporcionales y razonablemente sospechosas. En este tipo de controles los agentes de policía pueden realizar sobre la persona y/o vehículos un registro más detallado, llegando a registrar las ropas de las personas, sus pertenencias y e interior de los vehículos, así como a usar la fuerza.

Una vez esbozado lo anterior, se puede observar nítidamente que la figura del Control Provisional Preventivo es una herramienta utilizada por las corporaciones de policía que, pese a tener un “fundamento constitucional” (aunque este último sea una ficción) violenta derechos fundamentales, y que más allá de buscar prevenir el delito o mantener el orden público y la paz social, guarda estrecha relación con actos llevados a cabo en el marco de un estado de excepción, es decir son una restricción de derechos fundamentales.

Para no dejar los argumentos anteriores a la soltura de la imaginación se ponen de relieve algunas consideraciones al respecto.

Si bien se sabe que son los elementos de policía los facultados para llevar a cabo dichos controles, no cuentan con un fundamento jurídico que los contemple expresamente. En el mismo sentido, no se conoce cuál es la autoridad responsable en caso de que se realicen dichos controles de manera irregular.

Ambas situaciones apuntadas arriba son violatorias del principio de legalidad establecido en el artículo 16 constitucional al no respetar la prohibición de llevar a cabo actos de molestia, ya que no existe mandamiento escrito de una autoridad, y por ende carece de argumentos que fundamenten y motiven la causa legal del procedimiento.

El tema que mayor zozobra provoca es el concerniente a la sospecha razonable. Pese a los escuetos argumentos vertidos en los criterios de los tribunales federales no es posible definir a qué se refieren con la sospecha razonada objetiva. Lo único que dejan en claro es que el juicio subjetivo del

policía es suficiente para llevar a cabo un Control Preventivo. El elemento objetivo que se acredita empíricamente con los objetos materiales del ilícito, los sujetos, lugares y horarios descritos por las víctimas o testigos de algún delito, tiene lugar una vez accionado el Control. Jamás se atiende el “cuándo” se acciona un Control Provisional Preventivo.

Además de lo anterior, la figura de la sospecha razonada objetiva violenta el principio de no discriminación contemplado en diversos tratados internacionales que regulan el tema de los estados de excepcionalidad y de las restricciones de derechos humanos que en ellos se dan. Recuérdese que los derechos humanos no son absolutos, sin embargo el principio de no discriminación es intangible.

Póngase de ejemplo lo siguiente: una persona que circula en su vehículo por una avenida pública es sujeto de un control provisional preventivo debido a que las características de su vestimenta concuerdan con lo vertido en una denuncia ciudadana. Ante ello, el elemento de policía le pide que le muestre sus documentos de identidad, a la vez que realiza una inspección ocular a su persona y dentro del vehículo. Tras dicha inspección el policía percibe dentro del vehículo un paquete que le parece sospechoso, por lo cual le pide a la persona descender del vehículo y mostrarle dicho paquete. Ante ello, el particular se muestra nervioso y se opone a dicha revisión. En este momento, de acuerdo con lo que se ha estudiado, se posibilita al policía a realizar un Control Provisional debido a que la persona exterioriza un comportamiento inusual, conductas evasivas o desafiantes frente a los agentes de policía. Retomando el ejemplo, en ese momento aunque no existen las condiciones fácticas, las condiciones circunstanciales justifican su realización debido a que el sujeto exterioriza acciones que objetivamente dan lugar a considerar que se pretende ocultar la realización de un delito. A la vez que se autoriza al policía a realizar dicho control, se le permite también, argumentando un comportamiento desafiante que le permite pensar que pretende ocultar la comisión de un delito, echar mano del uso de la fuerza. Al llegar hasta ese punto cabría preguntarse, qué pasaría si el comportamiento evasivo de la persona se debía a que en ese paquete transportaba cosas de uso personal que le hacían sentir pudor, o quizá el contenido del paquete era valioso y el particular temía que pudiera ser despojado

de sus pertenencias por el policía (los periódicos muestran que eso pasa a menudo).

El ejemplo anterior es muestra clara de que los policías pueden realizar una valoración subjetiva de las causas que pueden accionar un Control Provisional Preventivo. Por último, tiene lugar cuestionarse cuál sería la consecuencia para el policía si en el ejercicio del Control realizado en el ejemplo se hubieran violentado los derechos fundamentales del particular, qué autoridad sería la responsable, y cuál sería el medio de reparación.

Por todo lo anterior es pertinente que contar con un instrumento que regule la figura del Control Provisional Preventivo. Ante esa situación, es pertinente contar con un manual o de un protocolo de actuación que contemple de manera específica la figura del Control Provisional Preventivo, sus limitaciones y alcances. Las consideraciones que se deben tomar en cuenta son:

A. Ejes Rectores:

a. Respeto a los derechos humanos.

Es patente la obligación de todos los Estados de Respetar y garantizar los derechos humanos en su legislación interior. Así mismo, otro deber de no menos importancia es la de armonizar la legislación interna al Derecho internacional de los Derechos humanos, ya que a raíz del reconocimiento de la jurisdicción contenciosa de las autoridades regionales en materia de derechos humanos, las normas de protección de derechos humanos no son normas programáticas, sino constituyen normas de aplicación directa en el derecho interno y sus autoridades.⁶⁰

En ese sentido, la legislación mexicana debe atender los estándares de protección a derechos humanos establecidos en la Constitución, pero además debe cumplir con sus obligaciones convencionales, ya sea universal o regional,

⁶⁰ Un estudio breve pero conciso del tema se puede consultar en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, y Pelayo Môller, Carlos María, *Las obligaciones generales de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. (Deber de respeto, garantía y adecuación de derecho interno)*, Colección Estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos: miradas complementarias desde la academia, Tomo 7, México, UNAM-CNDH, 2017, pp. 1-6.

de no solo reconocer y garantizar el derecho humano, debe además promover esa garantía para lograr su efectividad.⁶¹

b. Mantenimiento del espacio público.

Si bien es cierto que la conservación del espacio y el orden público han sido una de las prioridades de las autoridades públicas en nuestro país, al día de hoy día la protección no tendría ningún sentido si sus objetivos no se volcaran a garantizar el pleno disfrute de los derechos ciudadanos en dichos espacios.⁶²

Cabe resaltar que el espacio público sirve además como escenario de la interacción social cotidiana, utilizado como soporte para sus actividades y, que por su importancia, debe ser regulado para garantizar su accesibilidad a todos los habitantes y satisfacer las necesidades colectivas y rehacer el tejido social a partir de la reconocimiento del espacio público como un medio necesario para cumplir con la función de seguridad pública en beneficio de los habitantes.

Por esa razón, la justificación primordial de la función de seguridad pública debe ser el mantenimiento del espacio y del orden público con el objeto de permitir que toda persona pueda desarrollar libremente su proyecto de vida, así como de disfrutar de las prerrogativas que le son inherentes.⁶³

c. Clara delimitación de funciones en materia de seguridad pública.

En materia de seguridad pública existen diversas funciones llevadas a cabo tanto por las instituciones encargadas propiamente de la seguridad pública como por aquellas autoridades encargadas de la persecución de los delitos.

Por esa razón, es necesario delimitar las tareas que deben realizar en cumplimiento de sus funciones específicas, ya que, como se mencionó anteriormente, en materia de prevención del delito debe primar el respeto a los

⁶¹*Ibidem*, pp. 21-36.

⁶² Porte Petit González, Alejandro, "Policía en México. 75 años de su implementación", en García Ramírez Sergio e islas de González Mariscal, Olga (coords.), *Evolución del sistema penal en México. Tres cuartos de siglo*, Colección Nuevo Sistema, México, IJ-UNAM- INACIPE, 2018, pp. 162-177.

⁶³*Ibidem*, en especial revisar pp. 161-165.

derechos fundamentales, y aunque se admita el ejercicio de actos de molestia por parte de las autoridades competentes, estas deben estar plenamente fundamentadas en una norma y ser proporcionales al acto de restricción temporal.

d. Prohibición de actos de gobierno, en su lugar los actos serán impugnables en la vía administrativa o judicial correspondiente.

Una de las consecuencias que acarrea la inexistencia de un fundamento legal para los actos de autoridad, es que estos puedan ser ejercitados de manera arbitraria, pero además carecen también de medios de reparación del daño.

Ante esa situación, se debe establecer en una norma jurídica tanto el acto de autoridad como la naturaleza del mismo. Con lo anterior se estará en posibilidad de identificar la autoridad responsable y la autoridad ante la cual se deberán impugnar dichos actos en caso ejercitarse de forma irregular.

e. Respeto al principio de legalidad y al Estado de Derecho.

La certidumbre es uno de los pilares del principio de seguridad jurídica, ello no solo impone la obligación de que todos los actos deben estar contemplados en un ordenamiento jurídico, sino que a raíz del reconocimiento que se ha hecho de los derechos fundamentales, las autoridades deben legitimar su actuación respetando y garantizando los atributos inherentes a toda persona. Por esa razón es menester que la función de seguridad pública se ejercite de manera racional, congruente, oportuna y proporcional, con pleno respeto a los derechos humanos, y siempre manteniéndose dentro de los límites y alcances que se marcan en las disposiciones legales sustantivas y adjetivas.

B. Bases:

a. Establecer el fundamento constitucional del Control Provisional Preventivo. b. Asentar dentro de qué función se encuentra y cuál es su naturaleza.

c. Señalar quién es la autoridad encargada de realizar el Control Provisional Preventivo.

d. Esclarecer cuál es el objeto del Control Provisional Preventivo.

e. Asentar quienes podrán ser sujetos de los dichos controles. Determinar cuál es la relación con los derechos humanos: qué derechos humanos protege y cuáles limita o restringe.

f. Establecer las garantías para la reparación del daño en caso de violación a derechos humanos y actos ilegales.

g. Señalar el procedimiento a realizarse cuando se lleve a cabo un Control Provisional Preventivo.

C. Disposiciones Generales

Además de los ejes rectores y de las bases propuestas, se deben contemplar disposiciones generales de las cuales emanen las directrices que marquen la pauta a los Controles Provisionales Preventivos. Se proponen los siguientes:

- Derechos humanos;
- Perspectiva de género y no discriminación;
- Derechos y obligaciones de las y los Integrantes de las corporaciones policiales.
- Ética y doctrina policial;
- Responsabilidades jurídicas sobre la función policial.
- Actuación policial, en caso de persecución del delito y en materia de prevención.

REFERENCIAS CONSULTADAS

Bibliografía:

ARRIOLA, Juan Federico, *La libertad, la autoridad y el poder en el pensamiento filosófico de José Ortega y Gasset*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003.

CARBONELL, Miguel, *Igualdad y libertad. Propuestas de renovación constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007.

CARBONELL, Miguel, *La libertad, Dilemas, Retos y Tensiones*, Serie: Estudios Jurídicos, Núm. 131, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-CNDH, 2008, p.2.

CARBONELL, Miguel, “Los derechos humanos de libertad de tránsito, asilo y refugio”, en Cienfuegos Salgado, David y Froto Madariaga, Germán (coords.), *Los derechos humanos en el momento actual*, Coahuila, Comisión de Derechos Humanos del Estado de Coahuila-Universidad Autónoma de Coahuila, Editora Laguna S.A. de C.V., 2012.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, Libertad Personal, Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos No 8, San José, Ministerio de Relaciones Exteriores de Dinamarca, formato electrónico disponible en, <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/4567-libertad-personal-cuadernillo-de-jurisprudencia-de-la-corte-interamericana-de-derechos-humanos-no-8>.

COSSÍO DÍAZ, José Ramón, “La fundamentación en las controversias constitucionales”, en Ferrer Mac-Gregor Poisot, Eduardo y Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo (coords.), *La ciencia del derecho procesal constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008, t. VIII.

DESPOUY, Leandro, *Los derechos humanos y los estados de excepción*, México, IIJ-UNAM, 1999, p. XIV.

DICCIONARIO DE LA REAL ACADEMIA ESPAÑOLA Pública 2001-2006, 14 de enero de 2003, p.1.

FERRER MAC-GREGOR, Eduardo, y PELAYO MÔLLER, Carlos María, *Las obligaciones generales de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. (Deber de respeto, garantía y adecuación de derecho interno)*, Colección Estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos: miradas complementarias desde la academia, Tomo 7, México, UNAM-CNDH, 2017.

FIX ZAMUDIO, Héctor, “Debido proceso legal”, en Hernández-Romo Valencia, Pablo, *Debido proceso legal, principio de legalidad y garantía de taxatividad: aproximación a la realidad penal*, México, Universidad Panamericana, 2006.

GALEANA, Patricia (coord.), *Secularización del Estado y la Sociedad*, México, Siglo XXI Editores, 2010.

GARCÍA MAYNES, Eduardo, *La libertad como derecho*, Serie Estudios Jurídicos, No. 2, México UNAM, Facultad de Derecho, 2002.

GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, “En torno a la seguridad pública. Desarrollo penal y evolución del delito”, en Peñaloza, Pedro José y Garza Salinas, Mario A. (coords.), *Los desafíos de la seguridad pública en México*, Universidad Iberoamericana, UNAM-PGR, México, 2002.

GIL RENDÓN, “El estado constitucional de derecho y los derechos fundamentales”, en Ferrer Mac-GregorPoisot, Eduardo y Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo (coords.), *La Ciencia del Derecho Procesal Constitucional. Estudios en Homenaje a HéctorFix Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008, t. XI.

GONZÁLEZ FERNÁNDEZ , José Antonio, “La Seguridad Pública en México”, en Peñaloza, Pedro José y Garza Salinas, Mario A., *Los desafíos de la seguridad pública en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas- Procuraduría General de la República, 2002.

GUERRERO YOACHAM, Cristián y GUERRERO LIRA, Cristian, *Breve historia de los Estados Unidos de América*, Santiago, Editorial Universitaria, 1990.

HERNÁNDEZ BARROS, Julio, “Aprehensión, detención y flagrancia”, en Ferrer Mac-Gregor Poisot, Eduardo et al., *Derechos humanos en la Constitución. Comentarios de jurisprudencia constitucional e interamericana*, México, SCJN-UNAM –Fundación Konrad Adenauer, 2013, t. II.

HOBBS, Thommas, El Leviatán, formato electrónico en, <http://www.uruguaypiensa.org.uy/imgnoticias/749.pdf>

MEDINA LINARES, Mayolo, *Sistema Nacional de Seguridad Pública*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, pp. 175-181. Formato electrónico en, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/131/19.pdf>

MOLOEZNİK, Marcos Pablo, *Manual de Sistemas Comparados de Policía*, México, Universidad de Guadalajara, Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades.

PÉREZ JHONSON, Raúl, “Artículo16. Actos de Molestia”, en Ferrer MacGregor Poisot, Eduardo et al., *Derechos humanos en la Constitución. Comentarios de jurisprudencia constitucional e interamericana*, México, SCJN-UNAM –Fundación Konrad Adenauer, 2013, t. II.

PORTE PETIT GONZÁLEZ, Alejandro, “Policía en México. 75 años de su implementación”, en García Ramírez Sergio e islas de González Mariscal, Olga (coords.), *Evolución del sistema penal en México. Tres cuartos de siglo, Colección Nuevo Sistema*, México, IIJ-UNAM- INACIPE, 2018.

TÓRTORA ARAVENA, Hugo, *Las limitaciones a los derechos fundamentales*, Talca, Santiago, Centro de Estudios Constitucionales de Chile ,Universidad de Talca, Estudios Constitucionales, Año 8, N° 2, 2010.

VALENCIA CARMONA, Salvador y FIX ZAMUDIO, Héctor, *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*, México, Porrúa, Octava Edición, 2014

Hemerografía:

ARBELÁEZ HERRERA, Ángela M., La Noción de Seguridad en Thomas Hobbes, *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*. Vol. 39, No. 110, Medellín, Enero-Junio de 2009.

CARBONELL, Miguel, "Sobre el nuevo artículo 16 constitucional". *Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010.

GONZÁLEZ DE COSSÍO, Francisco. "Orden público en México: del impresionismo al puntillismo jurídico". *Revista de Derecho Privado*, [S.l.], jan. 2012. ISSN 2448-7902. Disponible en: <<https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-privado/article/view/8999/11049>>. Fecha de acceso: 18 june 2017doi:<http://dx.doi.org/10.22201/ijj.24487902e.2012.2.8999>

OTAMENDI, María Alejandra, Seguridad Objetiva y Subjetiva en América Latina: aclarando la paradoja. *Revista Brasileira de Segurança Pública* 10, São Paulo, Artigos, 2016, p. 62 y ss.

VERDUGO TERMINEL, Mario Jorge, Seguridad Pública Municipal 2006-2009, p. 7., Formato electrónico en, <http://tesis.uson.mx/digital/tesis/docs/19920/Capitulo1.pdf>

Otros Documentos:

CÁMARA DE DIPUTADOS, *Declaración de Independencia de los Estados Unidos de América 1776*.

CÁMARA DE DIPUTADOS, *Declaración de los derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789*.

CONGRESOS DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE PREVENCIÓN
DEL DELITO Y JUSTICIA PENAL 1955-2015.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS,
2017.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, *Programa Nacional de
Seguridad.*

ORDEN JURÍDICO NACIONAL, *Declaración Americana de los Derechos
y Deberes del Hombre.*

UPPSALA CONFLICT DATA PROGRAM

Tesis 1a. XCII/2015, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*,
Décima Época, Libro 16, t. II, marzo de 2015, p. 1101.

Tesis 1a. XCIV/2015, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*,
Décima Época, libro 16, t. II, marzo de 2015, p. 10197.

Tesis 1a. XXVII/2016, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*,
Décima Época, libro 27, t. I, febrero de 2016, p. 669.

Tesis 2a. LXXXIX/2017, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*,
Décima época, Registro 2014446, Junio de 2017.

Tesis P/J. 40/96, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*,
Novena Época, México, t. IV, Julio de 1996, p. 5.

Tesis: V.1o.P.A.1 P, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*,
Décima Época, t. IV, agosto de 2016, p. 2518

Tesis: XXVI/2016, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. I, febrero de 2016, p. 671.

Tesis: 1a. CXXXVII/2016, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. II, abril de 2016, p. 1113.

Tesis 1a. LXXXIII/2017, *Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, julio de 2017. Pendiente de incorporar al módulo de sistematización.