



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

---

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLAN



# **LA RESPONSABILIDAD DEL APARATO POLICIAL EN MÉXICO**

**T E S I S**

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

**P R E S E N T A**

**YOLANDA MARTINEZ MARTINEZ**

**ASESOR. DR. AUGUSTO SÁNCHEZ SANDOVAL**



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.

Al Dios, Tao:

El camino, el amor, la verdad y esencia  
misma de la vida, mi razón de ser y mi  
existencia.

Al mi padre **Guadalupz** y a mi madre **Angelina**:  
Porque me enseñaron el valor de la  
responsabilidad con el ejemplo.

¡Gracias por darme la vida!

**Abuelito Félix y Papá**: Descansen en Paz ¡Los extrañaré!

Al mi esposo **Salvador**:

Porque compartimos la responsabilidad de  
cultivar el amor.

¡Gracias por tu apoyo incondicional!

¡Te Amo!

Al mi única hija, **Ayari Betzabz**:

Desde el primer momento en que te sentí palpar  
en mi vientre, fortaleces mi responsabilidad en  
cada vivencia. Agradezco tu comprensión, que  
Dios te bendiga hija mía.

Una sola sonrisa es suficiente.

¡Te Amo!

¶ mi ¶Alma Gemela, **Leoty**:

Por su apoyo incondicional un abrazo, un beso y una flor.

¶ una policia, que ha partido y a los demas que dia a dia se responsabilizan con la sociedad.

A mi Máxima Casa de Estudios:

La Universidad Nacional Autónoma de México, porque me ha brindado la oportunidad de formarme profesionalmente en la Facultad de Estudios Superiores Acatlán, y a la Universidad de Quintana Roo, Instituciones de Educación Superior donde he compartido con maestros, colegas y alumnos; para no omitir a uno solo hago extensivo este agradecimiento de manera general.

A mi tutor:

**Dr. Augusto Sánchez Sandoval**

Porque sus orientaciones me han impulsado a conocer más allá de las fronteras. Espero algún día, honrar a mi Maestro.

A mi H. Sínode, que ha dedicado su valioso tiempo para revisar este documento y enriquecerlo con sus aportaciones.

Presidente:	Dr. Guillermo González Rivera
Secretario:	Dr. Augusto Sánchez Sandoval
Primer Vocal:	Eduardo Torres Espinosa
Segundo Vocal:	Dr. Héctor Cantú Lagunas
Tercer Vocal:	Dra. Genny Mireya Baeza López
Primer Suplente:	Dra. Guadalupe Leticia García García
Segundo Suplente:	Dr. Jesús Aguilar Altamirano

**¡ Muchas Gracias a Todos !**

## CONTENIDO

### ABREVIATURAS

<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>I</b>
<b>CAPÍTULO 1. FUNDAMENTOS EN LA CONFIGURACIÓN DE RESPONSABILIDAD DEL ESTADO.....</b>	<b>1</b>
1. La evolución de la responsabilidad del Estado.....	3
1.1. Del Estado Absolutista al Estado Liberal.....	3
1.2. El Estado del Bienestar.....	16
1.3. Del Estado de Derecho al Estado Constitucional.....	23
1.3.1. Las tendencias del Estado constitucional ante la globalización.....	30
2. Concordancias y conflictos entre el derecho interno y el derecho internacional frente a la responsabilidad del Estado.....	35
2.1. Las teorías sobre la responsabilidad del Estado.....	36
2.1.1. La teoría dualista.....	36
2.1.2. Las teorías monistas.....	38
2.1.2.1. Hans Kelsen.....	39
2.2. Contrastes entre las teorías monistas y la teoría dualista.....	40
3. La responsabilidad del Estado en el marco del derecho internacional.....	42
3.1. La Supremacía Constitucional del Artículo 133 en la atribución de responsabilidad del Estado mexicano.....	43
3.2. Ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos.....	52
3.2.1. Responsabilidad del Estado mexicano por desaparición forzada: Caso Rosendo Radilla.....	65
3.3. Ante la Corte Penal Internacional.....	77
3.3.1. Compromisos internacionales suscritos por el Estado mexicano contra crímenes de lesa humanidad, genocidio, guerra y agresión.....	82
3.3.1.1. Genocidio.....	86
3.3.1.2. Lesa Humanidad.....	87
3.3.1.3. Crímenes de guerra.....	88
3.3.1.4. Agresión.....	89
3.3.2. La irresponsabilidad del Estado frente a los grupos paramilitares – policiales.....	95
Conclusiones Generales.....	114
<b>CAPÍTULO 2. LA FUNCIÓN DE SEGURIDAD PÚBLICA COMO RESPONSABILIDAD DEL ESTADO MEXICANO .....</b>	<b>117</b>

1. La evolución de la Seguridad Pública en México.....	118
1.1. El cambio de paradigma: del orden público a la seguridad pública.....	121
1.1.1. Contrastes entre las diversas connotaciones del término seguridad pública.....	124
1.2. La seguridad pública como contenido político.....	128
1.2.1. Las repercusiones de la seguridad mundial en las decisiones gubernamentales.....	132
1.2.2. El Derecho como instrumento para dirigir las políticas de seguridad.....	140
1.3. La política de seguridad pública: objetivos y estrategias en el Plan Nacional de Desarrollo.....	142
2. La naturaleza jurídica de la seguridad pública.....	154
2.1. La metamorfosis del Artículo 21 Constitucional.....	155
2.1.1. El contenido de las reformas al sistema penal y su repercusión en la seguridad pública.....	158
2.1.1.1. Artículo 16 constitucional.....	159
2.1.1.2. Artículo 17 constitucional.....	162
2.1.1.3. Artículo 18 constitucional.....	163
2.1.1.4. Artículo 19 constitucional.....	164
2.1.1.5. Artículo 20 constitucional.....	165
2.1.1.6. Artículo 22 constitucional.....	173
2.1.1.7. Artículos 73, 115 y 123 constitucionales.....	174
2.1.1.8. El impacto de las reformas en la seguridad pública.....	176
2.2. La función, los fines y principios declarados de la seguridad pública.....	183
2.2.1. La función real o latente: el control social punitivo en la coexistencia de la seguridad pública y el sistema penal.....	190
2.3. El Sistema Nacional de Seguridad Pública.....	195
2.3.1. Nuevas formas de organización y estructura.....	197
2.3.2. De la coordinación a la integración.....	206
2.3.3. Obligaciones y responsabilidad policial ante el SNSP.....	211
2.3.4. Una constante: la participación de las fuerzas armadas en la seguridad pública.....	214
2.4. La seguridad y la participación ciudadana.....	218
2.4.1. El Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Legalidad y la Justicia.....	233
3. La seguridad pública en México forma parte de un proyecto hegemónico.....	238
3.1. La influencia del proyecto hegemónico en las políticas de seguridad y su repercusión en la utilización del sistema penal como prima ratio.....	244

Conclusiones Generales.....	250
<b>CAPÍTULO 3. EL APARATO POLICIAL COMO MEDIO PARA SALVAGUARDAR LA SEGURIDAD PÚBLICA Y COMO INSTRUMENTO DE PODER DEL ESTADO.....</b>	<b>253</b>
1. El poder del Estado en la seguridad pública a través del aparato policial.....	254
2. La inseguridad pública en México.....	269
3. La respuesta del Estado.....	284
4. La violencia policial.....	288
4.1. Factores que intervienen en la violencia policial.....	297
4.2. Los derechos humanos como límite frente al abuso policial. ....	305
4.2.1. Instrumentos internacionales que proscriben el abuso policial.....	318
4.3. Principales violaciones por arbitrariedad policial... ..	346
4.3.1. Represión en Guadalajara: globalifóbicos.....	349
4.3.2. El aparato policial en el caso Atenco.....	358
4.3.2.1. La violencia del aparato policial en el caso Atenco.....	364
4.3.2.2. Posturas de Organismos No Gubernamentales ante el caso Atenco.....	367
4.3.2.3. La participación de los mass media en el caso Atenco.....	372
4.3.2.4. La ideología de la Suprema Corte de Justicia sobre la responsabilidad en el caso Atenco.....	374
5. El abuso de poder del aparato policial en la detención.....	386
5.1. Modalidades funcionales de seguridad en la restricción de la libertad.....	398
5.2. La licitud en la privación de la libertad .....	400
5.2.1. Contrastes entre orden de aprehensión y comparecencia .....	408
5.2.2. La detención por delito.....	412
5.2.3. La detención por falta administrativa .....	415
5.3. El uso de la fuerza y las armas en la actividad policial.....	425
Conclusiones Generales.....	429
<b>CAPÍTULO 4. LA RESPONSABILIDAD DEL APARATO POLICIAL EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO....</b>	<b>433</b>
1. Un acercamiento a la noción de aparato de Estado.....	435
1.1. Visión crítica a los modelos policiales tradicionales.....	442
1.2. La configuración del aparato policial.....	444
1.3. El modelo de mando único policial en México.....	448



2. Un acercamiento a la noción de responsabilidad.....	470
2.1. Responsabilidad política.....	474
2.2. Responsabilidad ética.....	475
2.3. Responsabilidad social.....	477
2.4. Responsabilidad jurídica.....	478
2.4.1. Un esquema básico para la atribución de responsabilidad jurídica.....	480
3. La responsabilidad de la institución policial como entidad pública y como órgano de poder del Estado.....	486
3.1. La excepción de responsabilidad penal del aparato policial.....	488
4. La responsabilidad del Estado por el daño patrimonial.....	495
5. La responsabilidad de los funcionarios públicos: el juicio político y el juicio de procedencia (desafuero).....	500
6. La responsabilidad penal individual.....	505
6.1. La responsabilidad de los operadores del aparato policial.....	510
6.2. El procedimiento de responsabilidad penal.....	517
7. La responsabilidad administrativa.....	524
7.1. El procedimiento de responsabilidad administrativa.....	528
8. La responsabilidad disciplinaria.....	533
8.1. El procedimiento disciplinario.....	534
Conclusiones Generales.....	543
<b>REFLEXIÓN FINAL EN TORNO A LA RESPONSABILIDAD SOCIAL DEL APARATO POLICIAL EN LA DEMOCRACIA: LA TRANSPARENCIA EN LA GESTIÓN POLICIAL COMO BASE DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS A LOS CIUDADANOS.....</b>	<b>551</b>
<b>Propuestas.....</b>	<b>569</b>
<b>Fuentes de Consulta</b>	
➤ <b>Bibliográficas.....</b>	<b>573</b>
➤ <b>Hemerográficas.....</b>	<b>579</b>
➤ <b>Artículos en Internet.....</b>	<b>585</b>
➤ <b>Legislación Internacional.....</b>	<b>594</b>
➤ <b>Casos.....</b>	<b>596</b>
➤ <b>legislación Nacional.....</b>	<b>597</b>
➤ <b>Jurisprudencias.....</b>	<b>598</b>
➤ <b>Diccionarios.....</b>	<b>599</b>

## ABREVIATURAS

Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad	ANSJL
Agencia de Seguridad Estatal	ASE
Aparatos Ideológicos del Estado	AIE
Centro de Investigación y Seguridad Nacional	CISEN
Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley	CCFEHCL
Código de Ética de los Servidores Públicos del Gobierno del Estado de Tabasco,	CESPT
Código de Ética Judicial para la Impartición de Justicia en el Estado de Tlaxcala,	CEJJET
Código de Procedimientos Penales del Distrito Federal	CPPDF
Código Federal de Procedimientos Penales.	CFPP
Código Penal del Distrito Federal	CPDF
Código Penal Federal.	CPF
Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal	CDHDF
Comisión Interamericana de Derechos Humanos	CIDH
Comisión Nacional de Derechos Humanos	CNDH
Conjunto de Principios para la Protección de todas las Personas Sometidas a cualquier forma de Detención o Prisión	CPPPSDP
Consejo Nacional de Población	CONAPO
Consejo Nacional de Seguridad Pública	CNSP
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	CPEUM
Convención Americana sobre Derechos Humanos	CADH
Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes	CTPCID
Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura	CIPST
Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas	CIDFP
Corte Internacional de Justicia	CIJ
Corte Penal Internacional	CPI

Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre	DADDH
Declaración de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial	DNUEDR
Declaración sobre la Protección de todas las personas Contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes	DPCTTPCID
Declaración sobre la Protección de todas las personas contra las Desapariciones Forzadas	DPDF
Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso de Poder	DPFJVDAP
Declaración Universal de los Derechos Humanos	DUDH
Diario Oficial de la Federación	DOF
Federación Nacional de Municipios de México	FENAMM
Fondo de Aportaciones para el fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal	FORTAMUN
Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal	FASP
Frente de Pueblos en Defensa de la Tierra	FPDT
General Agreement of tariffs and trade (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio)	GATT
Instituto Ciudadano de Estudios sobre Inseguridad	ICESI
Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal	LCCDF
Ley de Disciplina del Ejército y Armadas Nacionales	LDEAN
Ley de la Policía Federal	LPF
Ley de Seguridad Nacional	LSN
Ley de Seguridad Publica del Distrito Federal	LSPDF
Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado	LRPE
Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos	LFRASP
Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos	LFRSP
Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública	LGSNSP
Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública	LGEBCSNSP

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	LOAPF
Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación	LOPJ
Manual de Organización General de la Secretaría de Seguridad Pública.	MOGSSP
Organización de Estados Americanos	OEA
Organización de las Naciones Unidas	ONU
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	PIDCP
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	PIDESC
Plan Nacional de Desarrollo	PND
Policía Federal Preventiva	PFP
Primer Encuesta Nacional sobre Inseguridad Pública	ENSI-1
Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley	PBEFAFFEHL
Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos relativo a la abolición de la pena de muerte	PCADH
Reglamento de la Ley de la Policía Federal	RLPF
Reglamento General de deberes Militares	RGDM
Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública.	RISSP
Secretaría de Seguridad Pública	SSP
Sistema Nacional de Seguridad Pública	SNSP
Subsidio para la Seguridad Pública de los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal	SUBSEMUN
Suprema Corte de Justicia de la Nación	SCJN
Tratado de Libre Comercio de América del Norte	TLCAN

## **INTRODUCCIÓN**

Durante los últimos quince años la seguridad pública en México, se ha convertido en un tópico selecto de la agenda social y política. El contenido de la inseguridad no obtiene respuesta gubernamental efectiva para reducir los altos índices delictivos ocasionados principalmente por la delincuencia común que lacera profundamente a la sociedad e impacta en la indiferenciada percepción de inseguridad que se manifiesta en el diario cotidiano.

Existen otras prioridades diferentes a la prevención de la violencia y el delito, ajustarse a la dinámica de seguridad transnacional encaminada a la protección de un sistema de producción neoliberal y con ello incursionar en el mundo global para combatir a la delincuencia organizada.

El estado de la cuestión desde la perspectiva de una reforma policial democrática en México, se centra en la búsqueda de una responsabilidad perdida. El abuso y la arbitrariedad del aparato policial, representan hoy en día, una serie de reflexiones en torno a su relación con la seguridad ciudadana y el respeto a sus derechos fundamentales.

Políticamente se mantienen relegadas las áreas de oportunidad, coyunturales y de investigación, relacionadas con la construcción de propuestas o alternativas de acercamiento y confianza entre la institución policial y la sociedad por medio de diagnósticos sobre la realidad social, económica y cultural de cada entorno para detectar los factores generadores, precursores, detonadores, de riesgo y contención que contribuyan a prevenir la violencia.

A la relación policía sociedad, gubernamentalmente se le asigna un trato rudimentario, aún cuando son muchas voces que exigen el cumplimiento de una demanda que mejore las condiciones de seguridad y la calidad de vida.

El alto índice de desempleo, la pobreza y la calidad educativa, son los principales indicadores que evidencian la crisis económica que deviene en los conflictos sociales;

frente a ellos, la prima ratio del Estado se concentra en la ideología del enemigo interno, el ciudadano que rompa con el pacto social y trasgreda la ley, se le tratará como a un criminal; y por lo tanto, se hace uso de un mecanismo de represión formal por excelencia, el aparato policial.

El uso político del aparato policial, dificulta que se responsabilice socialmente y cumpla con sus obligaciones sin menoscabar los derechos de los ciudadanos, debido a su compleja estructura y organización administrativa – penal – militar. Jurídicamente existen mecanismos penales, administrativos y disciplinarios, difusos y selectivos, que encubren la atribución de responsabilidad de manera simbólica porque sólo se sanciona el actuar individual que sea perfectamente identificable y solidariamente se responsabiliza al Estado por medio de la reparación del daño.

A nivel internacional es loable el pronunciamiento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos a favor de la responsabilidad del Estado mexicano durante el periodo denominado de la guerra sucia para erradicar los movimientos sociales y en contra de la participación militar en asuntos de seguridad interior. Pese a ello, el gobierno mexicano opta por integrarlos en un modelo de mando único policial. Poco a poco se van delineando los mecanismos internacionales como el de la Corte Penal Internacional para responsabilizar al Estado por delitos de lesa humanidad, guerra, genocidio y agresión. No obstante, el proceso es extenso, se tienen que agotar todos los recursos internos para acceder a la competencia internacional a fin de que emita sus recomendaciones, que pueden o no, ser aceptadas por el Estado mexicano, después de un procedimiento de larga duración.

Mientras tanto, el escenario de inseguridad padece un síntoma constante que se ha recrudecido por la interacción de factores detonadores de violencia generalizada durante el último sexenio. Principalmente por la serie de ejecuciones que azotan el norte del país, pero que tanto el sur, como el este y el oeste, se encuentran en situación de vulnerabilidad, no exentos de riesgos, peligros y daños que ha dejado innumerables víctimas, principalmente inocentes civiles que quedan atrapados en la guerra a dos fuegos,

entre la delincuencia organizada y el aparato policial; sin que hasta este momento se tenga conocimiento de los responsables de dichos crímenes.

De esta manera, el aparato policial en México, se encuentra al margen de una función democrática de seguridad ciudadana, únicamente resalta su utilización como instrumento de control esencialmente político, de combate frontal contra la delincuencia organizada sobre la base de un sistema de prácticas informales a cambio de ciertos grados de autonomía y poder discrecional como fuentes generadoras de corrupción, impunidad y complicidad, por la ausencia de una verdadera voluntad política para que el aparato policial asuma su responsabilidad dentro de una gestión policial democrática transparente.

La justificación de esta investigación, se sustenta en la ineficacia e ineficiencia del aparato policial. La primera respecto del incumplimiento de sus fines que se vinculan con la inseguridad ciudadana ante el incremento de los delitos y su incapacidad para solucionar los conflictos sociales, lo que ocasiona una grave crisis de legalidad y gobernabilidad que retarda el proceso de reforma democrática con base a un modelo de policía de seguridad ciudadana. La segunda se identifica con la improductividad, es decir, por las funciones arbitrarias que realiza bajo el discurso de ser el depositario de la violencia legítima a través de la coacción física y el uso de la fuerza y las armas de fuego, sin respetar los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honestidad y respeto a los derechos fundamentales de los ciudadanos en una dimensión substancial de igualdad ante la ley, porque se adolece de mecanismos de información, control y supervisión social de la actividad policial, no obstante que se trata de una institución de carácter civil. Evidentemente, la falta de profesionalización y sensibilización conlleva a la irresponsabilidad social y jurídica del aparato policial, cuando en su entramado se incluye la participación militar

Esta reflexión, permite identificar, la indeterminación conceptual respecto de la responsabilidad del aparato policial. El formalismo jurídico equipara a la responsabilidad, como una forma de sanción o castigo, más no en clave democrática, consistente en la obligación de cumplir con sus atribuciones para proteger como *prima ratio* a los

ciudadanos, que sólo se consigue, a través del desarrollo integral de una cultura de la legalidad, seguridad humana y política pública económicamente sustentable para mejorar las condiciones de bienestar social y la calidad de vida de los mexicanos a fin de reducir la pobreza, el desempleo y los altos índices de violencia.

Una institución policial democrática que ofrece un servicio de protección a la sociedad, sujeta su actividad a los límites – garantías de los ciudadanos, supervisa las experiencias de sus operadores policiales, previamente establece las reglas para aplicar de manera clara y precisa la responsabilidad a las que pueden ser acreedores quienes infrinjan su deber en el ejercicio de sus funciones.

Bajo esta tesitura, la presente investigación tiene como objetivo analizar la responsabilidad del aparato policial desde una vertiente crítica, vinculada con las acciones que realiza a través de sus operadores policiales y sus implicaciones en una dimensión substancial democrática, dentro de la legalidad, en un marco estricto de respeto a los derechos fundamentales.

Para lo cual, se establecen los siguientes objetivos particulares:

1. Analizar los fundamentos básicos en la configuración de responsabilidad del Estado y sus implicaciones en los ámbitos nacional e internacional.
2. Examinar las obligaciones del Estado mexicano en materia de seguridad pública.
3. Vincular la inseguridad pública con la violencia y el abuso de poder del aparato policial.
4. Analizar los mecanismos normativos del sistema jurídico mexicano a través de los cuales se puede exigir la responsabilidad como sanción a los operadores policiales, al Estado y al aparato policial como persona jurídica

Se parte de las siguientes hipótesis: se carecen de mecanismos de control eficaces para responsabilizar al aparato policial en la seguridad de los ciudadanos. El Estado mexicano encubre la identidad de sus policías en el ejercicio abusivo del poder. No existen mecanismos de responsabilidad de aparatos policiales informales.



Motivo por el cual, se plantean las siguientes preguntas generales: Cuál es el referente para determinar la responsabilidad internacional del Estado y sus operadores policiales. Y cuáles son los mecanismos normativos del sistema jurídico mexicano a través de los cuales se puede exigir la responsabilidad como sanción a los operadores policiales, al Estado y al aparato policial como persona jurídica.

El aspecto metodológico que se aplica es dinámico y reflexivo, inductivo, deductivo, comparativo y crítico. El fundamento teórico de la responsabilidad del Aparato Policial que se desarrolla en esta investigación, transversal y básicamente, sostiene un acercamiento a la teoría del Estado Constitucional en la que converge la teoría garantista de Luigi Ferrajoli y sus postulados sobre los derechos fundamentales. La aportación de Kai Ambos sobre derechos humanos y derecho penal internacional que se concentra en los crímenes de los poderosos y la macrocriminalidad. Las teorías del control social de Augusto Sánchez Sandoval y Alicia González Vidaurri, respecto de la seguridad pública en la sociedad del riesgo; así como a Roberto Bergalli, sobre las instancias que integran el sistema de control punitivo, con especial énfasis en el modelo de aparato policial de Amadeu Recasens i Brunet. Se presentan las críticas de Eugenio Raúl Zaffaroni y Alessandro Baratta a la doctrina del Enemigo del derecho penal de Gunter Jackobs. Sobre el contenido político de la seguridad pública, se retoman las aportaciones de Massimo Pavarini, Arturo Yañez Romero y Luis González Placencia. Se presenta el modelo de responsabilidad de Pablo Larrañaga. La aportación de la responsabilidad de las personas jurídicas y la administrativización del derecho penal de Laura Zúñiga Rodríguez. Las aportaciones de Robert O. Vanerik sobre rendición de cuentas de la policía para la reflexión final de la responsabilidad social del aparato policial.

En el primer capítulo se describe la evolución de la responsabilidad del Estado del Estado absolutista al Estado Constitucional y sus tendencias actuales ante la globalización; así como los fundamentos básicos en la configuración de responsabilidad del Estado y sus implicaciones en los ámbitos nacional e internacional.

El segundo capítulo establece la función de la seguridad pública como responsabilidad del Estado mexicano, sus transformaciones, principios, fines declarados y funciones latentes bajo los que se rige el aparato policial en la estructura y organización del Sistema Nacional de Seguridad Pública, facultades y obligaciones en la legislación, la instrumentación y ejecución de las políticas de seguridad, y su vinculación con el sistema penal en la seguridad y participación ciudadana, así como la influencia de políticas transnacionales de seguridad.

El tercer capítulo examina la inseguridad, la violencia y el abuso de poder del aparato policial frente a la criminalidad y los conflictos sociales analizando los casos de Guadalajara y Atenco; a partir de los límites a los que su actuar se analiza a los derechos humanos en la ejecución de la coacción física durante la detención; se resalta la arbitrariedad, la ineficacia e ineficiencia de las prácticas policiales y el abuso en el ejercicio de sus atribuciones para hacer frente a la inseguridad; con lo cual, se muestra la necesidad de planificar e implementar una gestión policial de carácter democrático.

El cuarto capítulo analiza las nociones de aparato de Estado y responsabilidad política, ética, jurídica y social; se presenta un esquema básico para la atribución de responsabilidad jurídica en dos vertientes: institucional como aparato de Estado o persona jurídica e individual por las acciones de los operadores policiales, y sus alcances en los ámbitos penal, administrativo y disciplinario.

Por último se presenta una reflexión final en torno a la responsabilidad social del aparato policial en la democracia vinculada con la transparencia en la gestión policial como base de la rendición de cuentas a los ciudadanos sobre la labor policial en dos direcciones básicas, la legalidad y la transversalidad de los derechos fundamentales como atención prioritaria a los ciudadanos en la función de seguridad que brinda el aparato policial en su conjunto.

Sólo cuando un aparato policial como ente jurídico, institucionaliza adecuadamente el control, la evaluación y el manejo de las consecuencias respecto del comportamiento

diario de cada uno de sus integrantes, opera en armonía con la democracia. Lo que permite delinear las expectativas contenidas en el mandato de la institución en su conjunto y la de sus miembros como individuos. Promueve la gestión policial para mantener una capacidad efectiva de investigación interna sobre la conducta y disciplina de los agentes policiales con la finalidad de tener un control legítimo sobre la actividad policial, por medio de la admisión, procesamiento, disposición y revisión de la información y quejas que se generan en la labor policial.

Porque la policía en una democracia es un órgano civil y profesional del Estado, responsable de hacer cumplir la ley de manera imparcial y en estricto respeto de los derechos humanos, sujeta a control, obligada a rendir cuentas y capaz de fomentar una convivencia democrática.

## CAPÍTULO 1. FUNDAMENTOS EN LA CONFIGURACIÓN DE RESPONSABILIDAD DEL ESTADO

*“Siempre que exista un hecho que lesione a una persona o que ese hecho ha sido cometido por un agente del Estado, con los medios que le da el Estado, aún cuando sea excediendo su función, obliga la responsabilidad del Estado, por dos razones principales: la primera porque lo ha ejecutado valiéndose de los medios que le da el Estado, y la segunda porque el Estado debe ser cuidadoso y diligente en la elección de sus representantes. Lo que decimos respecto del Estado lo aplicamos también a todas las personas jurídicas, se trata de una regla general, cuya interpretación aislada debe verificarse de acuerdo con las circunstancias particulares de cada caso que se analice”.*

Rodolfo Bullrich.<sup>1</sup>

El desarrollo de las democracias contemporáneas requiere del análisis de la responsabilidad de los Estados, de las consecuencias de la actuación de sus instituciones, por lo cual, se parte de un enfoque sobre el concepto de aparato policial, su vinculación con el Estado en la seguridad interior (pública–ciudadana), y con los demás Estados entre sí, desde una perspectiva de seguridad global. De tal manera que permitirá determinar al servicio de qué política ideológica se encuentra, vislumbrar los intereses económicos y/o de dominación que motivan la actividad policial en la seguridad interna (pública – ciudadana) y externa (mundial – global). Para lo cual, en este apartado se abordan los fundamentos que configuran la responsabilidad del Estado, tanto en el ámbito nacional como internacional.

La premisa básica en la responsabilidad del aparato policial, lo constituye, su instauración que data desde 1789, se toma como referencia la revolución francesa; es decir, a partir de la conformación del Estado y sus instituciones para mantener el control estatal. A partir de ese momento histórico y teniendo en cuenta las peculiaridades de cada país, el aparato

---

1 Bullrich, Rodolfo, *La Responsabilidad del Estado*, Buenos Aires, Jesús Méndez, 1920, p. 259.

policial se reajustará a las distintas fases económicas, sociales y políticas dentro del mundo global.<sup>2</sup>

En el ámbito internacional, la soberanía es la piedra angular de los Estados modernos<sup>3</sup> para la construcción de la comunidad mundial de la que derivan una serie de principios como “La no intervención en los asuntos internos de los estados; la igualdad soberana de los estados; la soberanía permanente de los estados sobre sus recursos naturales y la autodeterminación de los pueblos.”<sup>4</sup>

Constituyen una fuente de análisis imprescindible para acercarse a la identificación de la responsabilidad Estatal en el sentido de atribuir las consecuencias, políticas y jurídicas en los ámbitos nacionales e internacional, particularmente por ser parte de la comunidad civil internacional,<sup>5</sup> la que ha puesto en la mesa de discusión los temas tendientes a limitar la discrecionalidad del Estado: derechos fundamentales, transparencia y rendición de cuentas, entre otros; es decir, el fundamento esencial de la responsabilidad del Estado, es que “debe responder por las consecuencias dañosas de su accionar, como consecuencia de la aplicación de los principios del Estado de Derecho”,<sup>6</sup> debido a que el ciudadano no se encuentra sometido al poder del Estado, sino en una relación de igualdad, y a juicio de

---

2 Recasens i Brunet, Amadeu, *Policía y control social: Problemas de construcción y definición jurídica y social*, Tesis Doctoral, Universidad Autónoma de Barcelona, España, 1992, inédita, p. 251, paráfrasis. Entre otras obras que se mencionarán en cada uno de los apartados correspondientes. Las perspectivas sobre el aparato policial que ofrece el autor, se concretan en los orígenes históricos de la policía sólo pueden ser comprendidos si se la sitúa en el centro de toda lucha por la dirección del Estado: El aparato policial es el fruto de un proceso histórico donde el control de los aparatos ideológicos y represivos del Estado, permite a las clases o grupos dominantes conservar el poder del / en el Estado. La policía se ubicada dentro del aparato represivo del Estado. Sus características de jerarquía, unidad y publicidad, la hacen especialmente controlable desde el poder en esta dinámica de confrontación. Lo que distinguirá a una policía de otra no será su estructura institucional o funcional, sino su posición y utilización dentro del aparato represivo del Estado.

3 Treviño Ríos, Oscar, “Estado y soberanía como hechos ante el derecho internacional”, en *Un homenaje a Don César Sepúlveda, escritos jurídicos*, México, UNAM, 1995, pp. 389 – 466, paráfrasis.

4 Becerra Ramírez, Manuel, *Panorama del derecho mexicano. Derecho Internacional Público*, México, UNAM – McGRAW-HILL, 1997, pp. 4 – 5. Artículo 2 de la Carta de Naciones Unidas. Resolución 2,625 (XXV), de fecha 24 de octubre de 1970, adoptada por la Asamblea General: Declaración Relativa a los Principios de Derecho Internacional Referentes a las Relaciones de Amistad y a la Cooperación entre los Estados de Conformidad con la Carta de Naciones Unidas.

5 El concierto de la comunidad internacional se integra con las voces de organismos multinacionales (ONU, Corte Penal Internacional) y organizaciones civiles internacionales (Human Rights Watch).

6 Marienhoff, Miguel, *Tratado de Derecho Administrativo*, t. IV, Buenos Aires, Abeledo – Perrot, 1972, p. 696. La responsabilidad del Estado se encuentra vinculada a la forma de gobierno, independientemente se trate de una monarquía, aristocracia y/o democracia, elegida por cada Estado nacional y para su funcionamiento.

Aberastury, “la ignorancia y el menosprecio de los derechos del hombre son las únicas causas de las desgracias públicas y de la corrupción de los gobiernos.”<sup>7</sup>

En la sociedad global, la definición inicial de los rasgos que caracterizan la soberanía del Estado, se están reconfigurando. Por lo cual, es importante en este ejercicio de investigación, analizar hasta qué extremo se debilitan o fortalecen los principios fundamentales de responsabilidad del Estado, al interior y al exterior.

Es necesario subrayar que al abordar la responsabilidad del Estado, se presenta el problema de distinguir entre la responsabilidad del ente político-jurídico Estado y la de sus operadores; por ejemplo, la problemática de la responsabilidad en el ámbito policial, entre la Policía (aparato estatal o institución) y el policía (operador y/o ejecutor).

## **1. La evolución de la responsabilidad del Estado**

El tema de la responsabilidad del Estado, se aborda a partir de la irresponsabilidad absoluta del mismo; se trata de un asunto que va más allá del marco jurídico nacional, actualmente también es un tema de interés internacional.

Para conocer la configuración de la responsabilidad del aparato policial, es importante conocer sus orígenes, características esenciales y su noción vinculada al Estado, que a juicio de Skinner, “el indicio más certero de que una sociedad ha entrado en posesión firme de un nuevo concepto, es que desarrolle un nuevo vocabulario, en función del cual, se podrá entonces articular y debatir públicamente el concepto en cuestión.”<sup>8</sup>

Esto no significa que la responsabilidad del aparato policial, se sustente únicamente en la configuración del Estado como único indicador, sino en la expresión y utilización que realizan las élites políticas sobre el tema en cuestión a fin de sentar las bases de esta investigación.

---

7 Aberastury, Pedro, “*Principios de la responsabilidad del Estado*”, en *Responsabilidad del Estado*, Buenos Aires, Lexis Nexis Abeledo – Perrot, 2007, p. 1. Preámbulo de la Constitución Francesa de 1971.

8 Véase Skinner, Quentin, *The foundations of modern political thought*, 2 Vols., Cambridge, Cambridge University Press, 1978, p. 352. Citado por Darío Melossi, *El Estado del Control Social. Un concepto sociológico de los conceptos de Estado y control social en la conformación de las democracias*, México, Siglo XXI, 1992, p. 23.

## 1.1. Del Estado Absolutista al Estado Liberal

Como antecedente histórico, en tiempos de la república romana, si bien se reconocían ciertos derechos frente al Estado, “el principio básico era que todo abuso que generaba responsabilidad debía imputarse al funcionario dado que constituía una extralimitación de su mandato.”<sup>9</sup>

Para Darío Melossi, a partir de la obra de Maquiavelo, el Príncipe, se puede encontrar el origen del concepto moderno de Estado, apoyado en un ambiente de responsabilidad moral en el que explicó la fría visión que tenía en cuanto a la naturaleza del hombre y respecto de la relación de éste con su príncipe, sobre la cuestión de saber si vale más ser temido que amado.<sup>10</sup>

Respondo que convendría ser una y otra cosa conjuntamente, pero que, dada la dificultad de este juego simultáneo, y la necesidad de carecer de uno o de otro de ambos beneficios, el partido más seguro es ser temido antes que amado....Los hombres se atreven más a ofender al que se hace amar que al que se hace temer, porque el afecto no se retiene por el mero vínculo de la gratitud, que, en atención a la perversidad ingénita de nuestra condición, toda ocasión de interés personal llega a romper, al paso que el miedo a la autoridad política se mantiene siempre con el miedo al castigo inmediato, que no abandona nunca a los hombres.<sup>11</sup>

La idea de Maquiavelo sobre el arte de gobernar la sustenta en la vocación del príncipe y la realización de su labor que residía en la virtud; es decir, la habilidad para ejercer su oficio. Su *virtù* lo hace príncipe; sin embargo, a juicio de Claudia Hilb:

---

9 Véase Bouche, Leclercq, Manuel, *Des institutions romaines*, Paris, 1981. Citado por Colautti, Carlos E., *Responsabilidad del Estado. Problemas Constitucionales*, Santa Fe, Rubinzal – Culzoni, 2003, p. 16.

10 Melossi, Darío, *El Estado del Control Social. Un concepto sociológico de los conceptos de Estado y control social en la conformación de las democracias*, México, Siglo XXI, 1992, p. 23 – 25, paráfrasis. Para éste autor, aún cuando los primeros usos del vocablo Estado, son inciertos; el origen de la modernidad política se tiene que buscar en el periodo anterior al Humanismo y el Renacimiento, a finales de la Edad Media, durante la pugna entre el Sacro Imperio Romano para encontrar el control del poder espiritual a través del *corpus mysticum* incorporado en el Digesto de Justiniano. Posteriormente, el Cuerpo Místico se traslada de la iglesia al imperio y se politiza: cuerpo político. “En el propio concepto de un cuerpo místico está implícito un llamamiento a creer. El carácter místico sobrenatural del cuerpo religioso, la Iglesia, se trasladó a la comunidad política, cuya unidad y orden descansaban en las creencias de sus miembros. Este fue el secreto sobre el cual posteriormente se apoyó el propio estado.”

11 Macchiavelli, Niccoló, *El príncipe* (1469-1527), México, Zafiro, s. f. a., p. 35.

Maquiavelo establece un punto de ruptura central con las tesis clásicas del humanismo cívico a través de la introducción de una noción de *virtù* desligada de las connotaciones morales de la virtud clásica....Si queremos comprender la clave del éxito político, si pretendemos entender las razones de la grandeza de una ciudad, sostiene Maquiavelo, debemos detenernos en su virtud propiamente política -en su *virtù*-, en la capacidad que ella muestra de hacer frente a la fortuna.<sup>12</sup>

La relación que Maquiavelo atribuyó entre el príncipe y sus súbditos, se sustenta en dos suposiciones:

- A. La antropología negativa, bajo una visión el hombre y la mujer impregnados de egoísmo, superchería y ardides.<sup>13</sup>
- B. El concepto de gobierno como empresa secular, exenta de cualquier subordinación a la religión o a la moral.<sup>14</sup>

El surgimiento del nuevo concepto político de gobierno se inspiró en el fracaso del orden religioso y consideraba a la sociedad de ese entonces como poco fiable, egoísta y corrupta; para ello, el príncipe tenía que sobresalir en el arte de la guerra a fin de contrarrestar la desorganización social y moral a través del poder coercitivo. De ahí que para Darío Melossi, “El príncipe necesita conocer las leyes del mundo político que rigen la conducta de hombres y mujeres que ocupan una posición subordinada, en la polis...debe saber cómo hacer buen uso tanto de la bestia como del hombre.”<sup>15</sup>

---

12 Hil, Claudia, “*Maquiavelo, la República y la virtù*”, en *Insumisos Latinoamericanos*, p. 129. Véase en <http://www.insumisos.com/lecturasinsumisas/Republica%20y%20Virtu%20en%20Maquiavelo.pdf>. Recuperado el 7 de noviembre de 2006.

13 Melossi, Darío, *El Estado del Control Social...*, *Ob cit.*, pp.26 – 27. Para el autor, es posible distinguir ambas hipótesis a través del desarrollo de la sociedad europea, desde la Edad Media hasta el Renacimiento. El vocablo de la antropología negativa caracterizó a la cristiandad con el mito del pecado original hasta la Edad Media proporcionando a las élites seguridad y protección; sin embargo, iniciaba el surgimiento del mundo de las ciudades libres e independientes resguardadas por los ejércitos en contra de bandidos, disidentes políticos y sociales.

14 *Ídem*. Las universidades de este nuevo mundo, produjeron la escolástica en los campos del derecho y la política, con ello ayudaban a forjar el lenguaje legal y político de la burguesía mercantil de las ciudades, de los grandes señores y de las élites que estaban apareciendo en las nacientes monarquías nacionales.

15 *Ibidem*, p. 28. La razón por la cual el príncipe se ve obligado a desempeñar el papel de la bestia, está vinculada con el concepto de humanidad corrupta. El hombre y la bestia, la Iglesia y el Estado son polos opuestos que Gramsci utiliza para contrastar coerción y consenso, retomados por Althusser para proponer los aparatos de Estado, el ideológico y el represivo.



El beneficio para obtener un orden interno no era un fin *per se*, sino un deseo del príncipe, una consecuencia colateral para ser capaz de gobernar.

A juicio de Gonzalo Valdivia, el arte de gobernar se sustenta en la habilidad técnica bajo principios de buen gobierno, donde la frase:

...el fin justifica los medios sería un índice de que el hombre es dueño de su destino, desde la época de cambios de Macchiavello hasta hoy. Si el príncipe desde la antigüedad es el primero entre pares, es el mejor modelo para el ciudadano común, que debe estar al tanto de los conocimientos utilitarios de su tiempo, pues su gobernante es versado en todos ellos. El legado del príncipe Macchiavello contribuyó a la formación de ejércitos de ciudadanos, para mantener el lazo entre la tropa y el país, pues desconfiaba de las milicias mixtas apoyadas en mercenarios. Un gobernante que toma esta conciencia sobre la defensa de su pueblo vea el desarme multilateral como una meta a largo plazo. Es deseable evitar las armas de destrucción masiva, pero aun las diferencias entre estados motivan su adquisición. En los noticieros se ven abusos militares de países poderosos sobre países débiles. El gobernante emplea la violencia y los métodos de represión en caso de necesidad, aunque muchas veces esto es pretexto para persecuciones políticas. Se debe revalorar este libro a la luz de un tránsito a la cultura de paz, que comience por el buen entendimiento de las partes, el respeto a los diferentes puntos de vista con miras a una convivencia necesaria, dentro del país de origen o en la relación con otros estados, mas aun cuando los contactos internacionales se hacen más frecuentes en la actualidad. Volverse maquiavélico es conocer tanto al amigo como al enemigo en todos los campos de nuestro desarrollo personal para evitar que ambos nos sujeten por una alianza desventajosa o por la coerción de la amenaza. El príncipe sigue generando nuevas lecturas, pues es obra de un hombre que conoció de cerca los círculos e intersticios de poder así como el peso de la traición y la prisión. De sus amargas lecciones saco provecho para reflexionar y dejar un manual de gobierno del estado y de sí mismo. Conclusión en el príncipe, la moral es un tema y pauta flexible, que el gobernante regula de acuerdo a la necesidad de la coyuntura interna o externa a su gobierno. Este libro ha logrado hacer palpable la relación entre amigos y enemigos políticos como un ejercicio de decodificación de los intereses de ambas

partes que pueden llevar a la alianza, la defensa e invasión, o hacia una negociación con vistas a una paz tolerante para todos, que se basa en la convivencia necesaria de los pueblos y grupos de poder...<sup>16</sup>

Las cualidades que el gobernante debe tener, lo presenta como una persona amoral, indiferente entre el bien y el mal, y que debe estar por encima de ambos. El sistema político de Maquiavelo, no sólo se aleja de lineamientos políticamente éticos que caracteriza al gobernante como bueno, moral y honrado. Opone a esas cualidades su incapacidad en la dirección del Estado, porque no puede ser un buen político, sustentado en un único principio: *El fin justifica los medios*.

Para conseguirlo tendrá que recurrir a la astucia, al engaño y, si es necesario, a la crueldad. La virtud fundamental es la prudencia, para la conveniencia del Estado. Si el interés de la patria exige traición o perjurio, se comete. La grandeza de los crímenes borrarán la vergüenza de haberlos cometido. Los medios no importan: no es necesaria la moral, sino un realismo práctico, no lo que debe ser, sino lo que es en realidad. Política y moral son dos ámbitos distintos e incluso contradictorios.

El Príncipe acepta, como mal menor, que en ciertos momentos de corrupción y desorden es más útil y eficaz la acción de un solo personaje, adornado de cualidades excepcionales. Presenta en su obra el arquetipo de cualquier político y centra su personalidad en condiciones especiales que debe poseer para llegar al poder y mantenerse en él:

- Capacidad de manipular situaciones, ayudándose de cuantos medios precise mientras consiga sus fines: lo que vale es el resultado. Príncipe, es el que alcanza y tiene el poder para conseguir el orden y la paz a través de los súbditos.
- El gobernante debe poseer seria destreza, intuición y tesón, así como habilidad para sortear obstáculos, y moverse a discreción, según soplen los vientos.
- Diestro en el engaño: No debe tener virtudes, solo aparentarlas.

---

16 Valdivia Dávila, Gonzalo, “Las aptitudes necesarias del gobernante, *El Príncipe de Nicolo Macchiavello, Propedéutica de buen gobierno*”, 26/03/09. Véase <http://www.librosgratis.org/stag/el-principe-maquiavelo.html> Recuperado el 18 de mayo de 2009.

- Amoral, indiferencia entre el bien y el mal, debe estar por encima.

Equiparándolo a nuestra época, no sería del todo necesario que en la administración actual, el gobernante poseyera todas las cualidades anteriormente mencionadas, pero a partir de esa propuesta de arquetipo, sería muy necesario que pareciera tenerlas. Incluso, si las tiene y si las observa, siempre son perjudiciales, pero si aparenta tenerlas son útiles; por ejemplo: parecer clemente, leal, humano, íntegro, devoto, incluso serlo y tener el ánimo predispuesto de tal manera que si es necesario no serlo; es decir, se fija en el poder, la capacidad y el saber adoptar la cualidad contraria.

Siguiendo esta misma línea, se debe tomar en cuenta que un príncipe, y especialmente un príncipe nuevo, no puede observar todas aquellas cosas por las cuales los hombres son tenidos por buenos, a menudo se ve obligado a conservar su poder de Estado, a actuar contra la fe, contra la caridad, contra la humanidad, contra la religión. Por eso necesita tener un ánimo dispuesto a moverse según le exigen los vientos, incluso con algunas variaciones de forma para no alejarse del bien, pero debe saber hacer en el mal si se ve obligado.

Muchos se han imaginado repúblicas y principados que nadie ha visto jamás ni se ha sabido que existieran realmente; porque hay tanta distancia de cómo se vive a cómo se debería vivir, que quien deja a una lado lo que se hace por lo que de debería hacer, aprende antes su ruina que su preservación: porque un hombre que quiera hacer en todos los puntos profesión de bueno, labrará necesariamente su ruina entre tantos que no lo son. Por todo ello es necesario a un príncipe, si se quiere mantener, que aprenda a poder ser no bueno y a usar o no usar de esta capacidad en función de la necesidad.<sup>17</sup>

La responsabilidad del príncipe se sustenta en la obligación que tiene con respecto de sus súbditos, sobre las formas en cómo debía actuar para ser un buen príncipe, porque el destino del príncipe no se sustenta en un orden superior, está determinado por la virtud (habilidades) y la fortuna (suerte).

---

17 *Ídem.*

En opinión de Colautti, se “...estructuró una concepción teórica acerca de la irresponsabilidad que se ha resumido en la conocida afirmación *the king can do no wrong*, que es posible traducir en el sentido de que ninguna de las decisiones del monarca –en los campos administrativo, judicial, político y aún cuando se desempeñaba como persona de derecho privado– podían generar responsabilidad.”<sup>18</sup>

Para Amadeu Recasens i Brunet, con el Príncipe, Maquiavelo “inicia un modelo de Estado –nacional liberal que indefectiblemente tendrá que llevar a la aparición de un instrumento represivo, cuya función en el recinto urbano se esboza tempranamente, como garante de su política de mantenimiento y dominación interiores mediante este doble sistema ley-fuerza...Maquiavelo es un teórico del uso de la fuerza en la vida política, pero es al mismo tiempo un teórico del consentimiento.”<sup>19</sup>

Bajo esta perspectiva, violencia y consentimiento no pueden estar en manos de una estructura militar en los espacios socioeconómicos que abre el nuevo Estado; sin embargo, la única base del Estado, del poder político institucionalizado en la sociedad de clases es el uso de la fuerza y el consentimiento organizado.

A consideración de Jordi Solé, “Maquiavelo nos ofrece la primera teoría moderna de la organización laica del “consentimiento”, la conclusión de que en el plano de interior, la violencia es el elemento cohesionador fundamental, la primera palanca del Estado: si se puede conciliar con el consentimiento, tanto mejor, si no se puede, vale más la fuerza, vale más ser temido.”<sup>20</sup>

Maquiavelo demanda el uso de un ejército autóctono,<sup>21</sup> sobre la idea de que todo príncipe prudente no se debe exponer a ser abatido por sus propias tropas, porque los que gobiernan tienen siempre dos especies de enemigos: unos exteriores u otros interiores,

---

18 Colautti, Carlos E., *Responsabilidad del Estado. Problemas Constitucionales*, Santa Fe, Rubinzal – Culzoni, 2003, p. 16.

19 Recasens i Brunet, Amadeu, *Policía y control social...*, *Ob cit.*, p. 251.

20 Solé Tura, Jordi, “*Reinterpretación de Maquiavelo*”, en Subirats, Joan y Vilanova, Pere, *La evolución del Estado en el pensamiento político*, Barcelona, Petrel, 1981, pp. 25 – 26. Del mismo autor, “*Reinterpretación de Maquiavelo*”, en *Revista Convivium*, N° 32, 1970, Véase en <http://www.raco.cat/index.php/Convivium/issue/view/6468/showToc>. Recuperado el 7 de noviembre del 2006.

21 Maquiavelo, N., *Discurso sobre la primera década de Tito Livio*, Madrid, Alianza, 1987, p. 235, paráfrasis.

ante los que el príncipe tiene dos modos de defenderse: el uno con las leyes y el otro con la fuerza; el primero es propio y peculiar de los hombres, y el segundo común con las bestias. Cuando las leyes no alcanzan, es indispensable recurrir a la fuerza.<sup>22</sup>

Para Amadeu Recasens, la formulación del Estado Nación que realiza Maquiavelo, se ciñe en un concepto de represión del enemigo (interno – externo), propicio para la aparición de un cuerpo policial.<sup>23</sup>

Maquiavelo fue el autor que abrió la puerta de un nuevo mundo, Hobbes y Locke establecieron las dos direcciones del pensamiento político y social en los siglos que siguieron. Entre los dos (entre el estado del Leviatán y el estado como sociedad civil),...crearon un vocabulario que le permitieron a la sociedad occidental moderna expresar la cuestión del orden.<sup>24</sup>

Thomas Hobbes y Jonh Lock, a través de sus escritos, aportaron el nacimiento del Estado liberal y con ello, la conformación del aparato policial de la modernidad en el que profundizaron cada vez más en la idea propuesta por Maquiavelo: violencia – consenso.

Hobbes, postula que el representante del Estado es en quien radica la soberanía. La esencia del Estado versa sobre “una persona de cuyos actos una gran multitud, por pactos mutuos, realizados entre sí, ha sido instituida por cada uno como autor, al objeto de que pueda utilizar la fortaleza y medios de todos, como lo juzgue oportuno para asegurar la paz y defensa común. El titular de esa persona se denomina soberano, y se dice que tiene poder soberano; cada uno de los que le rodean es súbdito suyo.”<sup>25</sup>

El Estado político en Hobbes, es un poder que obtiene el soberano cuando los hombres se ponen de acuerdo entre sí para someterse a algún hombre o asamblea de hombres voluntariamente denominado Estado por adquisición y cuando los súbditos depositan la

---

22 Macchiavelli, Niccoló, *El príncipe...*, *Ob cit.*, pp. 26 – 34, paráfrasis.

23 Recasens i Brunet, Amadeu, *Policía y control social...*, *Ob cit.*, p. 250, paráfrasis.

24 Melossi, Darío, *El Estado del Control Social...*, *Ob cit.*, p. 23.

25 Hobbes, Thomas, *Leviatán o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*, 13ª reimp., México, FCE, 2004, p. 141. Este poder soberano, se alcanza por dos conductos: por la fuerza natural o por actos de guerra en el que somete a los enemigos a su voluntad, como sumisión a cambio de la conservación de su propia vida.

confianza en el Estado para que sean protegidos contra todos los demás, se denomina Estado por institución.

En este sentido, el fin del Estado es particularmente la seguridad, “La misión del soberano consiste en el fin para el cual fue investido con el soberano poder, que no es otro sino el de procurar la seguridad del pueblo. A ello está obligado por la ley de la naturaleza, así como rendir cuentas a Dios, autor de esta ley, y a nadie sino a Él.”<sup>26</sup>

Luego entonces, en Hobbes la responsabilidad del Estado era indiscutible. La capacidad de responder por sus actos era inconcebible, debido a que el soberano en quien residía el poder absoluto, tomaba decisiones por sus súbditos considerados indubitadamente necesarios y con buenos fines para alcanzar la felicidad; por ello, el Estado fue instituido por medio de pactos con el objeto de vivir apaciblemente entre sí y ser protegidos contra otros hombres.

Hobbes, menciona que el contrato se basa en la mutua transferencia de derechos que se realiza libremente por parte de los individuos a favor del Estado. El poder del Estado radica en el Soberano y su poder interior se sustenta en la *militia* que se configura no como un ejército, sino como una fuerza con una estructura y funciones genéricamente policiales; en tanto que el consenso se utiliza para pactar, la violencia para mantener el pacto que una vez establecido, es irrenunciable por parte de los súbditos. En la división de poderes, el soberano es el brazo ejecutivo del Leviatán, administra el poder de reprimir aquellos actos contrarios al Estado o sancionados por las leyes o los jueces.

---

26 *Ibidem*, pp. 142 – 150. Las consecuencias de esa institución se desprenden de los derechos indivisibles del soberano que no pueden ser cedidos, sin renuncia directa del poder soberano. Estos derechos son: los súbditos no pueden cambiar de forma de gobierno; el poder soberano no puede ser enajenado; nadie sin injusticia puede protestar contra la institución del soberano declarada por mayoría; los actos del soberano no pueden ser por justicia acusados por los súbditos; nada que haga un soberano puede ser castigado por el súbdito; el soberano es juez de lo que es necesario para la paz y la defensa de sus súbditos, juez respecto de qué doctrinas son adecuadas para su enseñanza; el derechos de establecer normas en virtud de las cuales los súbditos puedan hacer saber lo que es suyo propio, y que ningún otro súbdito puede arrebatarse sin injusticia; también le corresponde el derecho de judicatura y la decisión de las controversias; de hacer la guerra y la paz como considere más conveniente; de escoger todos los consejeros y ministros, tanto en la guerra como en la paz; de pensar y castigar, incluso (cuando ninguna ley anterior ha determinado la medida de ello) arbitrariamente; y honores y preeminencia.

Con esta teoría se justifica el poder absoluto frente al miedo de que se quebrante el orden político, por lo cual, el miedo se convierte en violencia legítima a través del consenso. De tal manera que el control del poder y de la fuerza se logra a través de la coacción al interior del Estado por medio del aparato policial como un mecanismo permanente.<sup>27</sup>

El contrato que establecía el Leviatán, era producto del libre albedrío de los miembros, por un lado, se suponía que los miembros de la sociedad iban a ceder sus pretensiones naturales de forma voluntaria al Estado a favor de una soberanía absoluta, pero por el otro, el contrato se configura como una figura hipotética. En este sentido, Darío Melossi, señala que “La paradoja de Hobbes residía en el hecho de que al Leviatán, criatura del libre albedrío de los miembros, se le consideraba como al propio encargado de ver que se observa el carácter voluntario y racional del contrato.”<sup>28</sup>

Fue el propio Estado el que por medio de sus propias reglas e instituciones, conducía a los súbditos hacia la aceptación y la comprensión de su racionalidad; porque se debía estructurar como si fuese el producto de un convenio racional y voluntario.

Por lo tanto, se evidencia una transición conceptual del Estado del Príncipe al Estado del Leviatán en el que se desarrolla la personificación abstracta y artificial de la unidad y el poder como fundamento racional para el orden social a través de un aparato de estado que proveyera de unidad y cohesión frente a la amenaza de la guerra de todos contra todos.

En Locke, la imagen del contrato social ya no gira en torno al *pacto subjectionis* del Leviatán, sino al “*co-pacto de asociación*”,<sup>29</sup> mediante el cual, el estado de la naturaleza se transforma en la autonomía de una sociedad civil, en virtud de que los derechos humanos anteceden al contrato social que tiene como propósito.

Montesquieu, resalta la virtud política que se traduce en el amor a la patria bajo el principio de igualdad ante la ley al señalar que “el hombre de bien, ama las leyes de su

---

27 Recasens i Brunet, Amadeu, *Policía y control social...*, *Ob cit.*, pp. 263 – 265, paráfrasis.

28 Melossi, Darío, *El Estado del Control Social...*, *Ob cit.*, p. 34.

29 *Ibidem*, p. 36.

país y obra por amor a estas leyes”.<sup>30</sup> Las leyes derivan de la naturaleza de las cosas con base en la razón humana que se ajusta a las condiciones del pueblo para el cual se hace.

El hombre tiene sus propias leyes que regulan su vida en sociedad, es decir, las relaciones entre los ciudadanos a través del derecho civil. Las leyes que regulan el derecho político en la relación del soberano con los súbditos. Y en su relación con los demás pueblos, el derecho de gentes que se fundamenta en el principio de que todas las naciones deben hacerse en la paz y el mayor bien posible, sin perjudicarse en sus respectivos intereses.<sup>31</sup>

Estas relaciones, conforman el espíritu de las leyes del Estado en Montesquieu. Diferencia tres distintos niveles de gobierno,<sup>32</sup> el monárquico,<sup>33</sup> el despótico,<sup>34</sup> y el republicano al señalar que cuando “...el pueblo o una parte del pueblo tiene el poder soberano, conforma una democracia por medio de la cual, los súbditos emiten sufragio para elegir al soberano, y éste a cambio, debe distinguirse por la virtud. Y por esa elección, la voluntad del soberano es soberana y obedecida por los súbditos. Cuando esa virtud como principio de la democracia se corrompe, no solo se pierde el espíritu de la igualdad, sino cuando la favorece.”<sup>35</sup>

De tal manera que el compromiso del Estado Político se sustenta con la “reunión de todas las fuerzas particulares”<sup>36</sup> de ese pueblo, que procede de la reunión de esas voluntades, al que denomina, el Estado Civil.

---

30 Montesquieu, *El espíritu de las leyes*, 2ª ed., México, Porrúa, 1973, p. 4. En 1748, en el desarrollo de su postura racionalista, realizó una serie de estudios en los que sobresale su interés por señalar las causas generales y particulares que explican el desarrollo de los Estados. Hace énfasis en el análisis de las diferentes formas de gobierno y la influencia que tiene el derecho a través de sus leyes en el desarrollo de las mismas.

31 *Ibidem*, p. 9, paráfrasis. Para este autor, el objeto de la guerra es la victoria; el de la victoria, la conquista, el de la conquista la conservación. De estos principios deben derivarse todas las leyes que conforman el derecho de gentes.

32 *Ibidem*, p. 11, paráfrasis. Este autor denomina “la naturaleza de cada gobierno”, al examinar las leyes que nacen directamente de esa naturaleza.

33 *Ídem.*, paráfrasis. El gobierno monárquico en que uno solo gobierna, pero con sujeción a leyes fijas y preestablecidas. Su principio es el honor.

34 *Ídem.*, paráfrasis. El despótico, el poder también está en uno solo pero sin ley ni regla; el soberano gobierna según su voluntad y sus caprichos. Su principio es el temor.

35 *Ídem.*, paráfrasis.

36 *Ibidem*, p. 7, paráfrasis.



Rousseau, explicó el problema fundamental del pueblo ante el Estado absolutista, cuya solución la da el Contrato Social a través de la suma de fuerzas como una “forma de asociación que defienda y proteja con la fuerza común la persona y los bienes de cada asociado, por la cual cada uno, uniéndose a todos, no obedezca sino a sí mismo y permanezca tan libre como antes.”<sup>37</sup>

En este mismo sentido, señala que la ley del más fuerte “...no lo es jamás bastante para ser siempre el amo o señor, si no transforma su fuerza en derecho y la obediencia en deber...la fuerza no hace el derecho y en que no se está obligado a obedecer sino a los poderes legítimos”.<sup>38</sup> Ante la esclavitud, “...ningún hombre tiene por naturaleza autoridad sobre su semejante, y puesto que la fuerza no constituye derecho alguno, quedan sólo las convenciones como base de toda autoridad legítima sobre todos los hombres.”<sup>39</sup>

El contenido general del contrato social, establece la subordinación de cada asociado, con todos sus derechos, a la comunidad entera en condiciones de igualdad. Esto significa que todos los ciudadanos renuncian a su derecho a la justicia por mano propia y la venganza privada es reemplazada por el castigo público llevado adelante por el cuerpo político resultante de este contrato; es decir, por el Estado, sus órganos y autoridades que lo representan. El Estado (ente público) y sus instituciones se constituyen como responsables frente a esa suma de voluntades como un acto de asociación con los súbditos que implica un compromiso recíproco bajo una doble relación “como miembro del soberano para con los particulares y como miembro del Estado para con el soberano.”<sup>40</sup>

Cualquiera que llegue a rehusarse a obedecer la voluntad general, deberá ser forzado a hacer esto último por parte de la totalidad de sus ciudadanos: lo cual no equivale más que a decir que puede resultar necesario que a un hombre se le obligue a ser libre.<sup>41</sup>

---

37 Rousseau, Juan Jacobo, *El contrato social o principios de Derecho político*, México, Porrúa, 1971, p 9. En 1762, publica su obra; a través del racionalismo humanista.

38 *Ibidem*, p. 5.

39 *Ibidem*, pp. 5 y 6

40 *Ibidem*, p. 10

41 *Ibidem*, p. 184

También se observa que el contrato social, sufre desde Hobbes hasta Rousseau un remplazo del consentimiento por la coacción.

En Hobbes la voluntad del soberano era la voluntad del Leviatán que se imponía a los ciudadanos. En Rousseau el derecho era la expresión de un pueblo soberano, al establecer una distinción entre la voluntad de todos (la suma de voluntades individuales), y la voluntad general (voluntad del pueblo como un todo), y que inspiraba al gobierno del Estado.<sup>42</sup>

Desde el surgimiento del Estado moderno no aparece en los hechos como responsable, al respecto Colautti señala, “era inconcebible que el soberano político fuera sujeto de Ley y estuviera condicionado por ella. El soberano político estaba sobre esa Ley. El poder político jamás, en ninguna de sus formas o de sus consecuencias en su accionar, podía ser sujeto de la norma jurídica. Se tardó muchísimo tiempo en comprender que el estado y concretamente el accionar de los funcionarios que conducían el Estado y sus quehaceres, podían ser responsables en el ámbito civil y en el administrativo.”<sup>43</sup>

Kant plantea la idea de la libertad de la voluntad, bajo su presupuesto de imperativo categórico. El problema de la institución de una constitución civil perfecta depende a su vez, del problema de una legal relación exterior entre los Estados.<sup>44</sup>

Derivado de las anteriores posturas, a partir del pensamiento ilustrado, el término Constitución hace referencia a ciertos postulados básicos para regular jurídicamente el poder público en relación con el ser humano.

Sus concreciones históricas han sido diversas, al paso de las transformaciones sociales, políticas y jurídicas.

---

42 Melossi, Darío, *El Estado del Control Social...*, *Ob cit.*, p. 45, paráfrasis.

43 Colautti, Carlos E., *Responsabilidad del Estado...*, *Ob cit.*, pp. 8 – 9.

44 Kant, Emmanuel, *Filosofía de la historia*, México, FCE, 1981, pp. 39 – 122, paráfrasis. En esta obra, se reflejan las características de la filosofía racionalista. Realizó interesantes reflexiones en torno a un ensayo que tituló “*Idea de una historia Universal en sentido cosmopolita, en 1784*”.

## 1.2. El Estado del Bienestar

Para advertir la responsabilidad del Estado bajo una connotación social, se identifican sus principales características a fin de visualizar la complejidad de su adaptación a las nuevas dinámicas y transformaciones que se rigen por pautas internacionales con la pretensión de homogeneizar sus funciones.

El interés de explicar los mecanismos y condiciones que conducen a fracasos sistemáticos en la toma de decisiones, en la administración y en los límites actuales del Estado de bienestar, permite identificarlo en una dimensión multifuncional y heterogénea de instituciones políticas y administrativas.

Cuyo propósito se dirige a tratar de ajustar las estructuras de socialización a la economía capitalista mediante estrategias conflictivas que acentúan su vulnerabilidad, derivada de la relación antagónica con la política del capitalismo tardío; es decir, muestra la incapacidad del sistema político administrativo para separarse y facilitar su funcionamiento independiente.

El Estado de bienestar ha dejado de ser una solución viable a los problemas socio – políticos generados por la sociedad capitalista tardía. Los sistemas de vida social y económica ya no son compatibles con el sistema político administrativo.

La intervención estatal se ha convertido en una panacea en la que “engendra más fracasos en planes, más resistencia social y más conflicto político del que pueden resolver; las propias estrategias para el manejo de crisis empleadas por el Estado de Bienestar, se ven sometidas a nuevas formas de tendencia a la crisis”.<sup>45</sup>

La herencia del orden político liberal opone al Estado frente a la sociedad como entidades autónomas y distintas, bajo el siguiente enfoque:

---

45 Offe, Claus, *Contradicciones en el Estado de Bienestar*, Madrid, Alianza, 1994, p. 19.

Estado	Sociedad
Organización racional (artificial), orientada hacia ciertos valores y objetivos: la libertad, la convivencia pacífica, la seguridad, la propiedad y la ejecución de servicios públicos.	Considerada como un orden espontáneo dotado de una racionalidad immanente natural subjetiva que se constituye en razón objetiva del logos (valor económico) de las cosas.
Estructurado verticalmente o en jerarquía, construida bajo relaciones de supra subordinación	Estructurada horizontalmente. El capital humano se sustenta en relaciones competitivas, a las que se subordinan otro tipo de relaciones o clases sociales.
La racionalidad se expresa por medio de normas jurídicas: leyes abstractas y sistematizadas. Creación de entes o figuras jurídicas.	La racionalidad se expresa a través de reglas económicas o normas de otra índole más poderosas que cualquier ley jurídica
La división del poder como recurso racional para el ejercicio, diversificación e integración de sus funciones y la organización burocrática de la administración del Estado.	El ejercicio del poder económico a través del orden natural se fija en los resultados de la oferta y la demanda bajo el principio de la igualdad ante la ley se abre paso a la libre capacidad de acción en la competitividad para acceder a mejores niveles de estatus socioeconómico.

Fuente: Claus Offe, *Contradicciones en el Estado de Bienestar*, Madrid, Alianza, 1994, p. 19. Elaboración: Yolanda Martínez Martínez.

El contraste de los anteriores supuestos, muestra al Estado liberal como un ente organizado artificialmente, limitado socialmente porque no debía, ni podía modificar el orden natural. Su actividad se circunscribía a asegurar las condiciones mínimas para el funcionamiento espontáneo de la sociedad y en caso de intervenir sería transitoriamente, sólo con la finalidad de eliminar algún obstáculo que alterara el orden autorregulado de la sociedad.

El escenario simbólico en la relación Estado liberal y sociedad, los percibe como dos sistemas diferentes, cada uno con límites bien definidos y regulados autónomamente. Por el contrario, el Estado Social se sustenta en la idea de que “la sociedad dejada total o parcialmente a sus mecanismos autorreguladores conduce a la pura irracionalidad y que sólo la acción del Estado hecha posible por el desarrollo de las técnicas administrativas, económicas, de programación de decisiones, etc., puede neutralizar los efectos disfuncionales de un desarrollo económico y social no controlado.”<sup>46</sup>

La alusión del término *Welfare State*, se refiere a un aspecto de la acción del Estado, a “una dimensión de la política estatal, es decir, a las finalidades de bienestar social; es un concepto mensurable en función de la distribución de las cifras del presupuesto destinadas

---

46 García-Pelayo, Manuel, *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, 2ª ed., Madrid, Alianza, 1986, p. 23

a los servicios sociales y de otros índices, y los problemas que plantea, tales como sus costos sus posibles contradicciones y su capacidad de reproducción pueden también ser medidos cuantitativamente”.<sup>47</sup> En cambio, el Estado social abarca tanto al bienestar social como aquellos problemas que atraviesa el sistema estatal actual, “que en parte pueden ser medidos y en parte simplemente entendidos”.<sup>48</sup>

También se le identifica como Estado de partidos: el actor o sujeto real del poder son los partidos políticos; y como Estado de Asociaciones: en cuanto a que las decisiones estatales están fuertemente influidas por los grupos de intereses organizados. En ambos, se alude a los problemas específicos del proceso de distribución del poder.<sup>49</sup>

Lo cierto es que en la relación Estado – Sociedad, ambos se necesitan para coexistir pero su vinculación se ha visto en serios problemas de contradicción, por un lado, la fortaleza del Estado depende del nivel cultural y material de sus ciudadanos y, por tanto, es contradictoria con la miseria económica de la mayoría de su población; por otro lado, su estabilidad se ve amenazada por el movimiento hacia la revolución social que aparece, no sólo cuando las clases oprimidas obtienen acceso a la cultura y adquieren conciencia de su situación, también cuando la necesidad no satisfecha mueve a las personas para participar en el mundo de la competitividad que les es negada y permitida sólo a un grupo de personas que poseen los medios de producción y la tecnología.

La desigualdad ocasiona la disfuncionalidad social que el Estado debe corregir como exigencia ética ante la sociedad industrial y competitiva en la que se tiene que elegir entre la revolución o la reforma. El Estado no puede concretarse a asegurar el ambiente y las condiciones de un orden social, ni a vigilar los disturbios, debe regular el sistema y estructurar a la sociedad.

La lucha no es contra el Estado, sino contra determinadas modalidades y contenidos del Estado: sus instituciones como instrumentos de dominación; a las que les corresponde

---

47 *Ibidem*, p. 14.

48 *Ídem*.

49 *Ibidem*, pp. 13 y 14, paráfrasis.

poner en marcha su capacidad de organización para que el Estado desarrolle políticas que reduzcan los abismos de la diferencia social.

El Estado social encarna la disposición y la responsabilidad, la atribución y la competencia para la estructuración del orden social bajo los siguientes límites:

- Asegurar los fundamentos básicos del *status quo* económico y social adaptándolos a la exigencia del tiempo actual y excluyendo permanentemente los disturbios para un buen funcionamiento; en esencia está destinado a garantizar el sistema de intereses de la sociedad.
- Corregir sistemáticamente el fondo del *status quo*, reestructurar la estratificación social hacia un sistema político democrático.

La democracia como contenido político, es un presupuesto para la toma de decisiones que se sustenta en conseguir la plena realización de los valores de libertad, igualdad y seguridad, que conforman el contenido social de la democracia en el Estado de derecho.

Estado y sociedad son dos sistemas fuertemente interrelacionados entre sí a través de relaciones complejas, con factores reguladores que están fuera de los respectivos sistemas y con un conjunto de subsistemas interseccionados.

La base del Estado social y por ende su centro de acción: el bienestar, se edifica en la obligación contraída por el mismo Estado con la sociedad y en la actualidad, representa un impedimento para regular los procesos de producción y de seguridad.

Para García-Pelayo, el nuevo planteamiento de abstracción sistémica en la relación Estado – Sociedad, sugiere que el Estado social se responsabilice a través de la procura social orientada a los valores y fines del espacio vital del ser humano: “el sistema estatal y el sistema social, sin perjuicio de su respectiva autonomía, son partes de un metasistema, es decir, hay que considerarlos desde la perspectiva de un sistema más amplio en el que

cada uno de los términos sirve a finalidades complementarias y posee cualidades y principios estructurales igualmente complementarios.”<sup>50</sup>

Esta implicación recíproca de los valores básicos del Estado sugiere que la seguridad jurídica y la igualdad ante la ley son complementarias con la seguridad de unas condiciones vitales mínimas y con una corrección de las desigualdades económico sociales “La seguridad formal tiene que ir acompañada de la seguridad material frente a la necesidad económica permanente o contingente a través de instituciones.”<sup>51</sup>

Para Luhmann, el objeto de estudio del Estado de Bienestar radica en la estructura del sistema político, lo sitúa técnicamente ante los límites de su capacidad en el entorno económico y social.<sup>52</sup> Si bien es cierto, sus orientaciones teóricas se apoyan en principios y valores del Estado de Derecho y del Estado Social, que se introducen en el sistema político,<sup>53</sup> también lo es, que el Estado de Bienestar se caracteriza por dotar extensas prestaciones sociales, que tiene como consecuencia el fracaso del Estado como empresa, al tener que satisfacer altos costos, y en este sentido, “se limita únicamente a captar los síntomas, y no la profunda estructura social del fenómeno.”<sup>54</sup>

Define al Estado de Bienestar a partir del concepto sociológico de inclusión<sup>55</sup>, y señala que la responsabilidad política en el Estado de Bienestar, es;

...la efectiva ejecución de selecciones en el sistema político, ya sea mediante decisiones o mediante la no adopción de decisiones. Selección equivale a fijar el sistema a un estado que podría ser también diferente; y consecuentemente, responsabilidad es todo uso o no uso del poder político que fija el sistema, aunque podría ser también de otro modo.<sup>56</sup>

---

50 *Ibidem*, p. 25.

51 *Ibidem*, p. 26. Tales como la especificación de un salario mínimo y de seguridad laboral, seguridad en los servicios de salud, etc.

52 Luhmann, Niklas, *Teoría política en el Estado de Bienestar*, Madrid, Alianza, 1997, p. 31, paráfrasis.

53 *Ibidem*, p. 34, paráfrasis.

54 *Ibidem*, p. 47.

55 *Ibidem*, pp. 47 – 48, paráfrasis. Inclusión, significa la incorporación global de las prestaciones de los distintos sistemas funcionales de la sociedad. En cuanto al acceso a las prestaciones y sobre la dependencia de las diferentes formas de vida.

56 *Ibidem*, p. 133.

Siguiendo este orden de ideas, la responsabilidad política, es entendida como la centralización del control de las consecuencias que depende de la capacidad democrática de auto-observación consciente y reflexiva, transversalmente sensible ante los problemas de organización, y de las diferencias entre sociedad y política que se sustenta en el cumplimiento de las demandas sociales.

Si se desea estimular más democracia, más auto – observación, más crítica, esto supone que debe inducir pretensiones, en último término las pretensiones del Estado de Bienestar de honrar las promesas de libertad, igualdad y seguridad.<sup>57</sup>

Pero, la responsabilidad política no puede aprehenderse adecuadamente por su referencia a normas y valores, porque se sujeta a la indeterminación de comportamientos o abstenciones muy extensos.

La democracia, se constriñe, únicamente a la capacidad autoreflexiva del sistema político; es decir, para observarse a sí mismo a fin de corresponsabilizarse con la sociedad.

Dentro de esta postura, se cuestiona la elección de un determinado curso de acción en el que se hace referencia a la justicia social sobre pretensiones normativas, valores fundamentales y similares dentro del Estado de Bienestar. Sugiere que la responsabilidad política no puede aprehenderse adecuadamente por su referencia normativa o axiológica.

Toda acción u omisión comporta responsabilidad en tanto que sea atribuible al sistema político y tenga consecuencias. La participación o no participación de cada cual en las elecciones políticas es tan políticamente responsable como la irreflexiva y rutinaria ejecución de las disposiciones administrativas.<sup>58</sup>

La centralización del control de las consecuencias de la responsabilidad, es una variable que depende fuertemente de precauciones organizativas que puede asumir valores cambiantes en cada caso. La responsabilidad política siempre está presente en la selectividad de acciones y omisiones.

---

57 *Ibidem*, p. 134.

58 *Ibidem*, p. 133.



El problema central reside en la posibilidad de que las acciones sean conscientemente percibidas por el poder político en el Estado de Bienestar, a partir de la democracia a fin de que los actores políticos se observen recíprocamente dentro del sistema político. La observación de la diferencia se presenta a partir del catálogo de valores fundamentales; es decir, si desean estimular “más democracia, más auto-observación, más crítica, esto supone que debe inducir pretensiones, en último término las pretensiones del Estado de Bienestar de honrar las promesas de libertad, igualdad y seguridad”.<sup>59</sup> Para hacer posible la auto observación se hace la diferencia entre sistema y entorno; y su auto-reflejo conduce a determinada dirección en la elección de políticas públicas concretas, más no en la toma de decisiones político globales.

El proceso de reflexión política en el que figura la responsabilidad como modelo colateral a través de los procesos de transformaciones que son abordados por el asesoramiento científico que fija su estudio en las consecuencias, es decir, en la producción de efectos, la efectividad en la imposición de decisiones, la previsión y el deber de responder, requiere saber qué es lo que las decisiones políticas pretenden causar, es decir, generar a través de objetivos y valoraciones pero se enfrentan a la complejidad de relaciones sociales que se contrastan con la praxis y resultan insuficientes esas racionalizaciones valorativas.

Por ello, la auto-observación política sin valoraciones predictivas “genera una conciencia siempre presente de las peculiaridades y límites a la prestación de posibilidades específicamente políticas de soluciones de problemas.”<sup>60</sup>

La ganancia reside en la comprensión del problema “Sus premisas, opciones y alternativas aparecen con mayor claridad”.<sup>61</sup> Aquí la praxis política se sustenta en la comunicación sobre las decisiones vinculantes entre la administración, la sociedad y la política, a fin de superar el desfase de las necesidades de orientación y la posibilidad de

---

59 *Ibidem*, p. 134.

60 *Ibidem*, p. 139.

61 *Ibidem*, p. 138.

acción responsable desde una doble referencia sistémica o autorreferencial: “el entorno del sistema social como problema para el sistema político de la sociedad”.<sup>62</sup>

### **1.3. Del Estado de Derecho al Estado Constitucional**

El modelo de Estado constitucional conforma la realización más lograda de las ideas de la Ilustración; sin embargo, pretender que con él se consuma, de una vez por todas, el proyecto de someter al Derecho las relaciones de poder, puede parecer incongruente. La relación histórica entre poder y Derecho, abre en cada momento nuevas tensiones; los postulados constitucionales que se pretenden, son seriamente cuestionados.

En sus comienzos, el propósito de sujetar el poder al Derecho y de hacer de éste un orden general de libertad se concreta, en la sustitución de las relaciones estamentales por un orden social fundado sobre la garantía formal de la libertad, la igualdad y la propiedad como derechos naturales de los ciudadanos.

Las relaciones sociales estaban reguladas por Leyes generales, para su aprobación, los ciudadanos participaban a través del régimen representativo. El poder estatal, como presupuesto limitado, no debía intervenir arbitrariamente sobre ellas, y la propia Ley permitía someter a control la acción del Estado que interfiriera en los derechos de los ciudadanos.

Esta idea de limitar la acción del Estado, también se articula al servicio de los intereses de la burguesía, ligada a la protección de la propiedad. En este sentido, los derechos considerados naturales (libertad, igualdad y seguridad jurídica) responden a los intereses económicos y vitales de la burguesía sobre la propiedad.

Otorgar ciertas libertades a las fuerzas sociales,<sup>63</sup> produjo una sociedad de clases, tendientes al conflicto. Cuando éste se desencadenó, el capital renunció a los principios, forzando al Estado para que asegurara ante todo el orden necesario para el mantenimiento y la acumulación de beneficios.

---

62 *Ibidem*, p. 143.

63 Las organizaciones y partidos obreros se situaron en condiciones de negociar su integración política a cambio de prestaciones sociales.

Revelada la supuesta neutralidad del Estado liberal respecto de las relaciones sociales y económicas, el Estado social interviene en ellas atendiendo a ciertos criterios de justicia material, a una política presupuestaria distributiva y a la dotación de servicios públicos universales para procurar condiciones materiales que permitieran a cada uno el disfrute efectivo de los derechos. Todo esto presupone cierta autonomía del poder político.

Las Constituciones como normas supremas, al tiempo que permiten poner en pie el Estado social, limitan el poder Legislativo, asegurando la pervivencia de elementos básicos del orden social y económico capitalista. Esto determina el desarrollo de las garantías de la supremacía constitucional (rigidez, jurisdicción constitucional).

Ante el fracaso del Estado de bienestar, surge el Estado constitucional. Su sentido es ambivalente, pues supone la suspensión de aquel conflicto mediante la adaptación del capitalismo al progreso del principio democrático.<sup>64</sup>

Actualmente se identifica una tendencia a superar por el Estado como referente político.<sup>65</sup> Los Estados se quedan sin instrumentos eficaces para sustraer de la economía privada recursos suficientes que les permitan garantizar los derechos sociales. Ante estas nuevas condiciones, el poder económico se considera de nuevo autosuficiente; muy especialmente desde la década de los ochenta, se extiende la deslegitimación de lo público hacia lo privado, a través de una nueva mitificación del mercado libre y flexible.

A este respecto, Daniel Thurer, señala que el Estado desestructurado *failed State* se caracteriza por la falta de toda estructura oficial que pueda garantizar el orden y la justicia. Un Estado sin gobierno es siempre el resultado de situaciones de violencia incontrolada que impiden a las autoridades constituidas funcionar correctamente. Aunque el fenómeno no es ciertamente nuevo, los ejemplos actuales sobre Estados

---

64 A finales de los años sesenta, el sostenimiento del Estado social se hace progresivamente incompatible con el incremento de los beneficios del capital. Las revoluciones de 1968 en Europa y América arrinconan ideológica y socialmente a la clase dominante en términos que inducen a la reacción contra este tipo de movimientos sociales. Las sucesivas convulsiones económicas desde 1973 desembocan en la llamada crisis del Estado social; determinando el postulado social el sentido del constitucionalismo, sus avatares se reflejan de modo directo en modificaciones de los postulados del Estado de Derecho y del Estado democrático.

65 La creciente internacionalización de las relaciones económicas, evidenciada y reforzada con las crisis de los años setenta, desliza al capital de las ataduras de los poderes políticos nacionales.

desestructurados recuerdan la fragilidad de todo orden constituido, del Estado de Derecho.<sup>66</sup>

En contraste con la clásica relación entre Estado Social y Democrático de Derecho y la economía, no se ha consolidado hasta nuestros días un poder político que sirva de contrapeso ante el desorden económico internacional que han abierto las puertas a nuevas concertaciones políticas internacionales donde prevalecen los intereses del capital financiero.

No obstante, la globalización no afecta por igual a todas las relaciones económicas, y en particular sus efectos homogéneos son desconocidos en los mercados de trabajo; es un fenómeno específico de la economía financiera mundial.

El Estado de Derecho es la base de la convivencia pacífica, “...el pueblo de México reclama conducción firme, cuando expresa imperiosamente su convicción de que en la vida política y social, certidumbre es sinónimo de ley, asumo el compromiso con la vigencia plena del Estado de Derecho y el de ser siempre intransigente ante el desacato a la norma, ante la innovación a la anarquía y frente a la arbitrariedad”.<sup>67</sup>

---

66 Thurer, Daniel, “*El Estado desestructurado y el derecho internacional*”, en *Revista Internacional de la Cruz Roja*, N° 836, 31 de diciembre de 1999, pp. 731 – 760, paráfrasis. Véase en <http://www.icrc.org/Web/spa/sitespa0.nsf/iwpList175/94E0A658D6561944C1256DE100612238>. Recuperado el 6 de mayo de 2007. El autor examina los problemas planteados por los Estados sin gobierno, desde la perspectiva tanto del derecho internacional como de los principios generales del derecho constitucional. Se interesa en particular por el comportamiento de la comunidad internacional ante estas situaciones. ¿Es concebible que, en tales casos, los (otros) Estados o las Naciones Unidas puedan garantizar un respeto mínimo de la dignidad y de la seguridad de la persona humana? ¿Cuáles son las posibilidades prácticas para hacer cumplir las garantías ofrecidas por los tratados relativos a los derechos humanos o por el derecho internacional humanitario? Llega a la conclusión de que los ejemplos analizados de “Estados desestructurados” no anuncian el fin del Estado como tal. Con todo, muchas de las preguntas siguen planteadas y exigen una respuesta, a fin de permitir una evolución de las instituciones que tenga en cuenta las limitaciones de nuestro tiempo.

67 West, Octavio, *Colosio, pensamiento político. Es la hora de las respuestas...es la hora de la nación*, México, PRI – Fundación Colosio, 2003. Discurso pronunciado por Luis Donald Colosio Murrieta en la reunión con los Liberales de México en la explanada Benito Juárez del CEN del PRI, México, D. F., el 20 de marzo de 1994. “Ante ustedes quiero reiterar que asumir los ideales de Juárez es comprometerse con el estado de Derecho, es comprometerse con las libertades, es comprometerse con la democracia, es comprometerse con la defensa de la soberanía.”

El desarrollo del Estado de Derecho al Estado Constitucional, se sustenta en textos clásicos como fundamento de un nuevo paradigma,<sup>68</sup> resultado de un proceso científico y cultural que tiene como luz orientadora la consecución de la verdad como garantía de justicia que se sustenta en la igualdad ante la ley.<sup>69</sup>

A este respecto, Peter Häberle menciona que a partir de esta concepción sobre el Estado constitucional, se desglosan dos vertientes, una objetiva y la otra subjetiva; la primera respecto de su relación con la religión, el arte y la ciencia; y la segunda en cuanto al pluralismo que se relaciona con dos principios en los que descansa el Estado constitucional: el principio de responsabilidad y el de la esfera pública que data del ideal de la ilustración, de convertir la verdad en objeto de dominio público.

El concepto de cultura en el que se basa la teoría de la Constitución de Peter Häberle, concibe a la norma suprema como un sistema normativo abierto. La relación entre derecho y cultura se sustenta en el pacto social. De tal manera que el Estado, al ser el producto del contrato social, expresa la voluntad de los ciudadanos, la soberanía emana del pueblo y se expresa a través de la representación de esa voluntad popular. Un Estado que obtiene día a día su legitimidad, dirige su actividad, al cumplimiento de los fines de la nación: soberanía, justicia, libertades y democracia, todas ellas encaminadas a la seguridad de los ciudadanos como una función pública de bienestar social para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos bajo el derecho irrenunciable de igualdad ante la ley y respeto a la dignidad humana.

La construcción del Estado constitucional se sustenta en la dignidad humana: entendida como una premisa antropológica cultural que se sustenta en los tratados internacionales sobre derechos humanos. Al interior de los Estado Nación se advierte en la Constitución la representación de la dignidad humana en concomitancia con las garantías jurídicas o

---

68 En el sentido que a este término ofrece Tomás Kuhn en su obra *La estructura de las revoluciones científicas*, México, FCE, 1995. Al respecto, véase: Guillermo González Rivera, *En torno a una definición de paradigma*, México, Kaoz, 2006.

69 Häberle, Peter, *Verdad y Estado constitucional*, México, IIJ-UNAM, 2006, p. 177, paráfrasis.

individuales y los deberes como protección jurídica de la persona, de su identidad que se sustenta en la socialización de una cultura específica.

La identidad se enmarca dentro de la libertad como superestructura jurídica de la sociedad, proporcionando al individuo la representación de persona, orienta a la aceptación de roles o prototipos de profesión.

El Estado constitucional realiza dignidad humana en la medida en que hace al ciudadano sujeto de su actuar. Dignidad humana es en este sentido, la semblanza crecida y creciente de la relación entre Estado y ciudadano.....en un sentido amplio que incluye condiciones de posibilidad sociales y jurídicas....La identidad reconoce “al otro la misma dignidad humana”, es el puente dogmático hacia la inclusión....forma parte integral del principio de derecho fundamental de dignidad humana.<sup>70</sup>

El concepto de Constitución política racional se sustenta en la autoconsciencia de un pueblo, reside en la libertad subjetiva cuyo espíritu penetra en todas las relaciones de tradición que dependen de la formación intelectual y moral para conformar la realidad de la constitución. Un Estado de Derecho racional recoge principios herencia de la modernidad, “relativos a la protección de los ciudadanos respecto de los abusos de poder y que no obstante estar fundamentado en normas jurídicas, éstas obedecen en su creación y en su jerarquía, legalidad, generalidad, técnica y sistemática jurídica.”<sup>71</sup>

Los principios de soberanía popular sobre la estructura político jurídica y la división de poderes en el ejercicio del poder como producto de la concertación de la pluralidad de fuerzas y en función de las necesidades sociales integran el contenido del principio de racionalidad del legislador para que sean efectivamente aplicables a su contexto histórico y cultural a fin de crear las condiciones de exigibilidad del principio de responsabilidad mediante la exigencia a las diversas instancias de poder, sobre aquello que se ha

---

70 Häberle, Peter, *Constitución como cultura*, Colombia, Instituto de Estudios Constitucionales, 2002, pp. 20 – 22.

71 Sánchez Sandoval, Augusto y González Vidaurri, Alicia, “*De la modernidad político jurídica de los países periféricos a la posmodernidad político jurídica primermundista*”, México, s. r. a. Artículo entregado en clase por el autor, p. 8.

“constituido en deber o en derecho de los ciudadanos, efectivamente lo sean para todos y deberán ser cumplidos y respetados por las autoridades y por los ciudadanos, teniendo éstos el derecho a demandar jurídicamente a los servidores públicos por su irresponsabilidad”,<sup>72</sup> ante el abuso del poder y por la carencia de una conciencia ética.

En nuestro país, la seguridad pública, por mandato constitucional ha sido concebida como una función a cargo del la Federación, los Estados y los Municipios,<sup>73</sup> con la finalidad de salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos. Para el cumplimiento de esta función, el Estado mexicano, hace uso del sistema de control punitivo, conformado por el aparato policial, los subsistemas de procuración e impartición de justicia y los reclusorios; las autoridades que integran cada una de estas instancias, mediante la prevención, persecución y sanción de las conductas antisociales.<sup>74</sup>

De tal manera que el Estado mexicano tiene el deber de hacer frente a las causas que generan la comisión de delitos y faltas administrativas por medio de políticas públicas, programas y acciones que fomenten en la sociedad, valores, culturales y cívicos, que introduzcan el respeto a la legalidad.

Como lo afirmó en su momento Luis Donaldo Colosio:

Un gobierno para ganarse la confianza tiene que ser responsable y cuyas acciones sean perfectamente predecibles, previsibles. Y esto se logra con un estricto apego a la ley, con un estricto apego a la legalidad, con un estricto apego al Estado de Derecho que los mexicanos nos hemos dado y que hemos construido a lo largo de los años.<sup>75</sup>

Que confiera a los ciudadanos seguridad y certeza en la actuación que realicen los operadores jurídicos encargados de brindarla. “La certidumbre es, ante todo, el que todos

---

72 *Ibidem*, p. 9.

73 El artículo 21, asigna a la seguridad pública una función de Estado.

74 Artículo 3 Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LGEBCSNP). También preveía la participación del poder judicial, pero al ser derogada, la nueva Ley General del Sistema Nacional de Seguridad pública (LGSNSP), lo excluye. Véase Supra Capítulo 2.

75 West, Octavio, *Colosio, pensamiento político...*, *Ob cit.* Dialogo con representantes de la sociedad civil en Ciudad Juárez Chihuahua, el 1 de marzo de 1994.

y cada uno de nosotros nos apeguemos a la norma, a la ley. Por eso la certidumbre implica la seguridad pública, la seguridad de la persona, la seguridad de sus bienes.”<sup>76</sup>

Porque los ciudadanos “son auténticos promotores de una cultura a favor del Estado de Derecho, y a través de ella podemos tener la seguridad de que existen fórmulas pacíficas para resolver controversias.”<sup>77</sup>

La participación de los ciudadanos “Que no se nos olvide, Estado de Derecho fuerte significa cumplimiento de la ley, significa también instituciones públicas que reconozcan el poder del ciudadano”.<sup>78</sup> En su propia seguridad “Queremos colonias en donde se viva con dignidad, donde la seguridad pública sea una garantía de los derechos humanos; donde la autoridad proteja al ciudadano y no lo atemorice”.<sup>79</sup>

No sólo consiste en otorgar mayor confianza en las políticas de seguridad con la “... plena garantía para la cabal expresión de la voluntad y de las libertades de cada uno de los mexicanos”.<sup>80</sup>

Están vivos los principios constitucionales para alcanzar igualdad y justicia entre los mexicanos; en estos principios se consagra nuestra independencia y soberanía, en ellos también está la ética que guía la acción de los ciudadanos y del gobierno... Estoy convencido de que la participación ciudadana es la base de todos los objetivos que nos hemos propuesto en comunidad; estoy convencido de que la participación ciudadana es fundamental para avanzar en el respeto a los derechos humanos; la participación ciudadana es fundamental para avanzar en el fortalecimiento de nuestra

---

76 *Ídem.* Diálogo con la sociedad civil, con el tema “Desarrollo, seguridad y justicia”, en Culiacán Sinaloa, 22 de marzo de 1994.

77 *Ídem.* Mensaje pronunciado en el Museo de la Ciudad de México, 4 de febrero de 1994.

78 *Ídem.* 12 de enero de 1994, Querétaro.

79 *Ídem.* Intervención, durante el encuentro con la dirigencia del PRI en Cuernavaca, Morelos, celebrado en el Auditorio Teopanzolco, el 2 de febrero de 1994.

80 *Ídem.* Palabras pronunciadas en el encuentro que tuvo con la estructura territorial y sectorial de esa entidad, celebrada en el Club de Leones de Querétaro, el 12 de enero de 1994.



economía, pero sobre todo, la participación ciudadana es fundamental para avanzar en la consolidación de nuestra democracia.<sup>81</sup>

Los derechos fundamentales constituyen la base de la moderna igualdad que es precisamente una igualdad en *droits*, la constitucionalización rígida de estos derechos sirve para colocar una dimensión sustancial no sólo en la aplicación del derecho, también en la democracia.<sup>82</sup>

### **1.3.1. Las tendencias del Estado constitucional ante la globalización**

La época de globalización, se puede caracterizar como sociedad de riesgo, una sociedad que no está asegurada, ni puede estarlo porque los peligros que acechan, son incuantificables, incontrolables, indeterminables e inatribuibles; según Ulrich Beck, al hundirse los fundamentos sociales del cálculo de riesgos, y dado que los sistemas de seguro y previsión son inoperantes ante los peligros del presente, se produce una situación de irresponsabilidad organizada.

Estamos en la «sociedad del riesgo», es decir, rodeados de efectos destructivos de la industria que se abaten sobre nosotros hiriendo de muerte a muchos de nuestros símbolos culturales más importantes (árboles que mueren poco a poco, focas que se extinguen, agua potable contaminada). La esfera de lo privado salta hecha pedazos, ante nosotros se abren las tinieblas de una vuelta atrás, todo ello adornado y justificado por decisiones de alto nivel, por estrategias de mercado mundial, por experimentos de laboratorio, y justificado también desde los medios de comunicación. El gobierno utiliza la violencia policial para barrer Wackersdorf y grita a su vez: «Abril, Abril!», cuando otras personas mejor enteradas muestran su rechazo. La política oficial oscila entre la utilización de su poder y la impotencia;

---

81 *Ídem.* Palabras del Senador Luis Donaldo Colosio Murrieta, presidente del CEN del PRI durante la inauguración del coloquio “el espíritu del constituyente y la reforma del Estado”, con motivo del 73 aniversario de la promulgación de la Constitución de 1917, México, D. F., 6 de febrero de 1990.

82 Ferrajoli, Luigi, *Derecho y Garantías. La ley del más débil*. Madrid, Trotta, 1999, p.23, paráfrasis.

cada catástrofe ocultada a la opinión pública sirve para poner en evidencia y en ridículo a los propios políticos.<sup>83</sup>

Para el autor en cita, la irresponsabilidad organizada descansa, en que los peligros a los que nos enfrentamos tienen su origen en un siglo diferente al de los sistemas de seguro y previsión que trataban de amortiguarlos.<sup>84</sup> Sus consecuencias, son:

- El hundimiento de los fundamentos sociales del cálculo sobre riesgos; la seguridad se transforma en una seguridad puramente técnica. Sin embargo, uno de los mayores misterios de ese cálculo consiste en que los componentes técnicos y sociales actúan de forma conjunta: cuantificación, responsabilidad, compensación, previsión.<sup>85</sup> Y para comprender la actitud de los sistemas políticos frente a los inmensos riesgos contemporáneos es necesario;
- Reparar la contradicción social existente entre burocracias altamente desarrolladas y encargadas de la seguridad y la previsión, por una parte, y la legalización abierta y despreocupada de riesgos de magnitud hasta ahora desconocida, por otra.<sup>86</sup>

Siguiendo esta posición, discursivamente las instituciones propias de las sociedades industriales desarrolladas (política, derecho, ciencia y técnica, empresas industriales,

---

83 Beck, Ulrich, *La irresponsabilidad organizada*, Véase en <http://www.inicia.es/de/cgarciam/Beck01.htm>. Recuperado el 7 de mayo de 2008. Beck, nació en 1944, fue Director del Instituto de Sociología de la Universidad Ludwig-Maximilian de Munich y profesor en la London School of Economics, cursó estudios de Psicología, Sociología, Ciencias Políticas y Filosofía, disciplina en la que se doctoró en 1972 en la Universidad de Múnich. Ha dedicado el grueso de su trabajo intelectual a indagar sobre las nuevas configuraciones de la sociedad contemporánea, y ha volcado sus reflexiones en numerosas obras.

84 *Ídem.*, paráfrasis. Lo explica a partir del estallido periódico de las contradicciones propias de burocracias aseguradoras altamente organizadas y la posibilidad simultánea de normalizar esos ‘shocks’; es decir, en las exigencias que plantea la era atómica, química y genética que en el paso al siglo XXI se abordadas a partir de principios y soluciones que responden a las necesidades de la sociedad industrial incipiente del siglo XIX y comienzos del XX.

85 *Ídem.*, paráfrasis. No son más que conceptos vacíos; en última instancia, la seguridad política y social acaba descansando en una sobrevaloración de las posibilidades de la técnica. Y

86 *Ídem.*, paráfrasis. De este modo, la sociedad imbuida de la cabeza a los pies de necesidades como la seguridad y la salud, se encuentra enfrentada en este momento al enorme shock que representa justamente lo contrario, unos riesgos que dejan fuera de juego cualquier precaución

aparatos de estado, etc.), disponen de un amplio bagaje de propuestas de solución que les permitiría normalizar esos riesgos no calculados.<sup>87</sup>

Los instrumentos de que se sirve la política simbólica de seguridad nacional de Estados Unidos, pueden llevar a situaciones de inseguridad bajo la lógica de la renuncia a superar el riesgo que llevaría a producir justamente el efecto contrario.

De aquí surge la interrogante sobre ¿qué nivel de seguridad proporciona el cálculo de probabilidades que el gobierno actual tiene sobre las posibilidades para superar los riesgos derivados de la inseguridad en nuestro país?

La producción de la violencia ocasionada por la guerra declarada contra la delincuencia organizada (terrorismo y narcotráfico), no sólo acaba con la vida de los actores jurídicos y sociales que participan en la batalla, afecta principalmente a las víctimas que pertenecen a la sociedad civil, sobre las cuales no se calcularon las posibilidades de riesgo.

Esto también conduce a cuestionar ¿para qué sirve ajustarse a un sistema de seguridad transnacional que se dirige a controlar únicamente el correcto funcionamiento y estructura de las instituciones punitivas para que combatan el crimen organizado, dotándolas de grandes recursos?

El gobierno actual, en lugar de invertir sus recursos para solucionar los grandes peligros que originan los conflictos sociales por medio de políticas públicas encaminadas a la reducción de los problemas económicos, que derivan en el alto índice de pobreza y desempleo, de nada sirve la política criminal que se aplica no sólo a los transgresores de esas actividades organizadas e ilícitas, sino a todos aquellos, que reclaman mayor protección y seguridad para vivir dignamente.

Entonces, ¿cómo puede sostenerse una autoridad política que trata de salir al paso de la conciencia del peligro con enérgicas afirmaciones de que no existe ningún riesgo para los ciudadanos?

---

87 *Ídem*, paráfrasis. Por ejemplo, pueden infravalorar estos riesgos, ignorarlos, sobrevalorarlos desde el punto de vista penal y jurídico, centralizar la información, etcétera.

El discurso de que el ejército participa en actividades policiales de seguridad interior, únicamente para combatir a la delincuencia organizada, es una falacia, porque el mismo gobierno opta por limitarse a acusar al crimen organizado de la violación a los derechos humanos, cuando la responsabilidad de ese peligro corresponde únicamente a las instituciones del Estado, porque en cada enfrentamiento por accidente murieron varios civiles, porque no se detuvieron durante su paso frente a un reten que constitucionalmente está prohibido y sólo se justifica con una decisión política, con ello, pone en tela de juicio su credibilidad.

No obstante, la tendencia del Estado constitucional está condicionada a la decisión política neoliberal de orden transnacional, vinculado con el sistema de producción económico global.

Dentro del ámbito de la seguridad, configurar la responsabilidad del Estado, se torna complejo porque se va más allá del sistema jurídico nacional que puede superarse en el contraste de las obligaciones a las que se sujetan los Estados nación al interior y al exterior, que desde un el sentido común implicaría la no existencia de divergencias; sin embargo, el tema de seguridad se sujeta a un cambio de paradigma afín al derecho que paradójicamente transita de la razón al riesgo,<sup>88</sup> y que a juicio de Augusto Sánchez, se traslada de la premodernidad a la posmodernidad social, política y jurídica.<sup>89</sup>

La sociedad moderna se caracteriza por la recursividad de su estructura y funcionalidad con la capacidad de transformación que se sustenta en la complejidad de las relaciones sociales por medio de la comunicación, orientadas bajo el valor de la contingencia, de lo imprevisible; es decir, su inevitabilidad.

...si nos liberamos de la fascinación ilusoria y amenazante que emana de la idea de 'seguridad', como alternativa al 'riesgo', que es conexo a una decisión del sistema, consideramos el 'peligro' como posibilidad del verificarse de un daño futuro, que otra

---

88 Giorgi, Raffaele de, "El derecho en la sociedad del riesgo", en *Seguridad pública y la teoría de los sistemas en la sociedad del riesgo*, México, Porrúa, 2007, pp. 41 – 54, paráfrasis.

89 Sánchez Sandoval, Augusto y González Vidaurri, Alicia, "De la modernidad político jurídica...", *Ob cit.*, paráfrasis.

decisión no habría podido evitar; entonces podremos ver cómo en la sociedad moderna se produce una reducción del peligro y un incremento del riesgo.<sup>90</sup>

En este sentido, al ser considerada la inseguridad como un peligro, su reducción se sujeta al incremento de riesgos; es decir, paradójicamente “Hay más riesgos porque hay más seguridad.”<sup>91</sup> El derecho es un generador de riesgos, en virtud de que en aras de la seguridad pública, se producen normas jurídicas de manera incontrolada a fin de ampliar los radios de acción del aparato punitivo, generando mayores riesgos para los ciudadanos, porque existe mayor probabilidad de caer en esos supuestos antijurídicos, sobre todo en caso de la manifestación de demandas sociales que deberían solucionarse por medio de la negociación, se aplica el poder punitivo del Estado.<sup>92</sup>

Sin lugar a dudas, el modelo económico neoliberal ha dado paso a cambios significativos en la transformación de las políticas sociales y su regulación a través del derecho en los Estados nación. La influencia de esas formas de producción y distribución inequitativa de la riqueza, trajo como consecuencia que se vaya más allá de la justificación jurídico – constitucional del Estado y se imponga un proceso de globalización transnacional con la eliminación de fronteras que facilitan el libre tránsito de personas y capitales con consecuencias específicas para cada nación, según su posición central o periférica.

A consideración de González Vidaurri y Sánchez Sandoval, en los primeros, “al momento de abandonar el modelo del Estado del bienestar y adoptar las medidas de austeridad a que obliga el nuevo modelo neoliberal de competitividad y eficiencia...se experimentó la aparición de problemas por el desempleo masivo y la baja de salarios, pero su grado de desarrollo les permitió absorber su carencia de prestaciones sociales”;<sup>93</sup> en los segundos, “al adoptar las reglas de las aperturas de mercado, de la competitividad internacional y de la “reducción del Estado”, se han sufrido diferentes consecuencias relacionadas con la

---

90 Giorgi, Raffaele de, “*El derecho en la sociedad del riesgo...*”, *Ob cit.*, p. 49.

91 *Ibidem*, p. 50

92 Sánchez Sandoval, Augusto, “*De la seguridad pública militar en México, al control social militar transnacional*”, en *Seguridad pública y la teoría de los sistemas en la sociedad del riesgo*, México, Porrúa, 2007, pp. 103, paráfrasis.

93 González Vidaurri, Alicia y Sánchez Sandoval, Augusto, “*Del estado del no-derecho al “derecho” del Estado terrorista*”, en *Control social económico – penal en México*, México, UNAM – Plaza y Valdés, 2008, p. 238.

incapacidad económica para competir con las transnacionales monopólicas: la quiebra o la venta, a las mismas, de las instalaciones y medios de producción de las pequeñas empresas; el desempleo generalizado y la exclusión del sistema de producción neoliberal de millones de personas....”<sup>94</sup>

En México, estos cambios son notorios ante una agresiva inestabilidad social que se acentúa con el aumento desmedido de la pobreza y la pérdida de derechos laborales, así como la reducción de políticas y beneficios sociales que ha puesto en jaque al sistema político económico, que ante la falta de competitividad ha declinado sus funciones públicas a la privatización, ello propicia el desplazamiento de ciudadanos en busca de un mercado laboral: la migración.

La crisis de ilegitimidad de los aparatos de Estado se manifiesta frente a las protestas sociales por el reconocimiento de sus derechos que son menoscabados ante la ola de inseguridad social que se vive porque son incapaces para dar solución a los mismos. Además, “porque las personas han descubierto que estas instituciones no son capaces de proporcionarles protección a sus vidas ni a su patrimonio; y lo que es peor, que esos aparatos no pueden darse seguridad a sí mismos, ni a los sujetos de poder a los cuales sirven, porque también ellos los roban, los matan y los secuestran.”<sup>95</sup>

## **2. Concordancias y conflictos entre el derecho interno y el derecho internacional frente a la responsabilidad del Estado.**

Aún cuando existe una diversidad de concepciones sobre los fundamentos teóricos de la responsabilidad del Estado, “...la controversia concerniente a las relaciones entre dos órdenes jurídicos es tan sólo una discusión doctrinal (*discusión d'école*)”<sup>96</sup>

Básicamente, el sistema internacional difiere del sistema interno de un Estado, por los elementos que se esquematizan en el siguiente cuadro:

---

94 *Ídem.*

95 *Ibidem*, pp. 243 – 244.

96 Rousseau, Charles, *Derecho internacional público*, 3ª ed., Barcelona, Ariel, 1966, p. 19.

<b>Características</b>	<b>Derecho Internacional</b>	<b>Derecho Interno</b>
<b>Sujetos</b>	Estados nacionales que interactúan entre sí. La complejidad de su relación, radica en el grado de desarrollo social, político, jurídico, cultural y económico.	Individuos y personas morales.
<b>Órganos</b>	Se carece de órganos que se encarguen de hacer el derecho, ejecutarlo o tenga el monopolio de la jurisdicción internacional. Los sujetos realizan dichas actividades.	Los órganos en los que se concentra el poder, el ejecutivo, legislativo y judicial.
<b>Coacción</b>	Son los mismos sujetos los que deciden si se sujetan o no a la jurisdicción externa	El Estado tiene el monopolio del uso de la violencia legítima a través de la coacción física directa.

Fuente: Becerra Ramírez, Manuel, *Panorama del derecho mexicano. Derecho Internacional Público*, México, UNAM – McGRAW-HILL, 1997, p. 3. Elaboró: Yolanda Martínez Martínez.

Ambos, ejercen una influencia recíproca “El derecho internacional puede cristalizarse en normas de derecho interno de los estados y, a la vez, la práctica legislativa de ellos puede llegar a convertirse en normas de derecho internacional por la vía de la costumbre internacional”.<sup>97</sup> Situación que se analizará con más detalle sobre la posición de México y en consonancia con el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).

## **2.1. Las teorías sobre la responsabilidad del Estado**

Básicamente en la doctrina del derecho internacional, existen dos formas mediante las que se explica el nexo de los dos órdenes jurídicos, uno como Estado Nación y el segundo en el ámbito internacional. Desde estos dos enfoques, se centra la exposición teórica que permitirá diferenciar el tipo de responsabilidad a la que es acreedor el Estado en caso de transgresión a las normas internacionales o en caso de negarse al cumplimiento voluntario de una decisión de jurisdicción internacional.<sup>98</sup>

### **2.1.1. La teoría dualista**

Para Manuel Becerra, “La teoría dualista postula que los dos órdenes jurídicos son distintos en su totalidad por su carácter y esfera de acción, y que existen

97 Becerra Ramírez, Manuel, *Panorama del derecho mexicano. Derecho Internacional Público*, México, UNAM – McGRAW-HILL, 1997, p. 4.

98 *Ibidem*, p. 3. Al respecto, Manuel Becerra, señala que el Estado puede recurrir a la retorsión, que es un acto legítimo, destinado al Estado transgresor, a negarse a conceder ciertos privilegios, o a las represalias, actos ilegales que se convierten en legales.

independientemente uno del otro, como dos sistemas jurídicos autónomos que están sólo en contacto”.<sup>99</sup>

En el planteamiento que presenta Bruno Mattus, indica que la tesis dualista proclama la necesidad de transformación del derecho internacional en derecho interno y señala como sus principales exponentes a Carl Heinrich Triepel, en Alemania, y Dionisio Anzilotti, en Italia, quienes afirmaban que la validez de una norma interna no está, necesariamente, sintonizada con el orden internacional. Sin embargo, en estricto sentido, el contenido de las normas de derecho internacional y de derecho interno son distintos, en razón de que tienen destinatarios distintos.<sup>100</sup>

La discusión que sienta el autor, se aprecia cuando aparece el argumento de que existe una transformación al sistema jurídico de un Estado al acoger una norma internacional, y a partir de esos postulados, legisla al interior de su país.<sup>101</sup>

En opinión de Mattus, lo que existe es la creación de una norma interna en obediencia a un deber contraído por el Estado en el ámbito internacional. En virtud de que un tratado de derecho internacional no es un medio de creación del derecho interno, pero puede consistir en un interés para legislar. En México, jurídicamente se debe entender que la transformación de la norma internacional en norma interna tiene como significado, la creación de una norma dirigida a las personas sujetas al poder estatal, en las que se establecen las reglas que con el tratado internacional fueron asumidas por los Estados contratantes. Sin embargo, técnicamente es más adecuado hablar de la creación de la norma interna, pues transformación podría dar a entender que hay alteración de la sustancia de la norma internacional, que dejaría de ser internacional y pasaría a ser interna. En este sentido, lo correcto es decir que la norma internacional engendró un deber por parte del Estado miembro, operante en el derecho internacional, el de ajustar su

---

99 *Ibidem*, p. 6. El autor parafrasea a Verdross, Alfred, *Derecho internacional público*, 6ª ed., Madrid, Aguilar, 1982, pp. 94 - 104

100 Mattos e Silva, Bruno, *Conflicto entre leyes y tratados internacionales en el derecho privado y el derecho tributario*, p. 2, paráfrasis. Véase en <http://brunosilva.adv.br./dir-int-esp.htm>. Recuperado el 8 de noviembre de 2006.

101 *Ibidem*, p. 3, paráfrasis.



legislación interna al compromiso u obligación sustraída por el Estado. En este sentido, todo cuanto sea o pueda ser objeto de regulación por parte del derecho nacional también puede ser regulado por el derecho internacional. Con ello, lo que existe o puede existir es la necesidad de creación de norma interna para dar eficacia a la norma de derecho internacional. El trazo distintivo de la teoría dualista reside en el entendimiento de que la fuente del derecho interno es la voluntad de un sólo Estado, la fuente del derecho internacional es la voluntad de los Estados en conjunto y como ellos no rigen las mismas relaciones, de esa manera, el derecho internacional y el derecho interno no solamente forman parte o son ramas distintas del derecho, sino sistemas jurídicos diferentes, razón por la cual, es imposible que haya una concurrencia entre las fuentes de esos dos sistemas jurídicos. Y concluye que para ambas teorías, dualista y monista, el derecho internacional y el derecho interno son ordenamientos jurídicos distintos, en cuanto a sus fuentes, destinatarios y efectos; razón por la cual, técnicamente no existe ninguna posibilidad de conflicto entre ambas codificaciones.<sup>102</sup>

### **2.1.2. Las teorías monistas**

Manuel Becerra, señala que la teoría monista tiene una doble vertiente:

- a) sobre la primacía del derecho interno del Estado sobre el derecho internacional, que postula que solamente cuando éste forma parte del derecho interno se puede aplicar en el interior del estado.
- b) sobre la primacía del derecho internacional, que considera que el derecho interno y el derecho internacional componen las dos partes de un sistema jurídico único.<sup>103</sup>

Continuando con la exposición de Mattus, al rechazarse la existencia de dos órdenes jurídicos distintos, el derecho internacional es una versión del derecho interno que el Estado aplica en los dos ámbitos. La repercusión en el orden jurídico interno de normas o tratados se hace a título de vigencia plena y no a título de transformación material en derecho interno, al contrario de lo que sostienen los representantes de la teoría dualista. El

---

102 *Ibidem*, pp. 17 y 18, paráfrasis.

103 Becerra Ramírez, Manuel, *Panorama del derecho mexicano...*, *Ob cit.*, p. 6.

conflicto entre normas de derecho internacional y de derecho interno no quiebra el sistema jurídico, que establece la superioridad de una o de otra. Porque dentro de las teorías monistas, existen dos tendencias que giran en torno a la supremacía de las normas: El monismo nacionalista que sostiene la primacía del derecho nacional de cada Estado soberano en el derecho internacional, dando énfasis a la soberanía de cada Estado y a la descentralización de la sociedad internacional. El monismo internacionalista, defiende el primado del orden internacional, bajo el cual todos los órdenes internos estarían ajustados.<sup>104</sup>

### **2.1.2.1. Hans Kelsen**

Partidario de la teoría monista, Kelsen, considera que el derecho internacional tiene como validez el derecho interno o viceversa. En este sentido, el derecho internacional es concebido o como un orden jurídico delegado por el orden jurídico de un Estado soberano, es decir, como parte del derecho interno, o como un orden jurídico más amplio, que delegaría los órdenes jurídicos de los Estados.<sup>105</sup>

Para Kelsen, legitimidad del gobierno de un Estado nacional en contraste con el derecho internacional, se aprecia, cuando el gobierno legítimo es un gobierno efectivo e independiente. La validez de los órdenes jurídicos nacionales se sustentan en el principio de efectividad; de esta forma, es el orden jurídico internacional que confiere validez al orden jurídico nacional. Además, es el mismo orden jurídico internacional es el que determina las esferas de validez territorial, personal y temporal de los sistemas jurídicos nacionales a fin de hacer posible la coexistencia entre varios Estados.

La postura Kelseniana sobre la responsabilidad del Estado en el ámbito internacional, parte de la eliminación de cualquier elemento axiológico o connotación ético- moral en el concepto jurídico de ilícito, al señalar que “toda acción, o bien toda abstención, que se determinen como condición de un acto de sanción dentro de cualquier sistema jurídico, constituyen por este específico condicionamiento, e independientemente de su contenido,

---

104 *Ibidem*, p. 19.

105 *Ibidem*, p. 20.

un hecho ilícito o delictuoso”.<sup>106</sup> En este sentido la imputación objetiva, queda condicionada a la existencia de una sanción y al mismo tiempo a que el hecho se realice; es decir, a que se actualice la hipótesis prevista por la norma jurídica.

## **2.2. Contrastes entre las teorías monistas y la teoría dualista**

A partir de la discusión que plantea Mattus, la principal diferencia entre la teoría monista y la teoría dualista reside en la necesidad de transformación de una norma internacional por medio de un acto o hecho para que la norma internacional tenga validez en el ámbito interno de cada Estado.<sup>107</sup>

Para este autor, de acuerdo con la teoría monista, no hay necesidad de una incorporación de la norma internacional en el derecho interno, porque no hay separación absoluta entre derecho interno y derecho internacional. La adecuación es automática, la norma internacional vale por sí misma en el ordenamiento jurídico interno. Lo que existe son normas internacionales (convenios y tratados), y normas internas (legislación), que probablemente pueden ser opuestas. Bajo esta hipótesis se otorga superioridad de una o de la otra. Si se acoge la teoría monista, hay superioridad de la norma nacional; si se opta por teoría monista, la primacía es de la norma internacional.

En contrario sensu, si se asume la teoría dualista, prevalece la necesidad de incorporación de la norma internacional al derecho interno. En este sentido la adecuación de la norma internacional al derecho interno no es instantánea. Se requiere la existencia de un acto legislativo de incorporación (proceso de creación de la ley). La norma internacional debe ajustarse al derecho interno, en virtud de que la validez del derecho nacional es el acto legislativo de creación, abrogación o derogación de la legislación y no el tratado internacional. De tal forma que no hay conflicto entre la norma internacional y la norma interna. De acuerdo con la teoría dualista, lo que existe es conflicto entre la ley interna y

---

106 Kelsen, Hans, *Teoría pura del derecho*, México, Gernika, 2005, pp. 35. La pureza del método es un desafío del autor al edificar la sistematización de una teoría general del derecho de carácter científico a partir de los hechos, sin tomar en cuenta consideraciones de índole, metafísicas, sociales políticas y económicas, ya que es el propio derecho en su construcción lógica y racional el que otorga solución a los problemas.

107 Mattos e Silva, Bruno, *Conflicto entre leyes y tratados internacionales...*, *Ob cit.*, pp. 21y ss., paráfrasis.

la norma interna que incorporó en el derecho interno el tratado internacional. Pero la Constitución del país debe establecer si la norma internacional incorporada al derecho interno, tiene mayor jerarquía, menor o idéntica a las leyes nacionales.

El autor concluye que ambas teorías tienen puntos endebles:

1. La primacía del derecho internacional en la teoría monista es cuestionable si se toma en cuenta la existencia de la soberanía de los Estados; en este caso, existe primacía de la norma internacional cuando el ordenamiento jurídico interno del Estado lo admite. Bajo este argumento no se puede decir que el derecho internacional es jerárquicamente superior al derecho interno, por el contrario, el derecho nacional establece internamente un exclusivo criterio: la superioridad de la norma internacional sobre la norma interna. Por tanto, preponderante es el derecho interno, al menos en el actual momento histórico.
2. La adopción de la teoría monista con primado del derecho interno puede acarrear, la negación de la fuerza jurídica del derecho internacional, que podría ser formado y anulado de acuerdo con la voluntad y el criterio de cada Estado. El Estado que viola el derecho internacional por medio de un acto interno comete un ilícito internacional, pudiendo sufrir las consecuencias jurídicas (sanción) consecuentes de la práctica de ese acto ilícito.
3. La teoría dualista, tiene como punto vulnerable, sostener la independencia de los órdenes jurídicos interno e internacional. Si el derecho internacional tiene vigencia como parte integrante de un orden jurídico estatal, él no puede ser un orden jurídico distinto e independiente, ambos se apoyan sobre la misma voluntad del Estado. De esta manera, el derecho internacional nada más es de lo que un medio de realización, en la esfera internacional, de objetivos y principios de la política del Estado, establecido en el derecho interno.

### 3. La responsabilidad del Estado en el marco del derecho internacional

El proceso mundial obliga a contemplar el surgimiento de nuevas instituciones políticas transnacionales con espacios de seguridad y policiales supranacionales. El sistema económico neoliberal preocupado por la creación de un modelo de mercado global, se ha enfrentado a grandes obstáculos para su pretensión expansionista: la criminalidad organizada, principalmente el terrorismo y el narcotráfico. Utiliza los mecanismos normativos internacionales para comprometer y obligar a los Estados a hacer un frente común contra estas actividades e incorporarlas a sus normas internas, aunque sean incompatibles y paradójicamente afecten los derechos de las personas que esos mismos cuerpos normativos protegen, en aras de medidas de carácter excepcional y emergente ante los nuevos riesgos y peligros que generan esas conductas ilícitas.

Las normas de responsabilidad internacional de los Estados, contempla los hechos internacionalmente ilícitos y las violaciones a los derechos humanos. Los primeros consisten en la atribución al Estado de una acción u omisión que no se ajuste a los parámetros de su obligación sustraída en el ámbito internacional. Las segundas, desbordan la reciprocidad contractualista entre los deberes de los Estados,<sup>108</sup> en beneficio de la protección de la persona humana,<sup>109</sup> con efectos *erga omnes* que le otorga una atención especial y diferenciada a las obligaciones contraídas en los tratados sobre derechos humanos,<sup>110</sup> para garantizar el pleno y libre ejercicio de sus derechos,<sup>111</sup> a fin

---

108 La reciprocidad como principio fundamental en las relaciones internacionales sugiere un intercambio de prestaciones de la misma naturaleza entre los Estados. Dicho principio explica la naturaleza actual de la comunidad internacional descentralizada, en la medida en que se dé una mayor institucionalización internacional, menor importancia tendrá la reciprocidad la cual está fundamentada en relaciones bilaterales, no obstante es necesaria esta figura porque se respeta el principio de igualdad soberana de los Estados.

109 El artículo 60.5 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, señala que no opera la reciprocidad cuando se trata de la “protección de la persona humana contenida en tratados de carácter humanitario, en particular a las disposiciones que prohíben toda forma de represalias con respecto a las personas protegidas por tales tratados”. Esto es aplicable para México en virtud de que se sujetan a dicha normativa internacional. Véase Depositario: ONU. Lugar de adopción: Viena, Austria. Fecha de adopción: 23 de mayo de 1969. Vinculación de México: 25 de septiembre de 1974, ratificación. Aprobación del Senado: 29 de diciembre de 1972, según decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) del 28 de marzo de 1973. Entrada en vigor: 27 de enero de 1980, general; 27 de enero de 1980, México. Publicación del decreto de promulgación en el Diario Oficial: viernes 14 de febrero de 1975. Última modificación Diario Oficial: ninguna.

110 Todos los tratados internacionales imponen a los Estados, obligaciones positivas y negativas. Estas últimas implican la abstención de los Estados en la realización de ciertas actividades, mientras que las primeras, se

de, prevenir violaciones a los derechos humanos, investigar las violaciones ocurridas, sancionar a los responsables y reparar las consecuencias de su violación.<sup>112</sup>

Por lo tanto, la responsabilidad internacional, abarca las relaciones jurídicas nuevas que nacen en derecho internacional del hecho internacionalmente ilícito de un Estado. Estas nuevas relaciones derivadas de un hecho ilícito pueden establecerse con el Estado directamente lesionado, con varios Estados o incluso para la comunidad internacional en su conjunto porque se trata de obligaciones *erga omnes*. Todo Estado en su calidad de miembro de la comunidad internacional, tiene un interés jurídico en la protección de ciertos derechos y en cumplimiento de ciertas obligaciones esenciales como los principios y las normas que conciernen a los derechos fundamentales de la persona humana.<sup>113</sup>

### **3.1. La Supremacía Constitucional del Artículo 133 en la atribución de responsabilidad del Estado mexicano.**

Cualquier forma de responsabilidad del Estado, parte del análisis al artículo 133 CPEUM que establece el principio de supremacía constitucional o jerarquía normativa, y que a la letra dice:

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

---

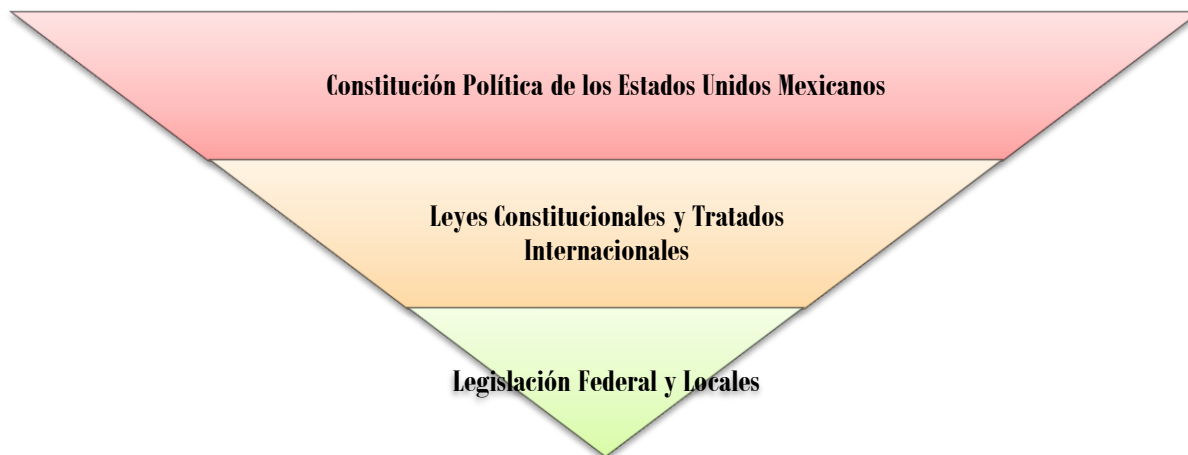
identifican con la obligación del Estado de disponer de todo tipo de medidas o recursos para satisfacer o proteger los derechos humanos que invocan los tratados a los que se sujetó voluntariamente.

111 El Estado tiene la obligación de adoptar medidas jurídicas y administrativas apropiadas para prevenir las violaciones; investigarlas, y cuando proceda, adoptar medidas contra ellas conforme al derecho interno e internacional, otorgar a las víctimas el acceso imparcial y efectivo a la justicia con independencia de quien sea en definitiva el responsable de la violación, poner recursos apropiados a disposición de las víctimas y propiciar o facilitar la reparación del daño a las víctimas. Véase Artículos 1 y 2 de los Principios y directrices sobre el derecho de las víctimas de violaciones de las normas internacionales de derechos humanos y del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones, aprobado por la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *E/CN. 4/2000/62*, 18 de enero de 2000.

112 Martín, Claudia, *et. al.*, *Derecho internacional de los derechos humanos*, México, Fontamara, 2004, pp. 72–73.

113 *Ibidem*, pp. 52 – 53, paráfrasis.

La discusión doctrinaria ha girado en torno a la jerarquía, si los tratados internacionales están por encima, en igualdad o por debajo de la constitución. La doctrina mayoritaria sustenta el siguiente esquema general:



Fuente: Manuel Becerra, *Panorama del derecho mexicano...*, *Ob cit.*, p. 7. Elaboró: Yolanda Martínez Martínez

Coincidiendo con Manuel Becerra, la discusión de la jerarquía normativa no es suficiente para explicar la relación entre derecho nacional e internacional, cuando ha sido utilizada para explicar la apertura económica de México por su adhesión al GATT y al TLCAN,<sup>114</sup> sobre todo que a éste último, se debe el impacto en la legislación de nuestro país en materia de seguridad.

La discusión radica en la autoaplicación de los tratados, en virtud de que “El tratado trae una obligación de legislar en un determinado sentido; si no se hace, hay responsabilidad internacional y en el nivel interno, prevalece la constitución y la legislación interna”.<sup>115</sup>

A este respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido claramente que prevalece la teoría monista de la supremacía únicamente por lo que corresponde a la Constitución en virtud de que para ser aprobados los tratados internacionales deben ser acordes con la Ley Suprema de nuestro país a fin de evitar responsabilidad, en el sentido de que una de las obligaciones a las que se sujeta el Estado mexicano, es adecuar su

114 Becerra Ramírez, Manuel, *Panorama del derecho mexicano...*, *Ob cit.*, p. 7, paráfrasis. General Agreement on Tariffs and Trade *Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio* (GATT) y Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

115 *Ibidem*, p. 8.

legislación interna a esos requerimientos internacionales, por lo tanto, las leyes federales y locales se ubican en tercer plano y se establece la superioridad de la jerarquía de los tratados, de acuerdo a la Jurisprudencia LXXVII/1999, titulada: TRATADOS INTERNACIONALES. SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

Persistentemente en la doctrina se ha formulado la interrogante respecto a la jerarquía de normas en nuestro derecho. Existe unanimidad respecto de que la Constitución Federal es la norma fundamental y que aunque en principio la expresión "... serán la Ley Suprema de toda la Unión ..." parece indicar que no sólo la Carta Magna es la suprema, la objeción es superada por el hecho de que las leyes deben emanar de la Constitución y ser aprobadas por un órgano constituido, como lo es el Congreso de la Unión y de que los tratados deben estar de acuerdo con la Ley Fundamental, lo que claramente indica que sólo la Constitución es la Ley Suprema. El problema respecto a la jerarquía de las demás normas del sistema, ha encontrado en la jurisprudencia y en la doctrina distintas soluciones, entre las que destacan: supremacía del derecho federal frente al local y misma jerarquía de los dos, en sus variantes lisa y llana, y con la existencia de "leyes constitucionales", y la de que será ley suprema la que sea calificada de constitucional. No obstante, esta Suprema Corte de Justicia considera que los tratados internacionales se encuentran en un segundo plano inmediatamente debajo de la Ley Fundamental y por encima del derecho federal y el local. Esta interpretación del artículo 133 constitucional, deriva de que estos compromisos internacionales son asumidos por el Estado mexicano en su conjunto y comprometen a todas sus autoridades frente a la comunidad internacional; por ello se explica que el Constituyente haya facultado al presidente de la República a suscribir los tratados internacionales en su calidad de jefe de Estado y, de la misma manera, el Senado interviene como representante de la voluntad de las entidades federativas y, por medio de su ratificación, obliga a sus autoridades. Otro aspecto importante para considerar esta jerarquía de los tratados, es la relativa a que en esta materia no existe limitación competencial entre la Federación y las entidades federativas, esto es, no se toma en cuenta la competencia federal o local del contenido del tratado, sino que por mandato expreso del propio artículo 133 el presidente de la República y el Senado



pueden obligar al Estado mexicano en cualquier materia, independientemente de que para otros efectos ésta sea competencia de las entidades federativas. Como consecuencia de lo anterior, la interpretación del artículo 133 lleva a considerar en un tercer lugar al derecho federal y al local en una misma jerarquía en virtud de lo dispuesto en el artículo 124 de la Ley Fundamental, el cual ordena que “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.”. No se pierde de vista que en su anterior conformación, este Máximo Tribunal había adoptado una posición diversa en la tesis P. C/92, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Número 60, correspondiente a diciembre de 1992, página 27, de rubro: "LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUÍA NORMATIVA."; sin embargo, este Tribunal Pleno considera oportuno abandonar tal criterio y asumir el que considera la jerarquía superior de los tratados incluso frente al derecho federal.<sup>116</sup>

Esto en virtud de que México forma parte de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.<sup>117</sup> En su artículo 27, prohíbe a los Estados, invocar las disposiciones de su legislación interna como justificación a la violación de un tratado internacional: ...una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado”; no obstante, existe una excepción contenida en el artículo 46, que a la letra señala:

Disposiciones de derecho interno concerniente a la competencia para celebrar tratados:

1. El hecho de que el consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado haya sido manifestado en violación de una disposición concerniente a la competencia

---

116 Publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación (SJF), en Noviembre de 1999, Novena Época, p. 46, No. de Registro: 192,867. Amparo en revisión 1475/98. Sindicato Nacional de Controladores de Tránsito Aéreo. 11 de mayo de 1999. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretario: Antonio Espinoza Rangel. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el veintiocho de octubre en curso, aprobó, con el número LXXVII/1999, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a veintiocho de octubre de mil novecientos noventa y nueve. Nota: Esta tesis abandona el criterio sustentado en la tesis P. C/92, publicada en la Gaceta del SJF, Número 60, Octava Época, diciembre de 1992, p. 27.

117 Véase, cita 109, *Infra*.

para celebrar tratados no podrá ser alegado por dicho Estado como vicio de consentimiento, a menos que esa violación sea manifiesta y afecte a una norma de importancia fundamental de su derecho interno.

2. Una violación es manifiesta si resulta objetivamente para cualquier Estado que proceda en la materia conforme a la práctica usual y de buena fe.

En este sentido, Manuel Becerra señala que se permite a los Estados, apoyarse en su derecho interno, cuando existe “una violación objetivamente evidente y afecte a una norma de importancia fundamental de su derecho interno”,<sup>118</sup> para alegar que existieron vicios en el consentimiento.<sup>119</sup>

Los principales obstáculos para tomar en consideración la efectividad del carácter normativo de los tratados y convenios de derechos humanos ratificados por México, son:

- El primer peldaño se dirige a los alcances de la adecuación de los tratados de derechos humanos al ordenamiento jurídico interno. Este planteamiento no se agota en la tradicional discusión de la jerarquía normativa de los tratados internacionales respecto de su relación con la Constitución política y con las leyes federales. Más bien se trata de una falta de ponderación de las actividades de los poderes públicos, principalmente del Legislativo y el Judicial que en sus respectivas funciones no acatan el respeto absoluto al orden normativo establecido por el artículo 133 constitucional.
- Debe prevalecer la obligación de los legisladores y jueces de nuestro país, acatar en sus resoluciones judiciales, y por ende detectar la incompatibilidad de legislación federal o local con lo establecido por tratados internacionales, lo que supone el conocimiento y la efectiva aplicación de estos tratados en todo el ámbito territorial de México.

---

118 Becerra Ramírez, Manuel, *Panorama del derecho mexicano...*, *Ob cit.*, p. 9.

119 *Ídem.*, paráfrasis. Existen vicios del consentimiento, cuando: el consentimiento de un Estado haya sido manifestado en violación de una disposición de derecho de importancia fundamental; que esa disposición de derecho interno concierna a la competencia para celebrar tratados y que esa violación sea manifiesta.

Otra de las cuestiones pendientes es la dilucidación de las relaciones normativas entre derechos fundamentales establecidos por la Constitución política (garantías individuales) y el plexo más extenso de derechos establecidos por los tratados internacionales de derechos humanos.

Una alternativa importante a considerar es la propuesta de Luigi Ferrajoli que señala la importancia de la interpretación del derecho a partir de los derechos fundamentales, integra tanto a las garantías individuales como a los derechos humanos bajo una dimensión sustancial en la democracia, la igualdad ante la ley.<sup>120</sup>

Esa interpretación que queda a cargo del poder judicial, ello implicaría que aún cuando una norma es jurídicamente vigente, no necesariamente es válida. Situación que se enfrenta a una serie de obstáculos de competencia al interior de la misma estructura y organización del poder judicial, pero sería importante hacer una revisión a la eficacia del juicio de amparo en virtud de que sus efectos no son *erga omnes*, y mientras tanto la ley o norma secundaria vigente se opone a la norma suprema, tal como sucede con la Ley Contra la Delincuencia Organizada.

En el ámbito internacional, en caso de contradicción entre las normas de los tratados o convenciones y las nacionales, prevalece la Constitución de acuerdo a lo señalado por el artículo 133, pero el Estado incurre en responsabilidad.

La responsabilidad internacional de un Estado, es una institución que se establece para conocer sobre cualquier violación cometida en contra de un compromiso contraído en un tratado o normativa internacional, misma que se sujeta a una reparación moral o material por el daño causado.

Son tres los elementos básicos de la responsabilidad internacional del Estado: como institución se estructura por medio de una serie de principios y normas de derecho

---

120 Véase Ferrajoli, Luigi, *Derechos y garantías...*, *Ob cit.*

internacional; con la existencia de una violación por acción u omisión; y con la comisión de un daño material o moral.<sup>121</sup>

Para lo cual, se aplican dos teorías de interpretación para la atribución de responsabilidad, objetiva (hecho) o por culpa (psicológica), su aplicación depende del caso concreto.

Bajo esta tesis, existen dos clases de atribución de responsabilidad internacional al Estado:

- A) Por actos u omisiones de sus órganos, ejecutivo,<sup>122</sup> legislativo,<sup>123</sup> y judicial<sup>124</sup> a las normas internacionales.
- B) Por daño causado a los nacionales de otro Estado,<sup>125</sup> por el incumplimiento de estándares mínimos de justicia al interior de su territorio.<sup>126</sup>

No obstante, en el ámbito internacional, los Estados pueden oponer excluyentes de responsabilidad que consuetudinariamente son válidos para justificar sus actos u omisiones, mismos que se esquematizan en el cuadro siguiente a partir del proyecto de la Comisión de Derecho Internacional de Naciones Unidas:

---

121 Becerra Ramírez, Manuel, *Panorama del derecho mexicano...*, *Ob cit.*, p. 104, paráfrasis.

122 *Ibidem*, pp. 104 – 105. Surge como consecuencia de los actos u omisiones del Poder Ejecutivo, por lo regular es el órgano encargado de su representación a nivel internacional. Cuando no exista autorización o bien se realicen en exceso de sus facultades *ultra vires*. También, la derivada de los actos de los movimientos de insurrección o insurgencia, siempre y cuando no haya tomado las diligencias para prevenirlos o evitarlos. No obstante, la doctrina dominante opina en acuerdo con el proyecto de la Comisión de Derecho internacional, que el Estado también sea responsable por actos de los poderes legislativo y judicial.

123 *Ibidem*, p. 104. La responsabilidad del Poder Legislativo se produce por la promulgación de una legislación contraria a las obligaciones internacionales o por omisión, así como por la carencia de una legislación necesaria para cumplir con un compromiso internacional.

124 *Ibidem*, p. 105. Los actos del Poder Judicial pueden ocasionar responsabilidad internacional cuando haya “denegación de justicia”, o cualquier otro acto que violente los derechos de las personas en el ejercicio de sus atribuciones.

125 *Ibidem*, pp. 105 – 107. Básicamente esos estándares mínimos de justicia y civilización en el trato de sus nacionales y sus propiedades, fue una inquietud de Europa y Estados Unidos para su penetración económica. Inicialmente invocaban la protección diplomática, seguida de una intervención armada que derivó en un abuso por parte de otros Estados para intervenir en los asuntos internos de ese país. Para contrarrestarla, surgieron dos doctrinas en América Latina: La doctrina Calvo y la Doctrina Drago. La primera, postula que los Estados no pueden intervenir diplomáticamente en protección de sus nacionales por posibles daños causados a sus personas o sus patrimonios, más allá de lo que señalen los medios locales sobre una base de igualdad con la población nativa. La segunda, prohíbe el uso de la fuerza por un Estado para proteger la seguridad de sus nacionales.

126 En México, el artículo 1 CPEUM, incorpora a los extranjeros en el goce de las garantías que otorga la constitución y prohíbe toda forma de discriminación que menoscabe sus derechos y libertades.

<b>Actos o Justificadores que Excluyen la Responsabilidad Internacional</b>	
<b>Consentimiento</b> (Art. 29)	El consentimiento válidamente prestado por un Estado a la comisión por otro Estado de un hecho determinado que no esté en conformidad con una obligación del segundo Estado que para con el primero excluirá la ilicitud de tal hecho, en relación con ese Estado, siempre que el hecho permanezca dentro del ámbito de dicho consentimiento.
<b>Represalias</b> (Art. 30)	La ilicitud de un hecho de un Estado que no esté en conformidad con una obligación de ese Estado para con otro Estado quedará excluida si el hecho constituye una medida legítima según el derecho internacional contra ese otro Estado, a consecuencia de un hecho internacionalmente ilícito de ese otro Estado-
<b>Fuerza Mayor y Caso Fortuito</b> (Art. 31)	La ilicitud de un hecho de un Estado que no esté en conformidad con una obligación internacional de ese Estado quedará excluida si el hecho se debió a una fuerza irresistible o a un acontecimiento exterior imprevisible ajeno a su control. Que hicieron materialmente imposible que ese Estado procediera en conformidad con tal obligación o que se percatara de que su comportamiento no era conforme a esa obligación.
<b>Peligro Extremo</b> (Art. 32)	La ilicitud de un hecho de un Estado que no esté en conformidad con una obligación internacional de ese Estado quedará excluida si el autor del comportamiento que constituya el hecho de ese estado, no tenía otro medio, en ninguna situación de peligro extremo, de salvar su vida o de las personas confiadas a su cuidado.
<b>Estado de Necesidad</b> (Art. 33)	<p>Ningún Estado podrá invocar un estado de necesidad como causa de exclusión de ilicitud de un hecho que no esté en conformidad con una obligación internacional del Estado a menos que:</p> <p>a) Ese hecho haya sido con el único medio de salvaguardar un interés esencial del estado contra un peligro grave e inminente.</p> <p>b) Ese hecho no haya afectado gravemente el interés esencial del Estado para con el que exista la obligación.</p> <p>En todo caso, ningún Estado podrá invocar un Estado de necesidad como causa de la ilicitud:</p> <p>a) Si la obligación internacional con la que el hecho del Estado no esté en conformidad dimana de una norma imperativa de <i>ius cogens</i>.</p> <p>b) Si la obligación internacional con la que el hecho del Estado no esté en conformidad ha sido establecida por un tratado que, explícita o implícitamente excluya la posibilidad de invocar el Estado de Necesidad con respecto de esa obligación.</p>
<b>Legítima Defensa</b> (Art. 34)	La ilicitud de un hecho de un Estado que no esté en conformidad con una obligación internacional de ese Estado quedará excluida si ese hecho constituye una medida lícita de legítima defensa tomada en conformidad con la Carta de la Organización de las Naciones Unidas. (Art. 51 de la Carta de San Francisco: “el derecho inmanente a la legítima defensa, individual o colectiva”)

Fuente: Becerra Ramírez, Manuel, *Panorama del derecho mexicano...*, Ob cit., pp. 107 – 109. Elaboración: Yolanda Martínez Martínez.

Básicamente son dos las formas de reparación por el daño material o moral causado que motivan a la responsabilidad internacional por medio de la restitución: Restablecer la situación que hubiere existido de no haber ocurrido el acto u omisión ilícitos mediante el cumplimiento de la obligación que el estado dejó de cumplir, y la revocación del acto ilícito. Su procedencia, depende de la naturaleza del daño ocasionado porque en algunos casos es imposible la restitución que se deriva en la indemnización como forma más usual, consiste en el cálculo económico del daño causado e incluye los perjuicios

ocasionados. En caso de daño moral, procede la satisfacción; por ejemplo, la declaración judicial de ilegalidad del acto que motivó la responsabilidad, entre otros.<sup>127</sup>

La competencia de la jurisdicción internacional a la que se sujeta el Estado Mexicano, básicamente se compone por la Corte Internacional de Justicia, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) y la Corte Penal Internacional (CPI).

La Corte Internacional de Justicia es el órgano judicial principal de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Está encargada de decidir conforme al derecho internacional las controversias de orden jurídico entre Estados y de emitir opiniones consultivas respecto a cuestiones jurídicas que pueden serle sometidas por órganos o instituciones especializadas de la ONU.<sup>128</sup>

De acuerdo con el artículo 36 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, su competencia se extiende a todos los litigios que las partes le sometan y a todos los asuntos especialmente previstos en la Carta de las Naciones Unidas o en los tratados y convenciones vigentes.

Por lo que respecta a los Estados partes, podrán declarar en cualquier momento que reconocen como obligatoria ipso facto y sin convenio especial, respecto a cualquier otro Estado que acepte la misma obligación,<sup>129</sup> la jurisdicción de la Corte en todas las controversias de orden jurídico que versen sobre:

#### ❖ La interpretación de un tratado

---

127 Becerra Ramírez, Manuel, *Panorama del derecho mexicano...*, *Ob cit.*, p. 109, paráfrasis.

128 Conforme al artículo 1 del *Estatuto de la Corte Internacional de Justicia*, se rige por la Carta de las Naciones Unidas, como órgano judicial principal. Quedará constituida y funcionará conforme a sus disposiciones. Véase en <http://www.icj-cij.org/homepage/sp/>. y en <http://www.icj-cij.org/homepage/sp/icjstatute.php>. Recuperado el 7 de junio de 2008. Además de las disposiciones del *Reglamento de la Corte Internacional de Justicia*, adoptado el 14 de abril de 1978, entró en vigor el 1 de julio de 1978, Véase en <http://www.icj-cij.org/homepage/sp/icjrules.php>. Recuperado el 7 de junio de 2008.

129 El mismo artículo 36 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia señala que la declaración podrá hacerse incondicionalmente o bajo condición de reciprocidad por parte de varios o determinados Estados, o por determinado tiempo. Esas declaraciones serán remitidas para su depósito al Secretario General de las Naciones Unidas, quien transmitirá copias de ellas a las partes en este Estatuto y al Secretario de la Corte. Y en caso de disputa en cuanto a si la Corte tiene o no jurisdicción, la Corte decidirá.

- ❖ Cualquier cuestión de derecho internacional
- ❖ La existencia de todo hecho que, si fuere establecido, constituiría violación de una obligación internacional
- ❖ La naturaleza o extensión de la reparación que ha de hacerse por el quebrantamiento de una obligación internacional

En cuanto a las dos jurisdicciones restantes, para efectos de la responsabilidad internacional del Estado Mexicano, se abordarán con mayor detención en los siguientes apartados.

### **3.2. Ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos**

Se presentan algunas reflexiones sobre el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos (SIDH), en virtud de que siempre ha prestado particular atención a las políticas y prácticas de las instituciones de seguridad.

En 1947, la Conferencia Interamericana para el Mantenimiento de la Paz y la Seguridad del Continente, adopta el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca. Posteriormente, en 1948, se adoptan el Tratado Americano de Soluciones Pacíficas y la Carta de la Organización de los Estados Americanos (OEA) con el que se crea el Sistema Interamericano, una alianza contra cualquier tipo de agresión. La Carta de la OEA se sustenta en los principios de respeto al derecho internacional, a la soberanía y a los tratados internacionales, la no agresión, la solución pacífica de las controversias y la cooperación económica; otorga un especial interés a los derechos humanos, sus facultades se limitaron a emitir recomendaciones, a funcionar como órgano consultivo, a fin de crear conciencia en los Estados latinoamericanos sobre la importancia de respetar y proteger a los derechos humanos, acorde con la orientación y esquema de Naciones Unidas, y en 1960, inician las actividades la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), como órgano principal. Es hasta 1969, cuando se adopta la Convención Americana de

Derechos Humanos y otorga a la OEA facultades jurisdiccionales como de órgano consultivo para dar paso a la creación de la Corte IDH.<sup>130</sup>

En los últimos cinco años de trabajo, la Corte IDH ha dictado igual número de sentencias al de toda su historia, desde que se instaló hace poco más de 30 años. En el último lustro, se redujo notablemente el tiempo promedio de procesamiento de un caso a 17 meses de duración, cuando anteriormente demoraba 40 meses. Aproximadamente, más del 80% de las sentencias dictadas por la Corte IDH en materia de reparaciones económicas, han sido en líneas generales cumplidas por los Estados, su actitud en los procesos contenciosos, no prevalece la confrontación. Aproximadamente en el 40% de los procesos, los Estados reconocen expresamente su responsabilidad internacional y buscan llegar a un arreglo para establecer una reparación que dé cuenta de los problemas que puedan haberse presentado.

De manera creciente las autoridades nacionales de los países latinoamericanos, y en particular los tribunales, vienen utilizando los contenidos de la jurisprudencia del Tribunal Interamericano. Que fue creado por decisión soberana de los Estados para asegurar que la conducta de los mismos Estados se adecuara a las resoluciones de las autoridades nacionales.<sup>131</sup>

En el contexto latinoamericano, frente a las dictaduras y los gobiernos autoritarios, los primeros casos resueltos versaron sobre la desaparición forzada de personas,<sup>132</sup> ejecuciones masivas<sup>133</sup> y extrajudiciales. A medida que las incipientes democracias del continente se fueron afianzando, el SIDH comenzó a analizar casos vinculados a violaciones de derechos humanos de Estados comprometidos con los valores democráticos que mantenían prácticas autoritarias.

---

130 Becerra Ramírez, Manuel, *Panorama del derecho mexicano...*, *Ob cit.*, pp. 99 – 101, paráfrasis.

131 García-Sayán, Diego, *Discurso del Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la Ceremonia de apertura del XLI periodo extraordinario de sesiones*, Lima, Perú, 12 de abril de 2010. En este mismo sentido, Discurso ante la OEA, el 8 de junio de 2010, Lima, Perú, paráfrasis. Véase en <http://www.corteidh.or.cr/> Recuperado el 10 de julio de 2010.

132 Véase Corte IDH, *Caso Velásquez Rodríguez*, sentencia de 29 de julio de 1988; Corte IDH, *Caso Godínez Cruz*, sentencia de 20 de enero de 1989 y Corte IDH, *Caso Fairén Garbí y Solís Corrales*, sentencia de 15 de marzo de 1989, entre otros.

133 Véase Corte IDH, *Caso Aloeboetoe y otros*, sentencia de 4 de diciembre de 1991, entre otros.



Las transiciones democráticas que tuvieron lugar en los Estados americanos fueron acompañadas por posiciones más complejas de los órganos del SIDH frente a los problemas, instituciones y políticas de seguridad pública. La interpretación de las disposiciones de los instrumentos regionales y mundiales, sirvieron como límites para tratar evitar las prácticas más aberrantes a los derechos humanos y crímenes de lesa humanidad cometidos por las instituciones estatales y paraestatales; y como criterios para garantizar que en políticas de seguridad se promovieran el respeto y la protección de los derechos de la Convención Americana y no su violación.

En el nuevo contexto de Estados democráticos, los instrumentos del sistema comenzaron a funcionar e interpretarse generando una serie de obligaciones en materia de seguridad ciudadana. Gradualmente, el SIDH ha manifestado que en esos deberes se involucra la responsabilidad del Estado por la violencia cometida por particulares, en la medida que estas acciones de actores sociales expliquen la aprobación, tolerancia o falta de políticas de protección estatal.

El Estado no sólo debe abstenerse de cometer violaciones a los derechos humanos, sino adoptar medidas de protección. A este respecto, el SIDH juega un rol preponderante para reformar y mejorar el desarrollo de las instituciones, y políticas públicas de seguridad ciudadana en la región.

El SIDH, ha manifestado la gravedad de la situación y la importancia de las instituciones de seguridad y justicia en la defensa de los derechos de los habitantes.<sup>134</sup> Algunos ejemplos y opiniones sobre las resoluciones del SIDH, señalan la dirección y los desafíos que representan la violencia y la inseguridad ciudadana sobre el respeto de los derechos humanos en la región.

---

134 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “*Informe Justicia e Inclusión Social: los desafíos de la democracia en Guatemala*”, Capítulo II, párrafo 431. “La impunidad, la corrupción, el crimen organizado, la intolerancia y la violencia política, así como la exclusión social de diversos sectores representan un serio peligro de retroceso en la vigencia efectiva del Estado de Derecho y restringen el pleno goce de los derechos humanos que la Convención Americana reconoce a toda persona”. Informe Anual 1998, OEA/Ser.L/V/II.102, Doc. 6 rev., 16 abril 1999, Cap. VI “en todo Estado democrático las fuerzas de seguridad cumplen un papel crucial en la protección de los ciudadanos, sus bienes y sus derechos”.

Básicamente, esos pronunciamientos se agruparon en tres áreas temáticas: la regulación de las facultades y poderes estatales; reformas institucionales y lineamientos para el desarrollo de instituciones de seguridad y justicia democráticas; y por último, sobre la responsabilidad del Estado ante vulneraciones de derechos cometidas por particulares.

Gradualmente, las opiniones, sentencias e informes del SIDH han avanzado desde la condena a las violaciones aberrantes de derechos humanos, hacia la elaboración de estándares y presupuestos para las prácticas institucionales en democracia. En los primeros casos que conoció el SIDH en la práctica de desapariciones forzadas, además de violar disposiciones de la Convención significó una ruptura radical con la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en cuanto al abandono de los valores que emanan de la dignidad humana y de los principios que fundamentan el SIDH. La existencia de esa práctica desconoce el deber de organizar el aparato del Estado de modo que se garanticen los derechos reconocidos en la Convención.<sup>135</sup>

El SIDH, reconoce que la utilización de la coerción por parte de los agentes estatales es una facultad del Estado para el mantenimiento del orden público, por tanto, es necesaria la existencia de límites precisos ante dichas actividades, porque su vulneración conlleva la privación arbitraria de los derechos de las personas.<sup>136</sup>

Esto significó que la CIDH y Corte IDH, precisaran estándares en el uso de esas facultades estatales.

En relación con el uso de la fuerza, la CIDH identificó el *Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley* de Naciones Unidas, y *Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley*, como una guía autorizada y reconocida internacionalmente en esta materia.<sup>137</sup>

---

135 Véase Corte IDH, *Caso Velásquez Rodríguez...*, *Ob cit.*, párrafo 158.

136 Véase Corte IDH, *Caso Loayza Tamayo*, sentencia de 17 de septiembre de 1997, párrafo 57.

137 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “*Quinto Informe sobre la situación de los derechos humanos en Guatemala*”, OEA/Ser.L/V/II.111, Doc. 21 rev., 6 de abril de 2001, párrafo 50.

Con mayor grado de detalle, el SIDH regula los criterios a los que debe ajustarse el uso de la fuerza: los principios de necesidad, excepcionalidad, proporcionalidad y gradualidad, protección de la integridad física y psíquica de las personas lesionadas como resultado del uso de la fuerza, y los límites específicos para el uso de esta fuerza y protección de la vida e integridad física de los agentes estatales.<sup>138</sup>

Incluso el SIDH avanzó considerablemente al especificar sobre el uso de la fuerza en relación a determinados grupos sociales o en circunstancias concretas; por ejemplo, en el contexto de manifestaciones públicas de protesta social o en conductas relacionadas con menores de edad.<sup>139</sup>

Una evolución similar se observa en el tratamiento que el SIDH ha realizado sobre otras facultades estatales en materia de seguridad ciudadana, como es el caso de las facultades policiales de detención, de investigación de los delitos y la aplicación de la prisión preventiva en relación con la privación de la libertad, paulatinamente ha analizado las violaciones referidas a la desaparición de personas. El análisis precisa las diferencias entre las privaciones ilegales de la libertad a las que se refiere el Artículo 7 inciso 2) de la Convención Americana de Derechos Humanos y las privaciones arbitrarias de la libertad a las que hace referencia el artículo 7 inciso 3), a fin de dar cuenta de la gravedad en que estos derechos humanos son violados.

---

138 Véase CIDH, *Caso Loayza Tamayo*, *Ob cit.*, párrafo 57; CIDH, *Caso Finca La Exacta*, Informe 57/02, Guatemala, 21 de octubre de 2002, párrafo 68; Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “*Informe especial sobre Terrorismo y Derechos Humanos*”, 22 de octubre 2002, párrafo 91. Véase CIDH, *Caso Juan Carlos Abella y otros*, Informe 55/97, Argentina, 18 de noviembre de 1997, párrafos 204, 218 y 245. También CIDH, *Caso José Félix Fuentes Guerrero y otros*, Informe N° 61/99, Colombia, párrafos 33, 34 y 43. Véase CIDH, *Caso Carandirú*, Informe 34/00, Brasil, 13 de abril de 2000, párrafos 62, 63, 67 y 91; CIDH, *Caso Arturo Ribón Ávila*, Informe N° 26/97, Colombia, 30 de septiembre de 1997, párrafos 134 y siguientes y 159 y siguientes; y CIDH, *Caso Armando Alejandro Jr., Carlos Costa, Mario de la Peña y Pablo Morales*, Informe 86/99, Cuba, 29 de septiembre de 1999.

139 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “*Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en Venezuela*”, OEA/Ser.L/V/II.118, Doc. 4 rev. 1, 24 de octubre de 2003, párrafo 301; y CIDH. Caso 10.304. Informe 36/90, Perú, s/f. y.

De ahí surge la importancia de contar con orientaciones sistematizadas y detalladas sobre los parámetros de legitimidad de las distintas facultades policiales y judiciales o de las restricciones que el Estado puede establecer para garantizar los derechos ciudadanos.<sup>140</sup>

Los pronunciamientos del SIDH permiten sustentar que en muchos casos, esas consideraciones serían la consecuencia lógica de un análisis de las dos líneas de trabajo:

- Los principios en el uso de la fuerza y otras facultades policiales.
- Los deberes y obligaciones positivas que los instrumentos del SIDH que ratificó el estado para la protección de los derechos de los ciudadanos, consagrados esencialmente en su dignidad como ser humano.

Bajo estos parámetros, se obtiene una mejor definición de los criterios que derivan de los instrumentos regionales y señalan los marcos de desarrollo de las políticas públicas. Sirven para determinar límites y prohibiciones como estándares de las acciones que el Estado debe realizar para garantizar un desarrollo legítimo y eficiente de esas facultades, así como la generación de instancias de control y supervisión, transparencia de la información, y rendición de cuentas para observar si los agentes públicos están o no ejerciendo su labor de forma legal y eficaz.

Por lo tanto, las instituciones de seguridad del Estado, deben desarrollar sus facultades por medio de criterios que promuevan una verdadera reforma y democratización de las políticas de seguridad pública encaminada a la protección ciudadana, desde la separación entre fuerzas armadas e instituciones policiales, hasta algunas de las características básicas que deben tener las instituciones de seguridad y justicia en la democracia.

---

140 La Corte Europea de Derechos Humanos (CEDH), ha tratado el tema de las restricciones a las manifestaciones públicas en una serie de casos. En el caso *Chorherr*, la Corte Europea sostuvo, en relación con la necesidad de la restricción, que los Estados tienen un cierto margen de apreciación para determinar si una restricción es necesaria y en qué medida lo es. Este margen comprende la elección de los medios razonables y apropiados que pueden usar las autoridades para garantizar que las manifestaciones públicas se realicen de manera pacífica. Véase Corte EDH, *Caso Chorherr c.* Austria, Sentencia del 25 de agosto de 1993, pfo. 31. En el caso *Steel* y otros la Corte Europea reiteró lo expresado en el caso *Chorherr* y agregó que, sin embargo, el margen de apreciación de los Estados debe ser supervisado por la Corte, la que debe determinar si la restricción es proporcional al interés legítimo que se busca proteger dada la importancia de la libertad de expresión. Véase Corte EDH, *Caso Steel y otros*. Reino Unido, Sentencia del 23 de septiembre de 1998, pfo. 101).

El problema que se presenta hoy en día es la actuación de los militares en la función de seguridad pública que realiza el Estado Mexicano bajo el discurso de que su actividad únicamente se dirige para combatir al narcotráfico, porque de acuerdo con la sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN):

...no queda restringida la competencia a las instituciones policiales...corresponde a los secretarios de la Defensa Nacional y de Marina, intervenir en materia de seguridad pública en el ámbito de coordinación nacional, y no de ejecución, sin confundir con este criterio las disposiciones que sobre instituciones policiales paralelamente, se establecen en el quinto párrafo del artículo 21 constitucional.<sup>141</sup>

Con ello, se incorpora la participación de las Fuerzas Armadas, dentro de la responsabilidad del aparato policial vinculado al ámbito internacional, en virtud de que se justifica su interpretación no a partir de los límites Constitucionales a los que se sujeta toda actuación del Estado, el respeto a las garantías individuales, que conforme al artículo 29 CPEUM, sólo se suspenden en caso de “invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto límites del ejército para actuar”; en consonancia con el artículo 119 CPEUM, “Los Poderes de la Unión tienen el deber de proteger a los Estados contra toda invasión o violencia exterior. En cada caso de sublevación o trastorno interior”; sobre todo el artículo 129 CPEUM, “En tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar. Solamente habrá Comandancias Militares fijas y permanentes en los castillos, fortalezas y almacenes que dependan inmediatamente del Gobierno de la Unión; o en los campamentos, cuarteles o depósitos que, fuera de las poblaciones, estableciere para la estación de las tropas”; sino en una facultad del Presidente de la República, Fracción VI, artículo 89 CPEUM, “Preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la

---

141 Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Seguridad Pública. Acción de inconstitucionalidad 1/96*, N° 8, México, SCJN, 1996, p. 44. La acción de inconstitucionalidad 1/96, promovida por diputados federales de la LVI Legislatura que la declara improcedente pero fundada y reconoce la validez constitucional de las fracciones III y IV del artículo 12 de la LGEBCSNSP, en el sentido de la participación de los secretarios de Estado de la Defensa Nacional y de Marina en el sentido de que no contravienen los artículos 21 y 129 de la CPEUM.

Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación”; además, apoyado en una ley secundaria, porque son parte integrante de la administración pública centralizada y tienen el deber de auxiliar y coordinarse con las autoridades a las que concierne la seguridad pública; y para reafirmar el prolongado abuso de poder del ejecutivo, se decretó el uso de las Fuerzas Armadas para enfrentar al narcotráfico; y, encubierto por una guerra de baja intensidad que se justifica en la estrategia de ayuda comunitaria o social de los militares.

Desde el poder político que ejerce el gobierno federal, se advierte una cierta incapacidad estructural porque se recurre a una receta que parece ser infalible: militarizar el problema de la seguridad pública; es decir, por el temor que representa la investidura verde olivo, el uso de armamento de alto calibre como fuerza expansiva y disuasiva, es el único medio capaz de confrontar a la delincuencia organizada; esta postura, es el signo visible de un autoritarismo extremo de la democracia formal de nuestro país.

Acercar al Ejército o aun ordenar a sus altos mandos frente a una situación crucial o grave, fuera de control y, por ende, desesperada, que penetre en el entramado social, de fronteras adentro, y participen investidos en su fuerza para establecer el orden (casos de protesta social, insurrección, motín carcelario, delincuencia asociada) implica el reconocimiento, por un lado, de ingobernabilidad y la debilidad consecuente del poder civil y, por el otro, una suerte de traspaso del poder, en sentido trascendente, a quienes, en el mejor de los casos, han estudiado y deben dedicar sus mejores esfuerzos a la salvaguarda de la soberanía territorial del país y su defensa.<sup>142</sup>

La intervención Castrense, se constituye en el ejercicio de un súper poder cívico – militar nacido de la debilidad del gobierno, al otorgarles presencia política en la prestación de sus servicios en instancias administrativas como la Secretaría de Seguridad Pública (SSP), han conocido perfectamente las debilidades de su estructura, y con ello, esperan la oportunidad de aportar estrategias o metodologías para remediar los quebrantos de la

---

142 Newman, Elías, *El abuso de poder en la Argentina (y en otros países latinoamericanos)*, 2ª ed., Buenos Aires, Universidad, 2006, p. 177.

inseguridad que pone en riesgo los derechos fundamentales de los ciudadanos en busca de un endurecimiento de la política de control social en aras de la seguridad ciudadana.

Los militares han aprendido bien la lección para militarizar los espacios civiles dentro de la democracia formal por medio del discurso oficial. En opinión de Elías Newman:

...lo que se advierte, en México...es que los militares pasan a ser actores políticos, y la corporación asume una actividad deliberativa de las antípodas de su estructura y del objeto para el cual fue creada. Sus voceros, desde sus altos cargos, se empeñan se empeñan en jurar lealtad al jefe de Estado, siguiendo un verticalismo que está legislado en la Constitución.<sup>143</sup>

Unido a lo anterior, la amnesia del poder judicial o su la falta de independencia y autonomía frente al poder ejecutivo, no le permite diferenciar entre los conflictos sociales ocasionados por la falta de políticas sociales y económicas adecuadas, educativas, laborales, en atención a la pobreza extrema y el hambre; y, la comisión de delitos, que se fundamenta en la última ratio del Estado para proteger bienes jurídicos dignos de tutela penal cuando han fallado otras instancias de atención, incluyendo el mismo derecho; por lo cual, es más fácil encajonarlos en una reacción estatal de criminalización y considerarlos a ambos como perturbadores del orden y la paz, los peligrosos y dañinos; incluso, irónicamente se puede afirmar que en el caso de la declaración de guerra contra el narcotráfico, el ejecutivo federal no cumple los requerimientos de la fracción VIII del artículo 89 CPEUM, “Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión”, salvo que se interprete retroactivamente con la expedición de la Ley Contra la Delincuencia Organizada;<sup>144</sup> y justificada desde el sexenio pasado con la implementación de una política criminal vertida en el Plan México como medida preventiva de seguridad nacional por medio del establecimiento de retenes militares que son constitucionalmente prohibidos por contravenir el artículo 16 CPEUM,

---

143 *Ídem.*

144 Publicada en el DOF el 7 de noviembre de 1996. Se reformó el artículo 16 CPEUM el 8 de junio de 2008, para justificar su inconstitucionalidad y establecer “Por delincuencia organizada se entiende una organización de hecho de tres o más personas, para cometer delitos en forma permanente o reiterada, en los términos de la ley de la materia”, constitucionalizando el arraigo de 40 a 80 días. La última reforma a la Ley Contra la Delincuencia Organizada, se publicó en el DOF, el 23 de enero de 2009.

“Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento”; en consonancia con el artículo 14 CPEUM, “Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho”; ya que el artículo 13 CPEUM, es muy claro al señalar que “...subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar; pero los tribunales militares en ningún caso y por ningún motivo podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al Ejército. Cuando en un delito o falta del orden militar estuviese complicado un paisano, conocerá del caso la autoridad civil que corresponda”; además, de acuerdo con la SCJN, la actuación de las Fuerzas Armadas, se restringe únicamente como coadyuvantes del Ministerio Público en la campaña contra el narcotráfico, bajo el Rubro: SALUD, DELITO CONTRA LA INTERVENCIÓN DE MILITARES EN AUXILIO DEL MINISTERIO PÚBLICO.

Los militares que intervienen en la defensa de quienes cometen delitos contra la salud forman parte de la campaña contra enervantes porque de acuerdo con lo establecido por el artículo 117 del Código Federal de Procedimientos Penales, toda persona que en ejercicio de sus funciones públicas tenga conocimiento de la probable existencia de un delito que deba perseguirse de oficio, está obligada a participarlo inmediatamente al Ministerio Público, transmitiendo todos los datos que tuviere, poniendo a su disposición, desde luego, a los inculcados, si hubieren sido detenidos; y por otra parte, el artículo 126 del mismo cuerpo de leyes prescribe que cuando una autoridad distinta del Ministerio Público practique diligencias de Policía Judicial, remitirá a ésta, dentro de tres días de haberlo iniciado, el acta o actas levantadas y todo lo que con ellas se relacione. Si hubiere retenidos, la remisión se hará dentro de las veinticuatro horas siguientes a la detención. Tales disposiciones legales se relacionan con el artículo 180 del propio ordenamiento; pero además, y abundando en los razonamientos anteriores, la Ley Orgánica del Ministerio Público Federal, en el Capítulo Único de Disposiciones Generales, del Título Décimo Cuarto, establece en



su artículo 66, que las autoridades policiacas y militares que no acaten los acuerdos que el Ministerio Público dicte en ejercicio de sus funciones, o se nieguen a prestar el auxilio que les sea requerido, incurrirán en las sanciones de quince días a un año de prisión y multa de diez a cien pesos y destitución del cargo. Con lo que se acredita fehacientemente la legal intervención de los miembros del Ejército en cuanto a la averiguación de los hechos delictuosos de la índole citada, la detención de los inculcados y la posterior remisión de detenidos ante la autoridad federal investigadora, como órgano técnico de la acusación.<sup>145</sup>

Sin embargo, la función real o latente de las Fuerzas Armadas en la seguridad pública, es que nunca han respetado las reglas establecidas, ni siquiera las interpretaciones jurisprudenciales justificadoras de su participación, tal es el caso de que no sujetan su actuar como coadyuvantes, actúan de manera independiente (caso de retenes), no se someten a la jurisdicción de ningún fuero del orden civil, porque la disciplina del Ejército<sup>146</sup> es la norma a que los militares deben sujetar su conducta, tiene como base la obediencia, y un alto concepto del honor, la justicia, y la moral, tiene por objeto el fiel y exacto cumplimiento de los deberes que prescriben las leyes y reglamentos militares.

El discurso oficial, establece un doble papel en el desempeño de las Fuerzas Armadas en México, de acuerdo a la siguiente tesis jurisprudencial bajo el Rubro: MILITARES, SON SERVIDORES PÚBLICOS.

Los militares tienen la calidad de servidores públicos, de conformidad con el artículo 108 de la Constitución Federal, y con lo establecido en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que establece las bases de organización centralizada y paraestatal, en las que aparecen señaladas entre otras dependencias, las Secretarías de Estado como integrantes de la Administración Pública Federal y entre las cuales se encuentra la Secretaría de la Defensa nacional, a la que pertenece; además de que esa Secretaría tiene una doble función, como Secretaría de Estado dependiente del Poder Ejecutivo Federal y como encargada de vigilar la paz y la seguridad de la nación, y

---

145 Publicada en la Gaceta del SJF, el 6 de Septiembre de 1974, Séptima Época, p. 41, vol. 69, Segunda Parte, Primera Sala de la SCJN. Amparo directo 2134/74. Aurelio Barrera Heredia.

146 Véase Artículo 3 de la Ley de Disciplina del Ejército y Armadas Nacionales, en concordancia con el capítulo de Definiciones del Reglamento General de deberes Militares.

particularmente a los militares se les ha encargado entre otras funciones, participar en la lucha contra el narcotráfico.<sup>147</sup>

La preeminencia de esa interpretación olvida el esquema jurídico bajo el cual fue creado el fuero militar, para el caso de defensa exterior, contra la guerra o invasión de otro Estado, pero esa amnesia aparente encubre el verdadero objetivo: la doctrina del enemigo interno que Zaffaroni, enmarca como doctrina de seguridad nacional por medio de “la admisión del trato punitivo a seres humanos privados de la condición de personas”,<sup>148</sup> considerados como entes peligrosos o dañinos y enemigos de la sociedad que sustenta Jakobs “habrá que castigar a los que vulneran los derechos humanos; pero eso no es una pena contra personas culpables, sino contra enemigos peligrosos, y por ello debería llamarse la cosa por su nombre: Derecho penal del enemigo”,<sup>149</sup> y lo describe bajo las siguientes consideraciones:

- En el derecho penal del ciudadano, la función manifiesta de la pena es la contradicción, en el Derecho penal del enemigo la eliminación de un peligro. Los correspondientes tipos ideales prácticamente nunca aparecerán en una configuración pura. Ambos tipos pueden ser legítimos.
- En el Derecho natural de argumentación contractual estricta, en realidad todo delincuente es un enemigo (Rousseau, Fichte). Para mantener un destinatario para expectativas normativas, sin embargo, es preferible mantener el status de ciudadano para aquellos que no se desvían por principio (Hobbes, Kant).
- Quien por principio se conduce de modo desviado no ofrece garantía de un comportamiento personal; por ello, no puede ser tratado como ciudadano, sino debe ser combatido como enemigo. Esta guerra tiene lugar con un legítimo derecho de los

---

147 Gaceta del SJF, Octava Época, t. I Segunda Parte-1, p. 413, Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito. Precedente: Amparo en revisión 27/88, Juan José Jiménez Caparroso y Leonardo Martínez Hernández, 26 de abril de 1998.

148 Zaffaroni, Eugenio Raúl, *El enemigo en el derecho penal*, Buenos Aires, EDIAR, 2006, p. 9. Para el autor el trato diferenciado se debe a una contradicción entre la doctrina penal y la doctrina política del Estado Constitucional de Derecho que no admite una situación bélica clara porque se pasaría a un Estado policial con tendencia al absolutismo.

149 Jakobs, Günther, y Cancio Meliá Manuel, “*Derecho penal del ciudadano y derecho penal del enemigo*”, en *Derecho Penal del enemigo*, Madrid, Civitas, 2003, p. 55.

ciudadanos, en su derecho a la seguridad; pero a diferencia de la pena, no es derecho también respecto del que es penado; por el contrario, el enemigo es excluido.

- Las tendencias contrarias, presentes en el Derecho material –contradicción versus neutralización de peligros– encuentran situaciones paralelas en el derecho procesal.
- Un Derecho penal del enemigo claramente delimitado es menos peligroso, desde la perspectiva del Estado de Derecho, que entremezclar todo el Derecho penal con fragmentos de regulaciones propias del Derecho Penal del enemigo.
- La punición internacional o nacional de vulneraciones de los derechos humanos después de un cambio político muestra rasgos propios del Derecho penal del enemigo sin ser sólo por ello, ilegítima.

Esta teoría es un cambio de paradigma que traslada la irresponsabilidad del Estado y por consiguiente del aparato policial en la violación a los derechos humanos a los mismos ciudadanos, porque al infringir la norma, pierden esa condición. No se toma en cuenta que “...el hombre es un ser bidimensional, cuya vida social se desarrolla a la vez en el terreno del ser y del deber-ser”,<sup>150</sup> y tampoco se le debe excluir aludiendo a la negación de su condición de persona.

Precisamente el conflicto de las sociedades modernas estriba justamente en tener que pensar y vivir la igualdad sin negar las diferencias, pero la expansión del derecho penal a través de la protección de los derechos humanos se interpreta de manera perversa, porque la personalidad jurídica no es un hecho natural; es una determinada representación del hombre que postula la integración y unidad de su carne y su mente; por lo tanto, proscribiremos reducirlo a su ser biológico o a su ser mental,<sup>151</sup> por “quienes procuran descalificar actualmente al sujeto de derecho para poder aprehender al ser humano como una simple unidad de cuenta y tratarlo como ganado o bien, lo que viene a ser lo mismo, como una pura abstracción.”<sup>152</sup>

---

150 Supiot, Alain, *Homo Juridicus. Ensayo sobre la función antropológica del derecho*, Argentina, Siglo XXI, 2007, p. 27 – 28.

151 *Ibidem*, p. 76

152 *Ibidem*, p. 87

### 3.2.1. Responsabilidad del Estado mexicano por desaparición forzada: Caso Rosendo Radilla.

Bajo los postulados del enemigo – no ciudadano, se suma la guerra contra la delincuencia organizada que ha dejado innumerables víctimas. No obstante, En diversas partes del territorio mexicano previamente tuvieron lugar numerosas desapariciones forzadas de personas.<sup>153</sup> En el marco del Programa Especial sobre Presuntos Desaparecidos,<sup>154</sup> la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH),<sup>155</sup> examinó 532 expedientes de queja sobre desapariciones forzadas de personas perpetradas durante el fenómeno calificado como la Guerra sucia de los años 70s.<sup>156</sup> A partir de dicha investigación emitió la Recomendación 026/2001,<sup>157</sup> en la que indicó que contaba con suficientes elementos para concluir que, al menos 275 casos de los examinados, a las personas reportadas como desaparecidas se les conculcaron diversos derechos.<sup>158</sup>

La CNDH estableció que las desapariciones forzadas examinadas tuvieron lugar en circunstancias políticas, sociales y económicas particulares:<sup>159</sup>

---

153 Comisión Nacional de Derechos Humanos, “Programa Especial sobre Presuntos Desaparecidos”, México, CNDH, 1990. Y en este mismo sentido, Véase Fiscalía Especial para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado, “Informe Histórico a la Sociedad Mexicana”, México, Procuraduría General de la República, 2006.

154 El Consejo Consultivo de la CNDH en fecha 18 de septiembre de 1990, acordó la creación de un programa destinado a la búsqueda de desaparecidos denominado: Programa Especial sobre Presuntos Desaparecidos.

155 El 6 de junio de 1990 se creó por decreto presidencial la Comisión Nacional de Derechos Humanos como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación Posteriormente, mediante una reforma al artículo 102, Apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), publicada en el DOF, el 13 de septiembre de 1999, se otorgó rango constitucional a dicho órgano.

156 Para tales efectos, la CNDH llevó a cabo investigaciones de campo y tuvo contacto directo con los familiares de desaparecidos, recopiló documentos en el Archivo General de la Nación, la Biblioteca y Hemeroteca Nacionales, la Biblioteca de la Procuraduría General de la República, la Biblioteca México, y en archivos del Centro de Investigación y Seguridad Nacional, solicitó información a la Procuraduría General de la República sobre personas agraviadas y las denuncias presentadas, analizó archivos y realizó inspecciones oculares en diversas instancias gubernamentales, entre otros. Véase Recomendación 026/2001 de la CNDH. En el Informe de la Fiscalía Especial se señala que el período denominado como de “guerra sucia” es llamado así en referencia directa a la forma en que se efectuaron las acciones de contrainsurgencia para contener a grupos armados considerados como transgresores de la ley. Véase Fiscalía Especial para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado, *Ob cit.*

157 La recomendación fue emitida con fundamento en lo dispuesto por los artículos 102, apartado B, de la CPEUM; 1o., 3o., 6o., fracciones I, II, III; 15, fracción VII; 24, fracción IV, 44, 46 y 51 de la Ley de la CNDH.

158 Véase Recomendación 026/2001 de la CNDH.

159 *Ídem.* En ese sentido, la CNDH indicó que no se pretendía “exponer una historia o crónica puntual acerca de los sucesos ocurridos en tal periodo sino que, más bien, se hacía una referencia del contexto en que se inscriben las desapariciones objeto de la investigación de la Comisión Nacional y, debido a la diversidad de las fuentes

...en el escenario de la sucesión presidencial de 1970, mientras a la vista se desarrolló una lucha político-electoral sin sorpresas ni sobresaltos, decenas de activistas se ubicaron en la clandestinidad, dedicados de tiempo completo a tareas propias, como paso previo y necesario para el ulterior desarrollo de las acciones...Entre 1973 y 1974 se exacerban las acciones guerrilleras y la contrainsurgencia. La Liga Comunista 23 de Septiembre pasó a un primer plano del enfrentamiento con el gobierno federal a partir del fallido secuestro y consiguiente asesinato del empresario neoleonés Eugenio Garza Sada, en septiembre de 1973. A este acontecimiento le sucede una etapa marcada por medidas drásticas contra la guerrilla: la detención ilegal, la tortura y la desaparición forzada e, incluso, probables ejecuciones extralegales de militantes y dirigentes...Otros agrupamientos importantes de la guerrilla mexicana fueron la “Brigada Campesina de Ajusticiamiento del Partido de los Pobres”, dirigida por el profesor Lucio Cabañas, que tuvo presencia básicamente en el estado de Guerrero...Sus principales acciones fueron, además de emboscadas al Ejército y a las fuerzas de seguridad, el secuestro en 1974 del gobernador electo de Guerrero, Rubén Figueroa...También tuvo impacto en la opinión pública el grupo comandado por el profesor Genaro Vázquez Rojas, la “Asociación Cívica Nacional Revolucionaria” (ACNR), con presencia principal también en Guerrero, organización que no sobrevivió, como guerrilla, a la muerte de su líder en febrero de 1972. Su acción más conocida fue el secuestro de Jaime Castrejón Díez, en ese entonces rector de la Universidad Autónoma de Guerrero, quien fue canjeado por una decena de presos del movimiento armado, mismos que fueron enviados a Cuba por el gobierno mexicano...Contra estos grupos, la política antsubversiva se caracterizó, al menos hasta 1981, por tener facultades prácticamente ilimitadas. Su operación estuvo a cargo de grupos especialmente formados por algunas corporaciones de la seguridad del Estado, (Brigada Blanca o Brigada Especial) encabezadas por la Dirección Federal de Seguridad... la violencia continuó hasta inicios de la década de los ochenta y se tradujo en acciones armadas, enfrentamientos, con la continuación de los

---

consultadas, las afirmaciones podían no ser del todo exactas, lo cual no implica por parte de la Comisión, ningún juicio de valor respecto de los grupos a que se aludía”.

excesos de los organismos antsubversivos y las consecuentes desapariciones forzadas que engrosaron la relación de hechos ilegales...<sup>160</sup>

El 23 de noviembre de 2009, como un hecho histórico y trascendental para nuestro país, se pronuncia la Corte IDH<sup>161</sup> sobre el caso Rosendo Radilla Pacheco que tuvo lugar el 25 de agosto de 1974, respecto de la participación de las fuerzas armadas de México, relativa a una de las prácticas constantes de los militares, la desaparición forzada de personas,<sup>162</sup> misma que se sujeta a las siguientes consideraciones sobre jurisdicción competente:<sup>163</sup>

---

160 *Ídem*.

161 Corte IDH, *Caso Radilla Pacheco*, sentencia de 23 de noviembre de 2009. Los hechos se refieren a la presunta desaparición forzada del señor Rosendo Radilla Pacheco, que habría tenido lugar desde el 25 de agosto de 1974, a manos de efectivos del Ejército en el Estado de Guerrero, México. Según la CIDH, las alegadas violaciones derivadas de este hecho “se prolongan hasta la fecha, por cuanto el Estado mexicano no ha establecido el paradero de la [presunta] víctima ni se han encontrado sus restos”. De acuerdo a lo alegado por la CIDH, “a más de 33 años de los hechos, existe total impunidad ya que el Estado no ha sancionado penalmente a los responsables, ni ha asegurado a los familiares una adecuada reparación”. Solicitud presentada ante la Corte IDH el 19 de junio de 2008. Este hecho es uno de los 532 expedientes de queja presentados ante la Comisión Nacional de derechos Humanos, en la década de los 70’s durante la Guerra Sucia en México.

162 *Ibidem*, párrafos 138 – 142, paráfrasis. En el derecho internacional la jurisprudencia de la Corte IDH establece la gravedad y el carácter continuado o permanente y autónomo de la figura de la desaparición forzada de personas. Constituye una violación múltiple de varios derechos protegidos que coloca a la víctima en un estado de completa indefensión, acarrea otras vulneraciones conexas, particularmente graves cuando forma parte de un patrón sistemático o práctica aplicada o tolerada por el Estado. La desaparición forzada implica un abandono de los principios esenciales en que se fundamenta el SIDH, y su prohibición ha alcanzado carácter de *jus cogens*. El carácter pluriofensivo y continuado o permanente de la desaparición forzada se desprende no sólo de la propia definición del artículo II de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas (CIDFP), “se considera desaparición forzada la privación de la libertad a una o más personas, cualquiera que fuere su forma, cometida por agentes del Estado o por personas o grupos de personas que actúen con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado, seguida de la falta de información o de la negativa a reconocer dicha privación de libertad o de informar sobre el paradero de la persona, con lo cual se impide el ejercicio de los recursos legales y de las garantías procesales pertinentes”. El artículo III de ese instrumento señala que: “*dicho delito será considerado como continuado o permanente mientras no se establezca el destino o paradero de la víctima*”, de la cual el Estado mexicano es parte desde el 9 de abril de 2002, y por tanto, también de otras definiciones contenidas en diferentes instrumentos internacionales que, señalan como elementos concurrentes y constitutivos de la desaparición forzada: a) la privación de la libertad; b) la intervención directa de agentes estatales o por la aquiescencia de éstos, y c) la negativa de reconocer la detención y de revelar la suerte o paradero de la persona interesada. Uno de los objetivos de la desaparición forzada es impedir el ejercicio de los recursos legales y de las garantías procesales pertinentes, cuando una persona ha sido sometida a secuestro, retención o cualquier forma de privación de la libertad con el objetivo de ocasionar su desaparición forzada, si la víctima misma no puede acceder a los recursos disponibles, resulta fundamental que los familiares u otras personas allegadas puedan acceder a procedimientos o recursos judiciales rápidos y eficaces como medio para determinar su paradero o su estado de salud o para individualizar a la autoridad que ordenó la privación de libertad o la hizo efectiva. De conformidad con el artículo I, incisos a) y b), de la CIDFP, los Estados Partes se comprometen a no practicar ni tolerar la desaparición forzada de personas en cualquier circunstancia, y a sancionar a los responsables de la misma en el ámbito de su jurisdicción. Ello es consecuente con la obligación a cargo del Estado de respetar y garantizar los derechos contenida en el artículo 1.1 de la Convención Americana, la cual, según ha sido establecido por la Corte IDH, puede ser cumplida de diferentes maneras, en función del derecho específico que el Estado deba garantizar y de las particulares necesidades de protección. En tal sentido, esta obligación implica el deber de los Estados Parte de organizar todas las estructuras a través de las cuales se

- Reiteradamente ha establecido que la jurisdicción penal militar en los Estados democráticos, en tiempos de paz, ha tendido a reducirse e incluso a desaparecer, por lo cual, en caso de que un Estado la conserve, su utilización debe ser mínima, según sea estrictamente necesario, y debe encontrarse inspirada en los principios y garantías que rigen el derecho penal moderno. En un Estado democrático de derecho, la jurisdicción penal militar ha de tener un alcance restrictivo y excepcional y estar encaminada a la protección de intereses jurídicos especiales, vinculados a las funciones propias de las fuerzas militares. Por ello, el Tribunal ha señalado anteriormente que en el fuero militar sólo se debe juzgar a militares activos por la comisión de delitos o faltas que por su propia naturaleza atenten contra bienes jurídicos propios del orden militar.<sup>164</sup>
- Tomando en cuenta la naturaleza del crimen y el bien jurídico lesionado, la jurisdicción penal militar no es el fuero competente para investigar y, en su caso, juzgar y sancionar a los autores de violaciones de derechos humanos sino que el procesamiento de los responsables corresponde siempre a la justicia ordinaria.<sup>165</sup> En tal sentido, la Corte IDH en múltiples ocasiones ha indicado: “cuando la justicia militar asume competencia sobre un asunto que debe conocer la justicia ordinaria, se ve afectado el derecho al juez natural y, a fortiori, el debido proceso”, el cual, a su vez, se encuentra íntimamente ligado al propio derecho de acceso a la justicia. El juez encargado del conocimiento de una causa debe ser competente, además de independiente e imparcial.<sup>166</sup>

---

manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos. Como parte de dicha obligación, el Estado está en el deber jurídico de “prevenir, razonablemente, las violaciones de los derechos humanos, de investigar seriamente con los medios a su alcance las violaciones que se hayan cometido dentro del ámbito de su jurisdicción a fin de identificar a los responsables, de imponerles las sanciones pertinentes y de asegurar a la víctima una adecuada reparación”

163 *Ibidem*, párrafos 272 – 277 y 285 – 289, paráfrasis.

164 Véase *Caso Durand y Ugarte Vs. Perú*. Sentencia de 16 de agosto de 2000. Serie C No. 68, párr. 117; *Caso Cantoral Benavides Vs. Perú*. Sentencia de 18 de agosto de 2000. Serie C No. 69, párr. 112; *Caso Las Palmeras Vs. Colombia*. Sentencia de 6 de diciembre de 2001. Serie C No. 90, párr. 51; *Caso 19 Comerciantes Vs. Colombia*. Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de julio de 2004. Serie C No. 109, párr. 165. *Caso Palamara Iribarne Vs. Chile*. Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135, párr. 124 y 132.

165 Véase únicamente *Caso Durand y Ugarte Vs. Perú*, *Ob. cit.*, supra nota 274, párr. 118.

166 Véase *Caso Ivcher Bronstein*. Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C No. 74, párr. 112.

- Si los actos delictivos cometidos por una persona que ostente la calidad de militar en activo no afectan los bienes jurídicos de la esfera castrense, dicha persona debe ser siempre juzgada por tribunales ordinarios. En este sentido, frente a situaciones que vulneren derechos humanos de civiles bajo ninguna circunstancia puede operar la jurisdicción militar.
- Cuando los tribunales militares conocen de actos constitutivos de violaciones a derechos humanos en contra de civiles ejercen jurisdicción no solamente respecto del imputado, el cual necesariamente debe ser una persona con estatus de militar en situación de actividad, sino también sobre la víctima civil, quien tiene derecho a participar en el proceso penal no sólo para efectos de la respectiva reparación del daño sino también para hacer efectivos sus derechos a la verdad y a la justicia. En tal sentido, las víctimas de violaciones a derechos humanos y sus familiares tienen derecho a que tales violaciones sean conocidas y resueltas por un tribunal competente, de conformidad con el debido proceso y el acceso a la justicia. La importancia del sujeto pasivo trasciende la esfera del ámbito militar, ya que se encuentran involucrados bienes jurídicos propios del régimen ordinario.
- Durante la audiencia pública, el perito Miguel Sarre Iguíniz advirtió sobre la extensión de la jurisdicción militar en México y señaló que el artículo 57, fracción II, inciso a), del Código de Justicia Militar “se sale del ámbito estricto y cerrado...de la disciplina militar...”, además de que “no solamente es más amplio respecto del sujeto activo, sino que es más amplio porque no considera al sujeto pasivo...”. Asimismo, el perito Federico Andreu-Guzmán, en la declaración rendida ante el Tribunal, señaló que entre los elementos característicos de la jurisdicción penal militar mexicana se encontraba “un extenso ámbito de competencia material, que supera el marco de los delitos estrictamente militares”, y que “mediante la figura del delito de función o con ocasión del servicio consagrado por el artículo 57 del Código de Justicia Militar, la jurisdicción penal mexicana tiene las características de un



fuero personal ligado a la condición de militar del justiciable y no a la naturaleza del delito”.<sup>167</sup>

- No cabe duda que la detención y posterior desaparición forzada del señor Rosendo Radilla Pacheco, en las que participaron agentes militares, no guardan relación con la disciplina castrense. De dichas conductas han resultado afectados bienes jurídicos tales como la vida, la integridad personal, la libertad personal y el reconocimiento de la personalidad jurídica. Además, en un Estado de Derecho, la comisión de actos como la desaparición forzada de personas en contra de civiles por parte de elementos de la fuerza militar nunca puede ser considerada como un medio legítimo y aceptable para el cumplimiento de la misión castrense. Es claro que tales conductas son abiertamente contrarias a los deberes de respeto y protección de los derechos humanos y, por lo tanto, están excluidas de la competencia de la jurisdicción militar.
- Durante la audiencia pública el Tribunal solicitó al Estado que indicara si existe un desarrollo jurisprudencial a nivel interno que permita distinguir los actos que se consideran cometidos “en servicio o con motivo de actos del mismo”. Al respecto y en los alegatos finales, el Estado mexicano se refirió a diversos criterios jurisprudenciales de cuya lectura, no se advierte aclaración alguna sobre lo solicitado por la Corte. Antes bien, tales criterios jurisprudenciales reiteran el contenido del artículo 57 del Código de Justicia Militar sin esclarecerlo.<sup>168</sup>

---

167 Véase Declaración rendida por el señor Federico Andreu-Guzmán ante fedatario público (affidávit), el 22 de junio de 2009 (expediente de fondo, tomo IV, folio 1319).

168 Véase Alegatos finales; escritos presentados por el Estado mexicano (expediente de fondo, tomo IX, folios 2837 a 2847). El Estado se refirió a los siguientes criterios jurisprudenciales de la SCJN: 1) **EJÉRCITO, MIEMBROS DEL**. Publicada en la Gaceta del SJF. Quinta Época. Instancia: Primera Sala. Fuente: Apéndice 2000. Tomo: Tomo II, Penal, Jurisprudencia Tesis: 137, p. 95, No. de Registro: 904,118. 2) **FUERO MILITAR, COMPETENCIA DEL**. Publicada en la Gaceta del SJF. Quinta Época. Instancia: Pleno. Fuente: Apéndice 2000. Tomo: VII, Conflictos Competenciales, Jurisprudencia. Tesis: 30, p. 41, No. Registro: 918,423. 3) **MILITARES EN SERVICIO, DELITOS COMETIDOS POR LOS. COMPETENCIA DEL FUERO MILITAR**. Publicada en la Gaceta del SJF. Sexta Época. Instancia: Pleno. Fuente: Apéndice 2000. Tomo: VII, Conflictos Competenciales, Jurisprudencia. Tesis: 33, p. 47, No. Registro: 918,435. 4) **DELITOS CONTRA LA DISCIPLINA MILITAR**. Publicada en la Gaceta del SJF. Aprobada por la Primera Sala, en sesión de fecha veintiséis de octubre de dos mil cinco. Tesis de jurisprudencia 148/2005. 5) **DELITO ESENCIALMENTE MILITAR, HOMICIDIO COMETIDO POR UN MILITAR EN ACTOS DEL SERVICIO**. Publicada en la Gaceta del SJF. Tesis aislada. Quinta Época. Instancia: Pleno. Fuente: Informes. Informe 1949. Tesis: p. 110, No. Registro: 815,198. 6) **MILITARES, DELITOS COMETIDOS POR LOS, CONTRA LA DISCIPLINA**. Publicada en la Gaceta del SJF. Competencia. Tesis aislada. Séptima Época. Instancia: Primera Sala. Fuente: SJF. Segunda Parte. Tesis: 75, p. 34, No. Registro: 235,610. 7) **SALUD, DELITO CONTRA LA. MILITARES COMO SUJETOS ACTIVOS. INCOMPETENCIA DEL FUERO CASTRENSE, SI NO ESTÁN EN SERVICIO**. Publicada en la Gaceta del SJF. Tesis aislada. Séptima Época. Instancia: Primera Sala. Fuente: SJF.

- La Corte IDH estima que el artículo 57, fracción II, inciso a), del Código de Justicia Militar es una disposición amplia e imprecisa que impide la determinación de la estricta conexión del delito del fuero ordinario con el servicio castrense objetivamente valorado. La posibilidad de que los tribunales castrenses juzguen a todo militar al que se le imputa un delito ordinario, por el sólo hecho de estar en servicio, implica que el fuero se otorga por la mera circunstancia de ser militar. En tal sentido, aunque el delito sea cometido por militares en los momentos de estar en servicio o con motivo de actos del mismo no es suficiente para que su conocimiento corresponda a la justicia penal castrense. Por tanto, es posible considerar que esa disposición opera como una regla y no como una excepción, característica indispensable de la jurisdicción militar para ser conforme a los estándares establecidos por la Corte IDH.<sup>169</sup>
- En cuanto a la obligación general de adecuar la normativa interna a la Convención, la Corte IDH ha afirmado en varias oportunidades que “en el derecho de gentes, una norma consuetudinaria prescribe que un Estado que ha celebrado un convenio internacional, debe introducir en su derecho interno las modificaciones necesarias para asegurar la ejecución de las obligaciones asumidas”.<sup>170</sup> En la Convención Americana este principio es recogido en su artículo 2, que establece la obligación general de cada Estado Parte de adecuar su derecho interno a las disposiciones de la misma, para garantizar los derechos en ella reconocidos, lo cual implica que las medidas de derecho interno han de ser efectivas (principio de *effet utile*).<sup>171</sup>
- En consecuencia, el Tribunal estimó que el Estado incumplió la obligación contenida en el artículo 2 de la Convención Americana, en conexión con los artículos 8 y 25 de la misma, al extender la competencia del fuero castrense a delitos que no tienen

---

181-186 Segunda Parte. Tesis p. 101, No. Registro: 234,262. 8) **SERVICIO. MILITARES EN.** Publicada en la Gaceta del SJF. Tesis aislada. Oitava Época. Instancia: Primera Sala. Fuente: SJF. VII, Junio de 1991. Tesis: 1a. XIV/91; p. 76, No. de Registro: 206,199. 9) **FUERO MILITAR. ES DE EXCEPCIÓN.** Publicada en la Gaceta del SJF. Tesis aislada. Séptima Época. Instancia: Primera Sala. Fuente: SJF. 115-120 Segunda Parte. Tesis: p. 51, No. Registro: 234,996.

169 Véase *Caso Las Palmeras Vs. Colombia*, *Ob. cit.*, supra nota 274, párr. 51.

170 Véase *Caso Garrido y Baigorria Vs. Argentina*. Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de agosto de 1998. Serie C No. 39, párr. 68.

171 *Ibidem*, supra nota 283, párr. 68.

estricta conexión con la disciplina militar o con bienes jurídicos propios del ámbito castrense.

La sentencia emitida por la Corte IDH, rechazó por unanimidad las excepciones preliminares interpuestas por los Estados Unidos Mexicanos, aceptó el reconocimiento parcial de responsabilidad internacional del Estado, y declaró al Estado Mexicano responsable, por:

- ✓ La violación de los derechos a la libertad personal, a la integridad personal, al reconocimiento de la personalidad jurídica y a la vida, en perjuicio del señor Rosendo Radilla Pacheco.<sup>172</sup>
- ✓ La violación a la integridad personal en perjuicio de las señoras Tita y Andrea, y del señor Rosendo, todos de apellidos Radilla Martínez.<sup>173</sup>
- ✓ La violación de los derechos a las garantías judiciales y a la protección judicial.<sup>174</sup>
- ✓ El incumplimiento con el deber de adoptar disposiciones de derecho interno establecido en el artículo 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en relación con los artículos I y III de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, respecto de la tipificación del delito de desaparición forzada de personas

La sentencia, constituye *per se* una forma de reparación, mediante la cual, el Estado Mexicano, tiene el plazo de un año para informar a la Corte IDH el cumplimiento al deber de:

- Conducir eficazmente, con la debida diligencia y dentro de un plazo razonable la investigación y, en su caso, los procesos penales que tramiten en relación con la

---

172 Consagrados en los artículos 7.1, 5.1, 5.2, 3 y 4.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en relación con la obligación de respetar y garantizar contenida en el artículo 1.1 de la misma y con los artículos I y XI de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, en los términos de los párrafos 120 – 159 de la sentencia.

173 Consagrado en los artículos 5.1 y 5.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en relación con el artículo 1.1 de la misma, en los términos de los párrafos 160 – 172 de la sentencia.

174 Reconocidos en los artículos 8.1 y 25.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la misma y los artículos I incisos a), b) y d), IX y XIX de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, en perjuicio de las señoras Tita y Andrea, y del señor Rosendo, todos de apellidos Radilla Martínez, en los términos de los párrafos 173 – 314 de la sentencia.

detención y posterior desaparición forzada del señor Rosendo Radilla Pacheco, para determinar las correspondientes responsabilidades penales y aplicar efectivamente las sanciones y consecuencias que la ley prevea.<sup>175</sup>

- Continuar con la búsqueda efectiva y la localización inmediata del señor Rosendo Radilla Pacheco o, en su caso, de sus restos mortales.<sup>176</sup>
- Adoptar, en un plazo razonable, las reformas legislativas pertinentes para compatibilizar el artículo 57 del Código de Justicia Militar con los estándares internacionales en la materia y de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.<sup>177</sup>
- Adoptar, en un plazo razonable, las reformas legislativas pertinentes para compatibilizar el artículo 215 A del Código Penal Federal (CPF) con los estándares internacionales en la materia y de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas.<sup>178</sup>
- Implementar, en un plazo razonable y con la respectiva disposición presupuestaria, programas o cursos permanentes relativos al análisis de la jurisprudencia del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos en relación con los límites de la jurisdicción penal militar, así como un programa de formación sobre la debida investigación y juzgamiento de hechos constitutivos de desaparición forzada de personas.<sup>179</sup>
- Publicar en el Diario Oficial de la Federación (DOF) y en otro diario de amplia circulación nacional, por una sola vez, los párrafos 1 a 7, 52 a 66, 114 a 358 de la sentencia, y la parte resolutive de la misma, además de publicar íntegramente el Fallo en el sitio *web* oficial de la Procuraduría General de la República, en un plazo de seis y dos meses, respectivamente, a partir de la notificación del mismo.<sup>180</sup>
- Realizar un acto público de reconocimiento de responsabilidad en relación con los

---

175 En los términos de los párrafos 329 – 334 de la Sentencia.

176 *Ibidem*, párrafos 335 – 336.

177 *Ibidem*, párrafos 337 – 342.

178 *Ibidem*, párrafos 343 – 344.

179 *Ibidem*, párrafos 345 – 348.

180 *Ibidem*, párrafos 349 – 350.

hechos del caso y en desagravio a la memoria del señor Rosendo Radilla Pacheco.<sup>181</sup>

- Realizar una semblanza de la vida del señor Rosendo Radilla Pacheco.<sup>182</sup>
- Brindar atención psicológica y/o psiquiátrica gratuita y de forma inmediata, adecuada y efectiva, a través de sus instituciones públicas de salud especializadas, a las víctimas declaradas en el Fallo y que así lo soliciten.<sup>183</sup>
- Pagar las cantidades fijadas en los párrafos 365,<sup>184</sup> 370,<sup>185</sup> 375,<sup>186</sup> y 385<sup>187</sup> de la Sentencia, por concepto de indemnización por daño material e inmaterial, y el reintegro de costas y gastos.<sup>188</sup>

El 18 de octubre de 2010, el Ejecutivo envió una iniciativa de reforma al fuero militar para dar cumplimiento a la resolución de la Corte IDH, a fin de reformar el artículo 57 del Código de Justicia Militar.<sup>189</sup>

---

181 *Ibidem*, párrafos 351 – 354.

182 *Ibidem*, párrafos 355 – 356.

183 *Ibidem*, párrafos 357 – 358.

184 La Corte IDH hizo la observación de que Ni los representantes ni el Estado presentaron documentación que acreditara el salario o ganancias devengadas por el señor Rosendo Radilla Pacheco durante la época respectiva. No obstante, se tomó en cuenta la propuesta del Estado y la expectativa de vida probable de la víctima, y por equidad, se fijó la cantidad de US \$12,000.00 (doce mil dólares de los Estados Unidos de América) o su equivalente en pesos mexicanos, por concepto de pérdida de ingresos del señor Radilla Pacheco, los cuales deberán ser distribuidos en partes iguales entre sus derechohabientes.

185 La compensación de US \$1,300.00 (mil trescientos dólares de los Estados Unidos de América), por la violación del derecho a la integridad personal de Tita, Andrea y Rosendo, todos de apellidos Radilla Martínez. Esta cantidad deberá ser entregada en partes iguales a los beneficiarios.

186 Por la entidad, el carácter y gravedad de las violaciones cometidas, los sufrimientos ocasionados a las víctimas y el tratamiento que han recibido, el tiempo transcurrido desde que comenzó la desaparición, la denegación de justicia, así como el cambio en las condiciones de vida y las restantes consecuencias de orden inmaterial que sufrieron, la Corte IDH, fijó la cantidad de US \$80,000.00 (ochenta mil dólares de los Estados Unidos de América) a favor de Rosendo Radilla Pacheco, como compensación por concepto de daño inmaterial. A su vez, por el mismo concepto, el Tribunal fija en equidad la compensación de US \$40,000.00 (cuarenta mil dólares de los Estados Unidos de América) a favor de los señores Tita Radilla Martínez, Andrea Radilla Martínez y Rosendo Radilla Martínez, cada uno, por este concepto.

187 Se fijó la cantidad total de US \$25,000.00 (veinticinco mil dólares de Estados Unidos de América) a favor de la Asociación de Familiares de Detenidos - Desaparecidos y Víctimas de Violaciones a los Derechos Humanos en México y de la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, por concepto de las costas y gastos incurridos en el litigio del presente caso. Dicha cantidad deberá ser entregada por el Estado a la señora Tita Radilla Martínez quien, a su vez, la entregará a los representantes de dichas organizaciones según corresponda. Dichos montos incluyen los gastos futuros en que pueda incurrir a nivel interno o durante la supervisión de cumplimiento de esta Sentencia la familia Radilla Martínez y los representantes

188 En los términos de los párrafos 360 – 392 de la Sentencia

189 El 18 de octubre de 2010, los medios de comunicación informaron la iniciativa del Ejecutivo Federal enviada al Senado para dar cumplimiento a la Sentencia del Caso Radilla Pacheco, de fecha 23 de noviembre de 2009. Mientras tanto, persiste el debate político sobre el mando único policial que fue aprobado en la XXXVIII Reunión Ordinaria de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO), celebrada en Morelia, Michoacán, los días 22 y 23 de marzo de 2010.

Recientemente, entre el 5 y el 15 de julio del 2011, la SCJN, analizó los alcances de las recomendaciones de la Corte IDH, y resolvió de fondo las consultas del expediente 912/2010, Caso Rosendo Radilla y otros, en el sentido de adecuar la interpretación jurisdiccional del fuero militar (artículo 57 fracción II, inciso a), del Código de Justicia Militar), de conformidad con el artículo 2 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

De esta forma, la SCJN acepta como obligatorias las recomendaciones de la Corte IDH. Para ello, contribuyó la reforma constitucional, de fecha 10 de junio de 2011, sobre derechos humanos, en el sentido de que todos los jueces del país podrán conocer y resolver casos sobre violaciones a derechos humanos de civiles que sean cometidos por militares.<sup>190</sup>

**Artículo 1o.** En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

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

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

Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las

---

190 Reforma publicada en el DOF, el 10 de junio de 2010. Con esta resolución de la SCJN, se revierten las resoluciones errónea de interpretación al artículo 13 CPEUM, que duraron muchos años, y que ha propiciado la impunidad de los militares en casos de violaciones a los derechos humanos

opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

En términos generales, las resoluciones de la SCJN, se dirigen a:

- A. La obligatoriedad para el Estado mexicano de las sentencias de la Corte IDH en lo general, y para el Poder Judicial de la Federación, en lo particular, cuando sea parte de algún tratado que contemple violaciones a los derechos humanos aprobado por México, y se encuentra implicado en algún caso.
- B. La prohibición constitucional de aplicar la jurisdicción militar en los casos en los que se hallen involucrados civiles.
- C. Por lo mismo, la facultad originaria de la SCJN de control de constitucionalidad para resolver conflictos de competencias entre autoridades civiles y militares, cuando se trate de violaciones a los derechos humanos, lo que significa que la Corte, en su carácter de tribunal constitucional, declarará la inconstitucionalidad del artículo 57 del Código de Justicia Militar, mientras el Congreso no lo reforme, tal y como lo ordenó la Corte IDH en las sentencias de los casos de las presentes resoluciones, y en los de las indígenas Valentina Rosendo Cantú e Inés Fernández Arteaga, así como en el de los campesinos ecologistas Rodolfo Montiel Flores y Teodoro Cabrera García.
- D. La obligación de todos los jueces del Estado mexicano a ejercer de manera oficiosa el llamado control de convencionalidad, esto es, el deber de sujetarse a los tratados internacionales que protejan derechos humanos aprobados por México, en los términos de la reforma al artículo 1 CPEUM.
- E. La obligación constitucional de todos los jueces del país para conocer los casos de violaciones a los derechos humanos en controversias con el fuero militar, para replicar obligatoriamente, y no sólo con carácter orientador, el criterio de la Corte IDH, en el sentido de que no es de ninguna manera competente, se restrinja a lo

dispuesto en la CPEUM, y por lo mismo subsista sólo para los delitos que afecten a la disciplina militar.<sup>191</sup>

La SCJN, avala un cambio de paradigma, significativo sobre la responsabilidad del Estado Mexicano ante las violaciones a los derechos humanos, consistente en adecuar sus legislaciones internas.

Ahora, lo importante es supervisar su cumplimiento. Sobre todo la reforma al Código de Justicia Militar, iniciativa que ha quedado en el olvido sin que el poder legislativo asuma el compromiso internacional.

Es necesario monitorear la ejecución de la reparación del daño a las víctimas. Y dejar en manos de la sociedad civil, el control de la actividad militar, lo que permitiría una efectiva fiscalización en el respeto a los derechos humanos.

### **3.3. Ante la Corte Penal Internacional**

En el 2005, se adicionó el párrafo quinto del artículo 21 CPEUM, que señala: “El Ejecutivo Federal podrá, con la aprobación del Senado en cada caso, reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional.”<sup>192</sup> De ésta forma, México se somete a una jurisdicción supranacional, condicionada al reconocimiento del ejecutivo y con aprobación del senado.

La responsabilidad penal internacional surge a partir del periodo de la posguerra.

... la humanidad tuvo que soportar el holocausto de la Segunda Guerra Mundial, para comprender que una convivencia pacífica sólo es posible si los Estados promocionan, respetan, defienden y protegen los derechos humanos, a fin de que los hombres no se vean obligados a recurrir al supremo recurso de la rebelión contra la tiranía y la

---

191 Concha, Miguel, “Resoluciones históricas y significativas”, en *La Jornada*, Opinión, 16 de julio de 2011, Véase en <http://www.jornada.unam.mx/2011/07/16/opinion/018a1pol>. Recuperado en la misma fecha.

192 Reforma publicada en el DOF, el 20 de junio de 2005.



opresión de sus gobernantes.<sup>193</sup>

Después de la Segunda Guerra Mundial, la comunidad internacional inicia un movimiento para crear conciencia sobre la necesidad de entablar juicios contra crímenes de guerra, la paz y de lesa humanidad, en los que se considerara tanto la responsabilidad tradicional de los Estados, como la responsabilidad personal de los individuos.

Principalmente por los crímenes atroces cometidos por los nazis, las potencias aliadas concertaron acuerdos para instaurar una jurisdicción especial,<sup>194</sup> el Tribunal Internacional Militar de Nuremberg,<sup>195</sup> encargado del juicio y castigo de criminales de guerra por delitos de carácter supranacional, con el que inicia el diseño de nuevas categorías de crímenes contra la humanidad y de crímenes contra la paz.

El Estatuto del Tribunal de Nuremberg señala como acusados a los Jefes de Estado o funcionarios responsables en departamentos gubernamentales, como sujetos de responsabilidad; y también por el hecho de que un acusado al haber actuado por orden de su gobierno o de un superior, no quedaría exento de responsabilidad.<sup>196</sup>

A juicio de Valerio de Oliveira, esta decisión “contribuyó enormemente para la formación de una nueva doctrina según la cual los individuos son sujetos de derecho internacional público”.<sup>197</sup>

---

193 Rivera Santivañez, José Antonio, *Tribunal Constitucional y protección de los derechos humanos*, Sucre, Tribunal Constitucional, 2004, p. 1.

194 Véase Artículo 1 del Acuerdo de Londres para el establecimiento de un Tribunal Militar Internacional encargado del juicio y castigo de los principales criminales de guerra del Eje europeo, del 8 de agosto de 1945. Previamente en la declaración de Moscú de fecha 30 de octubre de 1943, la comunidad internacional acordó identificar y encontrar todas aquellas personas culpables de la guerra para ser juzgados por tribunales internacionales.

195 Es hasta el 8 de Agosto de 1945, cuando se instituye un tribunal internacional con poder para juzgar a todos los miembros activos de la guerra.

196 Artículos 7 “El cargo oficial de los acusados, ya sean Jefes de Estado o funcionarios a cargo de Departamentos del Gobierno no les exonerará de las responsabilidades ni servirá para atenuar la pena” y 8 “El hecho de que el Acusado actuara obedeciendo órdenes de su gobierno o de un superior no le exonerará de responsabilidad, pero podrá considerarse un atenuante al determinar la condena si el Tribunal estima que la justicia así lo exige”; del Estatuto del Tribunal Militar de Nuremberg, en *Cátedra de Estudios Internacionales/Nazioarteko Ikasketen Cátedra*, Universidad del País Vasco-Euskal Herriko Unibertsitatea UPV-EHU. Véase ONU. *The Charter and Judgment of the Nuremberg Tribunal*. Doc A/CN, 4/5, marzo, 1949.

197 Oliveira Mazzuoli, Valerio de, “El derecho internacional de los derechos humanos y la responsabilidad penal de los individuos: el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional y el derecho brasileño”, en *Revista del*

Los supuestos jurídicos<sup>198</sup> para enjuiciar a las personas acusadas, se sujetó a la comisión de cualquiera de los siguientes actos:

#### Contra la paz

- Planear, preparar, iniciar o hacer una guerra que viole tratados, acuerdos o garantías internacionales, o participar en un plan común o conspiración para la perpetración de cualquiera de los actos mencionados.

#### Durante la guerra

- Por violaciones de las leyes y costumbres de la guerra: el asesinato, el maltrato o la deportación para trabajar en condiciones de esclavitud o con cualquier otro propósito, contra la población civil de territorios ocupados o que en ellos se encuentre.

#### Contra la humanidad

- El asesinato, el exterminio, la esclavización, la deportación y otros actos inhumanos cometidos contra cualquier población civil, antes de la guerra o durante ella, o las persecuciones por motivos políticos, raciales o religiosos, cuando sean cometidos al perpetrar un delito sujeto a la jurisdicción del Tribunal o en relación con tal delito, e independientemente de que el acto implique o no una violación del derecho interno del país donde se haya cometido.

Fuente: Estatuto de Nuremberg. Elaboró: Yolanda Martínez Martínez

Dentro de los aspectos relevantes del Estatuto de Nuremberg, es el hecho de que no se respetó el principio *non bis in ídem*. Además de tener la facultad de extender la acusación a los miembros de algún grupo u organización que se relacionaba con cualquier acto por el que se seguía en dicho juicio, existía la posibilidad de que el Tribunal declarara a esa organización como criminal,<sup>199</sup> y en este caso, las autoridades competentes de los Estados Nacionales (militares o de ocupación), tendrían derecho a enjuiciarlos internamente;<sup>200</sup> por lo cual, en caso de sentencia condenatoria podían imponerle una condena

---

*Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, Vol. 39, 2004, p. 1. Véase en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/iidh/cont/39/pr/pr8.pdf>. Recuperado el 7 de mayo de 2008.

198 Véase Artículo 6 del Estatuto del Tribunal Militar de Nuremberg, aprobado el 6 de octubre de 1945. En cuanto a los crímenes contra la paz, en comparación con el artículo 227 del Tratado de Versalles (28, junio, 1919), porque ya no existe referencia alguna sobre la “inviolabilidad” de los tratados. En cuanto a los crímenes de lesa humanidad, una disposición similar, aunque menos específica, se encuentra en el Estatuto del Tribunal de Tokio (19, enero, 1946), art. 5. En cuanto a los crímenes de guerra, se incluyen los siguientes actos: El asesinato o el maltrato de prisioneros de guerra o de personas que se hallen el mar; la ejecución de rehenes, el saqueo de la propiedad pública o privada, la destrucción injustificable de ciudades, villas o aldeas, o la devastación no justificada por las necesidades militares.

199 Véase Artículo 9. Con la salvedad de cualquier miembro de la organización tendrá derecho a solicitar al Tribunal permiso para ser oído por el mismo respecto de la cuestión de la naturaleza criminal de la organización. El Tribunal estará facultado para acceder a la petición o denegarla. En caso de acceder, el Tribunal podrá indicar la forma en que serán representados y oídos los solicitantes.

200 Véase Artículo 10. En tal caso, la naturaleza criminal del grupo u organización se considerará probada y no podrá ser cuestionada

independientemente de la impuesta por el Tribunal de Nuremberg, por su participación en las actividades criminales de dicho grupo u organización.<sup>201</sup>

También se quebrantó el principio de ser oído y vencido en juicio al establecer que el Tribunal tendría derecho a emprender acciones judiciales contra aquellas personas a las que se les imputen dichos crímenes en su ausencia, si dichas personas no había sido halladas o si el Tribunal estimaba necesario, por el motivo que sea, celebrar la vista en su ausencia en aras de la justicia; no obstante, que en el Capítulo III, alude a la garantía de un juicio justo para los acusados.<sup>202</sup>

La pena que se aplicaba en caso de que el acusado fuera considerado culpable, fue la muerte o la que estimara conveniente y justa. La sentencia del Tribunal respecto de la culpabilidad o inocencia del acusado era firme y no podría ser recurrida.<sup>203</sup>

Los procesos de Nuremberg emitieron un gran número de fallos que contribuyeron ampliamente a un desarrollo gradual en la construcción normativa y de principios sobre la responsabilidad penal individual, hasta que la Comisión de Derecho Internacional aprobó un informe sobre los siete Principios de Derecho Internacional reconocidos por el Estatuto y por las sentencias del Tribunal de Nuremberg.<sup>204</sup>

---

201 Véase Artículo 11.

202 Véase Artículo 12. Por su parte el artículo 13, señala que el Tribunal redactará las normas de procedimiento; es decir con posterioridad, fijará las reglas que deberán ser coherentes con las disposiciones del Estatuto. III. Comité para la Investigación y Persecución de Destacados Criminales de Guerra. Por su parte el Capítulo IV establece las facultades del Tribunal y la celebración del juicio, artículos 17 – 24.

203 Véase Capítulo V. Sentencia y Condena. Artículos 26 – 29. Éste último señala que las condenas se ejecutarán de conformidad con las órdenes del Consejo de Control para Alemania, que en todo momento podrá reducir o modificar las condenas, pero no aumentar la severidad de las mismas. En caso de que, después de haber condenado a un Acusado, el Consejo de Control para Alemania encontrara nuevas pruebas en su contra que, en su opinión, constituirían la base para formular un nuevo cargo en su contra, éste informará al Comité establecido de conformidad con el artículo 14 del presente para que emprenda las acciones que estime convenientes teniendo en consideración los intereses de la justicia.

204 Dicha Comisión, como órgano auxiliar de la Asamblea General de la ONU, no discute si esos principios forman, o no, parte del derecho positivo, o hasta qué punto lo hacen. Para la CDI, la Asamblea General ya había confirmado que formaban parte del derecho internacional. Así pues, la CDI se limitó a redactar el contenido de dichos principios y desde entonces, para I. Brownlie, *Principles of Public International Law*, Oxford, 1991, p. 562, “el artículo 6 del Estatuto de Nuremberg representa el derecho internacional general”. United Nations, Principles of International Law Recognized in the Charter of the Nürnberg Tribunal and in the Judgment of the Tribunal, Text adopted by the International Law Commission at its second session, in 1950 and submitted to the General Assembly as a part of the Commission’s report covering the work of that session. The report, which

Para la descripción de esos principios, Edoardo Greppi, señala:

El Principio I establece que “toda persona que cometa un acto que constituya un delito de derecho internacional, es responsable del mismo y está sujeta a sanción”. El principio representa el reconocimiento oficial del hecho de que el individuo - en el sentido más amplio (“toda persona”)- puede ser considerado responsable de haber cometido un delito. Y éste puede ser el caso incluso si el derecho interno no considera que dicho acto constituya un delito (Principio II). Los Principios III y IV estipulan que una persona que actúe en calidad de Jefe de Estado o de autoridad del Estado, o que actúe en cumplimiento de una orden de su Gobierno o de un superior jerárquico, no serán por ello exoneradas de responsabilidad. Estos dos principios confirman lo que se había dispuesto en los artículos 7 y 8 del Estatuto de Nuremberg. El artículo 8, relativo a las órdenes superiores, aceptaba la posibilidad de atenuar la pena “si el Tribunal determina que la justicia así lo requiere”. El Principio IV del texto de la CDI modifica el enfoque: no se exime de responsabilidad al individuo “si efectivamente ha tenido la posibilidad moral de opción”. Se deja así un gran poder discrecional a los tribunales que deben decidir si el individuo tenía o no realmente la “posibilidad moral” de negarse a cumplir una orden impartida por un superior. El Principio VI codifica las tres categorías de crímenes establecidas en el artículo 6 del Estatuto de Nuremberg. Lo que en el Acuerdo de Londres se definía como “delitos que caen dentro de la jurisdicción del Tribunal” se formula ahora como “delitos, en derecho internacional”, usando los mismos términos del artículo 6. El Principio VII constituye la esencia de un posible código penal internacional.<sup>205</sup>

Con los anteriores principios, se sentaron las bases de responsabilidad penal individual a cualquier persona que cometa un delito de derecho internacional.

---

also contains commentaries on the principles, appears in *Yearbook of the International Law Commission, 1950*, vol. II, p. 97.

205 Greppi, Edoardo, “La evolución de la responsabilidad penal individual bajo el derecho internacional”, en *Revista de la Cruz Roja*, N° 835, de fecha 30 – 09 – 1999, pp. 44 – 45.

### 3.3.1. Compromisos internacionales suscritos por el Estado mexicano contra crímenes de lesa humanidad, genocidio, guerra y agresión

A partir de la afirmación de los principios de Nuremberg, le precedieron los siguientes instrumentos internacionales que han sido suscritos por el Estado mexicano, y por lo tanto, tiene la obligación de responsabilizarse:

- I. *La Convención para la Prevención y Sanción del Delito de Genocidio*,<sup>206</sup> clasifica el genocidio, cometido en tiempo de paz o de guerra, como un delito de derecho internacional. “actos... perpetrados con la intención de destruir, total o parcialmente, a un grupo nacional, étnico, racial o religioso”;<sup>207</sup> se consideran punibles dichos actos, así como los diversos grados de participación en ellos: la asociación para cometer los actos, la instigación directa y pública, las tentativas y la complicidad.<sup>208</sup> Además, señala la obligación de castigar no solamente a los gobernantes o a los funcionarios, sino a los particulares.<sup>209</sup> Tanto los tribunales nacionales como los internacionales son competentes para enjuiciar a los infractores.<sup>210</sup> Introduce un nuevo delito a la luz del derecho internacional, directamente ligado con la categoría penal ya establecida en el artículo 6 del Estatuto de Nuremberg; es decir, la de delitos de lesa humanidad. En el derecho internacional, va más allá de los límites tradicionales de la responsabilidad del Estado, resalta a los individuos como sujetos de castigo.

---

206 Depositario: ONU. Lugar de adopción: Nueva York, E. U. A. Fecha de adopción: 9 de diciembre de 1948. Vinculación de México: 14 de diciembre de 1948, firma; 22 de julio de 1952, Ratificación. Aprobación del Senado: 29 de diciembre de 1951, según decreto publicado en el DOF el 25 de junio de 1952. Entrada en vigor: 12 de enero de 1951, general; 22 de octubre de 1952, México. Publicación del decreto de promulgación en el DOF: sábado 11 de octubre de 1952. Última modificación *Diario Oficial*: ninguna.

207 Véase Artículo 2. Matanza de miembros del grupo; lesión grave a la integridad física o mental de los miembros del grupo; sometimiento intencional del grupo a condiciones de existencia que hayan de acarrear su destrucción física, total o parcial; medidas destinadas a impedir los nacimientos en el seno del grupo; traslado por fuerza de niños del grupo a otro grupo.

208 Véase Artículo 3.

209 Véase Artículo 4.

210 Véase Artículo 6.

II. *Los Cuatro Convenios de Ginebra*:<sup>211</sup> Convenio I de Ginebra para aliviar la suerte que corren los heridos y los enfermos de las fuerzas armadas en campaña;<sup>212</sup> Convenio II de Ginebra para aliviar la suerte que corren los heridos, los enfermos y los náufragos de las fuerzas armadas en el mar;<sup>213</sup> Convenio III de Ginebra relativo al trato debido a los prisioneros de guerra;<sup>214</sup> y Convenio IV de Ginebra relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra.<sup>215</sup> Los Estados partes contraen la obligación fundamental general de respetar y hacer respetar sus disposiciones en todas las circunstancias.<sup>216</sup> Señala los actos cometidos contra personas protegidas, denominados infracciones graves y no crímenes de guerra;<sup>217</sup> incluyen delitos como el homicidio intencional, la tortura o los tratos inhumanos, etc.<sup>218</sup> Establece la responsabilidad de los autores directos de estas infracciones graves y la de sus superiores.

---

211 Véase Artículo Del 12 de agosto de 1949, fueron redactados tras las dramáticas experiencias de la Segunda Guerra Mundial, reformaron todo el sistema de protección de las víctimas de la guerra basado en tratados

212 Depositario: Suiza. Lugar de adopción: Ginebra, Suiza. Fecha de adopción: 12 de agosto de 1949. Vinculación de México: 8 de diciembre de 1949, firma; 29 de octubre de 1952, ratificación. Aprobación del Senado: 30 de diciembre de 1951, según decreto publicado en el DOF el 30 de junio de 1952. Entrada en vigor: 21 de octubre de 1950, general; 29 de abril de 1953, México. Publicación del decreto de promulgación en el DOF: martes 23 de junio de 1953. Última modificación *Diario Oficial*: 21 de abril de 1983.

213 Depositario: Suiza. Lugar de adopción: Ginebra, Suiza. Fecha de adopción: 12 de agosto de 1949. Vinculación de México: 8 de diciembre de 1949, firma; 29 de octubre de 1952, ratificación. Aprobación del Senado: 30 de diciembre de 1951, según decreto publicado en el DOF el 30 de junio de 1952. Entrada en vigor: 21 de octubre de 1950, general; 29 de abril de 1953, México. Publicación del decreto de promulgación en el DOF: martes 23 de junio de 1953. Última modificación *Diario Oficial*: 21 de abril de 1983.

214 Depositario: Suiza. Lugar de adopción: Ginebra, Suiza. Fecha de adopción: 12 de agosto de 1949. Vinculación de México: 8 de diciembre de 1949, firma; 29 de octubre de 1952, ratificación. Aprobación del Senado: 30 de diciembre de 1951, según decreto publicado en el DOF el 30 de junio de 1952. Entrada en vigor: 21 de octubre de 1950, general; 29 de abril de 1953, México. Publicación del decreto de promulgación en el DOF: martes 23 de junio de 1953. Última modificación *Diario Oficial*: 21 de abril de 1983.

215 Depositario: Suiza. Lugar de adopción: Ginebra, Suiza. Fecha de adopción: 12 de agosto de 1949. Vinculación de México: 8 de diciembre de 1949, firma; 29 de octubre de 1952, ratificación. Aprobación del Senado: 30 de diciembre de 1951, según decreto publicado en el DOF el 30 de junio de 1952. Entrada en vigor: 21 de octubre de 1950, general; 29 de abril de 1953, México. Publicación del decreto de promulgación en el DOF: martes 23 de junio de 1953. Última modificación *Diario Oficial*: 21 de abril de 1983.

216 Véase Artículo 1.

217 Actos que se definen detalladamente en los artículos 50, 51, 130 y 147 del I, II, III y IV Convenios, respectivamente. El alcance de las normas es, de hecho, muy amplio ya que la palabra persona comprende tanto a los civiles como a los combatientes, independientemente de que estos últimos sean miembros de fuerzas oficiales o no oficiales.

218 El hecho de causar deliberadamente grandes sufrimientos o de atentar gravemente contra la integridad física o la salud, la destrucción a gran escala o la apropiación de bienes, el hecho de forzar a un prisionero de guerra a servir en las fuerzas armadas de la Potencia enemiga o el hecho de privarlo deliberadamente del derecho a ser juzgado legítima e imparcialmente, la deportación ilegal, la transferencia o confinamiento de una persona

- III. *La Convención de La Haya*,<sup>219</sup> para la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado establece la protección del patrimonio cultural de la humanidad. Los Estados parte deben ajustar su marco normativo en el ámbito penal y especificar todas las medidas necesarias para descubrir y castigar penal o disciplinariamente a las personas que realicen u ordenen que se cometa una infracción de la Convención.
- IV. *Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales*,<sup>220</sup> se agregaron reglas más precisas para fortalecer la protección de los individuos por lo que atañe a su salud e integridad física y mental, disponiendo que esas violaciones graves constituyen una infracción grave del derecho internacional humanitario.<sup>221</sup> Incluye violaciones diversas a la ya existente lista de infracciones graves.<sup>222</sup>
- V. *Convención sobre la imprescriptibilidad de los crímenes de guerra y de los crímenes de lesa humanidad*,<sup>223</sup> cualquiera que sea la fecha en que se hayan cometido los crímenes de guerra;<sup>224</sup> las infracciones graves;<sup>225</sup> los crímenes de lesa

---

protegida y la toma de rehenes no justificadas por necesidades militares y efectuadas a gran escala ilícita y arbitrariamente.

219 Convención de La Haya del 14 de mayo de 1954 para la Protección de los Bienes Culturales en caso de Conflicto Armado. Véase Convención de la Haya del 18 de octubre de 1907, para el arreglo pacífico de los conflictos internacionales; y la Convención de La Haya de 25 de Octubre de 1980 sobre los Aspectos Civiles de Secuestro Internacional de Menores

220 Depositario: Consejo Federal Suizo. Lugar de adopción: Ginebra, Suiza. Fecha de adopción: 8 de junio de 1977. Vinculación de México: 10 de marzo de 1983, adhesión. Aprobación del Senado: 21 de diciembre de 1982, según decreto publicado en el DOF el 24 de enero de 1983. Entrada en vigor: 7 de diciembre de 1978, general; 10 de septiembre de 1983, México. Publicación del decreto de promulgación en el DOF: jueves 21 de abril de 1983. Última modificación *Diario Oficial*: ninguna.

221 Véase Artículo 11.

222 Véase Artículo 85.

223 Depositario: ONU. Lugar de adopción: Nueva York, E. U. A. Fecha de adopción: 26 de noviembre de 1968. Vinculación de México: 3 de julio de 1969, firma; 15 de marzo de 2002, ratificación. Aprobación del Senado: 10 de diciembre de 2001, según decreto publicado en el *Diario Oficial* el 16 de enero de 2002. Entrada en vigor: 11 de noviembre de 1970, general; 15 de junio de 2002, México. Publicación del decreto de promulgación en el DOF: lunes 22 de abril de 2002. Fe de erratas: 11 de febrero de 2002. Última modificación en el *Diario Oficial*: ninguna.

224 Véase Artículo 1. Según la definición dada en el Estatuto del Tribunal Militar de Nuremberg, de 8 de agosto de 1945, y confirmada por las resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas 3 (I) de 13 de febrero de 1946 y 95 (I) de 11 de diciembre de 1946.

225 *Ídem*. Enumeradas en los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949 para la protección de las víctimas de la guerra.

humanidad cometidos tanto en tiempo de guerra como en tiempo de paz;<sup>226</sup> así como la expulsión por ataque armado u ocupación y los actos inhumanos debidos a la política de apartheid y el delito de genocidio;<sup>227</sup> aun si esos actos no constituyen una violación del derecho interno del país donde fueron cometidos. La responsabilidad de tales actos se aplicarán a los representantes de la autoridad del Estado y a los particulares que participen como autores o cómplices o que inciten directamente a la perpetración de alguno de esos crímenes, o que conspiren para cometerlos, cualquiera que sea su grado de desarrollo, así como a los representantes de la autoridad del Estado que toleren su perpetración.<sup>228</sup>

En la década de los 90s, con la instauración de tribunales ad hoc para el enjuiciamiento de crímenes cometidos en la ex Yugoslavia<sup>229</sup> y en Ruanda,<sup>230</sup> se desarrollan normas sobre la responsabilidad penal individual en virtud del derecho internacional humanitario, cuando esos “...crímenes contra el derecho internacional son cometidos por individuos, no por entidades abstractas, y los preceptos de derecho internacional se hacen efectivos apenas con la condena de los individuos que cometan esos crímenes.”<sup>231</sup>

Estos Tribunales representaron un progreso para la institución de una jurisdicción

---

226 *Ídem*. Según la definición dada en el Estatuto del Tribunal Militar Internacional de Nuremberg, de 8 de agosto de 1945 y confirmada por las resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas 3 (I) de 13 de febrero de 1946 y 95 (I) de 11 de diciembre de 1946.

227 *Ídem*. Definido en la Convención de 1948 para la prevención y la sanción del delito de genocidio.

228 Véase Artículo 2.

229 Los artículos 2, 3, 4 y 5 del Estatuto del Tribunal Internacional para ex Yugoslavia, señala los crímenes que son de la competencia del Tribunal. El artículo 2, sobre las infracciones graves de los Convenios de Ginebra de 1949, otorga al Tribunal la potestad de enjuiciar a personas que cometan u ordenen cometer dichas infracciones graves. El artículo 3 amplía el alcance de la competencia al cubrir las violaciones de las leyes y usos de la guerra. El artículo 4, reproduce los artículos 2 y 3 de la Convención sobre el Genocidio. El artículo 5 autoriza al Tribunal para enjuiciar a personas responsables de crímenes cometidos contra la población civil durante un conflicto armado interno o internacional. Siguiendo la tradición ya codificada, el artículo 7 da un amplio alcance a la noción de responsabilidad penal individual, que se aplica a toda persona que haya planeado, instigado u ordenado la comisión de alguno de los crímenes señalados por el Estatuto, o lo haya cometido o haya ayudado en cualquier otra forma a planearlo, prepararlo o ejecutarlo. En el artículo 7 se tratan tanto la responsabilidad de las personas que desempeñan cargos oficiales (Jefes de Estado o de Gobierno, funcionarios gubernamentales), como los efectos de las órdenes de un superior, siguiendo las mismas líneas del Estatuto de Nuremberg y del informe de la CDI de 1950 (Principios III y IV). Se hace allí referencia a la posibilidad de atenuación “si el Tribunal Internacional determina que así lo exige la equidad” (como en el artículo 8 del Estatuto de Nuremberg).

230 El Estatuto del Tribunal de Ruanda parece un poco diferente, pero el enfoque global de sus disposiciones no revela diferencias significativas.

231 Ramella, Pablo A., *Crimes contra a humanidade*, Río de Janeiro, Forense, 1987, pp. 6-8.



permanente. Conformaron un cuerpo normativo de principios y de normas, codificado de manera orgánica en un instrumento único, el Estatuto de Roma de la CPI.<sup>232</sup>

La Corte está facultada para ejercer su jurisdicción sobre personas respecto de los crímenes más graves de trascendencia internacional, con carácter complementario de las jurisdicciones penales nacionales. El estatuto rige su competencia y funcionamiento,<sup>233</sup> le otorga personalidad y capacidad jurídica internacional para el desempeño de sus funciones y la realización de sus propósitos en el territorio de cualquier Estado Parte y, por acuerdo especial, en el territorio de cualquier otro Estado.<sup>234</sup>

Actualmente, la competencia de la Corte se limita a los crímenes más graves de trascendencia para la comunidad internacional en su conjunto: genocidio, lesa humanidad, guerra y agresión,<sup>235</sup> delitos que contravienen las normas jurídicas y éticas, así como los principios de la comunidad internacional.

### **3.3.1.1. Genocidio**<sup>236</sup>

Es cualquier acto perpetrado con la intención de destruir total o parcialmente a un grupo nacional, étnico, racial o religioso como tal: la matanza de miembros del grupo; la lesión grave a la integridad física o mental de los miembros del grupo; el sometimiento intencional del grupo a condiciones de existencia que hayan de acarrear su destrucción física, total o parcial; las medidas destinadas a impedir nacimientos en el seno del grupo; y el traslado por la fuerza de niños del grupo a otro grupo.

---

232 Aprobado el 17 de julio de 1998 por la Conferencia Diplomática de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas sobre el establecimiento de una CPI. A/CONF.183/9. Enmendado por los procès-verbaux de 10 de noviembre de 1998, 12 de julio de 1999, 30 de noviembre de 1999, 8 de mayo de 2000, 17 de enero de 2001 y 16 de enero de 2002. Entró en vigor el 1º de julio de 2002. Véase en [http://www.un.org/spanish/law/icc/statute/spanish/rome\\_statute\(s\).pdf](http://www.un.org/spanish/law/icc/statute/spanish/rome_statute(s).pdf). Recuperado el 7 de junio de 2008.

233 Véase Artículo 1. Su sede se encuentra en la Haya, Países Bajos (Estado Anfitrión), artículo 3.

234 Véase Artículo 4. Condición Jurídica y atribuciones de la Corte.

235 Véase Artículo 5. Sólo los menciona, mismos que son definidos en los artículos 6, 7 y 8, a excepción del crimen de agresión que se definirá hasta en tanto de apruebe y enuncien sus condiciones, para lo cual, se creó un Grupo de Trabajo Especial sobre el crimen de agresión para darle seguimiento. En la actualidad, como se verá más adelante en este rubro, se ha aprobado su definición y la jurisdicción entrará en actividades hasta el 2017.

236 Véase Artículo 6 del Estatuto de Roma, confirma en los mismos términos, las disposiciones de la Convención sobre Genocidio de 1948.

### 3.3.1.2. Lesa humanidad<sup>237</sup>

Cuando se cometa como parte de un ataque generalizado o sistemático contra cualquier población civil, y con conocimiento de dicho ataque;<sup>238</sup> el asesinato; el exterminio;<sup>239</sup> la esclavitud;<sup>240</sup> la deportación o traslado forzoso de población;<sup>241</sup> la encarcelación u otra privación grave de la libertad física en violación de normas fundamentales de derecho internacional; la tortura<sup>242</sup> la violación, esclavitud sexual, prostitución forzada, embarazo forzado,<sup>243</sup> esterilización forzada u otros abusos sexuales de gravedad comparable; la persecución de un grupo<sup>244</sup> o colectividad con identidad propia fundada en motivos políticos, raciales, nacionales, étnicos, culturales, religiosos, de género,<sup>245</sup> u otros motivos universalmente reconocidos como inaceptables con arreglo al derecho internacional, en conexión con cualquier acto mencionado en el presente párrafo o con cualquier crimen de la competencia de la Corte; la desaparición forzada de personas;<sup>246</sup> el crimen de

---

237 El artículo 7, establece un concepto tratado por derecho internacional consuetudinario, definido en muchos instrumentos subsiguientes al Estatuto de Nuremberg y a su artículo 6. El Tribunal Internacional para ex Yugoslavia, en su decisión sobre el caso *Erdemovic*, da una clara indicación de lo que constituye un crimen de lesa humanidad.

238 *Ídem*. Por "ataque contra una población civil" se entenderá una línea de conducta que implique la comisión múltiple de actos mencionados en el párrafo 1 contra una población civil, de conformidad con la política de un Estado o de una organización de cometer esos actos o para promover esa política.

239 El "exterminio" comprenderá la imposición intencional de condiciones de vida, la privación del acceso a alimentos o medicinas entre otras, encaminadas a causar la destrucción de parte de una población.

240 Por "esclavitud" se entenderá el ejercicio de los atributos del derecho de propiedad sobre una persona, o de algunos de ellos, incluido el ejercicio de esos atributos en el tráfico de personas, en particular mujeres y niños.

241 Por "deportación o traslado forzoso de población" se entenderá el desplazamiento de las personas afectadas, por expulsión u otros actos coactivos, de la zona en que estén legítimamente presentes, sin motivos autorizados por el derecho internacional

242 Por "tortura" se entenderá causar intencionalmente dolor o sufrimientos graves, ya sean físicos o mentales, a una persona que el acusado tenga bajo su custodia o control; sin embargo, no se entenderá por tortura el dolor o los sufrimientos que se deriven únicamente de sanciones lícitas o que sean consecuencia normal o fortuita de ellas.

243 Por "embarazo forzado" se entenderá el confinamiento ilícito de una mujer a la que se ha dejado embarazada por la fuerza, con la intención de modificar la composición étnica de una población o de cometer otras violaciones graves del derecho internacional. En modo alguno se entenderá que esta definición afecta a las normas de derecho interno relativas al embarazo.

244 Por "persecución" se entenderá la privación intencional y grave de derechos fundamentales en contravención del derecho internacional en razón de la identidad del grupo o de la colectividad.

245 Se entenderá que el término "género" se refiere a los dos sexos, masculino y femenino, en el contexto de la sociedad. El término "género" no tendrá más acepción que la que antecede.

246 Por "desaparición forzada de personas" se entenderá la aprehensión, la detención o el secuestro de personas por un Estado o una organización política, o con su autorización, apoyo o aquiescencia, seguido de la negativa a informar sobre la privación de libertad o dar información sobre la suerte o el paradero de esas personas, con la intención de dejarlas fuera del amparo de la ley por un período prolongado.

apartheid;<sup>247</sup> otros actos inhumanos de carácter similar que causen intencionalmente grandes sufrimientos o atenten gravemente contra la integridad física o la salud mental o física.

### **3.3.1.3. Crímenes de guerra** <sup>248</sup>

La Corte tendrá competencia cuando se atienda a matar intencionalmente; someter a tortura o a otros tratos inhumanos, incluidos los experimentos biológicos; infligir deliberadamente grandes sufrimientos o atentar gravemente contra la integridad física o la salud; destruir bienes y apropiarse de ellos de manera no justificada por necesidades militares, a gran escala, ilícita y arbitrariamente; obligar a un prisionero de guerra o a otra persona protegida a prestar servicio en las fuerzas de una potencia enemiga; privar deliberadamente a un prisionero de guerra o a otra persona de sus derechos a un juicio justo e imparcial; someter a deportación, traslado o confinamiento ilegales; tomar rehenes; otras violaciones graves de las leyes y usos aplicables en los conflictos armados internacionales dentro del marco del derecho internacional cuando se cometan como parte de un plan o política o como parte de la comisión en gran escala de tales crímenes. Los crímenes de guerra,<sup>249</sup> se caracterizan por dos orientaciones, en sentido amplio y en sentido restringido. Se refieren a las conductas ilícitas que se comete como parte de un plan o política de Estado o como parte de la comisión en gran escala de tales crímenes dentro de su territorio.<sup>250</sup>

---

247 Por “el crimen de apartheid” se entenderán los actos inhumanos de carácter similar a los mencionados en el párrafo 1 cometidos en el contexto de un régimen institucionalizado de opresión y dominación sistemáticas de un grupo racial sobre uno o más grupos raciales y con la intención de mantener ese régimen.

248 Se considera a las infracciones graves de los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949, en cualquiera de los actos contra personas o bienes protegidos por esas disposiciones.

249 El artículo 8 del Estatuto de Roma versa sobre el concepto tradicional de crímenes de guerra. Comparando la lista presentada en éste y la del artículo 6 del Estatuto de Nuremberg, puede verse un enorme progreso en el proceso de definir diversos actos como crímenes de guerra, lo que ha permitido lograr una codificación más amplia y detallada.

250 Aborda diferentes categorías de crímenes: La primera corresponde a las infracciones graves establecidas en los Convenios de Ginebra. La segunda incluye violaciones graves a las leyes y usos aplicables en los conflictos armados internacionales, dentro del marco del derecho internacional. La lista que sigue es sumamente detallada e incluye 26 tipos de actos o conductas. Es la lista de crímenes más larga que alguna vez se haya incluido en un instrumento obligatorio a nivel internacional. La tercera categoría alude a las violaciones graves del artículo 3 común a los Convenios de Ginebra, relativo a los conflictos armados de índole no internacional y cubre los actos cometidos contra personas que no participan directamente en las hostilidades (actos tales como los actos

#### 3.3.1.4. Agresión

El 14 de diciembre de 1974, la Asamblea General de las Naciones Unidas, acordó en su Resolución 3314, definir el crimen de agresión. Como “El primer uso de la fuerza armada por un Estado en contravención de la carta constituirá prueba *prima facie* de un acto de agresión”.<sup>251</sup> Esta definición se ha citado respecto de las acciones militares, en el sentido de que los actos de agresión son determinados como invasiones armadas o ataques, bombardeos, bloqueos, violaciones armadas de territorios, permitir a otros estados el uso de territorio propio para perpetrar actos de agresión y el empleo de partisanos o mercenarios para cometer actos de agresión. Sin embargo, esta redacción no define claramente los conceptos de bandas armadas, grupos irregulares o mercenarios, tampoco delimita el nivel de participación para responsabilizar a un Estado, sólo lo responsabiliza, pero no a los grupos armados, internacionales u organizaciones paramilitares.

La diferencia entre *agresión* como causa de responsabilidad internacional y *guerra de agresión* que es una serie de actos cometidos con una intención permanente, deja en claro que no todo acto de agresión constituiría un crimen contra la paz. Sólo la guerra de agresión lo hace. De todas maneras los Estados son responsables por los actos de agresión en ambas situaciones.

También se ha considerado a la agresión en caso de un conflicto armado que no sea de índole internacional,<sup>252</sup> cuando surja en el territorio de un Estado contratante con la obligación de tratar con humanidad sin distinción alguna,<sup>253</sup> a las personas que no

---

de violencia contra la vida y la persona, en particular el homicidio en todas sus formas, las mutilaciones, los tratos crueles y la tortura; los ultrajes contra la dignidad personal, en particular los tratos humillantes y degradantes; la toma de rehenes y la negativa a brindar garantías judiciales reconocidas como indispensables). La cuarta categoría está relacionada con otras violaciones graves a las leyes y los usos aplicables en los conflictos armados que no sean de índole internacional. Las dos últimas categorías se rigen por cláusulas que excluyen la competencia de la CPI, los actos cometidos en situaciones de disturbios o tensiones internos (motines, actos aislados y esporádicos de violencia), u otros actos de carácter similar. Se reconoce explícitamente el derecho general de los Estados a mantener o restablecer la ley y el orden o a defender su unidad e integridad territorial por cualquier medio legítimo. La cuarta categoría se aplica a las situaciones de conflicto armado prolongado entre las autoridades gubernamentales y grupos armados organizados, o entre tales grupos, situación que corresponde a la vasta mayoría de los conflictos internos contemporáneos.

251 Véase Artículo 2.

252 Véase Artículo 3 común en los cuatro Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949.

253 O de cualquier índole desfavorable basada en la raza, el color, la religión o la creencia, el sexo, el nacimiento o la fortuna o cualquier otro criterio análogo; es decir, bajo condiciones de igualdad.

participen directamente en las hostilidades, incluidos los miembros de las fuerzas armadas que hayan depuesto las armas y las personas puestas fuera de combate por enfermedad, herida, detención o por cualquier otra causa. Se le prohíbe al Estado en conflicto armado, atentar contra la vida y la integridad corporal, especialmente el homicidio en todas sus formas, las mutilaciones, los tratos crueles, la tortura y los suplicios; la toma de rehenes; los atentados contra la dignidad personal, especialmente los tratos humillantes y degradantes; las condenas dictadas y las ejecuciones sin previo juicio ante un tribunal legítimamente constituido, con garantías judiciales reconocidas como indispensables por los pueblos civilizados. Los heridos y los enfermos serán recogidos y asistidos.<sup>254</sup>

Por lo tanto, no se aplica a situaciones de disturbios o tensiones internos, tales como motines, actos aislados y esporádicos de violencia u otros actos de carácter similar. Sólo en aquellos conflictos armados prolongados que tienen lugar en el territorio de un Estado, entre las autoridades gubernamentales y grupos armados organizados o entre tales grupos.<sup>255</sup>

Aún cuando el artículo 5 del Estatuto de Roma incluye el crimen de agresión, no se definió en las negociaciones diplomáticas de 1998, y se dejó esa tarea para fecha

---

254 El Comité Internacional de la Cruz Roja, como organismo humanitario imparcial, podrá ofrecer sus servicios a las Partes en conflicto. Además, las Partes en conflicto harán lo posible por poner en vigor, mediante acuerdos especiales, la totalidad o parte de las otras disposiciones del presente Convenio. La aplicación de las anteriores disposiciones no surtirá efectos sobre el estatuto jurídico de las Partes en conflicto.

255 Dirigir intencionalmente ataques contra la población civil o contra civiles que no participen directamente en las hostilidades; contra edificios, material, unidades y vehículos sanitarios y contra el personal habilitado para utilizar los emblemas distintivos de los Convenios de Ginebra de conformidad con el derecho internacional; contra personal, instalaciones, material, unidades o vehículos participantes en una misión de mantenimiento de la paz o de asistencia humanitaria de conformidad con la Carta de la ONU, siempre que tengan derecho a la protección otorgada a civiles u objetos civiles con arreglo al derecho de los conflictos armados; contra edificios dedicados al culto religioso, la educación, las artes, las ciencias o la beneficencia, los monumentos, los hospitales y otros lugares en que se agrupa a enfermos y heridos, a condición de que no sean objetivos militares; saquear una ciudad o plaza, incluso cuando es tomada por asalto; cometer actos de violación, esclavitud sexual, prostitución forzada, embarazo forzado, definido en el apartado f) del párrafo 2 del artículo 7, esterilización forzada o cualquier otra forma de violencia sexual que constituya también una violación grave del artículo 3 común a los cuatro Convenios de Ginebra; reclutar o alistar niños menores de 15 años en las fuerzas armadas o utilizarlos para participar activamente en hostilidades; ordenar el desplazamiento de la población civil por razones relacionadas con el conflicto, a menos que así lo exija la seguridad de los civiles de que se trate o por razones militares imperativas; matar o herir a traición a un combatiente enemigo; declarar que no se dará cuartel; someter a las personas que estén en poder de otra parte en el conflicto a mutilaciones físicas o a experimentos médicos o científicos de cualquier tipo que no estén justificados en razón del tratamiento médico, dental u hospitalario de la persona de que se trate ni se lleven a cabo en su interés, y que provoquen la muerte o pongan gravemente en peligro su salud; destruir o confiscar bienes del enemigo, a menos que las necesidades de la guerra lo hagan imperativo.

posterior, siete años después de la entrada en vigor del instrumento; durante todo este tiempo, a juicio de Antonio Remiro Brotóns:

La hibernación de la agresión entre los crímenes sometidos a la Corte Penal Internacional tiene como causa fundamental el desacuerdo sobre el papel del Consejo de Seguridad en la persecución del crimen. Los miembros permanentes del Consejo exigen un absoluto control sobre la acción judicial, partiendo de sus competencias en el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales. Sin embargo, no debe confundirse la consideración de la agresión desde esta perspectiva con las que ofrecen la responsabilidad internacional y la responsabilidad penal individual, netamente judiciales. Si ya en el plano de la responsabilidad internacional el Consejo se ha apoderado de competencias que la Carta no le atribuye, en el de la responsabilidad penal una prerrogativa de calificación previa y preceptiva del Consejo sobre la acción judicial hará de la agresión, definitivamente, un crimen sin castigo.<sup>256</sup>

Recientemente, el 11 de junio de 2010, la Conferencia de Revisión del Estatuto de Roma, adoptó por consenso el crimen de agresión;<sup>257</sup> sin embargo, la CPI aún no puede ejercer su jurisdicción sobre él dado que el Estatuto no lo definía ni establecía sus condiciones jurisdiccionales.<sup>258</sup> Las condiciones para la entrada en vigor consensuadas en Kampala establecieron que la Corte no podrá ejercitar su jurisdicción sobre el crimen hasta el 1º de enero de 2017, cuando los Estados tomen la decisión de activar la jurisdicción.

El artículo 8 bis, señala “una persona comete un “crimen de agresión” cuando, estando en condiciones de controlar o dirigir efectivamente la acción política o militar de un Estado, dicha persona planifica, prepara, inicia o realiza un acto de agresión que por sus características, gravedad y escala constituya una violación manifiesta de la Carta de las Naciones Unidas”. Por acto de agresión se entiende, “el uso de la fuerza armada por un Estado contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia política de otro

---

256 Brotóns, Remiro Antonio, *Agresión, crimen de agresión, crimen sin castigo*, Madrid, FRIDE, 2005, resumen.

257 Realizada en Kampala, Uganda, entre el 31 de mayo y el 11 de junio de 2010.

258 Zavala, Oswaldo, “Cumpliendo con la promesa de una Corte efectiva, justa e independiente, Crimen de Agresión”, Véase en <http://www.iccnw.org/?mod=aggression&lang=es> Recuperado el 15 de septiembre de 2010.

Estado, o en cualquier otra forma incompatible con la Carta de las Naciones Unidas”; independientemente de que haya o no declaración de guerra, se caracterizará como acto de agresión: la invasión o el ataque por las fuerzas armadas de un Estado del territorio de otro Estado, o toda ocupación militar, aún temporal, que resulte de dicha invasión o ataque, o toda anexión, mediante el uso de la fuerza, del territorio de otro Estado o de parte de él; el bombardeo, por las fuerzas armadas de un Estado, del territorio de otro Estado, o el empleo de cualesquiera armas por un Estado contra el territorio de otro Estado; el bloqueo de los puertos o de las costas de un Estado por las fuerzas armadas de otro Estado; el ataque por las fuerzas armadas de un Estado contra las fuerzas armadas terrestres, navales o aéreas de otro Estado, o contra su flota mercante o aérea; la utilización de fuerzas armadas de un Estado, que se encuentran en el territorio de otro Estado con el acuerdo del Estado receptor, en violación de las condiciones establecidas en el acuerdo o toda prolongación de su presencia en dicho territorio después de terminado el acuerdo; la acción de un Estado que permite que su territorio, que ha puesto a disposición de otro Estado, sea utilizado por ese otro Estado para perpetrar un acto de agresión contra un tercer Estado; el envío por un Estado, o en su nombre, de bandas armadas, grupos irregulares o mercenarios que lleven a cabo actos de fuerza armada contra otro Estado de tal gravedad que sean equiparables a los actos antes enumerados, o su sustancial participación en dichos actos.<sup>259</sup>

Las condiciones para el ejercicio de la jurisdicción sobre el crimen de agresión, a diferencia de los otros crímenes del Estatuto, establecen un régimen jurisdiccional único que se determina cuándo el Fiscal de la CPI es competente para iniciar una investigación sobre un crimen de agresión.<sup>260</sup> Cuando una situación se presenta ante el Fiscal por el Consejo de Seguridad de la ONU, el artículo 15 ter del Estatuto señala que la jurisdicción de la Corte se activa del mismo modo que para los otros crímenes del Estatuto, lo que

---

259 La definición de acto de agresión, así como de las acciones que califican como actos de agresión, establecida en las enmiendas (como la invasión a través de las fuerzas armadas, bombardeos o bloqueos) fue influenciada por la Resolución 3314 (XXIX) de la Asamblea General de la ONU del 14 de diciembre de 1974. El criterio y la formulación de esta definición utilizan en gran parte el lenguaje preexistente y las disposiciones generales del Estatuto de Roma y la Carta de la ONU y reflejan el compromiso realizado por muchos Estados en las negociaciones previas a la Conferencia de Revisión. Véase <http://www.iccnw.org/?mod=aggression&lang=es>

260 Véase Artículos 15 bis y 15 ter

implica que el Fiscal puede iniciar una investigación sobre el crimen de agresión. A diferencia de lo que sucede para las remisiones del Consejo de Seguridad, de acuerdo con el artículo 15 bis, el Fiscal sólo podrá iniciar una investigación sobre un caso por crimen de agresión de oficio (*motus proprio*) o basada en la remisión de un Estado: después de confirmar si el Consejo de Seguridad ha realizado una determinación sobre la existencia de un acto de agresión<sup>261</sup> y esperar un período de 6 meses; si la situación implica un acto de agresión que fue cometido entre Estados Partes; y luego de que la División de Cuestiones Preliminares de la Corte haya autorizado el inicio de la investigación. El artículo 15 bis también establece que los Estados Partes pueden decidir no estar sujetos a la jurisdicción de la Corte de acuerdo con el artículo presentando una declaración al Secretario de la Corte renunciando a dicha jurisdicción. Esta declaración puede realizarse en cualquier momento (incluso antes de que las enmiendas entren en vigor) y deberá ser revisada por el Estado Parte dentro de tres años. Este artículo excluye a los Estados que no son parte de la jurisdicción de la Corte en relación con los crímenes de agresión cuando estos hayan sido cometidos por ciudadanos de dicho Estado o dentro de su territorio. Tanto el artículo 15 bis como el 15 ter establecen que cualquier determinación realizada por un organismo externo a la Corte (como el Consejo de Seguridad) no afectará el fallo de la Corte sobre un acto de agresión. En cuanto a la adopción y entrada en vigor, las enmiendas fueron adoptadas por consenso de acuerdo con el artículo 5.2 del Estatuto y entrarán en vigor de acuerdo con el artículo 121.5. Sin embargo, las disposiciones de los artículos 15 bis y 15 ter, expresan que la Corte no podrá ejercer su jurisdicción sobre el crimen de agresión hasta que al menos 30 Estados Partes hayan ratificado o aceptado las enmiendas y dos tercios de los Estados Partes hayan tomado una decisión para activar la jurisdicción en cualquier momento después del 1º de enero de 2017.<sup>262</sup> Sobre estos crímenes internacionales, Kai Ambos señala que el poder punitivo supra o transnacional,

---

261 Conforme al artículo 39 de la Carta de la ONU

262 Zavala, Oswaldo, “Cumpliendo con la promesa de una Corte efectiva...”, *Ob cit.*, paráfrasis.



presupone un derecho penal internacional protector de los derechos humanos esenciales que se fundamenta en los derechos humanos interculturalmente reconocidos.<sup>263</sup>

Bajo esta tesitura, el Tribunal Penal Internacional, se erige como órgano encargado de determinar la responsabilidad penal de los aparatos de poder, y por tanto aplicable al aparato policial, por las innumerables víctimas que ha ocasionado la guerra declarada contra el narcotráfico debido a las cifras proporcionadas por el Centro de Investigaciones de Seguridad Nacional (CISEN),<sup>264</sup> que son aproximadamente 25,455 ejecuciones y 2,773 muertos por enfrentamiento y agresión, en total de homicidios 28,228, por su parte la Procuraduría General de la República (PGR),<sup>265</sup> señaló que fueron 24,826. Estas cifras contradictorias entre las mismas dependencias de Estado, fueron cuestionadas por la opinión pública, revelan la alarma social de inseguridad sin especificar si se trata de presuntos sicarios, narcotraficantes, paramilitares, autoridades o inocentes, sobre todo civiles que ha sido víctimas en los enfrentamientos, sin que hasta el momento se establezca a los verdaderos responsables de esas masacres.

Existe una clara impunidad por la violencia que se ha generalizado, presenciamos una situación bastante compleja, sin duda, materia de responsabilidad internacional del Estado Mexicano, tanto por los actos como por las omisiones de las actividades del aparato policial en el combate contra la delincuencia organizada en el que prima el abuso de poder caracterizado por el dictado de leyes que se amparan en una legitimidad de iure y de facto en un autoritarismo penal para evitar que la población reclame sus derechos bajo

---

263 Véase Ambos Kai, *Derechos Humanos y Derecho Penal Internacional*, Bogotá, Procuraduría General de la Nación, 2005, pp. 3 – 5, paráfrasis.

264 El CISEN, mediante un comunicado del 4 de agosto de 2010, señala que en lo que va del presente sexenio, de diciembre de 2006 al 29 de julio de 2010, se registraron 28, 228 homicidios, datos alarmantes que no toman en consideración la cifra negra. Véase en <http://mx.news.yahoo.com/s/04082010/90/n-mexico-segob-aclaran-cifra-ejecuciones.html>. Recuperado el 8 de agosto de 2010.

265 La Procuraduría General de la República, presentó estos datos el 5 de agosto de 2010. En la nota informativa de la CNN, la Secretaría de Gobernación hace un llamado al CISEN y a la PGR, para que aclaren dichas cifras. Por lo que la PGR señala que los datos se referían únicamente a las ejecuciones, sin especificar nada más. Véase en <http://mexico.cnn.com/nacional/2010/08/05/pgr-y-cisen-aclaran-diferencia-en-la-cifra-de-muertos-por-la-violencia>. Recuperado el 8 de agosto de 2010. Previamente la PGR señaló que por lo que hace al número de detenciones y de acuerdo a las cifras difundidas por la dependencia, en el documento titulado Resultados de la Política Mexicana en la Lucha Antidrogas, presentado el 9 de junio de 2009, revelaba entonces que el total de detenidos entre el primero de diciembre de 2006 y el 30 de abril de 2009 era de 66 mil 621 personas.

la amenaza de disuadirlos, mediante su etiquetamiento los selecciona y después proceder de modo implacable contra los opositores, por medio crímenes como el genocidio, la agresión y lesa humanidad que extiende la responsabilidad del Estado por acciones del ejército, la marina, sujetos parapoliciales y paramilitares derivadas del llamamiento a la guerra preventiva invocada por Estados Unidos para proteger la seguridad global como medida de seguridad nacional cuya resonancia es vertida por el gobierno actualmente la declaración de guerra y la lucha frontal contra el narcotráfico, bajo el eslogan ¡Caiga quien Caiga!

Esa manifestación irresponsable ha llevado al deceso de muchas personas que han sufrido los estragos de la denominada Guerra Preventiva,<sup>266</sup> no sólo contra movimientos sociales, pueblos organizados y movimientos armados. “La supuesta guerra contra el narcotráfico y su estela de muertos y secuestrados encubrirían una política de contrainsurgencia en la que el Estado mexicano estaría utilizando no sólo al Ejército, sino a grupos paramilitares asociados a dos cárteles del narcotráfico”;<sup>267</sup> sino en contra de la población civil que ha quedado atrapada en el enfrentamiento a dos fuegos.

### **3.3.2. La irresponsabilidad del Estado frente a los grupos paramilitares – policiales**

Es menester entender el fenómeno paramilitar, como irresponsabilidad del Estado, porque en la mayoría de los países latinoamericanos se han producido conflictos armados, con el apoyo de estamentos de las fuerzas militares – policiales del Estado, estructurados irregularmente bajo la designación genérica de paramilitares. Se caracterizan por sus acciones altamente destructivas y la crueldad de sus actos para exterminar a quienes designan como civiles incómodos o colaboradores de la guerrilla.<sup>268</sup>

---

266 Connotación utilizada por los analistas en defensa de los derechos humanos para resaltar los efectos de seguridad mundial sobre los movimientos sociales de América Latina por los estragos de la política neoliberal.

267 Camacho Zósimo, “La Guerra Preventiva (segunda de cinco partes)”, en *Contralínea*, N° 146, 31 de agosto de 2009. Véase en <http://www.voltairenet.org/article161885.html#article161885>. Recuperado el 9 de septiembre de 2010.

268 Cepeda – Castro, Iván, “Los paramilitares: dispositivo del modelo “democrático” de control social”, en *Nizkor*, 29 de septiembre de 2003, paráfrasis. Los argumentos aquí esgrimidos, se retoman de la reflexión que hace este autor sobre los grupos paramilitares a partir de la experiencia vivida en Colombia, sobre las consecuencias y características del modelo de seguridad democrático implementado en ese país. Véase en <http://www.derechos.org/nizkor/colombia/doc/cepeda8.html> Recuperado el 9 de septiembre de 2010.

Con el surgimiento de un modelo de seguridad global, la doctrina de la seguridad nacional se adaptada a formas democráticas de control social en las que la función de vigilancia y represión, propias del aparato policial – militar, se concede a grupos privados, o se descarga en círculos cada vez más amplios de la población civil.

El desconocimiento progresivo de los derechos humanos, practicado en otros tiempos a través de la legalidad y las facultades de excepción, da lugar, a prácticas propias de un Estado de control social permanente. De igual forma, el derecho humanitario es reemplazado por un concepto de derecho a la guerra preventiva que se difunde sin límites territoriales. Estos fenómenos dan la pauta para la creación de legislaciones antiterroristas, la suspensión indefinida de las libertades fundamentales o la integración de la cooperación ciudadana y privada en las tareas de seguridad propias de los órganos estatales.

El sustento ideológico del fenómeno paramilitar en el modelo de seguridad nacional, se ha gestado en la complejidad de las estructuras paraestatales por sus nexos con instituciones del Estado, del ejército y de la policía; como apoyo para la conformación y el funcionamiento de círculos sobresalientes de empresarios, terratenientes y elites políticas locales; así como la alianza con las grandes organizaciones de narcotraficantes, e incluso asesoría internacional para su creación y entrenamiento.<sup>269</sup>

La creación de estructuras irregulares de carácter militar es utilizada para cumplir objetivos de la función coercitiva del Estado, o para que núcleos regionales de poder económico o político asuman tales objetivos solicitando el apoyo encubierto de la fuerza pública. El recurso a estructuras ilegales corresponde a la preocupación por la

---

269 *Ídem.* Paráfrasis. De acuerdo a numerosos estudios realizados, el autor sustenta que los empresarios y terratenientes procedieron, con la ayuda de las fuerzas militares, a la conformación de grupos privados de seguridad para protegerse de la acción extorsiva de la guerrilla o para defender sus propiedades de los reclamos de campesinos desplazados, y para resolver por las vías de hecho los conflictos con organizaciones sindicales. El fenómeno paramilitar corresponde a una estrategia de seguridad nacional del Estado a través de la presencia paramilitar en determinadas zonas del país para la realización de megaproyectos y la explotación de recursos naturales. El papel central de los paramilitares es con el florecimiento de los carteles y la industria de las drogas ilícitas. Narcotraficantes y paramilitares se mezclan e identifican al desentrañar ciertos episodios de la guerra entre esos carteles en los que paramilitares y agentes del Estado aparecen aliados con uno u otro grupo.

conservación de la legitimidad en las condiciones del empleo arbitrario de la fuerza propio de cierta concepción militar de un conflicto irregular.

La delegación de la responsabilidad por las acciones irregulares e ilícitas, se realiza por medio del desdoblamiento de la potestad del uso de la fuerza en una estructura dual; es decir, mientras los grupos paramilitares se dedican a ejecutar las acciones sucias contrainsurgentes, el aparato policial – militar, conserva la apariencia de legalidad.

La opción por la seguridad privada afirma como el recurso al derecho a la legítima defensa ante los secuestros. De esta forma, se recurre al uso legítimo de la fuerza ante una agresión que amenaza la seguridad de las personas o de sus bienes. No obstante, la invocación de este principio encubre sus acciones con fines diferentes.<sup>270</sup>

Ante lo cual, se corre el riesgo de que la interpretación del derecho a la seguridad personal y los elementos de la doctrina del enemigo interno se entremezclen bajo la concepción de que la delincuencia organizada se infiltra en la sociedad; en el que delincuentes (enemigos) y ciudadanos (corresponsables) no se diferencian claramente, y se ataca a todo aquel que resulte sospechoso, incluso a costa de incurrir en algunos errores, como el hecho de no parar en el retén.

Esta aparente confusión de lenguaje y de argumentos entre la autoprotección y el ataque indiscriminado a los civiles, muestra el verdadero perfil del proyecto paramilitar; que va de un planteamiento de autodefensa y seguridad a la lucha por el control territorial.<sup>271</sup> Con

---

270 *Ídem.* Los alcances del acto justificado de defender la seguridad personal y la propiedad, se extienden a aquellas acciones que pretenden resolver los conflictos laborales, aniquilar organizaciones sindicales, legalizar violentamente la expropiación de la tierra, desalojar las comunidades de los sitios destinados a la explotación de riquezas naturales o eliminar la competencia en los procesos electorales

271 *Ídem.* El control territorial significa el dominio total de una región, municipio, ciudad o zona de la ciudad, e implica el manejo de su economía, el copamiento del aparato estatal, la intervención en el funcionamiento de las instituciones sociales y la supervisión de los habitantes de la región. Hasta las normas de la vida cotidiana, los programas educativos y la vida familiar entran en la esfera del control social. En la búsqueda de legitimidad social, en Colombia, los paramilitares se atribuyen el carácter de instancia moral que fomenta o proscribire comportamientos y que efectúa la limpieza social con el fin de aleccionar a la población sobre las prácticas indeseables y los límites de exclusión que deben respetar quienes son considerados no ciudadanos. Los mismos líderes paramilitares describen el control territorial como un proceso que consta de tres fases: la primera es la de la guerra para liberar el territorio de la influencia subversiva (exterminio o desplazamiento/reemplazo); la segunda comprende las acciones para llevar riqueza a la región, y la última consiste en la consolidación o normalización del ejercicio del control social.

ello, se manifiesta abiertamente el proyecto de reemplazar el orden jurídico nacional o internacional, bajo el discurso de proteger determinados valores colectivos, con el empleo arbitrario de la fuerza que sería lícito en todo tiempo y lugar.<sup>272</sup>

...el estado de control social es la condición en la que todas las esferas de la vida individual y colectiva se encuentran sometidas a la voluntad de un sistema arbitrario. En el estado de dominación totalitaria, el sistema dispone libremente de la persona y de la población al menos en tres niveles. Primero, puede declarar a cualquier individuo, o grupo, en cualquier momento, fuera de la condición de sujeto de derecho, o en otras palabras, puede destruir a voluntad los derechos humanos de la población sin que ningún mecanismo o instancia se interponga. Segundo, está en capacidad de corromper toda clase de solidaridades, destruyendo así la personalidad moral de individuos y comunidades. Tercero, puede movilizar a franjas de la sociedad sin obstáculos y ejercer a su antojo técnicas de manipulación violenta del cuerpo humano. Las resistencias a la dominación totalitaria se debilitan y aniquilan cuando el poder autoritario ha sometido a la masificación la opinión pública y ha logrado involucrarla en la cooperación social al sistema de (auto) control.<sup>273</sup>

La polarización de la guerra preventiva desarrolla modalidades de dominación totalitaria. En las circunstancias de un conflicto el derecho a participar en las políticas de seguridad adquiere la connotación del deber de corresponsabilidad para involucrarse en la lucha, de lo contrario se le considera un enemigo más. El control ciudadano de la política de seguridad se transmuta en autocontrol o en control social que operan los órganos de la política de seguridad sobre la población. La tarea de fortalecer institucionalmente al Estado se usa como pretexto para extender las técnicas de control y promover la militarización de toda la sociedad.<sup>274</sup>

---

272 *Ídem.* Esta tesis se materializa en la aspiración de ir más allá de la suspensión temporal de algunos derechos, pasando a un estado de control permanente y global como garantía de seguridad.

273 *Ídem.* El autor cita a Arendt, Hannah, *Le système totalitaire*, Seuil, Paris, 1972.

274 *Ídem.* La conformación de redes ciudadanas promotoras de la lucha contra del delito, se edifican bajo la corrupción de las solidaridades sociales, por medio de la vinculación de los ciudadanos a redes de informantes de las fuerzas militares y los organismos de seguridad implica la socialización de prácticas de delación, con carácter indiscriminado al estar acompañadas de recompensas económicas. La puesta en escena de la colaboración ciudadana por medio de espectáculos en los que se entregan dichas recompensas ante las cámaras de televisión, normaliza la delación como comportamiento social. La sospecha generalizada es el ambiente

Las aspiraciones totalitarias del modelo de control social se plasman en la construcción progresiva de un marco legal y en la articulación de un nuevo concepto de orden público que se materializa en el desconocimiento del conjunto de principios del Estado Constitucional:

- A. Las políticas del modelo de seguridad democrática niegan el principio de legalidad sustancial y por lo tanto el derecho de seguridad jurídica. Facultan formalmente a las autoridades para que anule, normas de carácter inderogable que tutela el derecho internacional, relativas a los derechos y libertades fundamentales de la población;
- B. Las medidas que persiguen la colaboración activa de la ciudadanía en el proyecto de seguridad disuelven la separación entre autoridades públicas y sociedad al crear lazos de comunicación entre la población y los aparatos represivos del Estado; aspecto que se complementa con la destrucción del principio de división, control recíproco e independencia de los poderes públicos a través de la disolución de los órganos de control del Estado y la atribución de facultades cada vez más extensas para las fuerzas militares;
- C. Al involucrar a los civiles en estructuras de guerra se desconocen también las normas esenciales del derecho humanitario, y en particular, se niega el principio fundamental de distinción entre combatientes y no combatientes.<sup>275</sup>

Es del conocimiento general que el ejército encubre y tolera las actuaciones de la Policía de Seguridad Pública en su relación con los grupos armados, del mismo modo les facilita y permite instalación de retenes. Existen testimonios de la relación directa del ejército con

---

favorable para la validación del viejo principio de que el mejor control de la población es aquel que ella misma realiza: el autocontrol. El efecto visible de estas políticas, y de la repetición diaria de la incitación a la guerra tomando como argumento los secuestros y atrocidades perpetrados por la guerrilla, es la creación de un ambiente propicio para la radicalización de amplios sectores de la sociedad (especialmente de las capas medias) dispuestos a aceptar, con entusiasmo, medidas que anulan incluso sus propias libertades fundamentales.

275 *Ídem.* Paráfrasis. Este modelo establece condiciones favorables para el despliegue de nuevas expresiones de violencia, para que estructuras paramilitares (legalizadas o no) continúen ejerciendo la vigilancia sobre la población o para que nuevos sectores de la sociedad se integren a las dinámicas de la arbitrariedad paralegal. Debido a que el control territorial y las medidas de la seguridad democrática actúan no solo como poder coercitivo sobre la población sino a la vez como poder de institucionalización de adhesiones, es previsible entonces el surgimiento de un sistema de lealtades que revitalice la tradición del clientelismo político

ellos como es la presencia de militares o ex – militares en las filas de las fuerzas policiacas y en los grupos armados. Son varios los mandos militares que se han capacitado en la Escuela de las Américas de los Estados Unidos y que ahora realizan trabajo de contrainsurgencia o paramilitar, que se refiere a los grupos que oficialmente están armados, entrenados, uniformados y dirigidos por mandos militares y policía de seguridad pública estatal.<sup>276</sup>

Chiapas, Guerrero y Oaxaca, son los Estados que viven el más alto índice de pobreza en México.<sup>277</sup> Precisamente en estos lugares es donde se han gestado innumerables grupos de disidencia o guerrillas, como el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), el Ejército Popular Revolucionario (EPR), el Movimiento Unificador de Lucha Triqui, respectivamente.<sup>278</sup>

En Chiapas,<sup>279</sup> básicamente los grupos paramilitares son: Paz y Justicia,<sup>280</sup> los Chinchulines,<sup>281</sup> Máscara Roja,<sup>282</sup> los Degolladores,<sup>283</sup> Alianza San Bartolomé de los

---

276 Hidalgo, Onésimo y Castro Gustavo, “*Los grupos paramilitares y priistas armados en Chiapas*”, en *CIEPAC*, N° 92, del 28 de enero de 1998, paráfrasis.

277 Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, “*Mapas de Pobreza en México*”, de fecha 4 de julio de 2007, Véase en <http://www.coneval.gob.mx/mapas/NACIONAL/Nacional.pdf>; y en [http://www.coneval.gob.mx/mapas/mapas/comunicado\\_de\\_prensa\\_mapas\\_pobreza\\_2005.pdf](http://www.coneval.gob.mx/mapas/mapas/comunicado_de_prensa_mapas_pobreza_2005.pdf). Recuperado el 9 de septiembre de 2010. Por primera vez en nuestro país, una institución pública presenta estimaciones estatales y municipales de la pobreza por ingreso y rezago social. En México, los Estados en peores condiciones de pobreza, son Chiapas, donde 75.7 por ciento de sus habitantes se encuentran en esta situación. Le siguen los Estados de Guerrero con 70.2 por ciento, Oaxaca con 68.0, y los estados de Tabasco y Durango con 59.4 por ciento. Por el contrario, los Estados con menor incidencia de pobreza de patrimonio son Baja California con 9.2 por ciento, Nuevo León con 27.5, Baja California Sur con 23.5, el Distrito Federal con 31.8 y Chihuahua con 34.2 por ciento.

278 Recientemente, en Oaxaca, el 22 de octubre de 2010 fue asesinado Catarino Torres Pereda, dirigente del Comité de Defensa Ciudadana (CODECI), el líder fue preso por haber participado en el movimiento de 2006 a favor del MULT y recluido en el Penal del Altiplano, donde también estuvo Flavio Sosa Villavicencio, quien es diputado por el Partido del Trabajo (PT). Noticias, “*Asesinan líder social en Oaxaca*”, en *Yahoo*, 22 de octubre de 2010. Véase en <http://mx.news.yahoo.com/s/22102010/90/n-mexico-asesinan-lider-social-oaxaca.html&printer=1>. Recuperado el 1 de noviembre de 2010. Al día siguiente, el 23 de octubre de 2010, también fue asesinado el dirigente estatal del Partido Unidad Popular, Heriberto Pazos Ortiz, fundador del Movimiento Unificador de Lucha Triqui (MULT) desde hace treinta años, una corriente de izquierda que ha sido oprimida. En la década de los 80 nace la Unidad de Bienestar Social de la Región Triqui, identificada con el PRI para hacerle contrapeso al MULT en poblaciones de la región Triqui, donde constantemente se registran hechos violentos, por la disputa del poder, según fuentes oficiales. Noticias, “*Asesinan líder triqui en Oaxaca*”, en *Yahoo*, 23 de octubre de 2010. Véase en <http://mx.news.yahoo.com/s/23102010/90/n-mexico-asesinan-lider-triqui-oaxaca.html> Recuperado el 1 de noviembre de 2010.

279 Hidalgo, Onésimo y Castro Gustavo, “*Los grupos paramilitares y priistas...*”, *Ob cit.*

280 *Ídem.* Con presencia en los municipios de Salto de Agua, Tila, Sabanilla, Tumbalá y Yajalón. Se formaron en 1995. Con filiación al partido oficial (PRI) y dirigidos por el Diputado Local priísta Samuel Sánchez Sánchez,

Llanos,<sup>284</sup> Movimiento Indígena Revolucionario Antizapatista,<sup>285</sup> Tomás Munzer,<sup>286</sup> y los Aguilares,<sup>287</sup> además de identificarse otros grupos de priístas armados los municipios de

---

que controlan la Zona Norte por medio de retenes, emboscadas, cierre de templos católicos, control de la producción, desplazamientos de población opositora al gobierno, etc., con saldos de decenas de muertos y miles de desplazados. Muchos de sus miembros pertenecen a la organización Solidaridad Campesina Magisterial y gran parte de ellos profesan la religión evangélica y presbiteriana. Su principal blanco de ataque lo han dirigido contra la Iglesia Católica en la zona norte, contra catequistas, agentes de pastoral y sacerdotes, argumentando que son quienes han dado cobertura a la formación de la organización AbuXu (Arriera Nocturna), en donde se coordinan el PRD, Sociedad Civil Organizada y bases de apoyo del EZLN.

- 281 *Ídem.* Se sabe de ellos desde 1988. Bajo la cobertura de la CROC, el ex-gobernador interino de Chiapas y originario de esa región, Elmar Setzer Marseille, les dió mucho apoyo. Se conocieron públicamente como el Frente Juvenil Revolucionario "Luis Donald Colosio", el cual tomó este nombre el 23 de mayo de 1995, en una reunión la comunidad de Temó. Cobran fuerza durante 1994, pero en mayo de 1995, hace sus primeras acciones bajo el apoyo del diputado federal priísta Rafael Ceballos. Operan básicamente en los municipios de Chilón y Yajalón, teniendo como principal centro de operaciones la comunidad de Bachajón, en el municipio de Chilón. Cuando la toma de la presidencia municipal de Chilón el 18 de abril de 1996, establecieron alianzas con los dirigentes municipales del Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN), el Partido Democrático Chiapaneco (PDCH) y el Partido de Acción Nacional (PAN), para pedir la destitución del presidente municipal, Manuel Gómez Moreno, militante del Partido de la Revolución Democrática (PRD). El 5 de mayo de 1996, al conmemorarse el primer aniversario del ataque de los Chinchulines en Bachajón, los grupos en pugna se reconciliaron, a excepción de los principales dirigentes de los Chinchulines, que se quedaron sin la mayoría de sus bases; por lo que empezaron a recomponer su trabajo y captar nuevas bases teniendo como principal centro de operaciones la comunidad Guauquitepec en el municipio de Chilón, por lo que se presume que es un grupo que continúa su recomposición. A través de la prensa se sabe que tienen como su centro de entrenamiento paramilitar en el predio Joibé, en Chilón. El accionar de este grupo ha sido contra militantes del PRD y contra la Misión de los Jesuitas en Bachajón y contra la Organización Campesina Arriera Nocturna (OCAN).
- 282 *Ídem.* Operan desde 1994, hacen visible su existencia después de la suspensión de las negociaciones entre EZLN y el Gobierno, con la realización de pintas contra el Obispo Samuel Ruiz y el Subcomandante Marcos, diciendo "quieres saber quién soy, nos vemos en el infierno", letreros que aparecieron entre Oventic y la cabecera municipal de San Andrés Larráinzar, firmados por "Máscara Roja". Denuncias de las comunidades hablan que este grupo tiene algunos de sus miembros en la comunidad de Tivó, Santiago El Pinar, en el municipio de San Andrés, y en el paraje Callejón, municipio de San Juan Chamula. Las denuncias de las comunidades de esta región, mencionan que el actuar de este grupo se centra principalmente contra las bases de apoyo del EZLN y contra el Ayuntamiento Rebelde de San Andrés Sacamchén de los Pobres. Sus bases son militantes del PRI.
- 283 *Ídem.* Es un grupo conocido en el municipio de San Juan Chamula, que su actuar se relaciona con cuestiones de "brujería", y que algunos de sus miembros se ubican en la cabecera municipal. A estas alturas se presume que es un grupo que se encuentra disperso y hasta se habla de su desaparición
- 284 *Ídem.* Para entender la formación de esta organización, es necesario explicar que en este municipio el sistema de tenencia de la tierra es comunal, bajo la organización de los Comuneros de la Casa del Pueblo, miembros de la Organización Campesina Emiliano Zapata (OCEZ). Los comuneros han tenido conflictos internos ya que ha logrado convencer a algunos campesinos para que impulsen el cambio de régimen de tenencia de la tierra de comunal a ejidal o pequeña propiedad y son quienes han sido expulsados por los comuneros. Esto data desde 1964. Los expulsados se han afiliado a la OCEZ-CNPA (la cual surgió de la OCEZ-Casa del Pueblo en 1988) y otros se han afiliado a la OPEZ (que surgió de la OCEZ-CNPA en 1994). La OCEZ-CNPA y la OPEZ, no son organizaciones paramilitares, sino que algunos de sus miembros en Venustiano Carranza en momentos coyunturales se han aliado a la "Alianza San Bartolomé de los Llanos", en donde el núcleo principal de la organización paramilitar son los comuneros de Paraíso el Grijalva, que perpetraron la masacre de 9 comuneros de la Casa del Pueblo el 6 de octubre de 1984. La "Alianza San Bartolomé de los Llanos" se compone por: Los Comuneros de Paraíso El Grijalva, el poblado 3 de Marzo (OCEZ-CNPA), algunos comerciantes de la cabecera municipal, militantes del PFCRN, propietarios y terratenientes de la región, entre los que sobresalen las familias Orantes, Gordillo, Avendaño, Hipólito Pedrero, Darío Borraz (ex presidente municipal), entre otros; Comuneros del Barrio El Convento, Comuneros del Barrio San Pedro (Los Baños) y las Fuerzas Armadas del



Simojovel, El Bosque y Huitiupán,<sup>288</sup> Frontera Comalapa y Chicomuselo,<sup>289</sup> Chenalhó,<sup>290</sup> Sitalá<sup>291</sup> y Amatenango de la Frontera.<sup>292</sup>

---

Pueblo (FAP), que la OCEZ-CNPA los ha reconocido públicamente como sus militantes. Cabe recordar que durante los inicios de 1995, cuando la fundación de esta organización, la prensa local dio cuenta que estuvo en la mesa del presidium, el Diputado Federal priísta Eucario Orantes, de ahí la presunción de su autoría intelectual ya que detenta fuertes intereses ganaderos. Los operadores de este grupo públicamente aparecen: Bartolomé Mendoza Hidalgo (presidente de la organización), Bartolomé Vázquez Solano, José Manuel Solano Gordillo, Manuel Espinosa Martínez. El accionar de este grupo ha sido principalmente contra los comuneros de la Casa del Pueblo organizados en la OCEZ, miembro del FAC-MLN.

- 285 *Ídem.* Se empezó a saber de la existencia de este grupo en el segundo semestre de 1997 y se mencionan uno de sus principales centros de operación en Oxchuc, entre las comunidades de San Fernando, 20 de Noviembre y Santa Rosa, entre los municipios de Huixtán, Oxchuc y Chanal. Las denuncias que provienen de la zona urbana de Oxchuc, afirman que el centro de entrenamiento de este grupo es el campo deportivo de la Escuela Tecnológica Agropecuaria (ETA) y que han lanzado amenazas por escritos anónimos a militantes del PRD municipal. Este grupo ha sido denunciado públicamente de tener nexos con el Diputado Federal priísta, Norberto Santiz López, originario de ese municipio. Las comunidades de la ARIC Independiente y de Tzoman, denuncian que este grupo están haciendo labor de reclutamiento en los municipios de Altamirano, Ocosingo y en el municipio rebelde de Tierra y Libertad en la Frontera con Guatemala.
- 286 *Ídem.* Es el nombre que lleva una comunidad ubicada a orillas de la carretera que va de Cuxuljá a Altamirano y que pertenece al municipio de Ocosingo, fundada a principio de los 90 por el ex-gobernador Patrocinio González Garrido y que para su fundación contó con todo el apoyo del titular de la Secretaría de la Reforma Agraria en Chiapas, Jorge Obrador Capellini. La finalidad era desarticular a las comunidades de Chulná, Campo Virgen, el Carrizal, San Agustín y otras de la zona, militantes de la OCEZ que ahora es parte del FAC-MLN. Fue una comunidad que actuó como grupo de choque formada por militantes priístas y financiada principalmente por los terratenientes de la región, que eran Ernesto Ortega, Roselia Liévano, y Sebastián López Méndez (a) "El Pepsi", rico ganadero, comerciante y principal concesionario de la Pepsi Cola en el municipio de Tenejapa. Después de que Patrocinio deja el gobierno de Chiapas, este grupo se queda sin apoyo y se debilita por su principal dirigente Ernesto Ortega quien es asesinado. Algunos de sus miembros pasaron a formar parte de las bases de apoyo del EZLN, otros a la ORCAO de Ocosingo, otra parte pasó a ser militantes de la OCEZ, mientras que la minoría que no quiso integrarse a ninguna organización fueron expulsados de la comunidad y formaron otro poblado, que se quedó sin organización. Este grupo no alcanzó a formarse como paramilitar, sino como un nido de pistoleros y guardias blancas de la región que militaron en la Confederación Nacional Campesina (CNC), filial del PRI, que formó parte del Comité de Defensa Ciudadana de Ocosingo, integrada principalmente por ganaderos y comerciantes de la región.
- 287 *Ídem.* Con presencia en el municipio de Chilón se sabe de su existencia desde 1994. Se presume como un grupo delincuente y familiar que acciona contra grupos que atentan su poder local e intereses particulares. También se presume que tiene relación con "Paz y Justicia" y con los "Chinchulines", aunque no tiene las características de los grupos paramilitares. Hasta el momento han herido y asesinado a campesinos de algunas comunidades y volvieron a sus acciones de hostigamiento en el presente mes de enero.
- 288 *Ídem.* En estos municipios la lucha entre la oposición, ya sea PRD, OCEZ o CIOAC, se ha dado desde hace muchos años. Desde 1994, los pistoleros y guardias blancas, dejaron el PRI y se han reorganizado a través de la Organización Campesina Obrero Popular del Estado de Chiapas (OCOPECH) filial del Partido del Trabajo, desde 1996, realizaron emboscadas a catequistas y a militantes del EZLN. A partir de septiembre de 1997 se empezaron a dar una serie de asesinatos por gente priísta de la región y que han amenazado con no dejar entrar a los sacerdotes a algunas comunidades, como en Chavinal y Cacateal en el municipio de Huitiupán, quienes en diciembre de 1997 advirtieron al sacerdote Joel Padrón (párroco de Simojovel) que sin entraba lo matarían. El actuar de estos grupos en la zona se ha centrado contra miembros de la Iglesia Católica y contra las bases de apoyo del EZLN y la CIOAC.
- 289 *Ídem.* En estos municipios han actuado grupos de pistoleros armados contra las organizaciones campesinas como la OCEZ-CNPA, la OCEZ y el Frente de Organizaciones Campesinas e Indígenas (FOCI), organización que se ha declarado en rebeldía contra el gobierno y ha instaurado una oficina auxiliar rebelde del Municipio de Tierra y Libertad, en Paso Hondo, municipio de Frontera Comalapa. Estos grupos de priístas y pistoleros armados se han aliado a un grupo religioso carismático con presencia en la comunidad Tres Maravillas en Comalapa, que ha hecho propaganda contra la Iglesia Católica y sacerdotes que pertenecen a la Diócesis de San

Respecto de las actividades de paramilitares en México, una ficha informativa el Departamento de Defensa de Estados Unidos, titulado “Participación militar en los grupos paramilitares de Chiapas”, de fecha 5 de mayo de 1999, confirma que el Ejército mexicano proporcionó a paramilitares de Chiapas entrenamiento y protección, a cambio de información sobre las actividades del zapatismo,<sup>293</sup> en concordancia con lo trazado por el Plan de Campaña 94,<sup>294</sup> elaborado por la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), a los nueve meses del levantamiento zapatista de enero de ese año.

A mediados de 1994, el Ejército mexicano tuvo la aprobación presidencial (de Carlos Salinas de Gortari) para instituir equipos militares encargados de promover grupos armados en las áreas conflictivas de Chiapas. La intención era asistir a los indígenas que se resistían al Ejército Zapatista de Liberación Nacional.<sup>295</sup>

---

Cristóbal. En Paso Hondo y Ciudad Cuauhtémoc -según jóvenes que han sido invitados a entrenarse como paramilitares- han denunciado que son los principales centros de control de estos grupos.

- 290 *Ídem*. Desde el 4 agosto de 1996 Las Abejas denunciaron que se estaban formando grupos armados en la zona, teniendo como sus principales centros de operaciones las comunidades de Yabteclum, Los Chorros y Puebla. Los priístas de esta zona empezaron a hacer su trabajo organizativo como miembros de "Paz y Justicia", después como "Primera Fuerza". Al final de cuentas no tienen un nombre que los identifique, incluso se habla de que son miembros de "Máscara Roja" los que perpetraron la masacre de Acteal, pero nada de esto se puede asegurar. Por tal motivo se les nombra como grupos de priístas armados, aunque hay miembros del Partido del Frente Cardenista, que al final de cuentas son lo mismo
- 291 *Ídem*. En este municipio donde hubo una masacre de indígenas en 1980, ahora es gobernado por el PRD y por lo mismo las comunidades que son cien por ciento de la oposición están siendo objeto de agresión por parte de grupos de priístas armados, principalmente en las comunidades de Golonchán Nuevo y Viejo. Aunque muchos de los desplazados el año pasado ya regresaron, no cesan los hostigamientos a las comunidades.
- 292 *Ídem*. Desde noviembre del año pasado, se viene suscitando un conflicto en la comunidad El Pacayal, donde la mayoría de los ejidatarios militan en el PRD, pero una minoría del PRI pretende imponer a un comisariado ejidal. Debido a estos conflictos los priístas se armaron y mantuvieron secuestradas a varias familias militantes del PRD. Por tal motivo 57 priístas fueron encarcelados en Cerro Hueco y el Comité Estatal del PRI pagó 283 mil pesos de fianza para dejarlos en libertad. Después de ser liberados continúan con las constantes amenazas a la población. En este municipio que es gobernado por el PRD, el presidente municipal ha intercedido para llamar a la concordia a los priístas.
- 293 Peña, Guido, “Confirma EU: el Ejército entrenó a paramilitares”, en *Milenio*, México, 20 de agosto de 2009, Véase en <http://impreso.milenio.com/print/8627340>. Recuperado el 1 de noviembre de 2010. Del mismo autor, “México: Paramilitares habrían actuado bajo orden gubernamental en la matanza de Acteal”, en *Milenio*, 23 de Agosto de 2009. Véase en <http://www.milenio.com/> Recuperado el 1 de noviembre de 2010.
- 294 *Ídem*. Entre las estrategias consideradas en ese plan, se incluyen: los servicios de Inteligencia Militar debían organizar secretamente a ciertos sectores de la población civil, entre otros a ganaderos, pequeños propietarios e individuos caracterizados con un alto sentido patriótico, a fin de que sean empleados en apoyo de las operaciones castrenses. Igualmente preveía el asesoramiento y apoyo de las fuerzas de autodefensa u otras organizaciones paramilitares.
- 295 *Ídem*. La revelación de la dependencia estadounidense sobre el involucramiento de militares en el entrenamiento de paramilitares corrobora la aplicación, por lo menos en una parte, del Plan de Campaña Chiapas 94, diseñado por la Defensa Nacional en octubre de ese año, durante la administración del general Antonio Riviello Bazán, el

Los militares estuvieron involucrados en la supervisión de los grupos armados en la región montañosa de Los Altos, donde se localiza el municipio de San Pedro Chenalhó, al cual pertenece la localidad de Acteal, donde el 22 de diciembre de 1997 paramilitares dispararon contra 300 indígenas y abatieron a 45, la mayoría mujeres y niños.

En el verano de ese año, “el Ejército había creado equipos de inteligencia humana (Humint) responsables de obtener información entre las comunidades indias, primordialmente en las regiones de los Altos y las Cañadas”.<sup>296</sup>

El informe expone la forma en que se organizaban y operaban estas células:

Estos grupos estaban compuestos básicamente de oficiales jóvenes en el rango de segundo y primer capitán, al igual que sargentos que hablaban las lenguas regionales. Los equipos Humint estaban compuestos por entre tres y cuatro oficiales, asignados a cubrir comunidades específicas por un periodo de tres meses. Después de ese lapso, eran rotados a otra comunidad. La preocupación sobre la seguridad de los oficiales era la razón principal de las rotaciones.<sup>297</sup>

A fin de ganarse la confianza de las comunidades para recabar de ellas información “...los Humint ayudaban a grupos armados [antizapatistas] con entrenamiento y protección”,<sup>298</sup> en caso de ser arrestados por portar armas de fuego. Después de los hechos en Acteal, “la práctica del apoyo directo a los grupos armados se redujo, aunque los equipos Humint del Ejército continúan operando en las zonas de conflicto de Chiapas. También siguen contando con el apoyo de los grupos armados para proveerse de la información sobre los simpatizantes del EZLN.”<sup>299</sup>

---

cual el periodista Carlos Marín dio a conocer en enero de 1998, dos semanas después de los hechos en Acteal. Copia del informe lo tiene el diario Milenio.

296 *Ídem.*

297 *Ídem.*

298 *Ídem.*

299 *Ídem.*

Por las inconsistencias en las investigaciones del caso Acteal, a 12 años de la tragedia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, liberó a 20 indígenas que permanecían presos por su supuesta participación en el crimen.<sup>300</sup>

...corrige el destino de los encarcelados en un proceso judicial viciado..., pero más allá de los aspectos legales, está el problema de la verdad, el esclarecimiento puntual de cómo fue la matanza y quiénes sus ejecutores.<sup>301</sup>

Hasta la fecha, nadie del Ejército es directamente responsable y oficialmente, tampoco ha sido reconocida la existencia de los equipos Humint; queda pendiente determinar el grado de responsabilidad del Ejército por el fomento de grupos paramilitares.

Lo que falta probar es si, como tantos creen y algunos documentos sugieren, además de complicidades específicas, hubo también una estrategia orquestada por las autoridades estatales, el Ejército y el gobierno federal...La existencia en Chenalhó de un diseño paramilitar *strictu senso*, es decir, una selección, entrenamiento y avituallamiento de civiles hecho por el Ejército o por el gobierno estatal para combatir insurgentes, es un asunto por ser probado. Es otra de las zonas oscuras, por aclarar y fundamentar, de la historia de Acteal.<sup>302</sup>

Aún cuando se ha manifestado que se realizaron acuerdos entre el Presidente de la República y el Secretario de la Defensa Nacional sobre las actividades de la Sección Segunda de inteligencia militar del Estado Mayor de la Defensa Nacional; así como la presencia de oficiales de inteligencia militar que supervisaban a los grupos paramilitares en Los Altos de Chiapas durante los momentos de la matanza de Acteal; en el sentido de que el Ejército Mexicano dispuso a elementos jóvenes, generalmente con el grado de

---

300 La SCJN dictaminó que existieron manipulaciones del sistema de justicia a favor del Estado. Por lo cual ordenó la libertad de 20 indígenas en virtud de que sus sentencias se basaron en pruebas y testigos fabricados por la PGR. Véase en SCJN “Caso Acteal”, en <http://www.scjn.gob.mx/PortalSCJN/MediosPub/Noticias/2009/12-Agosto-2009.htm>. Recuperado el 1 de noviembre de 2010.

301 Aguilar Camín, Héctor, “Acteal y el fallo de la Suprema Corte” en *Milenio*, México, 13 de agosto de 2009. Resolución de la SCJN, de fecha 12 de agosto de 2009. Véase en <http://milenio.com/> Recuperado el 1 de noviembre de 2010.

302 Aguilar Camín, Héctor, “Regreso a Acteal”, en *Nexos*, tercera parte, México, diciembre de 2007. Véase en <http://www.nexos.com>. Recuperado el 1 de noviembre de 2010.

capitán primero y capitán segundo, así como a sargentos fluidos en las lenguas indígenas de la región, para integrar células de inteligencia que recogían información de las comunidades y entrenaban militarmente a los grupos armados en Chiapas; cada una de esas células conformaron una red clandestina, estaban compuestas por tres o cuatro oficiales del Ejército que cambiaban de comunidad cada tres meses por razones de seguridad, no eran conocidas por otras unidades militares operativas; como parte de sus misiones, los oficiales de inteligencia estaban encargados de mantener la impunidad de los paramilitares y protegerlos de las eventuales acciones de los cuerpos policiales y militares que patrullaban la región.<sup>303</sup>

No obstante, las circunstancias que antecedieron al crimen de Acteal, fueron muchas, entre ellas:

...el cansancio de la comunidad no zapatista y la impunidad con la que los zapatistas actuaban. Dicha situación fue aprovechada al máximo por intereses caciquiles que se veían desplazados por el nuevo control político zapatista. Estos caciques locales, y no otros, empezaron a formar grupos de autodefensa, empezaron a armar a la población, con el propósito de defenderse, de vengarse[...]Por su lado, las autoridades simplemente decidieron no actuar. No sólo no detuvieron los abusos que se dieron ante el establecimiento zapatista, sino también dejaron impunes todos los actos criminales que se sucedieron de uno y otro lado [...] El camino a Acteal estaba allanado por múltiples veredas llamadas impunidad.<sup>304</sup>

---

303 Sierra, Jorge Luis, “Un par de documentos desclasificados de inteligencia militar estadounidense han reavivado el debate en México sobre la responsabilidad militar en el asesinato de 45 indígenas en la comunidad de Acteal, el 22 de septiembre de 1997”, en *Contralínea*, México, 13 de septiembre de 2009. Véase en <http://contralinea.info/archivo-revista/index.php/2009/09/13/el-apoyo-del-ejercito-a-los-paramilitares/>. Recuperado el 1 de noviembre de 2010. Después de los crímenes de Acteal, la SEDENA declaró un estado de alerta máxima, envió 5 mil tropas adicionales y un número indeterminado de miembros de un grupo de fuerzas especiales, como refuerzo de los 30 mil soldados ya desplegados en Chiapas. Un batallón de fuerzas de elite así como un regimiento de infantería mecanizada fueron puestos también en estado de alerta máxima por la alta probabilidad de una insurrección indígena.

304 Kalid, “Confirma EU: el Ejército entrenó a paramilitares”, en *Milenio*, 20 de agosto del 2009, Véase en <http://impreso.milenio.com/print/8627340>. Recuperado el 13 de septiembre de 2009. El autor cita a Posadas Urtusuástegui, Alejandro y Cárdenas Denham, Maximiliano, *Acteal. La otra injusticia*, s. r. l. e. a.

Para Zósimo Camacho, las principales características del actual gobierno mexicano,<sup>305</sup> centran su atención en la militarización, el Estado de excepción (de *facto* no de *iure*), la decapitación de militares, criminalización de la protesta, narcoparamilitares y los retenes:

a) **La guerra preventiva:** En Guerrero, al inicio del actual sexenio, han desaparecido 848 personas y otras 919 han sido ejecutadas. El gobierno argumenta que se trata de levantones y ajustes de cuentas entre integrantes del crimen organizado. Analistas, defensores de derechos humanos y pobladores observan una guerra preventiva contra movimientos sociales, pueblos organizados y movimientos armados. La supuesta guerra contra el narcotráfico, su estela de muertos y secuestrados encubre una política de contrainsurgencia en la que el Estado mexicano utiliza no sólo al Ejército, sino a grupos paramilitares asociados a dos cárteles del narcotráfico que coexisten con dos grupos de sicarios: Los Pelones y Los Zetas.<sup>306</sup>

b) **La militarización:** La presencia del Ejército Mexicano en el Guerrero ha sido constante.<sup>307</sup> El Ejército nunca se fue, tampoco la insurgencia ni la pobreza. La presencia militar reinició su ascendente intensidad, con la masacre de 17 campesinos en el vado del río chiquito, en el ejido de Aguas Blancas, el 28 de junio de 1995.<sup>308</sup> En el Estado, se integra una región militar de la Secretaría de la

---

305 Camacho Zósimo, “*La Guerra Preventiva (segunda de cinco partes)*”..., *Ob cit.*, paráfrasis. El autor es considerado como un luchador vehemente por los derechos humanos ha puesto en peligro su vida en las labores periodística que ha realizado para dar a conocer vivencialmente la cruda realidad de nuestro país.

306 *Ídem.* La Corte IDH dictó medidas cautelares para 109 defensores de derechos humanos en Guerrero. A pesar de ello, dos fueron asesinados.

307 *Ídem.* Desde la Guerra Sucia que el Estado mexicano libró contra las guerrillas de Lucio Cabañas Barrientos, de Genaro Vázquez Rojas y de la Unión del Pueblo en la década de 1970.

308 *Ídem.* Al año siguiente, , hizo su aparición en ese lugar el EPR, del cual se dividieron en 1998 las columnas más importantes para formar el Ejército Revolucionario del Pueblo Insurgente (ERPI) y otras agrupaciones guerrilleras, como Tendencia Democrática Revolucionaria-Ejército del Pueblo (TDR-EP). En los años subsiguientes a la matanza de Aguas Blancas fueron asesinados uno a uno, y sin que se realizaran investigaciones de ello, otros 17 campesinos de la misma organización pacífica masacrada: la Organización Campesina de la Sierra del Sur, considerada como conspiradora por los gobiernos federal y estatal. Un segundo ascenso en el nivel de militarización de Guerrero inició luego de otra masacre: la de la comunidad El Charco, municipio de Ayutla, en la Costa Chica, ocurrida el 7 de junio de 1998. Oficialmente se trató de un enfrentamiento entre militares e insurgentes del ERPI. Pobladores y activistas sobrevivientes señalan que se trató de una matanza del Ejército Mexicano contra campesinos indefensos.

Defensa Nacional, la IX, con sede en Cumbres de Llano Largo, Acapulco.<sup>309</sup> Cuenta con dos zonas militares: la 27, asentada en El Ticui, en Atoyac de Álvarez, Costa Grande.<sup>310</sup> “La militarización es más bárbara que hace 10 años. No se están atacando los problemas de pobreza, de falta de educación ni de servicios de salud. No. Se militariza. Y es mentira que el Ejército esté combatiendo al narcotráfico. La realidad es que está combatiendo a las organizaciones sociales y a la insurgencia”.<sup>311</sup>

c) **Estado de excepción:** A la presencia del Ejército mexicano en Guerrero, se suma la subordinación de las autoridades civiles de los tres niveles de gobierno al poder castrense. “El Ejército está actuando como policía ministerial, Ministerio Público y juez en los lugares donde pone sus puntos de control; ellos mismos (los militares) dicen que no tienen por qué informar a autoridad alguna sobre los operativos que realizan, con el pretexto de que agentes de las corporaciones policiacas están ligados al crimen organizado; estamos viviendo un estado de excepción: las garantías están supeditadas a la decisión del poder castrense, y las autoridades se subordinan por, dicen ellos, cuestiones de seguridad nacional”.<sup>312</sup>

d) **La decapitación de militares:** La subordinación de las autoridades civiles fue después de los asesinatos y decapitaciones de ocho militares en Chilpancingo, uno el día 9 y siete los días 20 y 21 de diciembre de 2008. La Secretaría de la Defensa Nacional en un comunicado emitido el mismo día 21, calificó de cobardes los

---

309 *Ídem.* De acuerdo con información del investigador Jorge Luis Sierra, el despliegue militar en el estado incluye ocho batallones de infantería: el 19, de Petatlán; el 27, de Iguala; el 40, de Altamirano; el 48, de Cruz Grande; el 49, de Petatlán; el 50, de Chilpancingo; el 56, de Acapulco, y el 93, de Tlapa de Comonfort. Además, en el estado se encuentran dos destacamentos del Grupo Aeromóvil de Fuerzas Especiales: en Cumbres de Llano Largo y Atoyac de Álvarez. También en la entidad se asienta el 93 Batallón de Infantería de Operaciones Especiales (Chilpancingo) y un regimiento del Grupo de Morteros de 81 Milímetros del Cuerpo de Guardias Presidenciales. Ahora que los efectivos han sido sacados de sus cuarteles para patrullar las ciudades y los pueblos del estado, defensores de derechos humanos guerrerenses advierten por separado que “la militarización no había alcanzado nunca antes los niveles de la actualidad”. Con la supuesta guerra que el gobierno federal de Felipe Calderón libra contra el narcotráfico, el Ejército colocó decenas de retenes móviles y semifijos en las siete regiones que integran la entidad: Costa Grande, Acapulco, Costa Chica, Montaña, Centro, Norte y Tierra Caliente (la cual también puede subdividirse en Sierra y Valle).

310 *Ídem.* Municipio en el que Lucio Cabañas fundaría el Partido de los Pobres; y la 35, cuyas instalaciones principales se encuentran en la ciudad de Chilpancingo.

311 *Ídem.* Declaración de Bertolo Martínez Cruz, defensor de los derechos humanos del Comité Contra la Tortura y la Impunidad (CCTI). Médico de profesión y activista con una trayectoria de alrededor de 30 años en la lucha social señala que los militares no acabarán con los problemas del Estado.

312 *Ídem.* Denuncia el director del Centro de Derechos Humanos de la Montaña Tlachinollan, Abel Barrera.

asesinatos y los atribuyó a los fuertes golpes que el Ejército y Fuerza Aérea Mexicana han dado a las organizaciones criminales de Guerrero.<sup>313</sup> Con la militarización de las ciudades, las carreteras y los pueblos, los asesinatos y desapariciones no se detuvieron, por el contrario, se incrementaron. Además, el Ejército mismo se convirtió en agresor, según el informe Guerrero: donde se castiga la pobreza y se criminaliza la protesta, elaborado por Tlachinollan. En el análisis, abarca de mayo de 2007 a mayo de 2008, el Centro de Defensa de los Derechos Humanos documenta 16 casos de detenciones arbitrarias, abusos de autoridad, allanamientos de morada, torturas psicológicas, torturas físicas, amenazas, intimidación, robos, detenciones en retenes, interrogatorios y retenciones en campamentos cometidos por efectivos militares contra 31 habitantes y una comunidad entera, principalmente de las regiones de Costa Chica y La Montaña.<sup>314</sup>

e) ***La criminalización de la protesta:*** Según el informe de Tlachinollan, en Guerrero del 2002 a mayo del 2008, se documentaron 201 acciones penales emprendidas contra líderes sociales. En el capítulo de la cifras de la criminalización de la lucha

---

313 *Ídem.* La militarización no acabó con la violencia que vive el estado: el último reporte del Taller de Desarrollo Comunitario, una organización no gubernamental promotora de los derechos humanos en Guerrero, contabilizó hasta el 22 de mayo de 2009, 848 desaparecidos (sin especificar si las víctimas fueron levantadas por bandas del narcotráfico o desaparecidas por motivos políticos), 949 asesinatos y 42 secuestrados por los que se pidió rescate, de estos últimos, 26 ya habían sido liberados. Entre los asesinados se encuentran Raúl Lucas Lucía y Manuel Ponce Rosas, quienes se desempeñaban como presidente y secretario, respectivamente, de la Organización para el Futuro del Pueblo Mixteco, una organización promotora de los derechos humanos de las comunidades na'asaavi, principalmente del municipio de Ayutla. Los defensores de derechos humanos fueron secuestrados el 13 de febrero de 2009 por personas que se identificaron como policías. El 20 de ese mes fueron hallados sin vida y con visibles huellas de tortura. También se contabilizan entre los asesinados el estudiante Roberto Arcos Catalán y el antropólogo Miguel Ángel Gutiérrez Ávila. En la lista de desaparecidos se leen los nombres de la estudiante María Guadalupe Tolentino Pérez y Ludwing Hernández Cisneros, entre otros. La violencia también alcanzó a dos diputados del Congreso local. El legislador panista José Jorge Bajos Valverde, quien también había sido candidato a gobernador en 1999, fue ejecutado el 4 de enero de 2007 cuando se dirigía a las instalaciones del canal estatal con sede en Acapulco. El presidente de la mesa directiva del Congreso, Armando Chavarría Barrera, fue asesinado el 20 de agosto pasado cuando salía de su domicilio. El perredista había fungido como secretario general de Gobierno y era considerado el “candidato natural” del Partido de la Revolución Democrática al gobierno del estado en las elecciones de 2011.

314 *Ídem.* En 2009 vendrían a sumarse las incursiones y torturas contra habitantes de las comunidades Puerto las Ollas y Las Palancas de la Costa Grande y la Tierra Caliente, respectivamente (cuatro entre junio y julio de 2009 en ambas poblaciones), y las intromisiones en Guadalupe Mano de León, municipio de Tlacoachistlahuaca, en la Costa Chica (dos incursiones en julio de 2009), que dejaron tres mujeres golpeadas, 18 domicilios allanados y tres detenciones. Además, el 26 de junio un grupo de alrededor de 30 soldados disparó contra un autobús de migrantes en un retén en La Montaña. Un pasajero, Bonfilio Rubio Villegas, indígena nahua de 29 años, fue alcanzado en el cuello por una bala y murió en el instante.



social, señala que se castiga la pobreza y se criminaliza la protesta; se detallan 73 procesos penales contra líderes sociales, 75 órdenes en ese entonces pendientes por ejecutarse y 44 averiguaciones previas en proceso de integración.<sup>315</sup>

f) *Narcoparamilitares*: En el Estado de Guerrero, actúan alrededor de 60 grupos compactos de guardias blancas.<sup>316</sup> Pero se observa un fenómeno nuevo, los grupos de sicarios al servicio de viejas familias caciquiles ahora se han asociado a cárteles del narcotráfico y a talamontes.<sup>317</sup> Estos grupos son utilizados por el aparato del Estado para golpear a las organizaciones democráticas. Son los que le hacen el trabajo sucio. “Las estructuras de los grupos del narcotráfico siguen intactas, incluso están a la ofensiva. Y en este caso, el Ejército se repliega. En cambio, ante comunidades vulnerables e indefensas actúa de manera muy agresiva. Son dos

---

315 *Ídem*. A los defensores de derechos humanos se les ubica como parte de estos actores incómodos. Las autoridades propalan el discurso de que los organismos de derechos humanos son brazos civiles de la guerrilla, con una doble agenda: la de los derechos humanos y la de la insurgencia armada. Según la entrevista con Abel Barrera, explica las descalificaciones a este tipo de organizaciones por parte de las autoridades “Cuando hay tranquilidad nomás se nos dice que somos defensores de delincuentes. Y cuando hay una confrontación abierta se nos dice que somos cómplices de las acciones armadas, que le estamos dando un respaldo jurídico a las acciones que toman los grupos guerrilleros. Se nos acusa de conspirar contra el Estado. Obviamente que también nuestro trabajo es cuestionar de fondo al sistema. No estamos peleando por un cargo público o a favor de algún partido, sino por la instauración de un nuevo sistema basado en los derechos humanos y la justicia”.

316 *Ídem*. Estos grupos armados no son de nueva aparición, sino que por décadas han existido y están al servicio de los caciques regionales, principalmente de la sierra de Tierra Caliente, Costa Grande y Costa Chica

317 *Ídem*. Bertoldo Martínez Cruz, activista del CCTI, señala que en la sierra de la Tierra Caliente y la Costa Grande, un nombre genera temor entre los habitantes: Rogaciano Alva Álvarez. A decir de lugareños que solicitaron el anonimato, “la gente” de Alva Álvarez –expresidente municipal de Petatlán– se encarga de traficar y sembrar estupefacientes en la Costa Grande. Atemoriza a la población y trafica también madera. Además, tiene otra misión: combatir a la guerrilla y desaparecer a los pueblos que son considerados por autoridades “base social” del ERPI. En dos entrevistas que sostuvo con medios de comunicación, estatales y nacionales en mayo pasado, el comandante Ramiro señaló que la columna que encabeza ha sostenido combates con grupos paramilitares al servicio del cártel de Sinaloa, de Joaquín Guzmán Loera, el Chapo. El rebelde, a quien las autoridades identifican como Omar Guerrero Solís, dijo que los sicarios han sido expulsados de la sierra de la Tierra Caliente, pero se disputan con la guerrilla las partes bajas. En páginas de internet circulan corridos y videos donde Rogaciano Alva es el protagonista: se le señala como el encargado del cártel de Sinaloa en Guerrero. En la página [www.youtube.com/watch?v=lx0...](http://www.youtube.com/watch?v=lx0...) se promueve El corrido de Rogaciano. La composición y la interpretación son de Cachuy Rubio y sus Compas. Se observan fotografías del propio Rogaciano Alva y de metralletas bañadas en oro alternadas con videograbaciones de entrenamientos en un campo clandestino de tiro. Las leyendas que acompañan las imágenes son: “En vivo desde Petatlán” y “Dicen que su gente es preparada, no mamadas”. En uno de los versos, el interprete dice: “Tiene amigos sinaloenses, de eso no hay que dudar / usted nació en Guerrero, yo aquí en Culiacán”. En otro video, ([www.youtube.com/watch?v=SqjW...](http://www.youtube.com/watch?v=SqjW...)) dedicado a Roosevelt Alva, hijo de Rogaciano, se puede observar al joven al frente de un grupo paramilitar uniformado y portando rifles de asalto AK-47 y AR-15. En sus playeras y gorras negras destacan las iniciales “CRC”. En atentados contra Rogaciano Alva, ocurridos los días 3 y 4 mayo de 2008, fueron asesinados sus hijos Roosevelt y Alejandro junto con otras 15 personas. Desde entonces, Rogaciano ha pasado a la clandestinidad.

estrategias: toda la fuerza contra los grupos insurrectos y las comunidades supuestamente aliadas a ellos, y un repliegue ante el narcotráfico”.<sup>318</sup>

- g) **Los retenes:** Comúnmente se han utilizado para detener a las personas y aplicar las desapariciones forzadas. Al mes de mayo de 2009,<sup>319</sup> en Guerrero se registraron 848 desaparecidos, 643 ejecutados y 42 secuestrados por los que se pidió rescate.<sup>320</sup>

También son conocidas las actividades de los integrantes de uno de los grupos paramilitares más peligroso de México,<sup>321</sup> el grupo delictivo denominado los zetas.<sup>322</sup> Inicialmente, fueron tropas destinadas a combatir el narcotráfico a través de la frontera entre Estados Unidos y México. Tiempo después, un número creciente de ellos pasó de combatir el narcotráfico a formar parte de una red propia de narcotráfico que competía con otras organizaciones existentes.<sup>323</sup>

---

318 *Ídem.* Declaración de Abel Barrera.

319 *Ídem.* En Guerrero, se ubica un retén en el kilómetro 19 de la carretera costera que va de Chilpancingo a la de Zihuatanejo.

320 *Ídem.* Según el informe del Taller de Desarrollo Comunitario. De los secuestrados, 17 fueron liberados

321 Carballo Blanco, Antonio, “*Paramilitarismo en México. Entrevista a Juan Sodoqui de la Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito Municipal*”, Naucalpan, Estado de México. Véase en [http://www.loszetasmexicoentrevista\\_esp.pdf](http://www.loszetasmexicoentrevista_esp.pdf). Recuperado el 1 de noviembre de 2010. El origen del grupo se remonta a Arturo Guzmán decena que se dio de alta en el ejército a los 41 años, el 12 de mayo de 1992 y desertó el 27 de septiembre de 1997, habiendo sido soldado de infantería del ejército mexicano por casi cinco años, experto en combate entrenado por militares y paramilitares israelíes. A su salida del ejército se lleva con él a los integrantes de infantería del 70° batallón del 15° regimiento de caballería motorizada de los fusileros paracaidistas. En 1999 empiezan a trabajar para Osiel Cárdenas Guillén reclutando a ex militares para crear el brazo armado del cartel del golfo, empieza a reclutar a integrantes del batallón 15° de infantería, con cuartel general en Tamaulipas, desertando del ejército e integrarse a los zetas. Se dice que de este batallón salieron al menos siete elementos del grupo aeromóvil de fuerzas especiales (GAFE) 308.

322 *Ídem.* Se les conoce como los zetas por las razones lógicas de la comunicación que se ejerce entre ellos, con la finalidad de mantener oculto sus nombres. Según el grado corresponde la letra Z, seguida de un número del 1 al 10 para los grados superior y mando medio del número 11 en delante y para los mandos inferiores; por ejemplo: zeta-uno (comandante), zeta-cinco (sub-oficial), zeta-dos (subcomandante); y así sucesivamente de acorde al grado que tengan dentro de la organización del grado con que se identifiquen como ex -militares. Únicamente los mandos superiores se comunican entre sí, los mandos inferiores no conocen a los superiores y sus operaciones de menos importancia las delegan a terceros.

323 *Ídem.* Los zetas se iniciaron cuando el cartel del golfo les triplicó lo que les pagaban en su empleo anterior; por ejemplo, si percibían ingresos anuales por cincuenta mil dólares al año, el cartel les triplicó la cantidad no en forma anual sino mensual, o hasta diariamente. No sólo tienen un mejor salario, son dueños de su propia industria del crimen organizado al servicio del narcotráfico. Anteriormente fueron enemigos y combatían a los que hoy son sus jefes y sus organizaciones

Los sicarios, ejecutan los trabajos designados por el cartel del golfo,<sup>324</sup> brindan desde protección hasta la ejecución de asesinatos y desapariciones de los enemigos del cartel al que representan.<sup>325</sup> Desde que inicia, se caracteriza por ser un grupo radical y violento de criminales, aunque es muy poco lo que se conoce de ellos, únicamente cuando difunden información los medios de comunicación.

La violencia, es su etiqueta de presentación y entre sus múltiples operaciones, otorga: protección y extorsión como principal forma de lucro que percibe; ejecución de asesinatos de personas (enemigos y políticos); custodia y traslado de drogas; y realiza operaciones de seguridad para sus miembros.

En su mayoría, está conformado por ex-militares, no sólo de rangos superiores y mandos medios, sino de un grupo alta capacidad de entrenamiento militar, en operaciones de logística, armamento sofisticado y tecnología; recibieron entrenamiento de gobiernos extranjeros como en Estados Unidos,<sup>326</sup> Israel, Egipto, etc.; son capaces de despliegues rápidos por tierra, mar y aire; efectúan operaciones de emboscada, realizan incursiones, organizan patrullas; son francotiradores especializados; asaltan edificios y realizan operaciones aeromóviles y de búsqueda y rescate de rehenes; poseen armas del uso exclusivo de las fusiles G-3, a los que se les puede incorporar lanzagranadas 0.203, poseen ametralladoras M- 16, el fusil MGL, la ametralladora 5-A calibre 5.56, que fue usada por primera vez por elementos de la GAFE en 1994 en Chiapas en contra del

---

324 *Ídem.* Bajo la dirección del cartel de golfo, y pagados por Osiel Cárdenas Guillen actualmente preso en la prisión de máxima seguridad de Almoloya de Juárez.

325 *Ídem.* El grupo criminal se distingue por su alta peligrosidad y especialidad, debido a que no son delincuentes que surgieron de las calles, o fueron reclutados por el cartel de la noche a la mañana.

326 *Ídem.* Éste grupo de ex militares pertenecía al grupo aeromóviles de fuerzas especiales del ejército mexicano (GAFES), una unidad de elite entrenada en la escuela de las Américas. Nadie sabe cuántos cambiaron de bando, pero según un informe del ejército estadounidense fueron al menos un centenar. En Estados Unidos, se ubica una escuela llamada Las Américas, donde entrenaban y se mantenían reuniones de ex alumnos, los dictadores y torturadores más notorios de la Historia compartirían sus anécdotas con narcotraficantes. Esta academia Militar estadounidense fue fundada en 1946 en Panamá para entrenar a los Mejores oficiales latinoamericanos con el objetivo de ayudar a la democratización de la zona. Entre los graduados más famosos de esta escuela de golpistas, son: el Dictador de Panamá Manuel Antonio Noriega, el dictador boliviano Hugo Banzer, el creador de los escuadrones de la muerte de El Salvador, Roberto D'Aubuisson, o el dictador argentino Leopoldo Galtieri. En 1984, la escuela de las Américas fue trasladada a estados unidos, a Fort Benning (Georgia), donde hoy sigue en funcionamiento a pesar de las numerosas críticas que piden su cierre.

EZNL. Poseen la capacidad de burlar la seguridad y combatir al gobierno de manera más astuta e inteligente.<sup>327</sup>

Actualmente, a juicio de Nydia Egremi, los paramilitares conforman un arma gubernamental contra la sociedad.

Arma en la guerra de baja intensidad, el paramilitarismo actúa en México con impunidad total. Ahora, los grupos civiles armados dejan de ser clandestinos, como ocurrió en los años del terror con sus cofrades salvadoreños y colombianos, advierten informes de organizaciones no gubernamentales y de Naciones Unidas. Este actor político independiente “libera” al Estado de la responsabilidad en actos criminales orquestados por el gobierno contra disidentes, como el genocidio y el terror político.<sup>328</sup>

El camino para superar la violencia, inicia por la primacía del derecho sobre la fuerza a través del fortalecimiento de la justicia con la consolidación de un sistema judicial independiente, garantista y eficaz como un instrumento idóneo para fortalecer la solución no violenta de los conflictos y, como soporte real de la seguridad individual y colectiva de la sociedad en su conjunto.

Sustancialmente apoyado en la justicia penal internacional, de todos los implicados en la perpetración crímenes atroces, así como de los miembros del aparato policial – militar, que hayan colaborado con estos grupos ilegales, y de las personas que emplearon sus servicios en esa clase de acciones, denominada por Kai Ambos como macrocriminalidad, categoría que utiliza para clasificar las violaciones a los derechos humanos que pueden ser objeto del Derecho Penal internacional.<sup>329</sup>

---

327 *Ídem*. Cada integrante porta una mini-ametralladora SAW 5.5 con capacidad de 700 tiros, con un fusil rémington 700 para francotirador y una bazuca LAW sudafricana que usa el tubo antitanque.

328 Egremi, Nydia, “*Paramilitares: arma gubernamental contra la sociedad*”, en *Contralínea*, N° 181, 9 de mayo de 2010. Véase en <http://www.voltairenet.org/auteur123994.html?lang=es>. Recuperado el 1 de noviembre de 2010.

329 Ambos, Kai, *Derechos Humanos y Derecho Penal Internacional...Ob. cit.*, p. 16, paráfrasis. Según el autor, comprende comportamientos conforme al sistema y adecuados a la situación dentro de una estructura de organización, aparato de poder u otro contexto de acción colectiva

Ante este escenario, se abre la posibilidad de responsabilizar al Estado mexicano por estos hechos en el ámbito internacional, por lo delitos de genocidio, lesa humanidad y agresión, según corresponda, con la salvedad de que el crimen de agresión, será aplicado a partir del 2017, cuando las cifras de víctimas inocentes haya aumentado considerablemente y los responsables directos o indirectos, que probablemente hayan perecido en combate o de forma natural, o incluso proclamen sus derechos humanos para evitar ser sancionados. No obstante, la figura de reparación del daño es un logro, no en cuanto a la cuantificación del valor de la vida, sino porque pone en evidencia las atrocidades cometidas en México.

### **Conclusiones Generales:**

1. La configuración de responsabilidad del Estado, tiene sus orígenes en el principio de soberanía que se traslada del rey o monarca a los súbditos quienes le otorgan legitimidad para hacer uso legítimo de la violencia a través del aparato policial pero actúa como brazo represor con la finalidad de mantener el orden y la paz, al mismo tiempo para asegurar su dominación. La atribución de responsabilidad se le confiere como una obligación por su investidura, más no como sanción o castigo por el abuso de poder de autoridad que representa al Estado.
2. Paulatinamente se establecieron los fundamentos de responsabilidad del Estado por medio de principios políticos como el contrato social, la división de poderes, y la democracia, que limitaron sus facultades y atribuciones a través de la legalidad. La forma de gobierno se ajustó a los requerimientos de un Estado moderno o liberal que sentó las bases sobre el límite a la autoridad a través del respeto a los derechos individuales de los gobernados a fin de otorgarles seguridad jurídica y la apertura al desarrollo del capital privado.
3. La obligación del Estado para velar por los intereses particulares de los ciudadanos se amplía al ámbito de los derechos sociales con la finalidad de ofrecer un bienestar colectivo y de seguridad social. Los recursos con los que cuenta el Estado, no son suficientes para cubrir esas necesidades. Inicia la crisis del Estado y su reacción

emergente adopta medidas de carácter excepcional en la aplicación de la ley. Se rompe con los postulados del Estado Moderno y se buscan formas de solución a partir de una reinterpretación de los principios de validez y vigencia, cultura de seguridad, legalidad formal y substancial.

4. El planteamiento de la responsabilidad del Estado surge para asegurar el sistema de producción imperante, el neoliberal con la finalidad de proteger la inversión de capitales extranjeros de los países centrales, y por lo tanto los países periféricos tienen la obligación de dotar de seguridad y su efectivo funcionamiento, frente a las nuevas formas de riesgos o peligros.
5. Las tendencias actuales de responsabilidad del Estado se sujetan al principio de soberanía que rige al interior del Estado Nación en su relación con la sociedad bajo un discurso democrático, de división de poderes y legalidad; en cambio, en el ámbito internacional se rige principalmente por relaciones económicas globales entre entes jurídicos donde el principio de soberanía vinculado a la libre autodeterminación de los pueblos, poco a poco se derrumba, para edificar una seguridad transnacional.
6. Las implicaciones de la responsabilidad del Estado en el ámbito internacional versan sobre las violaciones a los derechos humanos. A partir del artículo 133 Constitucional y por sentencia de la SCJN, se admiten dos jurisdicciones a las cuales se sujeta el gobierno mexicano, la Corte Interamericana de Derechos Humanos y el Tribunal Penal Internacional.
7. El TPI, incipientemente va tomando fuerza para atribuir la responsabilidad por crímenes de lesa humanidad, recientemente se ha pronunciado por el crimen de agresión, con lo cual, cabe la posibilidad de responsabilizar en un futuro al Estado por los crímenes cometidos por el aparato policial formal e informal. El fundamento esencial de la responsabilidad del Estado, reside en que debe responder por las consecuencias dañosas de su accionar, como consecuencia de la aplicación de los principios del Estado de Derecho

8. La Corte IDH, ha obtenido alcances significativos sobre el pronunciamiento de responsabilidad del Estado consistente en la reparación del daño por violaciones a los derechos humanos y reitera la no viabilidad de la intervención del ejército en seguridad interior. Los alcances de las recomendaciones de la Corte IDH, resuelven de fondo el Caso Rosendo Radilla en el sentido de adecuar la interpretación jurisdiccional del artículo 57 fracción II, inciso a), del Código de Justicia Militar con el artículo 2 de la Convención Americana de Derechos Humanos.
9. Lo importante es supervisar su cumplimiento. Sobre todo la reforma al Código de Justicia Militar, iniciativa que ha quedado en el olvido sin que el poder legislativo asuma el compromiso internacional. Es necesario monitorear la ejecución de la reparación del daño a las víctimas. Y dejar en manos de la sociedad civil, el control de la actividad militar, lo que permitiría una efectiva fiscalización en el respeto a los derechos humanos
10. Las resoluciones de los organismos internacionales, son tardías, se sujetan a agotar los recursos de protección y procedimientos internos. No existen mecanismos nacionales o internacionales que hagan efectiva la ejecución de responsabilidad del Estado frente a la macrocriminalidad por los actos perpetrados contra los ciudadanos, porque, se reducen únicamente a una mera enunciación o pronunciamiento sin fuerza coercitiva para su cumplimiento.
11. Al interior, las resoluciones de la SCJN, requieren de un cambio de paradigma significativo sobre la responsabilidad del Estado Mexicano ante las violaciones a los derechos humanos, consistente en adecuar sus legislaciones internas.
12. Actualmente con la reforma constitucional, de fecha 10 de junio de 2011, se admite la invocación de los tratados internacionales en las resoluciones judiciales, en el sentido de que los órganos judiciales podrán conocer y resolver casos sobre violaciones a derechos humanos.

## CAPÍTULO 2. LA FUNCIÓN DE SEGURIDAD PÚBLICA COMO RESPONSABILIDAD DEL ESTADO MEXICANO.

*“...el concepto acogido a propósito de la seguridad pública pone todo énfasis en la dimensión policial y judicial de este concepto y soslaya los otros aspectos de la cuestión, que debieran destacarse. Difícilmente se acertaría a crear condiciones de verdadera seguridad pública si la obra de construirlas se asigna exclusivamente a quienes tienen a su cargo la función penal del Estado, con olvido de las funciones restantes”*

Sergio García Ramírez<sup>330</sup>

Durante los últimos quince años, la seguridad se ha convertido en un tópico selecto de la agenda gubernamental, como discurso político y normativo, encaminado a la represión y control de los conflictos sociales más que a la resolución de los mismos.

La sociedad compleja de hoy está caracterizada por la multiplicación acelerada de las interacciones humanas y a su vez, por la generación incontrolada de ‘normas jurídicas’ que nadie conoce, pero que se aplican bajo la presunción perversa de la autoridad, de que la ignorancia de la ley no exime de su cumplimiento.<sup>331</sup>

En este apartado se describen los cambios significativos que se han presentado en materia de seguridad pública, contrastando sus diferentes connotaciones y contenido político, así como sus objetivos y estrategias políticas que despliega su conformación jurídica, a fin de identificar sus funciones declaradas para contrastarlas con la realidad en su implicación con el sistema penal y fortalecer un Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP), dirigido a la centralización de la vigilancia total con la utilización del aparato policial – militar, relegando la seguridad ciudadana a la prevención de los delitos y su participación encaminada únicamente para legitimar la razón de seguridad de Estado bajo la connotación de corresponsabilidad.

---

330 García Ramírez, Sergio, “En torno a la Seguridad Pública. Desarrollo penal y evolución del delito”, en *Los desafíos de la seguridad pública en México*, Peñalosa, Pedro José y Garza Salinas, Mario A. Coords. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica, Núm. 120. México, 2002, p. 94. Véase en <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=419> Recuperado el 27 de septiembre de 2007.

331 Sánchez Sandoval, Augusto, “De la seguridad pública militar en México al control social militar trasnacional”, en *La seguridad pública y la teoría de los sistemas en la sociedad del riesgo*, México, Porrúa, 2007, p. 103.



Aún cuando México ha firmado acuerdos con la sociedad civil organizada, hasta la fecha, han sido incumplidos, no se aprecia una disposición para dirigir la seguridad pública a favor de la seguridad de los ciudadanos, cada vez más se acentúa el cumplimiento del proyecto hegemónico transnacional de seguridad global imperante en la doctrina de seguridad nacional de Estados Unidos para proteger el sistema de producción neoliberal.

## **1. La evolución de la Seguridad Pública en México**

En la década de los 80s la seguridad fue un tema incipiente, durante la campaña de Luis Donaldo Colosio, el tema de la seguridad impregnado en su discurso político, se sustentó en una visión amplia de seguridad, no supeditado a un contexto eminentemente jurídico político, sino a lo social, anteponiendo la seguridad ciudadana como sustento de la razón y existencia misma del Estado dirigido a la satisfacción de una seguridad social:

...mejores libertades; una sociedad y un estado eficiente en el combate de la desigualdad excluyente y de los rezagos sociales; un estado justo, una sociedad solidaria de hombres y mujeres libres e iguales, sin excepción; una comunidad abierta a la expresión de las ideas, al debate, a la manifestación de las creencias; una sociedad plural y plenamente democrática; una economía de oportunidades y de bienestar para todos; un Estado que no admite la impunidad y condena la violencia, que promueve la paz y la conciliación social; una nación soberana de la que nos enorgullecemos todos los mexicanos, que preserve y promueva nuestra identidad y nuestras tradiciones.<sup>332</sup>

Con la obligación de planificación del Estado por medio de políticas públicas dirigidas a los ciudadanos en su ámbito social, político y económico.

Hemos dicho que nuestra agenda política es la de la reforma social en la libertad, porque queremos procesar los cambios, queremos ser partícipes de los cambios que la misma sociedad mexicana viene generando, pero lo queremos hacer preservando libertades, ampliando las libertades civiles y políticas del pueblo de México;

---

332 West, Octavio, *Colosio, pensamiento político...*, *Ob cit.*, s. r. p. Palabras pronunciadas por Colosio, siendo Senador y Presidente del CEN del PRI, durante la clausura de la XX Convención General Ordinaria del Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana (STPRM), en la Ciudad de México, D. F., el 4 de enero de 1992.

consolidando y preservando algo que es fundamental: los derechos humanos, impulsando la justicia y la solidaridad entre los hombres. Es importante destacar que existe una obligación estatal en relación a los derechos sociales, al formar parte del concierto internacional de naciones unidas el Gobierno de México tiene obligaciones tanto éticas como jurídicas.<sup>333</sup>

A partir de 1995, inicia en nuestro país la construcción de la seguridad pública, caracterizada por la ausencia de legitimidad del Estado. El 31 de diciembre de 1994 en el DOF, se publicaron las reformas a varios artículos constitucionales.<sup>334</sup>

Para efectos de esta investigación, es de especial interés el artículo 21 Constitucional, base suprema de la seguridad pública en México, que se sustenta con la adición de los siguientes tres párrafos:

La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución señala.

La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

La Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios se coordinarán, en los términos que la ley señale para establecer un sistema nacional de seguridad pública.

Se abre paso a la imposición emergente de normas de excepción, en virtud de la facultad otorgada constitucionalmente por el artículo 73 fracción XXII, al Congreso de la Unión para legislar en materia de seguridad pública. Con ello, se empieza a vislumbrar una clara fragmentación de la potestad punitiva del Estado que a juicio de González Placencia, denota dos tendencias:

...una más o menos vertical que implica una cesión explícita del monopolio de la violencia en tres planos: hacia “arriba”, respecto de la sujeción a convenios y tratados

---

333 *Ídem.*

334 Específicamente los artículos 21, 55, 73, 79, 89, 93 al 108, 110, 11, 116, 122 y 123. En la exposición de motivos de la reforma justifica el reclamo social en la imposición de medidas radicales y de severidad penal contra el crimen y la inseguridad. No se entra al análisis de estos artículos debido a las reformas constitucionales del 8 de junio de 2008, mismas que se analizan más adelante, *Supra.*

de carácter trasnacional, “transversalmente”, mediante la encarnación de medidas penales de excepción en la legislación positiva, y hacia “abajo”, a través de la administrativización de la reacción punitiva y del poder de policía; y la otra, de carácter más bien horizontal en la que la cesión del monopolio de la fuerza traza una línea, si bien, no del todo clara, desde la privatización del control penal hasta las expresiones más radicales de la venganza privada.<sup>335</sup>

Como se desglosará en los siguientes apartados, esta descomposición y transferencia de la seguridad pública en México, se sustenta en un discurso abstracto de inseguridad que responde institucionalmente a la retroalimentación de tres paradojas:

La primera paradoja, respecto de la obligación internacional de adecuar las disposiciones de los convenios internacionales de derechos humanos y al mismo tiempo cumplir los compromisos suscritos sobre seguridad trasnacional donde esta última se prioriza, originando un ambiente interno de asistematicidad normativa;

La segunda paradoja, es una consecuencia de la anterior, la prima ratio de la seguridad incorpora en la legislación penal, medidas excepcionales de trato diferenciado atentando en contra de la dimensión sustancial democrática, la igualdad ante la ley, y por tanto constituye la violación a los derechos fundamentales la complementariedad operativa penal – administrativa – militar como razón única.

La tercera paradoja confronta la seguridad pública con la seguridad ciudadana a la que corresponsabiliza para velar por su propia seguridad, debido a que en la sociedad es donde se generan las causas de inseguridad y le otorga facultades para participar por medio de la denuncia y en la prevención del delito, de lo contrario se convierten en trasgresores de la ley, y por tanto, enemigos sociales a los que se les dará un trato como no ciudadanos.

---

335 González Placencia, Luis, *Seguridad ciudadana y gobernabilidad democrática*, México, Fundación Rafael Preciado Hernández, Documento de trabajo 15, 1998, p. 24. Elaborado y presentado en el Seminario de discusión sobre seguridad pública organizado por la Fundación.

## 1.1. El cambio de paradigma: del orden público a la seguridad pública

Es a partir de 1995, con la entrada en vigor de la reforma al artículo 21 Constitucional cuando por primera vez incursiona la formalidad de la seguridad pública como función de Estado; previamente se asignaba la connotación de orden y paz pública como meras aspiraciones, fines que debía alcanzar el Estado en beneficio de los ciudadanos para vivir en un ambiente de tranquilidad y armonía social.

Han pasado más de quince años desde el surgimiento de la nueva concepción del orden y paz pública como fin esencial del Estado, trasladado a la noción de seguridad pública como función, pero su impacto, es cada vez es mayor.

La evolución de la seguridad pública en nuestro país, se sujeta a una razón de Estado, más que en razones jurídicas, sociales y a una distribución equitativa de los recursos. Se caracteriza por las constantes transformaciones normativas, estructurales y organizacionales al sistema nacional de seguridad que denota un marcado retroceso democrático en el uso del concepto de seguridad ciudadana subordinada a la seguridad pública.

Claro que la aplicación efectiva de esa razón de Estado, tiene consecuencias jurídicas que no se sujetan sólo en la idea de castigo, sino al restablecimiento del orden jurídico vulnerado y de las normas en las que confía la sociedad. Por lo tanto, “El desafío para el derecho actual está en lograr que los valores no sean una mera declaración de promesas y que los límites al poder no sean una ilusión ciudadana sufriende por su insoportable levedad”.<sup>336</sup>

La seguridad es algo que se percibe, algo que deben sentir las personas que delegaron esa función en el Estado.<sup>337</sup>

---

336 Parejo Alfonso, Luciano y Dromi, Roberto, *Seguridad Pública y Derecho Administrativo*, Buenos Aires-Madrid, Marcial Ponds-Ciudad Argentina, 2001, p. 12, citado por Costa, Marcelo, “*Seguridad Ciudadana*”, en *Cuadernos de Época*, Serie Servicios Públicos, Número 3, Buenos Aires-Madrid, Ciudad Argentina, 2002, p. 14.

337 Véase. Mancera Espinosa, M. A., “*La seguridad pública en el Distrito Federal. Una forma de ver su problemática*”, en *Temas de Derecho Penal, Seguridad Pública y Criminalística*, García Ramírez, S., et. al.,

Existen una serie de definiciones del concepto de seguridad pública que van desde “vivir sin temor”, bienestar, tranquilidad y seguridad integral de la persona” hasta lo que se considera como “un derecho humano de naturaleza social consistente en el derecho a vivir en un medio donde el Estado garantice el resguardo de las personas, los bienes y demás intereses legítimos.”<sup>338</sup>

La seguridad pública, se concibe en abstracto como la paz pública u orden público y la protección de:

...bienes generados por el conjunto de condiciones, objetivas y subjetivas, impulsadas por el Estado y creadas por el grupo social, dado precisamente con la finalidad de obtener y alcanzar dichos beneficios. Así como la salud pública y mental de una persona es el resultado, no sólo de la ausencia de enfermedades y lesiones, sino de las condiciones óptimas que positivamente haya logrado desarrollar y mantener, la seguridad pública es un estado de resultados de las condiciones óptimas de un régimen; o, por así decirlo con una expresión jurídica muy añeja y muy propia, la seguridad pública es el resultado de un buen gobierno, o del buen funcionamiento de todos los órganos de gobierno de un Estado.<sup>339</sup>

En la actualidad, el discurso de la seguridad evoca un cambio de paradigma, del orden público a la seguridad pública.

El orden público consiste en una situación exterior de tranquilidad en una comunidad; es decir, del mero orden de la calle, que no existan agresiones violentas, motines o revueltas, poniendo énfasis en el orden que da tranquilidad al Estado mismo. En cambio la seguridad pública ha sido entendida como una función del Estado, como la

---

Cuartas Jornadas sobre Justicia Penal, México, Academia Mexicana de Ciencias Penales y Subsecretaría de Seguridad Pública, Véase en <http://www.bibliojuridica.org/libros/4/1724/21.pdf> Recuperado el 9 de agosto de 2007.

338 Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, “I La perspectiva de las organizaciones civiles y de la CDHDF”, en *Seguridad Pública. Prevención del delito y derechos humanos: construyendo alternativas desde la sociedad civil y los organismos públicos de derechos humanos*, México, CDHDF, 2004, p. 20

339 Hernández Ramírez, Luis, “Seguridad Pública, Estado de Derecho y Derechos Humanos”, en *Revista electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, RECP 01-rl(200), Véase en [http://criminnet.ugr.es/recpc/recpc\\_01-rl.html](http://criminnet.ugr.es/recpc/recpc_01-rl.html). Recuperado el 7 de noviembre de 2006.

manifestación efectiva de la acción gubernamental, ejercida para salvaguardar la integridad de las personas, de los intereses de los bienes privados o públicos.<sup>340</sup>

Todo parece indicar que sólo es un cambio de acepción, con mayor grado de complejidad y ambigüedades que han servido políticamente para embalar jurídicamente cualquier problema o conflicto social que represente un riesgo o peligro a la estabilidad política y económica del gobierno en el poder.

Debido a que todo conflicto social es permanente, se va reproduciendo bajo la "...idea de que los 'conflictos sociales son siempre estructurales' y es por eso que no se pueden solucionar con las reglas del juego de la sociedad llamada democrática, porque fue en su seno, que se generaron".<sup>341</sup>

Y es así como el poder del Estado, se justifica con el uso de la violencia legítima; es decir:

...a través del ejercicio de su coacción, invocando el mantenimiento del 'orden público', pero este discurso se ha transformado y se ha mezclado con elementos de otras categorías como 'seguridad interior', 'seguridad nacional', y 'seguridad jurídica', invocando en ocasiones los mismos sustentos teóricos.<sup>342</sup>

Aún cuando el discurso de la seguridad pública es formalmente homogéneo como función de Estado, se han abierto muchas probabilidades de interpretación. Cualquiera que sea el adjetivo que se le adjudique, el fin sigue siendo el mismo: el control social de los ciudadanos, por sometimiento para obtener consenso y legitimidad, o por represión de los aparatos de poder.

---

340 González Vidaurri, Alicia, "*La seguridad pública y la teoría de los sistemas en la sociedad del riesgo*", en *Seguridad Pública y la Teoría de los Sistemas en la Sociedad del Riesgo*, México, Porrúa, 2007, p. 11.

341 González Vidaurri, Alicia y Sánchez Sandoval, Augusto, *Criminología*, México, Porrúa, 2008, p. 112.

342 González Vidaurri, Alicia, "*La seguridad pública y la teoría de los sistemas en la sociedad del riesgo*"..., *Ob cit.*, p. 14.

### 1.1.1. Contrastes entre las diversas connotaciones del término seguridad pública

La noción de seguridad pública es como un cajón de sastre que se amolda a cualquier patrón. Con frecuencia encontramos en la literatura sobre el tema, que para algunos autores, tiene la misma amplitud semántica que el concepto de legalidad. La caracterizan como: la inviolabilidad del orden jurídico objetivo, de los derechos subjetivos del particular, así como de las instituciones y organismos del Estado, etc.<sup>343</sup> Este concepto al ser interpretado por cada autor es multifuncional.

Al ser concebida de forma abstracta, prácticamente se identifica con la protección del orden jurídico público. Bajo esta visión se vincula con el poder de policía en sentido amplio que abarca toda acción del Estado:

...la seguridad pública es un bien.....se trata del mayor de los bienes que integran el llamado bien común, porque de la seguridad pública depende el goce y disfrute de la vida, de los bienes patrimoniales, de la libertad, etcétera.....la seguridad pública es el resultado de un buen gobierno, o del buen funcionamiento de todos los órganos de gobierno de un Estado.....seguridad pública -entendiéndose ésta como un servicio, no sólo de persecución de conductas antisociales, sino también de prevención científica de la comisión de delitos, que debe estar bien articulada a todo el proceso de justicia, tanto en su procuración como en su impartición y ejecución de penas-...<sup>344</sup>

Alessandro Baratta, incursiona a la seguridad pública en el ámbito de la política, específicamente en la política criminal, menciona que:

...en el contexto de la política criminal, el sustantivo “seguridad” lo encontramos muy frecuentemente acompañado de un adjetivo: seguridad nacional, pública, urbana. La Seguridad asume siempre, en este uso, connotaciones colectivas: no se trata propiamente de la seguridad de los derechos de las personas, independientemente del

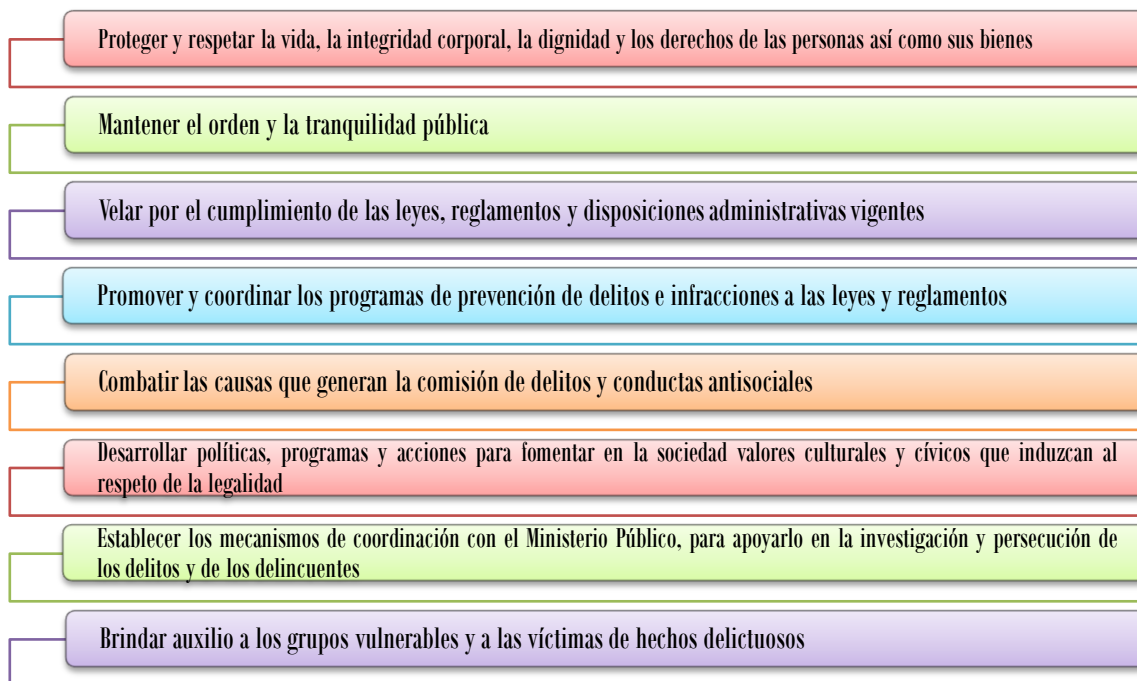
---

343 Sánchez Galindo, A., “Seguridad pública y prisiones en México”, en *Violencia, política criminal y seguridad pública*, Olivera de Barros Leal, C., México, INACIPE, México, 2003, pp. 74 y 75, paráfrasis.

344 Hernández Ramírez, J.L. y Morfín Sánchez, R., “La Seguridad Pública, el Estado de Derecho y los Derechos Humanos en México, de cara al siglo XXI”, en *Violencia, política criminal y seguridad pública*, Olivera de Barros Leal, C., México, INACIPE, 2003, pp. 229 – 230 y 243.

grupo social al cual pertenezcan, sino de la seguridad de la nación, de la comunidad estatal, de la ciudad.<sup>345</sup>

A juicio de Moloeznik,<sup>346</sup> la seguridad pública engloba a los derechos humanos, el orden y la paz pública, el diseño de la política pública, el delito, su prevención, la protección de la víctima, la legalidad y la coordinación, que se esquematiza en el cuadro siguiente:



Fuente: Marcos Pablo Moloeznik, “*La Policía Federal Preventiva como paradigma de la militarización de la Seguridad Pública en México*”, en ***Gobernabilidad en crisis: delito, conflicto y violencia en América Latina***, Salazar Pérez, R., et. al., Insumisos Latinoamericanos, 2005. Elaboración: Yolanda Martínez Martínez.

En cambio, Gabriel Regino, relaciona a la seguridad pública con el sistema penal y la participación de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial:

La Seguridad Pública, es la función a cargo del Poder Ejecutivo, mediante la cual, a través de acciones efectivas de información, disuasión y actuación firme, se logra la prevención de conductas delictivas, garantizando con ello, la tranquilidad e integridad de cada uno de los integrantes de la sociedad. Esta función forma parte de todo un

345 Baratta, Alessandro, “*La Política Criminal y el Derecho Penal de la Constitución: Nuevas reflexiones sobre el modelo integrado de las Ciencias Penales*”, en Oliveira de Barros Leal, C. ***Violencia, Política Criminal y Seguridad Pública***, INACIPE, México, 2003, p. 21

346 Moloeznik, Marcos Pablo, “*La Policía Federal Preventiva como paradigma de la militarización de la Seguridad Pública en México*”, en ***Gobernabilidad en crisis: delito, conflicto y violencia en América Latina***, Salazar Pérez, R., et. al., Insumisos Latinoamericanos, 2005, pp. 154 y 155, paráfrasis. Véase en Libros en Red: <http://www.librosenred.com> Recuperado el 7 de agosto de 2006.



sistema penal, que involucra diversos sectores y a los tres poderes de la Unión, en el afán de combatir el delito y castigar a sus autores.<sup>347</sup>

El concepto de seguridad pública que propone Barrón, es de corte proteccionista enfocada a la labor policial:

La seguridad pública es la labor del Estado encomendada a la policía (preventiva o municipal); por tanto consiste en las diversas acciones que realiza ésta con el objeto de brindar al ciudadano la certeza constitucional de protección a las garantías individuales, es decir, que mediante las actividades policiales el ciudadano podrá disfrutar y ejercer todos los derechos que como tal le corresponden.<sup>348</sup>

Para Emilio Velazco, vincula la seguridad pública y la protección civil como una de las múltiples responsabilidades a cargo del Poder Ejecutivo:

Seguridad pública y protección civil, teóricamente, podrían parecer conceptos equivalentes o sinónimos; sin embargo, no es así. Normalmente, la noción de seguridad pública se emplea para referir la actividad de la policía y otros organismos especializados en la prevención e investigación del delito. En cambio, protección civil es un término que se emplea para referir la prevención de desastres, ya sean naturales o provocados por el hombre, o el apoyo a la sociedad cuando se presenta uno de ellos.<sup>349</sup>

Como obligación y límite a la acción del Estado, Alicia González, la enmarca en “la manifestación efectiva de la acción gubernamental, ejercida para salvaguardar la integridad de las personas, así como la de los intereses y bienes públicos o privados”.<sup>350</sup>

---

347 Regino, Gabriel, *¿Seguridad Pública o Seguridad Nacional?*, Véase en <http://www.derechos.org/nizkor/doc/articulos/regino1.htm> Recuperado el 9 de septiembre de 2006.

348 Barrón Cruz, M. G., *Policía y seguridad en México*, México, INACIPE, 2005, p. 331.

349 Velazco Gamboa, Emilio, “Propuesta administrativa para la creación de la Secretaría Pública y Protección Civil del Estado de Puebla”, Véase en <http://www.tuobra.unam.mx/publicadas/040820222907.html#fn8> Recuperado el 9 de abril de 2007

350 González Vidaurri, Alicia, “Seguridad pública y sistemas”, en *Memorias del foro de seguridad pública*, Sandoval Ballesteros, et. al., México, Instituto de Investigaciones Legislativas de la H. Cámara de Diputados, 1998, p. 47. Citada por Erick Gómez Tagle López, “Violencia, homicidio y reestructuración social en la Ciudad de México”, en *Revista Veredas*, Año 6, Número 10, Primer semestre de 2005, UAM- Xochimilco, p. 354.

Bajo una connotación proteccionista e institucional de los derechos fundamentales, Sergio García Ramírez, expresa que la seguridad pública, y:

En rigor...la seguridad misma -ponderémosla en su acepción más amplia y generosa- es un derecho fundamental del ser humano. Ciertamente demandamos paz y tranquilidad para desarrollar nuestra existencia, realizar nuestras potencialidades, alcanzar nuestro destino. Pero esa paz y esa tranquilidad serían imposibles, ilusorias, si carecemos de los otros derechos que permiten el logro de aquellos objetivos. No existe dilema alguno: es preciso que haya seguridad -individual y pública- y que se respeten los derechos del ser humano. Tampoco podríamos consolidar el Estado de derecho si desmontamos las instituciones que lo caracterizan, ni conseguiríamos afianzar la democracia si suprimimos sus valores entrañables y permitimos la incursión del autoritarismo.<sup>351</sup>

Ante la multifuncionalidad de la noción de seguridad pública, se coincide con Méndez González en el sentido de que “El concepto de seguridad pública es bastante resbaloso”,<sup>352</sup> de ahí la necesidad de que al estructurarlo, se tome en consideración que es una cuestión de status, diferente de los sujetos encargados de garantizarlo mediante las acciones correspondientes, sobre todo los de carácter preventivo para evitar la puesta en peligro o el daño a los derechos fundamentales de los ciudadanos.

Sobre todo, que penetre en la conciencia del ser humano, la certeza de que no corre ningún peligro o de que no es un agente vulnerable por la influencia de factores externos; es decir, “un estado de conciencia, en el cual el individuo, sea el más importante político mundial o un ciudadano medio, se siente libre de daños por parte de otros”,<sup>353</sup> y atienda a una conciencia colectiva del medio ambiente donde desarrolla su vida cotidiana, a fin de ir más allá de que las instituciones garanticen el mantenimiento de la paz y el orden público; es decir, a partir de la implementación de estrategias transversales que se

---

351 García Ramírez, Sergio, “*En torno a la Seguridad Pública. Desarrollo penal y evolución del delito*”..., *Ob cit.*, p. 98.

352 Méndez González, Nestor José, “*Problemas actuales de seguridad pública, procuración y administración de justicia*”, en *Violencia, política criminal y seguridad pública*, Olivera de Barros Leal, C., México, INACIPE, 2003, pp. 355 – 420.

353 Art, Robert, “*Security*”, en *The Oxford companion to politics of the world*, Kieger, Joel., New York, Oxford University Press, 1993, p. 819. Citado por Barrón Cruz, M. G., *Policía y seguridad en México*, *Ob cit.*, p. 222.

fundamenten en los derechos humanos en una dimensión de igualdad substancial ante la ley y de dignidad humana.

Esto implica un ingrediente democrático para evitar la permanencia anquilosada del concepto tradicional que la mayoría de los teóricos y políticos de la seguridad pública, la reducen únicamente a las acciones del aparato estatal y/o privado. La seguridad se impregna de todo comportamiento humano antisocial, delictivo o no, incluso ocasionado por los fenómenos de la naturaleza que en ambos casos, bajo determinadas circunstancias, dañan o ponen en peligro la seguridad o estabilidad de las personas, como individuos y como grupo social.

El concepto de seguridad pública debe ser replanteado a partir de la percepción individual y colectiva del entorno donde se cohabita, sin reducirla a la certeza de que el hombre no corre ningún peligro de ser afectado en su esfera física o patrimonial, o que forma parte de la actividad estatal; es decir, que mediante el fomento del crecimiento económico, el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, para que se garantice eficazmente la seguridad por medio de una protección integral bajo condiciones reales que le permita a los ciudadanos, realizar su proyecto de vida en un plano de igualdad y en atención especializada a las diferencias.

## **1.2. La seguridad pública como contenido político**

El contenido político de la seguridad pública se dirige al cumplimiento de los fines del Estado para mantener el orden y la paz bajo parámetros democráticos; es decir, dentro de la legalidad y en pleno ejercicio de los derechos y libertades públicas.

A juicio de Massimo Pavarini, “La seguridad es un problema político, sólo para una cultura política capaz de pensar y construir un orden social diverso, al presente

desorden”,<sup>354</sup> porque hoy en día, resulta absurdo afirmar que para la cultura y la política de la derecha, es más fácil dar respuestas a la cuestión de la seguridad; pero para la nueva derecha del actual gobierno, simplemente el problema no existe, en cuanto no hay soluciones posibles.

Existe una ausencia de orden que no coincide con la realidad de la inseguridad vívida; el discurso gubernamental de la seguridad, no lleva a la producción de un nuevo orden social, sino a la conservación del desorden. Es una mentira, sostener que el gobierno actual de la seguridad puede realizar transformaciones sociales a favor de un nuevo orden a través de políticas reformadoras, en contraposición con aquellas conservadoras.

Los políticos deben habituarse a no ser cerrar sus oídos. Cuando niegan la realidad del origen de la inseguridad no se resuelven problemas porque se considera como no-problema; por tanto, no existe medicina para curar la enfermedad cuando se enfrentan a dificultades mal diagnosticadas. También es un error que los políticos asuman el tema de la seguridad como un problema que va a resolverse. Prometer que se dará seguridad, tiene un costo político porque garantiza el fracaso en la sucesión electoral cuando se apunta a la derrota del crimen organizado como origen de la inseguridad.

Hacerse cargo de la seguridad es asumir la responsabilidad gubernamental de la seguridad, entendida y administrada como un bien público sólo en la producción de mayor seguridad de derechos para todos, principalmente de los más débiles que sufren de menor tutela.

El gobierno actual debe actuar políticamente en sentido contrario a su propuesta de delegar a los ciudadanos su propia seguridad como bien privado, porque sólo la seguridad como bien público extiende los radios de acción de los derechos de las personas; es decir, al ampliar la cultura de la seguridad se pueden asumir los riesgos. Si una política de la seguridad como bien privado, se legitima como el único medio para reducir los derechos

---

354 Pavarini, Massimo, “Poner la pelota en el centro. Diez tesis y modestas propuestas para un gobierno de la seguridad”, en *Seguridad Pública y la Teoría de los Sistemas en la Sociedad del Riesgo*, México, Porrúa, 2007, p. 31

de los gobernados a costa de correr menos riesgos, esa política de seguridad, como seguridad de todos, ocasiona lo contrario; es decir, correr más riesgos para garantizar el libre ejercicio de los derechos ciudadanos.

Bajo esta tesitura el tema de la seguridad es eminentemente político, oficialmente circunscribe a la criminalidad organizada como la causante del desorden social y por tanto, elabora el proceso definitorio que coloca al crimen organizado fuera de la legalidad como los culpables de la inseguridad, traslada el problema de seguridad a factores diversos de su verdadero origen, la pobreza y el desempleo, sujeta a la determinación de una voluntad política que rechaza políticas públicas de control social de desarrollo, donde la disciplina social es susceptible de ser garantizada.

Desde antes de la incursión a rango constitucional de la seguridad pública en México como función de Estado, González Ruiz, López Portillo y Yáñez Romero, asignaron a la seguridad pública un contenido eminentemente político, como el “conjunto de políticas y acciones coherentes y articuladas, que tienden a garantizar la paz pública a través de la prevención y represión de los delitos y de las faltas contra el orden público, mediante el sistema de control penal y el de policía administrativa.”<sup>355</sup>

De acuerdo a lo anterior, el gobierno tiene asignada la tarea de especificar los lineamientos de los programas, principios, niveles y formas en que ejercerá la función de seguridad; es decir, la planificación de políticas que en esta materia se implemente al interior del Estado a través de sus tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal), con la participación de instituciones y autoridades que en sus respectivas competencias tengan asignada colaborar en materia de seguridad pública.

Bajo este mismo enfoque, Amadeu Recasens, opina que “La seguridad pública se desarrolla mediante políticas de seguridad, que son acciones, actuaciones públicas que hay que desplegar en un período o en un ámbito y con unos medios determinados para

---

355 González Ruiz, Samuel, *et. al.*, *Seguridad Pública en México. Problemas perspectivas y propuestas*. México, UNAM, 1994, pp. 49. Para estos autores, el contenido de la seguridad pública es eminentemente político. Cabe hacer mención, que este punto de vista surge previo a las reformas al artículo 21 Constitucional de 1994 y a la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LGSNSP) de 1995.

alcanzar cotas crecientes de seguridad pública que satisfagan, bajo criterios de eficiencia y de calidad las demandas crecientes y diversas de los ciudadanos en la materia.”<sup>356</sup>

Por tanto, las políticas públicas son “el conjunto de actividades de las instituciones de gobierno, actuando directamente o a través de agentes, y que van dirigidas a tener una influencia determinada sobre la vida de los ciudadanos”.<sup>357</sup>

Es decir, que las políticas públicas, se vinculan socialmente con las autoridades y los operadores jurídicos para que se responsabilicen en:

1. Considerarlas como un proceso racional en la toma de decisiones; es decir, como un conjunto de medidas que se llevan a cabo a lo largo de un lapso de tiempo, en atención a las circunstancias y necesidades reales del entorno social.
2. Los casos de inactividad u omisión de autoridades u operadores jurídicos. Una política puede consistir también en lo que no se está haciendo; o en su caso, lo que se hace y no es eficaz.
3. Que al ser considerada como política pública tiene que haber sido generada, o al menos procesada en el marco de los procedimientos, instituciones y organizaciones gubernamentales; es decir, planificada.

No obstante, estas directrices además de estar dotadas de contenidos formales y materiales al interior de un Estado, el contenido político de la seguridad pública, también se encuentra inmerso dentro de un proceso de seguridad global.

---

356 Recasens i Brunet, Amadeu. “*Inseguridad ciudadana: Un discurso construido*”, ponencia presentada en Oporto, 17-18 de junio de 1996, p. 19.

357 Peters, B. G. “*American Public Policy*” Franklin Wats Pubs, New York, 1982. Citado por Pallarés, Porta Francesc, “*Las políticas públicas: El sistema político en acción*”, en *Revista de estudios políticos* N° 62, España, Ministerio de la Presidencia – Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1988, p.142. Véase en <http://dialnet.unirioja.es/servlet/autor?codigo=106488>; en este mismo sentido, Véase en <http://revistas.cepc.es/revistas.aspx?IDR=3&IDN=219&IDA=16507> Recuperado el 7 de agosto de 2007.

### 1.2.1. Las repercusiones de la seguridad mundial en las decisiones gubernamentales

El proceso de mundialización obliga a contemplar el surgimiento de nuevas instituciones políticas transnacionales con espacios de seguridad y policiales supranacionales.

El sistema económico neoliberal preocupado por la creación de un modelo de mercado global, se ha enfrentado a grandes obstáculos para su pretensión expansionista: la criminalidad organizada, principalmente el terrorismo y el narcotráfico.

Para lo cual, creó mecanismos internacionales a través de tratados o convenios que somete a los Estados para hacer un frente común contra esas actividades e incorporarlas a sus normas internas, aún cuando sean incompatibles y afecten los derechos de los ciudadanos, se trata de medidas de carácter excepcional.

Incluso, para la reproducción de los sistemas de producción triunfantes, inicia la consolidación de su poder, que no ha de ser fácil, pero que lleva implícito una nueva ideología: el riesgo.

Uno de los grandes cambios que ha transformado las características de las nuevas sociedades, es a través de la evolución de la noción de riesgo.

A este respecto, Ulrich Beck señala que “...los riesgos y peligros de hoy se diferencian esencialmente de los de la Edad Media... por la globalidad de su amenaza...y por sus causas modernas. Son riesgos de la modernización. Son un producto global de la maquinaria del progreso industrial y son agudizados sistemáticamente con su desarrollo ulterior.”<sup>358</sup>

Para este autor, la producción social de la riqueza lleva implícita la producción social de riesgos, y por tanto, la sociedad actual: “La sociedad del riesgo es una sociedad catastrófica. En ella, el estado de excepción amenaza con convertirse en el estado de normalidad”.<sup>359</sup> El riesgo y la seguridad, guardan cierta relación con la magnitud de

---

358 Beck, Ulrich, *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*, Barcelona, Paidós, 1998, p. 47

359 *Ibidem*, p. 30

peligro, de tal manera que una situación es más peligrosa, en la medida en que no se puede prevenir. Distingue entre los riesgos que afectarían a todos por el mero hecho de existir y desarrollarse en unas sociedades que tratan el riesgo como un cálculo empresarial bajo la lógica capitalista de obtención de beneficios; es decir, como un negocio y otro tipo de riesgos repartidos de manera específica en las clases sociales donde la seguridad y la libertad puede comprarla quien dispone del capital suficiente para disfrutarla (dinero, poder o educación). Un peligro, lo será en la medida en que no se pueda prevenir el riesgo y no se pueda comprar seguridad para hacerle frente.

De esta manera, la seguridad está ligada a la ineficacia en la prevención del riesgo y a la selectividad de quienes disfruten de ella. La primera lleva implícita la desconfianza de los ciudadanos hacia el Estado y sus operadores jurídicos; la segunda, se rige por la inclusión-exclusión de quienes pueden satisfacer con mayor eficiencia o profesionalidad la seguridad y quienes pueden disfrutarla o pagarla.

Al respecto, Massimo Pavarini señala que un gobierno de la seguridad de la criminalidad, se caracteriza porque reemplaza funcionalmente, al gobierno político de la seguridad social.

La emergencia política de la seguridad de la criminalidad, no es otra cosa que la imposición de un diverso punto de vista capaz de reorientar, o de dar una diversa congruencia, a las cuestiones de la participación democrática frente a la progresiva restricción del Estado social.<sup>360</sup>

La cuestión ético-política de los valores sociales se sujeta a la tutela de los derechos de los ciudadanos y provoca una inversión funcional en los criterios para el acceso al goce la seguridad de los derechos que debe garantizar el Estado social.

---

360 Pavarini, Massimo, *“Poner la pelota en el centro...”*, *Ob cit.*, p. 32. El gobierno de la seguridad de la criminalidad, se encuentra íntimamente vinculado a la imposición de ese otro orden y a la prioridad en el acceso social a las reservas económicas, políticas y jurídicas. Es la forma cultural más apropiada, para naturalizar la imposición de nuevos modelos sociales de exclusión.



La forma culturalmente más aceptable para excluir algunos beneficios de Estado social es la criminalización de su status... La Tolerancia Cero es el índice extremo, y virtual de la indignación social máxima.<sup>361</sup>

Ante el paradigma de los méritos de exclusión, se ponen en práctica, nuevas formas de exclusión social al imponer la adopción de una cultura y de una estrategia de defensa social, por parte de quien es excluido. “El acceso a la tutela de los derechos, hoy ya no puede pasar a través de la inclusión en la cultura del trabajo”.<sup>362</sup>

Gubernamentalmente, el camino del orden público a la seguridad ciudadana implica poner énfasis en el derecho del ciudadano a la seguridad. No basta con la obediencia de los ciudadanos a la ley, porque el Estado se defiende de la criminalidad cuando se atenta en contra de su autoridad; y los ciudadanos quieren defenderse de la criminalidad porque atenta contra sus derechos.

Si bien es cierto que el gobierno garantiza la tranquilidad pública del Estado, también lo es, que en la seguridad ciudadana se protege siempre a los individuos privados; no obstante, la valoración de lo privado, es anti-Estatal y evoca escenarios de refeudalización en las relaciones sociales. “La seguridad se ha tematizado como un nuevo bien privado, de los ciudadanos”.<sup>363</sup>

La seguridad ciudadana se ve obligada a satisfacer sus propias necesidades, sólo las personas económicamente más fuertes obtienen a través del intercambio político, cuotas de seguridad, en detrimento de los actores sociales más débiles. Ello implica un permanente conflicto entre víctimas y culpables.

---

361 *Ibidem*, pp. 32 y 33. Las políticas de tolerancia cero expresan el imperativo absurdo: siempre se debe ser menos tolerantes. Los excluidos son aquellos que están socialmente visualizados, como intolerables para ser incluidos.

362 *Ibidem*, p. 33. El derecho a la seguridad de la criminalidad, se concibe como defensa de quien no pudiendo ser incluido, será de todas maneras visto como peligroso. Las políticas de seguridad del *post-welfare* tienen que ver con el pánico social de la primera mitad del siglo XIX, respecto a las clases peligrosas. El gobierno mantenía un excedente social, la exclusión de la disciplina del salario, convertía a los pobres en peligrosos, era vivida como una emergencia transitoria, en cuanto se podía confiar en el reequilibrio del mercado de la fuerza de trabajo, actualmente no.

363 *Ídem*. p. 33. Hoy puede ser negociada contractualmente en el mercado que ofrece seguridad privada, como las policías privadas y los sistemas de seguridad situacional. Igualmente se tiene la oportunidad de encontrar satisfacciones en la modalidad de acuerdos privados, como la mediación entre quien comete un delito y su víctima.

Si yo me siento victimizado en mi derecho de vivir la ciudad en la noche, ello comporta que la prostituta, o el drogadicto, sean socialmente definidos como culpables de mi inseguridad. Mi seguridad puede ser garantizada sólo, por una mayor inseguridad —como la reducción de derechos—de otros.<sup>364</sup>

De esta forma, la seguridad debe distribuirse de manera desigual, en razón del peso político de los actores en competencia democrática; es decir, la seguridad de las mayorías queda a cargo de las minorías; motivo por el cual, existe “La necesidad de seguridad, como necesidad de los individuos, impone la necesidad de una ubicación social de responsabilidad, frente a otros individuos.”<sup>365</sup>

Actualmente la distribución desigual de la seguridad, es entendida tanto por la derecha que apuesta por una cultura liberal o neoliberal coherente, como en la izquierda en la que no se percibe ninguna coherencia; ambas utilizan el mismo discurso.<sup>366</sup>

Un modelo de Estado democrático, debe buscar un equilibrio dinámico de gobernabilidad entre el nivel de las demandas sociales de seguridad pública y su capacidad de respuesta a través del aparato policial. Esto se explica por medio de tres componentes básicos: la eficacia como razón de Estado, la legitimidad de un buen gobierno y la estabilidad del orden político – social.

...pensar en la gobernabilidad al margen de la democracia, estimula el germen del autoritarismo en aras, en el mejor de los casos, del gobierno eficiente pero sin legitimidad ciudadana. De la misma manera, postular la democracia sin considerar la gobernabilidad puede derivar en situaciones de inestabilidad política. Por estas razones, es pertinente la reflexión simultánea en torno a la gobernabilidad democrática y a la democracia gobernable. Con ello se alude a dos niveles fundamentales de la política: los procesos democráticos para la conformación de

---

364 *Ibidem*, p. 34

365 *Ídem*.

366 *Ídem*.

gobiernos legítimos y el ejercicio gubernamental eficiente con vocación de servicio ciudadano.<sup>367</sup>

A contrario *sensu*, la ingobernabilidad se caracteriza por tres procesos complejos que inician su desarrollo en Latinoamérica durante los 80s: el proceso de crisis; ajuste y reestructuración económicas; el agotamiento del modelo del Estado interventor y su consiguiente redefinición en términos de la Reforma del Estado; y el cambiante rumbo de las transiciones y consolidaciones democráticas.

Para Antonio Camou, “la responsabilidad por mantener condiciones adecuadas de gobernabilidad no es una cuestión que recae, de manera unilateral, en el gobierno o en la sociedad. De este modo, gobierno y oposición, partidos y organizaciones ciudadanas han de comprometerse de manera conjunta a la hora de mantener un nivel aceptable de gobernabilidad.”<sup>368</sup>

Por tanto, la idea de gobernabilidad o ingobernabilidad de sujeta a la capacidad o incapacidad del gobierno para dotar de seguridad a los ciudadanos a través del aparato policial, en el que se debe buscar un equilibrio dinámico entre el nivel de demandas sociales y la capacidad de respuesta gubernamental para garantizar el orden público.

...las exigencias de una gobernabilidad democrática nos obligan a buscar un equilibrio entre eficacia gubernamental y control ciudadano. Así, es preciso dotar al gobierno de herramientas ágiles y eficientes para combatir el delito, pero también es necesario desarrollar mecanismos institucionales, entre los que se destacan la conformación de un Poder Judicial ágil e independiente, para impedir que la acción de los servicios de seguridad y las fuerzas del orden se desnaturalice por los cauces de la conducta arbitraria y la impunidad.<sup>369</sup>

---

367 Camou, Antonio, “Gobernabilidad y Democracia”, en *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*, N° 6, México, Instituto Federal Electoral, s. r. a., p. 1. Véase en [http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/gobernabilidad\\_y\\_democracia.htm](http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/gobernabilidad_y_democracia.htm). Recuperado, 23 de enero de 2011.

368 *Ibidem*, p. 5.

369 *Ibidem*, pp. 17 y 18.

Además, en virtud de las complejas vinculaciones entre las acciones gubernamentales en materia de seguridad, la gobernabilidad debe buscar un equilibrio para garantizar el desarrollo nacional integral y sustentable que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo para una más justa distribución del ingreso y la riqueza, a fin de velar por el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de las personas.

En este sentido, Antonio Camou, propone el desarrollo de una nueva cultura política, acorde con el marco general de una agenda de gobernabilidad democrática, definida por un conjunto de ideas y valores capaces de determinar los límites, las mediaciones, las posibilidades y los intercambios entre el gobierno, el mercado y la sociedad civil en un mundo globalizado, bajo cinco principios que se sintetizan en el siguiente cuadro:



Fuente: Camou, Antonio, "*Gobernabilidad y Democracia*", en Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, N° 6, México, Instituto Federal Electoral, s. r. a., pp. 19 - 21. Elaboración: Yolanda Martínez Martínez.

Se trata de una cultura que incorpora a los valores tradicionales de la democracia (libertad, tolerancia, respeto a las minorías, etc.), las condiciones exigidas por las necesidades de gobernar a las sociedades complejas; una cultura de pesos y contrapesos, de demandas ciudadanas responsables frente a un Estado obligado a rendir cuentas, pero también de una participación ampliada mediante canales institucionalizados; una cultura que tolere las diferencias, pero que sea capaz de resguardar espacios para ciertas decisiones unificadoras; una cultura que, en definitiva, logre integrar orden y libertad, justicia y eficiencia, en un marco democrático y de desarrollo socioeconómico equilibrado.

El contenido de esa serie de principios o componentes básicos para la conformación de esta nueva cultura, se sustentan en:

1. Una plena conciencia de que los problemas de gobernabilidad no se resuelven por la mera vigencia de las instituciones democráticas; incluso el déficit de gobernabilidad es generado por el funcionamiento propio de las instituciones de la democracia. El contraste entre la eficacia en el “grado de gobierno” sobre actores claves (aparato policial), y variables (seguridad pública); con la “forma de gobierno”. “Tener una democracia” es diferente a “Gobernar democráticamente”.
2. El deber del gobierno a informar puntualmente sobre sus decisiones, por su obligación de transparencia en el manejo de los asuntos públicos y fiscales, que permita el control ciudadano sobre sus decisiones, como para hacer explícita la complejidad inherente a los supuestos y consecuencias de las políticas gubernamentales en los asuntos de interés público. La producción responsable y el acceso libre a la información. Alcanzar un equilibrio apropiado entre el gobierno, los distintos medios de comunicación y la ciudadanía.
3. La adaptación a un nuevo marco de relaciones, de posibilidades, pero también de serias limitaciones entre el Estado, el mercado y la sociedad. Las limitaciones para la gestión de las economías nacionales que impone la circulación del capital financiero internacional están entre las más obvias, pero no son las únicas. Este acentuado proceso de globalización es particularmente complejo en el nivel de las identidades sociales y culturales. Es evidente que el único camino para tener posibilidades de alcanzar la meta de sociedades modernas y más justas es mediante la integración a un sistema mundial más abierto e interconectado; pero este proceso de integración no parece congruente con la rígida afirmación de identidades regionales, étnicas o nacionales. Una nueva cultura de la gobernabilidad democrática ha de contribuir a la afirmación de dichas identidades, sin recaer en visiones y prácticas afines a sociedades cerradas.

4. Implica, las crecientes demandas y presiones sobre el gobierno democrático para que se hagan cargo de las limitaciones de los recursos gubernamentales (tanto humanos y organizacionales como fiscales) y de la autoridad pública; y al mismo tiempo, una actitud de moderación en esas demandas, así como en las perspectivas de hacer del diálogo y la negociación un medio de intercambio privilegiado.
5. En virtud de que las sociedades de fin de siglo se han constituido como realidades plurales, diferenciadas y cada vez más complejas, ya no es posible abordar sus problemas de manera integral, “centro” funcional privilegiado (el mercado o el Estado), ni desde un valor social unificador (libertad, justicia, orden o eficiencia). El desafío es alentar un acercamiento a estos valores de manera multifactorial e incluyente. Comenzar a pensar la política de fin de siglo en términos de una nueva cultura de la gobernabilidad democrática seguramente dará respuestas definitivas, pero tal vez sea un buen principio.<sup>370</sup>

Estos argumentos, permiten trasladar al ámbito de las políticas de seguridad pública del aparato policial, la connotación de ingobernabilidad ciudadana, a partir del conflicto entre seguridad y libertad que se sustenta en la ineficiencia para prevenir las conductas peligrosas y el riesgo frente a la violación a los derechos humanos. La paradoja consiste en que la policía debe intervenir en el ámbito criminal sólo en aquellos casos cuando se realiza la comisión de conductas antijurídicas, y a la vez, reclama de la policía, su intervención antes de que ocurran las mismas.

Esto implica otorgarle un poder y una capacidad de preselección de sujetos o de actitudes bajo el rubro de la sospecha, como base de la construcción y clasificación de estereotipos, y en la ejecución de políticas policiales dotadas de un plus de poder, que permite crearlas a partir de la ideología policial sobre los medios y conocimientos que se suministran a la policía.<sup>371</sup>

---

370 *Ibidem*, pp. 19 – 21, paráfrasis.

371 Recasens i Brunet, Amadeu, “*El aparato policial como elemento de ruptura de la supuesta neutralidad en la aplicación del derecho*”, Comunicación presentada en el IV Congreso de Sociología, grupo de trabajo N° 21, 24-26 de septiembre de 1992, p. 8, paráfrasis.

### 1.2.2. El Derecho como instrumento para dirigir las políticas de seguridad

La sensación de riesgo facilita la intervención del Estado en el control de ese ámbito social (crisis económica y política), aún a costa de limitar gravemente la libertad y seguridad jurídica.<sup>372</sup>

Por ello, no sólo se cuestiona la constitucionalidad en la intervención policial, sino la ofensiva que aplica el Estado a través del Derecho tendente a restaurar la eficacia represiva, lo que nos lleva a reflexionar sobre el modelo de control social que subyace a la estructura del Derecho y las garantías jurídicas diseñadas para la detención policial.

Desde la ideología liberal, “se creía posible conciliar libertad y seguridad”,<sup>373</sup> de esta manera, el Derecho se encargaría de proteger el contenido mínimo de los fundamentos del orden social natural para mantenerlo coactivamente. Es así como surge un “sistema de control social, basado en criterios de racionalidad formal y seguridad jurídica,<sup>374</sup> sustentado en la tipificación de conductas antisociales, para proteger los principios de legalidad y seguridad jurídica; formal, para proteger el principio de igualdad; y rigurosamente garantista, para proteger los valores de libertad individual y seguridad jurídica, esencialmente bajo el principio de presunción de inocencia.

No obstante, las transformaciones del Estado y la evolución del Derecho han recorrido sendas distintas. La intervención del Estado se realiza con el fin de regular y controlar de forma espontánea la vida social por medio de la gestión de políticas orientadas a corregir y compensar los desequilibrios generados por el desarrollo de un sistema capitalista, y controlar las situaciones más alarmantes de riesgo social; como por ejemplo, la marginación, ya que en la mayoría de los casos se liga este tipo de intervención con una ideología asistencial.

---

372 Calvo García, Manuel. “Políticas de Seguridad y transformaciones del derecho”, en *La protección de la seguridad ciudadana*. Colecc. Onati Proceedings, N° 18. España, O.I.I.S.L., 1995. p. 95.

373 *Ibidem*, p. 97. Para este autor, el Estado era concebido como el mero guardián del orden público e interventor en la organización de la vida social para garantizar las leyes de la naturaleza.

374 *Ibidem*, p. 98. El autor señala que se trata de un modelo coherente con la atribución del Estado de funciones meramente negativas, de mero arbitrio del juego social.

Para Manuel Calvo García, “algunas políticas liberales actuales muestran cómo pueden restringirse los derechos distributivos al mismo tiempo que se incrementa la intervención del estado en la vida social”.<sup>375</sup>

Las nuevas sendas del Derecho, están relacionadas con la utilización del sistema jurídico para intervenir en los sistemas sociales, corregir los desequilibrios existentes y hacer frente a los riesgos sociales.

El Estado por medio de las normas jurídicas, fija las líneas de intervención política con fines de integración social y promueve los valores e intereses que deben orientar las relaciones sociales.

La utilización del Derecho como mecanismo de control e integración está directamente relacionada con la evolución internacional de políticas estatales de seguridad porque no sólo se dirige al mantenimiento del orden social, sino impone el crecimiento progresivo del entramado represor del Estado, con el fin de desarrollar funciones de vigilancia y control social.

La eficacia de este modelo descansa en la intervención de la policía administrativa a la que se le demanda una mayor operatividad policial en las estrategias preventivas del delito, lo cual, se traduce en la desjudicialización de las actuaciones policiales de control social, aunque ello atente contra las libertades y la seguridad jurídica individual. El recorte de libertades infiere en la falta de seguridad, sin embargo, permite con mayor facilidad la eficacia de la acción policial, pero pone a todos los ciudadanos bajo sospecha e incrementa la discrecionalidad policial.

Lo paradójico de estas políticas públicas: se despliegan en nombre de una Constitución democrática y “garantista”. El riesgo social conlleva un nuevo Derecho de “excepcionalidad penal”<sup>376</sup> en el que “prevalece la razón de Estado sobre las razones

---

375 *Ibidem.* pp. 98 – 99.

376 Serrano-Piedecabras Fernández, José Ramón, *Emergencia y crisis del Estado Social. Análisis de la excepcionalidad penal y motivos de su perpetuación*, Barcelona, PPU, 1988, p. 33



Jurídicas”,<sup>377</sup> de tal manera que se da prioridad a criterios pragmáticos de los fines sobre el respeto de los medios y su función garantista.

La ampliación excepcional de los márgenes de actuación policial en el control de la delincuencia organizada como el terrorismo y el narcotráfico responde a los mismos objetivos y condiciones

El fundamento de la legitimidad se sustenta en el “consenso” configurado por el sistema de “partidos políticos” y los “medios de comunicación” de masas que desplazan la legalidad como fundamento de la legitimidad del Estado de Derecho.<sup>378</sup>

### **1.3. La política de seguridad pública: objetivos y estrategias en el Plan Nacional de Desarrollo**

El diseño de políticas públicas encaminadas a la seguridad, forman parte de un discurso distractor ante la desaceleración y crisis económica del orbe global que se justifica en el combate a la delincuencia organizada (terrorismo y narcotráfico).

El actual gobierno mexicano, autodenominado garantista ha diseñado políticas encaminadas a la seguridad pública que se sustenta en la legalidad formal y el respeto a los derechos humanos. Discursivamente, el Plan Nacional de Desarrollo (PND), 2007-2012 establece una estrategia clara y viable para avanzar en la transformación de México sobre bases sólidas, realistas y, sobre todo, responsables.<sup>379</sup> Asume como premisa básica el impulso del Desarrollo Humano Sustentable, como un proceso permanente de

---

377 Véase Bergalli, Roberto, “*Razones jurídicas o razón de Estado*”, S/Ref. Documento obtenido de la maestría en Política Criminal de la ENEP Acatlán, UNAM, 1994.

378 Serrano Piedecosas – Fernández, José Ramón, *Emergencia y crisis del Estado Social... Ob cit.*, p. 36

379 En cumplimiento al Artículo 26 de la CPEUM, así como por lo previsto en los Artículos 4 y 20 de la Ley de Planeación, el gobierno federal presentó el PND que habrá de regir las acciones durante seis años, proyectados al 2030. Acorde con los artículos 5 y 21 de la Ley de Planeación, lo envió al H. Congreso de la Unión, argumentando que es el resultado de un auténtico proceso de deliberación, democrático, plural e incluyente, que recoge las inquietudes y necesidades de todos los sectores de la sociedad. Véase en <http://pnd.presidencia.gob.mx/> Recuperado el 7 de mayo de 2008.

ampliación de capacidades y libertades de los ciudadanos para que mejoren sus condiciones de vida.<sup>380</sup>

El diseño lo proyecta más allá de su periodo de gobierno bajo la denominación “Visión México 2030”. Con los objetivos nacionales, las estrategias generales y las prioridades de desarrollo que señala el PND, se pretende fomentar un cambio de actitud para actuar con eficacia bajo la connotación de responsabilidad colectiva.

Es decir, se trata de una responsabilidad compartida que antes era la obligación exclusiva del Poder Ejecutivo, en cambio, ahora involucra al Congreso de la Unión, a las Legislaturas de los Estados, al Poder Judicial, a los gobiernos estatales y municipales, a los partidos políticos, al sector privado, a la academia, a las organizaciones sociales y a los ciudadanos en general bajo el siguiente discurso:

...los desafíos como los que representa la sociedad del conocimiento, la competitividad del mundo, el calentamiento global, el crimen organizado y la equidad de género. No debemos evadir la atención de problemas tan apremiantes como la inseguridad, la pobreza, la desigualdad, el analfabetismo, la falta de oportunidades educativas, la mortalidad materna y la infantil, la insuficiente generación de empleo, los rezagos en el campo y la pérdida de recursos naturales, entre otros... El interés superior de la nación debe estar por encima de cualquier interés partidista, económico o de grupo. Es momento de hacer de la política el verdadero sustento de nuestro sistema democrático.<sup>381</sup>

Para cumplir con la función de seguridad pública, el gobierno hace un llamamiento a la responsabilidad compartida entre gobierno – sociedad a fin de contrarrestar los altos índices delictivos y hacer frente común a la criminalidad organizada.

La Co-responsabilidad, es un nuevo término que está en boga, aún cuando se debiera asociar a la responsabilidad social, el tinte político del gobierno en el poder, lo utiliza

---

380 El PND. Tiene como finalidad: establecer los objetivos nacionales, las estrategias y las prioridades que durante la presente Administración deberán regir la acción del gobierno, en consonancia con el artículo 25 CPEUM

381 Presidencia del Gobierno Mexicano, *Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2012*. Véase en <http://pnd.presidencia.gob.mx/> Recuperado el 7 de mayo de 2008.

como discurso a través del cual, inicia la delegación de obligaciones de seguridad como función del Estado en los ciudadanos.

Sin embargo, no existe una eficaz apertura de participación ciudadana en la seguridad pública, se restringe únicamente a la denuncia de los delitos para la prevención de los mismos.

Esta reorientación de la responsabilidad, se dirige en el sentido de que es la misma sociedad la generadora de problemas y conflictos sociales, luego entonces en el discurso de la Co-responsabilidad, normativamente se responsabiliza a los ciudadanos como causa de inseguridad, porque es en el seno del núcleo familiar donde nacen, crecen y se desarrollan los delincuentes.

Este discurso se rige bajo la doctrina del enemigo interno que nutre al poder político y jurídico de todo el aparato estatal; y lo centra como *prima ratio* en la criminalización social para contraatacar a la delincuencia.

No hay ninguna duda que la Co-responsabilidad ciudadana es una máscara que encubre el sentido del discurso oficial del gobierno mexicano, ante su incapacidad, para dotar de una eficaz y eficiente seguridad pública, que convierte a la ciudadanía en Co-responsable del problema de la criminalidad.

En términos generales, la teoría de la Co-responsabilidad en el Derecho Penal de Zaffaroni,<sup>382</sup> indica que en el tratamiento de la criminalidad y para la aplicación de las penas, debe tenerse en cuenta la Co-responsabilidad que tienen los gobiernos, ante la precaria situación en que mantienen a los pueblos, porque la pobreza es la verdadera causa de esa misma criminalidad; es decir, la verdadera alarma de inseguridad que se vive ante el incremento de los delitos, se debe a los altos índices de pobreza y marginación en la que viven millones de mexicanos.

De acuerdo con el informe 2005 del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), la estimación de la incidencia de la pobreza por ingresos

---

382 Véase Zaffaroni, Eugenio Raúl, et. al., *Derecho Penal, Parte General*, 2ª ed., Buenos Aires, EDIAR, 2002.

(porcentaje de la población en condición de pobreza) y del rezago social, evidencia de una población total de 103,263,388, que el 18.2% (18,793,936.616) padeció pobreza alimentaria, el 24.7% (25,506,056.837) pobreza de capacidades y el 47.0% (47,501,158.48) pobreza patrimonial.<sup>383</sup> Unido a la falta de credibilidad en las instituciones por la exacerbada corrupción gubernamental y los altos índices de impunidad, se ha agudizado por la prioridad del gobierno de afrontar la lucha contra el narcotráfico.

Por tanto, la Co-responsabilidad de la que habla al actual gobierno, como respuesta institucional a la inseguridad, sirve para ocultar su falta de responsabilidad y el abuso de sus servidores públicos que han llevado a la guerra civil y al genocidio en el país, bajo una concepción integral del vigilancia que utiliza como *prima ratio* a sus aparatos de poder: el policial, el ministerial y el de ejecución penal (por subordinación política, también usa la instancia jurisdiccional para legalizar sus acciones).

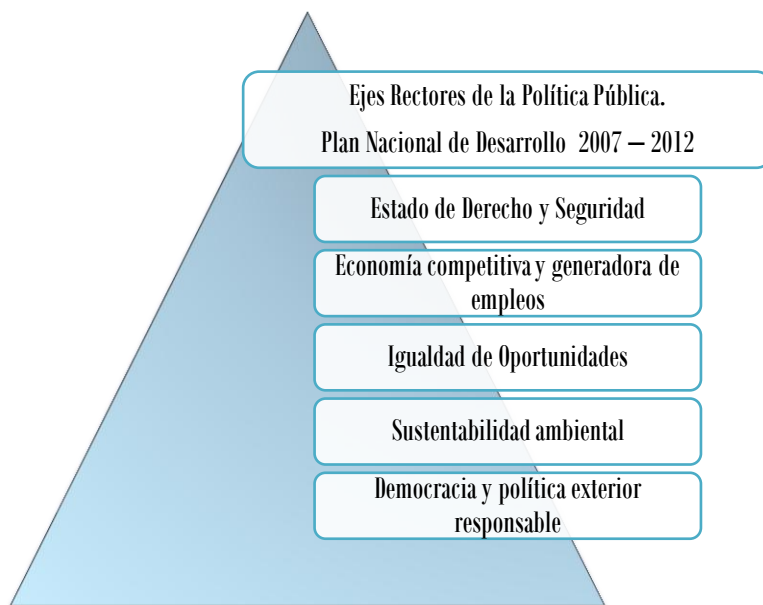
Esta función real de la seguridad pública, al destacar la incapacidad del gobierno para prevenir los delitos, traslada la responsabilidad a la sociedad, mediante la institucionalización de la auto-protección ciudadana, con el fin de que sean los propios gobernados quienes asuman la culpa por no prever los riesgos de la inseguridad; y por lo tanto, deben asumir como propios los peligros del entorno en el que viven cotidianamente.<sup>384</sup>

El PND 2007 – 2012, se compone de cinco ejes rectores, mismos que se esquematizan en atención a la priorización que le otorga el gobierno federal:

---

383 Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, *Mapas de Pobreza en México...*, *Ob cit.* Actualmente en el mundo, **50 mil personas mueren al día por la brecha de pobreza entre ricos y pobres.** La pobreza es una situación o forma de vida que surge como producto de la imposibilidad de acceso y/o carencia de los recursos para satisfacer las necesidades físicas y psíquicas básicas humanas que inciden en un deterioro del nivel y calidad de vida de las personas, tales como la alimentación, la vivienda, la educación, la asistencia sanitaria o el acceso al agua potable. Véase en <http://www.pateandopiedras.com/?p=3908>. **Recuperado el 9 de septiembre de 2010.**

384 González Vidaurri, Alicia, “La seguridad pública y la teoría de los sistemas en la sociedad del riesgo”..., *Ob cit.*, p. 14, paráfrasis.



Fuente: PND 2007 – 2012. Elaboración: Yolanda Martínez Martínez.

El verdadero objetivo se vería reflejado desde su primer acto de gobierno, el actual presidente de la república, se presenta en el Campo Militar Número Uno, vestido de verde olivo y declara abiertamente la guerra contra la delincuencia organizada. Es un acto significativo, en el que se vislumbra la imagen de mano dura y el empleo de las fuerzas militares para legitimarse, debido a las controversias suscitadas durante las elecciones que en comparación con los votos obtenidos por la oposición, fue mínima la diferencia.

La “seguridad nacional” se instala como el tema prioritario en la agenda de Felipe Calderón. La “amenaza” de la delincuencia organizada se convierte en la coartada para incrementar el presupuesto destinado a las labores de inteligencia, centralizar los mandos policíacos, militarizar el país y criminalizar los movimientos sociales. Especialistas coinciden en que la “mano dura” será la principal característica del nuevo gobierno.<sup>385</sup>

Esta política de Seguridad Nacional se concentra en el interés que persigue el primer Eje Rector:

---

385 Camacho, Zósimo, “La mano dura del Presidente”, en *Contralínea*, 8 de febrero del 2007, Véase en <http://www.voltairenet.org/article145148.html#article145148> Recuperado el 7 de septiembre de 2010.

ESTADO DE DERECHO Y SEGURIDAD		
CERTEZA JURÍDICA	<b>Objetivo 1</b> Garantizar la certeza jurídica y predictibilidad en la aplicación de la ley para toda la población.	<b>Estrategia 1.1</b> Reducir la discrecionalidad de las autoridades administrativas y judiciales en la aplicación de las normas.
	<b>Objetivo 2</b> Garantizar el acceso de todos los ciudadanos a un sistema de justicia eficaz.	<b>Estrategia 2.1</b> Hacer más eficiente y fortalecer la organización, funcionamiento, profesionalización, eficacia y transparencia de la defensoría de oficio, así como extender su cobertura.
		<b>Estrategia 2.2</b> Combatir la corrupción a lo largo de todo el proceso de impartición de justicia, para ofrecer condiciones equitativas en la resolución de disputas.
	<b>Objetivo 3</b> Garantizar la protección a los derechos de propiedad.	<b>Estrategia 3.1</b> Mejorar la regulación que protege los derechos de propiedad.
		<b>Estrategia 3.2</b> Proteger la propiedad intelectual.
	<b>Objetivo 4</b> Modernizar el sistema de justicia penal encaminado a lograr un marco normativo que garantice justicia pronta y eficaz.	<b>Estrategia 4.1</b> Hacer más eficientes los sistemas y procedimientos utilizados por los ministerios públicos, así como fortalecer la investigación ministerial y policial para elevar el nivel de eficacia en la integración de la averiguación previa.
		<b>Estrategia 4.2</b> Establecer más y mejores instrumentos para la impartición de justicia en los delitos asociados con la delincuencia organizada.
<b>Estrategia 4.3</b> Garantizar mejores condiciones para la presentación de denuncias a las víctimas de los delitos.		
<b>Estrategia 4.4</b> Promover la implementación gradual de juicios orales.		
<b>Estrategia 4.5</b> Impulsar reformas procesales para hacer más expedita la aplicación de la justicia.		
<b>Estrategia 4.6</b> Fomentar la reducción de litigios mediante la implementación de medios alternativos de resolución de conflictos.		
<b>Estrategia 4.7</b> Promover el Código Penal Único.		
PROCURACIÓN E IMPARTICIÓN DE JUSTICIA	<b>Objetivo 5</b> Combatir la impunidad para disminuir los niveles de incidencia delictiva.	<b>Estrategia 5.1</b> Fortalecer la coordinación y cooperación entre los tres órdenes de gobierno para combatir la delincuencia.
		<b>Estrategia 5.2</b> Asegurar la transparencia y rendición de cuentas de las autoridades encargadas del combate a la delincuencia
		<b>Estrategia 5.3</b> Enfocar el sistema de procuración de justicia en favor de la víctima, garantizando en todo momento la protección de su integridad, dignidad e identidad.
		<b>Estrategia 5.4</b> Combatir y sancionar con mayor severidad la violencia de género.
INFORMACIÓN E INTELIGENCIA	<b>Objetivo 6</b> Fortalecer el sistema penitenciario para garantizar que se haga respetar la ley y se apoye la readaptación social de manera eficaz.	<b>Estrategia 6.1</b> Modernizar el sistema penitenciario.
		<b>Estrategia 6.2</b> Combatir la corrupción al interior de los centros de readaptación social.
		<b>Estrategia 6.3</b> Reconstruir los mecanismos de caución y readaptación social.
INFORMACIÓN E INTELIGENCIA	<b>Objetivo 7</b> Establecer mecanismos y procesos para conocer características y patrones del fenómeno delictivo, y aseguren la	<b>Estrategia 7.1</b> Desarrollar e implementar sistemas de información y comunicaciones de alta tecnología para el combate a la delincuencia.
		<b>Estrategia 7.2</b> Generar, fortalecer y coordinar los sistemas de inteligencia en el Gobierno Federal.

	<b>disponibilidad de información confiable y oportuna.</b>		
<b>CRIMEN ORGANIZADO</b>	<b>Objetivo 8 Recuperar la fortaleza del Estado y la seguridad en la convivencia social mediante el combate frontal y eficaz al narcotráfico y otras expresiones del crimen organizado.</b>	<b>Estrategia 8.1</b> Aplicar la fuerza del Estado, en el marco de la ley, para recuperar los espacios que han sido secuestrados por las bandas de narcotraficantes y otras organizaciones delictivas.	
		<b>Estrategia 8.2</b> Implementar una política integral que coordine esfuerzos y recursos de los tres órdenes de gobierno para el combate al narcomenudeo.	
		<b>Estrategia 8.3</b> Alcanzar y consolidar estándares internacionales en materia de prevención y combate al lavado de dinero de procedencia ilícita	
		<b>Estrategia 8.4</b> Desarticulación de cadenas delictivas mediante la destrucción de los nodos de creación de valor.	
<b>CONFIANZA EN LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS</b>	<b>Objetivo 9 Generalizar la confianza de los habitantes en las instituciones públicas, particularmente en las de seguridad pública, procuración e impartición de justicia.</b>	<b>Estrategia 9.1</b> Impulsar la vigencia de leyes modernas, suficientes, claras y sencillas en todos los ámbitos de la actividad nacional.	
		<b>Estrategia 9.2</b> Transparentar los procesos de operación de los servicios públicos que reciben los ciudadanos.	
		<b>Estrategia 9.3</b> Fortalecer los mecanismos de comunicación con la ciudadanía y difundir de manera oportuna la información pública gubernamental.	
		<b>Estrategia 9.4</b> Promover la identidad institucional, el valor del servicio público y la ética profesional de los servidores públicos.	
		<b>Estrategia 9.5</b> Reforzar los procesos y mecanismos necesarios para que, sin excepción, los servidores públicos cumplan la ley.	
		<b>Estrategia 9.6</b> Coordinar y establecer mecanismos para la transparencia y la rendición de cuentas de los gobiernos estatales y municipales en el ejercicio de los recursos federales.	
		<b>Objetivo 10 Combatir a la corrupción de forma frontal.</b>	<b>Estrategia 10.1</b> Promover una cultura anti-corrupción.
			<b>Estrategia 10.2</b> Difundir las sanciones que se aplican a los servidores públicos que incurrir en comportamientos ilícitos, para activar los mecanismos de sanción social.
			<b>Estrategia 10.3</b> Reducir los trámites burocráticos con la finalidad de abatir la discrecionalidad.
			<b>Estrategia 10.4</b> Consolidar el esquema de trabajo de los órganos internos de control para disminuir los riesgos de corrupción y opacidad en el sector público.
		<b>Estrategia 10.5</b> Fortalecer los sistemas de prevención, supervisión y control de la corrupción.	
		<b>Estrategia 10.6</b> Crear y mejorar mecanismos que faciliten la denuncia pública de los funcionarios que incurran en prácticas ilícitas.	
<b>CULTURA DE LA LEGALIDAD</b>	<b>Objetivo 11 Fomentar el desarrollo de una cultura de la legalidad.</b>	<b>Estrategia 11.1</b> Reforzar el diseño e impartición de programas educativos para la población, orientados a reforzar la cultura cívica, el apego a la legalidad y el conocimiento del derecho.	
		<b>Estrategia 11.2</b> Promover una mayor profesionalización de los abogados.	
<b>DERECHOS HUMANOS</b>	<b>Objetivo 12 Asegurar el respeto irrestricto a los derechos humanos y pugnar por su promoción y defensa.</b>	<b>Estrategia 12.1</b> Actualizar el marco normativo para responder a las demandas y necesidades de una sociedad cada vez más preocupada por el respeto a los derechos fundamentales de los individuos.	
		<b>Estrategia 12.2</b> Establecer un programa en la Administración Pública Federal para fortalecer el respeto a los derechos humanos.	
		<b>Estrategia 12.3</b> Priorizar la atención de grupos vulnerables para prevenir la violación de sus derechos humanos.	

		<b>Estrategia 12.4</b> Promover campañas para difundir el alcance de los derechos humanos, de manera que todos los ciudadanos los conozcan y exijan su respeto.
<b>SEGURIDAD NACIONAL. DEFENSA DE LA SOBERANÍA Y DE LA INTEGRIDAD DEL TERRITORIO</b>	<b>Objetivo 13</b> <b>Garantizar la seguridad nacional y preservar la integridad física y el patrimonio de los mexicanos por encima de cualquier otro interés.</b>	<b>Estrategia 13.1</b> Fortalecer las capacidades de las Fuerzas Armadas mediante la actualización, el adiestramiento y la modernización de su equipamiento a fin de garantizar el resguardo efectivo del territorio y mares nacionales, las fronteras terrestres y marítimas, los recursos naturales, el espacio aéreo y las instalaciones estratégicas. <b>Estrategia 13.2</b> En el marco del Sistema Nacional de Protección Civil, fortalecer la concurrencia de las Fuerzas Armadas y de los gobiernos estatales y municipales en la preparación, ejecución y conducción de los planes de auxilio correspondientes
<b>SEGURIDAD FRONTERIZA</b>	<b>Objetivo 14</b> <b>Salvaguardar la seguridad en las fronteras, así como la integridad y el respeto a los derechos humanos tanto de los habitantes de estas zonas, como de los migrantes.</b>	<b>Estrategia 14.1</b> Integrar unidades mixtas de policía compuestas por la Policía Federal Preventiva y las policías fronterizas y estatales, para que, con el apoyo de las Fuerzas Armadas, garanticen la seguridad de los mexicanos y de todos los habitantes de la región fronteriza. <b>Estrategia 14.2</b> Crear canales para el intercambio de información y de estrategias en materia de seguridad fronteriza. <b>Estrategia 14.2</b> Crear canales para el intercambio de información y de estrategias en materia de seguridad fronteriza
<b>COOPERACIÓN INTERNACIONAL</b>	<b>Objetivo 15</b> <b>Fortalecer la cooperación internacional para contribuir a los esfuerzos nacionales en materia de seguridad y defensa de la soberanía.</b>	<b>Estrategia 15.1</b> Promover la cooperación internacional para hacer frente a la delincuencia organizada, con pleno respeto a la soberanía, la integridad territorial y la igualdad jurídica de los estados. <b>Estrategia 15.2</b> Promover esfuerzos de colaboración e intercambio de información para combatir al tráfico y consumo de drogas con los países que tienen una alta demanda de estupefacientes. <b>Estrategia 15.3</b> Establecer acuerdos de colaboración en materia de combate al tráfico de armas con los países de origen. <b>Estrategia 15.4</b> Promover y aplicar instrumentos jurídicos internacionales sobre la trata y el tráfico de personas. <b>Estrategia 15.5</b> Establecer programas en coordinación con otros países para atender el problema de las pandillas delictivas transnacionales. <b>Estrategia 15.6</b> Promover la armonización entre la legislación nacional y los tratados internacionales firmados por México, de manera que puedan ser aplicados eficazmente para el combate a la delincuencia organizada. <b>Estrategia 15.7</b> Fortalecer los mecanismos en materia de extradición, a fin de eliminar lagunas jurídicas y espacios de impunidad para quienes infrinjan la ley.
<b>SEGURIDAD PÚBLICA PREVENCIÓN DEL DELITO</b>	<b>Objetivo 16</b> <b>Fomentar un mayor nivel de desarrollo y mejores condiciones de vida que prevengan conductas delictivas en las comunidades y espacios urbanos, y que garanticen a toda la población el goce de sus derechos y libertades.</b>	<b>Estrategia 16.1</b> Fortalecer la cultura de legalidad y el combate al narcotráfico y al narcomenudeo a través del fortalecimiento del tejido social. <b>Estrategia 16.2</b> Establecer mecanismos de coordinación con la sociedad civil para rescatar los espacios públicos y garantizar que sean espacios para los ciudadanos. <b>Estrategia 16.3</b> Reforzar la seguridad y la cultura de prevención en las escuelas, con la participación de maestros, padres de familia y la comunidad, a fin de lograr escuelas seguras sin la amenaza de las drogas, priorizando las escuelas ubicadas en las zonas de mayor índice delictivo. <b>Estrategia 16.4</b> Fortalecer las capacidades de las dependencias responsables de la aplicación de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos.
<b>CUERPOS</b>	<b>Objetivo 17</b> <b>Desarrollar un cuerpo</b>	<b>Estrategia 17.1</b> Establecer un mando único policial que abra y mantenga un canal de información eficiente, y que facilite la coordinación y colaboración entre todas las



<b>POLICÍACOS</b>	<b>policial único a nivel federal, que se conduzca éticamente, que esté capacitado, que rinda cuentas y garantice los derechos humanos.</b>	corporaciones de policía del país.
		<b>Estrategia 17.2</b> Modernizar y homologar los sistemas de administración y supervisión del personal de los cuerpos policíacos.
		<b>Estrategia 17.3</b> Desarrollar sistemas efectivos de formación y entrenamiento del personal de la policía.
		<b>Estrategia 17.4</b> Promover la revalorización social del trabajo de los cuerpos de seguridad pública.
		<b>Estrategia 17.5</b> Dotar a los cuerpos policíacos con mejor equipo y con una plataforma tecnológica actualizada.

Fuente: PND 2007 – 2012. Elaboración: Yolanda Martínez Martínez.

Son doce los temas orientados a reformar el Sistema Penal y el Sistema Nacional de Seguridad Pública en su conjunto.

La pretensión de dotar de certeza jurídica para limitar las decisiones de las autoridades y promover la eficiencia de la labor de los servidores públicos. Se fijan las bases para un cambio de paradigma en la dinámica procesal acusatoria en la implementación de los juicios orales.

La nueva vertiente de la seguridad pública se caracteriza como un sistema gubernamental de ejecución autoritaria, por medio de un modelo único y homogéneo de policía, bajo un sólo mando con funciones encaminadas a la seguridad de Estado y al servicio del sistema de producción neoliberal que protege el orden internacional, priorizando el combate al crimen organizado.

El discurso de la seguridad se constriñe a un modelo especulativamente “garantista” de los derechos de los ciudadanos, encubierto de otorgar mayor certeza jurídica en la aplicación de la ley para proteger prioritariamente el derecho de propiedad sobre los demás derechos, a fin de crear confianza en las instituciones con la promesa de mejorar los niveles de eficacia, pronosticando reformas de manera paulatina que hasta la fecha se realizan en un entorno político electoral para la sucesión presidencial del 2012.

Frente a esa razón de seguridad nacional de defensa de la soberanía, la integridad del territorio, la seguridad fronteriza y el fortalecimiento de la cooperación internacional para el combate a la delincuencia organizada que proclama el gobierno, la seguridad pública, al

interior sigue siendo un reto pendiente en la agenda del Estado mexicano y la seguridad ciudadana una demanda urgente.

En materia de prevención del delito, el discurso se dirige a fomentar un mayor nivel de desarrollo y mejores condiciones de vida que prevengan conductas delictivas en las comunidades y espacios urbanos, y que garanticen a toda la población el goce de sus derechos y libertades, sugiere fortalecer la cultura de legalidad y el combate al narcotráfico y al narcomenudeo a través del fortalecimiento del tejido social, establecer mecanismos de coordinación con la sociedad civil para rescatar los espacios públicos y garantizar que sean espacios para los ciudadanos; y reforzar la seguridad y la cultura de prevención en las escuelas, con la participación de maestros, padres de familia y la comunidad, a fin de lograr escuelas seguras sin la amenaza de las drogas, priorizando las escuelas ubicadas en las zonas de mayor índice delictivo. La única participación ciudadana es como receptor de medidas que deben ser integrales.

Si bien es cierto, se fijan objetivos y estrategias que cumplen con los requerimientos formales, también lo es, que carecen de legitimidad, continua formando parte de un discurso reiterativo que pasa de gobierno a gobierno, sin importar ideología o color partidista, en la que sólo se refleja la estaticidad del propio sistema.

En lo dinámico, aún no se visualiza la intención de presentar un planteamiento social distributivo en áreas prioritarias como la educación y el trabajo, para reducir la pobreza y asegurar el libre ejercicio de los derechos de los ciudadanos.

El país enfrenta una crisis. Menos por problemas políticos que como consecuencia de corrupción e ineficiencia, con dirigentes políticos —sin excepción de partido— aparentemente ajenos a la oleada de violencia que se abate sobre una ciudadanía, que desde los estratos más humildes hasta los sectores más ricos ahora demanda seguridad y no está de humor para ser marginada o calificada de elitista por exigir sus derechos.<sup>386</sup>

---

386 Editorial, “Seguridad, clamor general”, en *El Universal*, Sección Opinión, 26 de agosto de 2008, Véase en <http://www.eluniversal.com.mx/editoriales/41332.html> Recuperado el 9 de octubre de 2009.

Al comprometerse el gobierno durante su campaña a mejorar las condiciones de trabajo, autodenominándose el presidente del empleo como forma para erradicar la pobreza, en oposición las cifras dicen todo lo contrario (falta de empleo u oportunidades, desnutrición, alta cobertura educativa a costa de baja calidad educativa, hambre, miseria, etc.).

No registra los mecanismos efectivos para fomentar un desarrollo humano sostenido a corto o mediano plazo, mucho menos su proyección al 2030 para que se consolide paulatinamente ese proceso, mediante el cual, una sociedad mejore las condiciones de vida de sus ciudadanos, incrementando las áreas de oportunidades para cubrir sus necesidades básicas y complementarias, en un entorno en el que se respeten los derechos humanos de todos ellos.

Cuando no son suficientes las opciones que tiene un ser humano en su propio medio, para ser o hacer lo que él desea ser o hacer, su calidad de vida se deteriora y repercute en el medio en que se desenvuelve.

Por lo tanto, el gobierno actúa irresponsablemente cuando las condiciones sociales y económicas no son sostenibles. Esta es la verdadera causa de los delitos, principalmente los patrimoniales como el robo que afecta directamente la vida cotidiana de los ciudadanos.

La atención prioritaria de la seguridad pública, contra la criminalidad organizada encubre la criminalización de la miseria en la que viven miles de mexicanos, sobre todo en zonas rurales al sureste, en los Estados de Chiapas, Guerrero y Oaxaca, donde han proliferado movimientos sociales de insurgencia y contra insurgencia paramilitar.

En las zonas urbanas, "...mientras las instituciones reaccionan contra los segmentos inferiores, reivindicándose la categoría de criminalidad convencional, se va consolidando la alianza entre miembros del sistema de justicia penal y los delincuentes en las nuevas

redes delincuenciales”,<sup>387</sup> creando un ambiente generalizado de alarma y terror desde el propio Estado.

Cuando la actividad gubernamental enmarcada en el “Estado moderno sólo puede definirse en última instancia a partir de un medio específico que, igual que en toda asociación política, le es propio a saber: el de la coacción física....El Estado es aquella comunidad humana que en el interior de un determinado territorio – el concepto del territorio es esencial en la definición – reclama para él (con éxito) el monopolio de la coacción física legítima”.<sup>388</sup>

A diferencia de lo anterior, una visión amplia de seguridad se enfoca directamente en el artículo 25 Constitucional que establece:

Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, **mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.**

La fortaleza de la seguridad en la democracia se apoya en el desarrollo sustentable, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza.

En el entendido de que el gobierno tiene el deber de garantizar la seguridad de la sociedad a través del pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales que la integran.

---

387 Tenorio Tagle, Fernando, “*Cultura, Sistema Penal y Criminalidad*”, en *Ciudades Seguras I*, México, FCE, 2002, p. 17.

388 Weber, Max, *Economía y sociedad*, México, FCE, 1987, pp. 1056 – 1057.

## **2. La naturaleza jurídica de la seguridad pública**

Al inicio de esta investigación, el sistema jurídico de la seguridad pública parecía estático con la reforma al artículo 21 Constitucional realizada en 1994 y la creación de su Ley reglamentaria en 1995.<sup>389</sup>

En lo dinámico incipientemente se incorporaba de manera paulatina la adecuación legislativa en los Estados y municipios, subsistían las tensiones operativas de coordinación e intercambio de información, la lucha por el poder del espacio policial se fue extendiendo con la inconformidad en la distribución de los recursos asignados para el funcionamiento eficiente de la seguridad pública y la capacitación de los operadores policiales.

Inicia la emergente evocación de la eficacia de la seguridad pública a favor de los derechos fundamentales como piedra angular de la seguridad ciudadana y se añade el polémico principio de objetividad.

Se incorpora la prevención del delito a nivel constitucional que queda a cargo del SNSP.

Las demandas de mayor eficiencia reclaman la profesionalización de los operadores jurídicos de la seguridad pública y en general de los servidores públicos del sistema penal. Acompañado de la exigencia ética del servicio y la promoción de la cultura de la legalidad por medio de la carrera policial.

En la actualidad se presencia una gran cantidad de reformas y cambios significativos en la Seguridad Pública de nuestro país que se mencionaran a lo largo de este apartado.

Motivo por el cual, se contrastan en cuadros y esquemas, la legislación derogada y la vigente de la seguridad pública en México.

---

389 Véase Supra. Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LGEBCSNP) publicada en el DOF, el 11 de diciembre de 2005.

## 2.1. La metamorfosis del Artículo 21 Constitucional

A partir de 1917, el artículo 21 constitucional se ha reformado en cinco ocasiones, tal y como se muestra en el siguiente cuadro:

05 de Febrero de 1917 Venustiano Carranza	03 de febrero de 1983 Miguel de la Madrid Hurtado	31 de Diciembre de 1994 Ernesto Zedillo Ponce de León	3 de julio de 1996 Ernesto Zedillo Ponce de León	20 de Junio de 2005 Vicente Fox Quezada
La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial.	La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial.	La seguridad pública es una <b>función</b> a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución señala.	La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial.	(Se adiciona párrafo quinto)
La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la policía judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquél.	La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la policía judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquél.	La actuación de las instituciones policiales se regirá por los <b>principios</b> de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.	La <b>investigación</b> y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual <b>se auxiliará con una policía</b> que estará bajo su autoridad y mando inmediato.	El Ejecutivo Federal podrá, con la aprobación del Senado en cada caso, reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional.
Compete a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía el cual únicamente consistirá en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiere impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de quince días.	Compete a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de <b>treinta y seis horas</b> .	La Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios se <b>coordinarán</b> , en los términos que la ley señale para establecer un <b>sistema nacional de seguridad pública</b> (Se adicionan tres párrafos)	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 o arresto hasta treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.	

Fuente: Cámara de Diputados (CD) y Diario Oficial de la Federación (DOF). Elaboración: Yolanda Martínez Martínez.

Desde el inicio se establecen las funciones encomendadas a la autoridad judicial (imposición de penas), al Ministerio Público y a la policía judicial (persecución de los delitos), así como a la autoridad administrativa (imposición de infracciones), con la facultad de aplicar sanciones de multa o arresto hasta de quince días, mismas que fueron modificadas con la segunda reforma sin que excedieran de treinta y seis horas.

En la segunda reforma se integra por primera vez, el concepto de seguridad pública como función de Estado en las respectivas competencias de la Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios para establecer las bases de coordinación de un SNSP, en la que la institución policial se regirá por cuatro principios, legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez. En la tercera reforma se agrega como cometido del ministerio público, la investigación de los delitos y se establece la conmutación de la multa por arresto que no excederá de treinta y seis horas. En la cuarta reforma, se incorpora el reconocimiento de la jurisdicción de la CPI.

La reforma del 2008, al artículo 21 Constitucional, advierte la función de investigación del Ministerio Público y las policías bajo su mando, la facultad del Ministerio Público para considerar criterios de oportunidad en el ejercicio de la acción penal ante los tribunales que ya no es exclusiva porque se le otorgará a los particulares, esa facultad, y con ello, el inicio a la venganza privada de los sectores privilegiados. A la autoridad judicial, le corresponde la imposición de penas, su modificación y duración para dar paso a la creación de los jueces de control de procesos y de ejecución de penas. A la autoridad administrativa le corresponde la sanción por infracciones a los reglamentos gubernativos de policía y se le confiere conmutar la multa por trabajo en favor de la comunidad.

La función de seguridad pública se encamina a la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas que se regirá por dos principios más el de objetividad y el respeto a los derechos humanos, esto último implica un logro.

En cuanto a la estructura del SNSP, se integra por el Ministerio Público y las policías en sus respectivas competencias para homologar un sistema nacional de carrera, una base de datos criminalísticos, la certificación policial, la participación ciudadana en la prevención del delito y la creación de fondos para otorgar recursos a los estados y los municipios para cumplir con esas acciones.

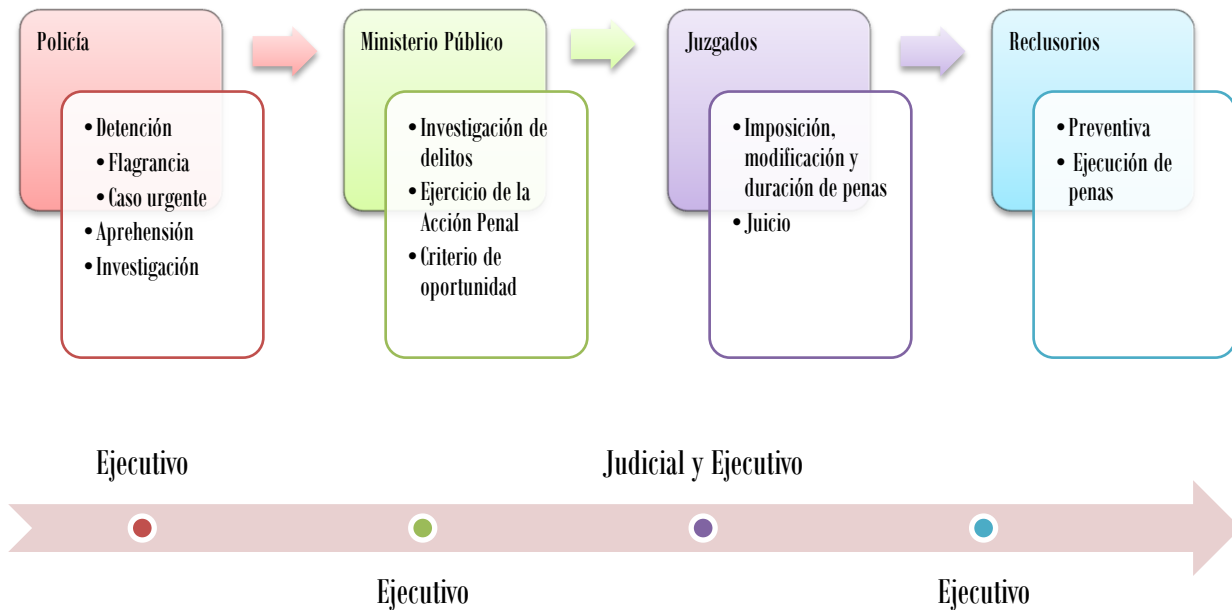
Tal como se describen en el siguiente cuadro para mayor precisión:

<b>18 de Junio de 2008</b> <b>Felipe Calderón Hinojosa</b>		
<b>Ministerio Público</b>	La <u>investigación</u> de los delitos corresponde al <b>Ministerio Público y a las policías</b> , las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función.	
	El <u>ejercicio de la acción penal</u> ante los tribunales corresponde al <b>Ministerio Público</b> .	
	El Ministerio Público podrá considerar <b>criterios de oportunidad</b> para el ejercicio de la acción penal, en los supuestos y condiciones que fije la ley.	
<b>Privatización Acción Penal</b>	La ley determinará los casos en que <b>los particulares podrán ejercer la acción penal ante la autoridad judicial</b> .	
<b>Autoridad Judicial</b>	La <u>imposición de las penas, su modificación y duración</u> son propias y exclusivas de la <b>autoridad judicial</b> .	
<b>Autoridad Administrativa</b>	Compete a la <b>autoridad administrativa</b> la aplicación de sanciones por las <u>infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía</u> , las que únicamente consistirán en multa, <b>arresto</b> hasta por treinta y seis horas o en <u>trabajo a favor de la comunidad</u> ; 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.	
	<b>Si el infractor de los reglamentos gubernativos y de policía fuese jornalero, obrero o trabajador</b> , no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día.	
	Tratándose de <b>trabajadores no asalariados</b> , la multa que se imponga por infracción de los reglamentos gubernativos y de policía, no excederá del equivalente a un día de su ingreso.	
<b>Corte Penal Internacional</b>	El Ejecutivo Federal podrá, con la <b>aprobación</b> del Senado en cada caso, <b>reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional</b> .	
<b>Seguridad Pública</b>	<b>La seguridad pública</b> es una <b>función</b> a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que <b>comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva</b> , así como <b>la sanción de las infracciones administrativas</b> , en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala.	
	La <b>actuación de las instituciones de seguridad pública</b> se regirá por los <b>principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos</b> en esta Constitución.	
	Las <b>instituciones de seguridad pública</b> serán de <b>carácter civil, disciplinado y profesional</b> .	
	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:	
	<b>Sistema Nacional de Carrera</b>	La regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública. La operación y desarrollo de estas acciones será competencia de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los municipios en el ámbito de sus respectivas atribuciones.
	<b>Datos Criminalísticos Certificación</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.
	<b>Prevención</b>	La formulación de políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de delitos.
	<b>Participación comunitaria</b>	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.
<b>Recursos Económicos</b>	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.	

Fuente: CD y DOF. Elaboración: Yolanda Martínez Martínez.



Esta última reforma viene acompañada de un cambio de paradigma en la dinámica del Sistema Penal con la implementación paulatina de los juicios orales, de tal manera que la interpretación contextual de éste artículo, ubica permanentemente a la seguridad pública en el mismo ámbito del sistema penal, vinculado a lo administrativo por la preeminencia del poder Ejecutivo, que se muestra esquemáticamente, de la siguiente manera:



Fuente de elaboración: Yolanda Martínez Martínez

De principio a fin, es clara la presencia del poder ejecutivo en la administración del Sistema Penal, lo que le otorga un plus de poder en la ejecución de cada etapa, desde el momento que una persona es detenida hasta el cumplimiento del castigo.

### 2.1.1. El contenido de las reformas al Sistema Penal y su repercusión en la Seguridad Pública

En este apartado, se inicia un análisis del decreto de reformas constitucionales del 8 de junio de 2008 que implicó la modificación a diez artículos constitucionales y once artículos transitorios.<sup>390</sup> Posteriormente se reflexiona sobre el telón de fondo de la

390 Se reformaron los artículos 16, 17, 18, 19, 20, 21 y 22; las fracciones XXI y XXIII del artículo 73; la fracción VII del artículo 115 y la fracción XIII del apartado B del artículo 123, Publicada en el DOF, el 08 de junio de 2008. Respecto del tiempo de entrada en vigor, se parte de la complejidad de la reforma porque se establecen

administración del sistema penal en forma integral; es decir, su impacto en materia de seguridad pública, justicia penal y delincuencia organizada.

Se trata de una de las reformas constitucionales más amplias que trasciende por su complejidad y alcance; en algunos rubros representa un giro de 180 grados para mejorar el sistema de justicia; en otros aspectos se observan serios retrocesos. El mayor desafío será su implementación para capacitar a los operadores jurídicos que intervienen debido a que se presencia una alta ineficiencia en su profesionalización.

#### **2.1.1.1. Artículo 16 constitucional**

En el artículo 16 CPEUM, establece entre otros puntos, las obligaciones de fundamentación y motivación de los actos de molestia que realizan las autoridades, así como las causas por las cuales se puede detener a una persona; el contenido modificado se circunscribe en los siguientes temas: requisitos para librar una orden de aprehensión, concepto de flagrancia, el arraigo, uso de comunicaciones privadas dentro de un proceso, figura de los jueces de control y el concepto de delincuencia organizada.

**A. Requisitos para la orden de aprehensión:** La reforma cambia el estándar para librar una orden de aprehensión. Anteriormente se exigía que dicha orden fuera librada solamente si el Juez podía advertir que existía un probable responsabilidad y que se había acreditada la existencia del cuerpo del delito. Estas exigencias a su vez fueron producto de una reforma anterior de 1999, en la que se eliminó la acreditación de “los elementos del tipo penal”, ya que dicho estándar se estimaba exageradamente elevado y dificultaba el libramiento de tales órdenes. Con la reforma se exige que se acrediten los “datos que establezcan que se ha cometido” un hecho delictivo y “que exista la

---

diversos términos: Las reformas orientadas a la restauración del sistema acusatorio y los juicios orales, salidas alternas reducción del estándar para procesar, entraran en vigencia, de acuerdo con las reformas legislativas y el proceso de desarrollo institucional y capacitación en las diversas entidades federativas, en no más de ocho años (segundo artículo transitorio de la reforma). En el ámbito de la seguridad pública entrará en vigor en seis meses y los ajustes a la legislación local en materia de seguridad pública se deberán emitir en el término de un año (séptimo artículo transitorio de la reforma). Las reformas en materia penitenciaria (cambio de readaptación por el de reinserción y el establecimiento del juez de control de sentencias) entraran en vigencia en tres años (quinto artículo transitorio de la reforma). Las disposiciones en materia de delincuencia organizada entran en vigor de inmediato, supeditadas solamente a la transformación en la legislación de la materia. Mientras tanto, seguirán en vigencia, la legislación federal y las locales en dicho régimen (sexto artículo transitorio de la reforma).

probabilidad de que el indiciado lo cometió o participó en su comisión”. Se disminuyen los requisitos para librar la orden; la cual se ubica en un nivel “internacionalmente aceptado”. La idea con lo anterior es remover “el cuello de botella” en que se ha convertido la averiguación previa, a fin de que el indiciado pueda tener a salvo todos sus derechos frente a la autoridad judicial.

**B. Concepto de flagrancia:** La reforma penal del 18 de junio de 2008, evoca la definición constitucional de la flagrancia. No obstante, el artículo 267 del Código de Procedimiento Penales para el Distrito Federal, extendió dicho concepto en aspectos que no le son propios, a través de la regulación de la llamada equiparación a la flagrancia, que permite detener sin orden judicial cuando hayan transcurrido no más de 72 horas de la comisión del delito. Esta ventana de oportunidad para los policías es usada con frecuencia al grado de que un porcentaje relevante se efectúan sin orden judicial, por haberse aprehendido en flagrancia o en flagrancia equiparada. La reforma constitucional señala con claridad en el párrafo quinto que cualquier persona puede detener al indiciado en el momento mismo que esté cometiendo un delito o inmediatamente después de haberlo cometido. No se permite por tanto, la figura de flagrancia equiparada. Este supuesto de detención autorizado por el texto constitucional se verifica única y exclusivamente cuando se sorprende a una persona en el momento mismo de la comisión del hecho o bien durante su persecución material inmediata posterior.

**C. Arraigo:** En materia de arraigo, será decretado únicamente por la autoridad judicial, a petición del Ministerio Público y cuando se trate de delitos considerados como delincuencia organizada. Tendrá una duración de 40 días, y podrán extenderse por otros 40; es decir, una persona puede permanecer arraigada durante casi tres meses antes de que se formalice en su contra una acusación o se le vincule a proceso. La reforma precisa que el arraigo solamente se podrá imponer cuando “sea necesario para el éxito de la investigación, la protección de personas o bienes jurídicos o cuando exista riesgo fundado de que el inculpado se sustraiga a la acción de la justicia”. Por lo tanto, la carga de la prueba, tendrá que ser superada por el órgano que

solicita el arraigo y adecuadamente valorada por el Juez que deba decidir sobre su autorización.

**D. Limitación de la privacidad de las comunicaciones:** La nueva redacción del párrafo décimo segundo del artículo en mención, señala que las comunicaciones privadas no deben ser intervenidas ni pueden tener valor en un juicio a menos que exista una orden judicial previa que autorice su registro. En efecto, la reforma constitucional abre la posibilidad de que las comunicaciones privadas puedan aportarse a juicio, siempre que esto se haga de forma voluntaria por una de las partes que intervienen en las mismas. El Juez de la causa está facultado para valorar el alcance de la aportación que haga una de las partes de la comunicación, de modo que la reforma establece, desde el texto de la Carta Magna, un principio de libre valoración de la prueba a favor de la autoridad judicial. Libertad, evidentemente ligada a los principios de la lógica y la argumentación jurídica. El mismo párrafo citado señala una limitación importante: ninguna conversación puede ser admitida en un juicio si viola un deber de confidencialidad establecido legalmente.

**E. Creación de la figura de los jueces de control:** El párrafo décimo cuarto del artículo en comento, crea la figura de los jueces de control y señala su ámbito esencial de competencia: resolver las solicitudes de medidas cautelares, providencias precautorias y técnicas de investigación de la autoridad; cuando requieran control judicial en el ejercicio de dichas facultades deberán velar por la garantía de los derechos de los indiciados y los de las víctimas u ofendidos. Las solicitudes de medidas cautelares serán atendidas por los jueces de control de forma inmediata y ser resuelta por cualquier medio. Para evitar la ausencia de formalidad en el ejercicio de esas atribuciones, el nuevo texto constitucional ordena que exista un registro fehaciente de todas las comunicaciones entre los jueces de control, el Ministerio Público y las demás autoridades competentes.

**F. Delincuencia Organizada:** El párrafo noveno del artículo en cita, define a la delincuencia organizada como “una organización de hecho de tres o más personas,

para cometer delitos en forma permanente o reiterada, en los términos de la ley de la materia”.

#### **2.1.1.2. Artículo 17 constitucional**

En el artículo 17 CPEUM, a partir de la reforma publicada el 18 de junio contiene tres novedades: La incorporación a nivel constitucional de los mecanismos alternativos de solución de controversias y sus modalidades generales en materia penal; el deber de explicar las sentencias que deriven de los procedimientos orales; y la regulación de la defensoría pública:

**A. Mecanismos alternativos:** Al respecto, señala que “las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias. En materia penal regularan la aplicación, aseguran la reparación del daño y establecerán los casos en los que se requerirá supervisión judicial.” Este nuevo texto constitucional, menciona los mecanismos alternativos al proceso judicial; es decir, se trata de evitar que los particulares tengan que recorrer la ruta a veces tortuosa y no muy barata de los procesos ante las autoridades judiciales. Si bien es cierto, los particulares tienen derecho a que se les administre justicia por parte de los tribunales de acuerdo a lo que señala el párrafo segundo del artículo en cita, como el derecho a la tutela judicial efectiva; también lo es, que el Estado puede y debe proveerles de soluciones que sean más eficaces para resolver sus problemas. Adicionalmente el nuevo párrafo tercero también tiene por objetivo descongestionar el servicio público de administración de justicia, que se encuentra al borde del colapso por sobre-saturación de trabajo de los órganos encargados de su administración.

**B. Deber de explicar las Sentencias:** A partir de la reforma, establece que “las sentencias que pongan fin a los procedimientos orales deberán ser explicadas en audiencia pública, previa citación de las partes.” La explicación, formalmente no sólo consiste que el Juez narre la conclusión a que ha llegado respecto de la inocencia o culpabilidad de un procesado, o sobre el número de años que le impondrá. Deberá

reconstruir en pocos minutos lo acontecido en el juicio, las pruebas que se desahogaron, el valor de las mismas y su alcance respecto del criterio judicial de fondo. Las partes tienen derecho a conocer el razonamiento del juez, quien a su vez, deberá hacer un esfuerzo por ser claro y pedagógico al cumplir con el deber que le impone el artículo 17, párrafo cuarto CPEUM.

- C. **Servicio Público de Defensoría:** La reforma constitucional introduce un nuevo párrafo en el artículo 17 que establece lo siguiente: “La Federación, los Estados y el Distrito Federal garantizaran la existencia de un servicio de Defensoría Pública de calidad para la población y aseguraran las condiciones para un servicio profesional de carrera para los defensores. Las percepciones de los defensores no podrán ser inferiores a las que correspondan a los Agentes del Ministerio Público.”

### 2.1.1.3. Artículo 18 constitucional

La reforma del 18 de junio de 2008 trajo consigo tres aportaciones respecto del contenido del artículo 18 CPEUM: La primera tiene que ver con el objetivo de la pena privativa de la libertad; la segunda se refiere a la cercanía con el domicilio en el caso de personas sentenciadas por delitos de delincuencia organizada; y la tercera tiene que ver con los lugares en que se deberán cumplir las penas por ese tipo de delitos.

- A. **Fines de la pena:** La reforma modificó el segundo párrafo del artículo en comento para indicar que el sistema penitenciario se organizará a partir de cinco bases (tres que ya existían y dos que se añaden ahora): el trabajo, la capacitación para el mismo y la educación; que ya se contemplaban en el texto constitucional antes de la reforma, agregándose ahora la salud y el deporte. Además la reforma abandona el concepto de readaptación social como finalidad de la pena privativa de libertad y lo sustituye por el de reinserción del sentenciado a la sociedad, a efecto de procurar que no vuelva a delinquir.
- B. **Cercanía con el domicilio:** Mediante una reforma constitucional publicada el 21 de agosto del 2001, se introdujo en el artículo 18 constitucional un nuevo párrafo que contempla un nuevo derecho fundamental a favor de las personas que se encuentran

extinguendo una pena privativa de libertad: el derecho del sentenciado a cumplir la pena en un establecimiento cercano a su domicilio. Con la reforma de junio de 2008 se añade la indicación de que este derecho no opera cuando se trate de personas sentenciadas por haber cometido delitos considerados como delincuencia organizada, ni tampoco en el caso de otros sentenciados “que requieran medidas especiales de seguridad”

**C. Centros de reclusión para delincuencia organizada e incomunicación:** En el último párrafo añadido al artículo en cita, establece que habrá establecimientos especiales para la prisión preventiva y para la ejecución de sanciones privativas de libertad, en las cuales estarán las personas acusadas o sentenciadas por delitos de delincuencia organizada. Además en estos centros se podrán restringir las comunicaciones de los procesados y sentenciados con terceros, salvo cuando se trate de la comunicación del interno con su defensor. También se podrán imponer medidas de vigilancia especial.

#### **2.1.1.4. Artículo 19 constitucional**

La reforma adiciona un nuevo párrafo segundo al artículo 19 CPEUM, relativo a la solicitud del Ministerio Público respecto de la prisión preventiva y de manera oficiosa se decretará cuando se trate de la delincuencia organizada y delitos violentos, cuyo texto es el siguiente: “El Ministerio Público solo podrá solicitar al Juez la prisión preventiva cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos, o de la comunidad, así como cuando el imputado este siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso. El juez ordenará la prisión preventiva oficiosamente, en los casos de delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, así como delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud”.

### **2.1.1.5. Artículo 20 constitucional**

El artículo 20 de la CPEUM, es el que sufrió la mayor cantidad de cambios. De hecho, a partir de la reforma, se trata de un artículo completamente nuevo pese a que mantiene una parte de su contenido anterior. Sin embargo de las características importantes que se implementan en el citado precepto, con respecto al correcto funcionamiento del sistema penal se pueden destacar las siguientes: La caracterización del proceso penal como un proceso acusatorio; los principios del juicio penal enunciados en el primer párrafo del citado artículo; la constitucionalización de la nulidad de la prueba ilícitamente obtenida y del principio de presunción de inocencia; y el derecho de las personas detenidas a que se les sean informados sus derechos.

#### **A. La caracterización del proceso penal como un proceso acusatorio**

Con la reforma de junio de 2008, se establece que “el proceso penal será acusatorio y oral”; connotación que sin duda denota todo un programa reformador de la justicia penal que se implementará en México.

Como corolario de lo anterior y a efecto de diferenciar debidamente los sistemas penales, cabe abundar que el primer elemento característico de un sistema penal inquisitivo es que las funciones de investigar, acusar y juzgar están concentradas en una misma autoridad; lo cual sin duda puede dar lugar a diversos problemas para la administración de justicia; ya que la autoridad al desempeñar distintos roles, podría no actuar de manera imparcial y objetiva.

En el sistema inquisitivo mixto de México, si bien hay una aparente separación de funciones entre el Ministerio Público, quien hace funciones de investigar y acusar; y el Juez, quien determina la culpabilidad o inocencia de un individuo; hay una creciente participación del Ministerio Público en funciones que deben ser materia exclusiva del Juez.

Una muestra de ello es el valor probatorio de las diligencias que realiza el Ministerio Público, en un fenómeno que se identifica en la literatura penal como “la prueba tasada”.



El legislador ha establecido que las pruebas presentadas por el Ministerio Público en el expediente, siempre que se ajusten a los parámetros que establece la ley, tendrán valor probatorio pleno; lo que significa que en principio valdrán más que una prueba en contrario presentada por el inculpado.

Ante la presencia de ambas pruebas, el Juez tendrá que valorarlas de manera distinta con lo cual el Ministerio Público está determinando la inocencia o culpabilidad del acusado, con base en la fuerza legal preestablecida de su prueba y no en los meritos de la misma. Así el Ministerio Público desempeña dos funciones procesales distintas, una como investigador y otra, indirectamente como juez. El desigual valor probatorio de lo que ofrecen las pruebas ante el juez rompe el principio de igualdad procesal y supone, de hecho, un grave riesgo para el principio de inocencia.

Otra manifestación de esta extensión de funciones se manifiesta a través del llamado “principio de inmediatez” avalado por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Dicho principio consiste en que las pruebas recabadas por el Ministerio Público con mayor proximidad a los hechos delictivos, tendrán mayor valor probatorio que las pruebas recabadas con posterioridad, aun cuando estas resulten en un sentido contrario a las primeras. Con este fundamento el Ministerio Público ha adquirido una función adicional e indirecta como juzgador; pues la declaración de un testigo o del acusado ante el Ministerio Público, al principio de la investigación, va a determinar en gran medida el sentido de la sentencia del Juez, aun cuando el proceso arroje más adelante elementos probatorios adicionales y contrarios.

La combinación de la “prueba tasada” y el “principio de inmediatez” puede ser una explicación poderosa de porque el Ministerio Público en México tiende a no presentar mayores pruebas después de la parte inicial del proceso. El Ministerio Público sabe que es muy posible que sus pruebas presentadas por escrito, que fueron recabadas y desahogadas durante la averiguación previa, constituye en sí un elemento valorativo para el Juez que será difícilmente superado por la defensa que oponga el acusado. Así el acusado en el

sistema inquisitivo mixto tampoco enfrenta, necesariamente, un juicio imparcial y objetivo.

Por otra parte, la principal característica de un sistema acusatorio es que las funciones de acusar y juzgar quedan claramente separadas entre sí y son cada una responsabilidad de instituciones distintas.

A grandes rasgos, se puede hablar de cuatro etapas en el proceso penal; en cada una de ellas las funciones de acusar y juzgar, son responsabilidad de autoridades distintas.

Primeramente, en los sistemas acusatorios es común que la investigación sea un esfuerzo coordinado entre el Ministerio Público (o Fiscal de la Nación) y la Policía Judicial (o de Investigación).

En una segunda etapa el Ministerio Público decidirá, a partir de la evidencia científica recabada, si haya materia para acusar a una persona determinada sobre la realización de un delito (en este momento se produce el ejercicio de la acción penal) y en su caso pedir medidas cautelares.

En tercer lugar, un Juez de Garantías (o Juez de Control de Garantías) vigila que durante la etapa de investigación se respeten los derechos fundamentales de las víctimas y acusados. En ese ánimo, ante el ejercicio de la acción penal, debe resolver la admisibilidad de la acusación o su rechazo y establecer en su caso las medidas cautelares procedentes.

Finalmente, el Juez de Tribunal Oral, que es un órgano distinto al de garantías, evaluará en igualdad de circunstancias las pruebas presentadas en audiencia pública por el Ministerio Público, la víctima y el acusado, y determina objetiva e imparcialmente su culpabilidad e inocencia.

Así, en un sistema acusatorio el Juez no participa en los procesos de investigación, ni el Ministerio Público juzga, directa o indirectamente, la culpabilidad o inocencia de un acusado. Cada institución tiene su esfera de responsabilidad dentro del sistema penal,

pero a diferencia de los sistemas inquisitivos, las funciones son exclusivas y no se superponen.

### **B. Diferencias entre un sistema inquisitivo y un sistema acusatorio.**

En términos generales, la diferencia se desglosa a partir de las funciones de los operadores jurídicos y sociales que intervienen y únicamente para efectos informativos, se limita este apartado a esquematizar su contenido de la forma siguiente:

Sistema Inquisitivo	Sistema Acusatorio
<p>Concentración de las funciones de investigar, acusar y juzgar en una misma autoridad.</p> <p>El Ministerio Público investiga, acusa e influye como autoridad para juzgar la culpabilidad o inocencia del acusado</p>	<p>Separación de las funciones de investigar, acusar y juzgar en autoridades distintas:</p> <p>Una autoridad investiga, Policía de Investigación.</p> <p>Una autoridad acusa: Ministerio Público.</p> <p>Una autoridad acepta o rechaza la procedencia del caso y dicta medidas cautelares para proteger los derechos de las víctimas y acusados: Juez de Garantías.</p> <p>Otra autoridad juzga la culpabilidad o inocencia del acusado, Juez de Juicio Oral (o un jurado) y establece la pena consecuente.</p>
<p>El acusado es objeto de investigación por lo que no participa de la misma, tiene derecho a un abogado cuando ya existe una acusación en su contra. Su declaración comúnmente no es un medio de defensa sino un medio de prueba. Su silencio e inactividad pueden constituir una presunción de culpabilidad.</p>	<p>El acusado es sujeto de derechos y debe ser escuchado durante todo el proceso. Su silencio no debe ser interpretado como un indicio en su contra. Tiene derecho a conocer de los actos de investigación y a ser tratado como inocente. Tiene derecho a un abogado y durante la audiencia a actuar como parte procesal en igualdad de oportunidades que su acusador.</p>
<p>La detención opera como regla general para todos los delitos. La prisión preventiva es una medida cautelar muy común.</p>	<p>La libertad es la regla general y la detención es la excepción. Se utilizan otras medidas cautelares que no privan, necesariamente, al acusado de su libertad.</p>
<p>La víctima regularmente no participa durante la investigación del caso, ni durante la celebración del proceso penal. El sistema penal centra su esfuerzo en castigar al culpable del delito pero no necesariamente en resarcir el daño que sufrió la víctima.</p>	<p>La víctima ocupa una parte central en el proceso penal. Participa en las investigaciones, se le informa del desarrollo de su caso, participa directamente en la audiencia ante el Juez y el sistema busca resarcir el daño que ha sufrido.</p>
<p>Escrito. Esfuerzo institucional para construir un expediente. Lo que no existe en el expediente, no existe para el proceso.</p>	<p>Oral. Sistema de Audiencias Públicas. Las pruebas que no se desahoguen durante la audiencia pública no existen para el proceso (salvo mínimas excepciones).</p>
<p>Secreto, poco transparente. El nivel de acceso al expediente, para víctimas, acusados y cualquier interesado varía en diversos sistemas y en diversas partes del proceso. Su apertura puede ser limitada para las partes, parcial durante las etapas procesales y/o general una vez que ha concluido el caso con sentencia del Juez.</p>	<p>Público y transparente. Todas las audiencias del proceso son públicas, salvo contadas excepciones. La víctima y el acusado tienen acceso a las pruebas del caso desde el inicio del proceso penal y a participar directamente en las audiencias con la presencia del Juez.</p>
<p>El Juez puede delegar a funcionarios menores en el Juzgado</p>	<p>Principio de inmediación. El Juez tiene que estar presente en la</p>

la celebración de diversas etapas procesales.	celebración de las audiencias del proceso.
Las audiencias de un mismo caso pueden llevarse a cabo en sesiones separadas entre sí.	Principio de Concentración. La audiencia pública de un mismo caso es continúa.
La víctima y el acusado no tienen la oportunidad de confrontar la veracidad de las pruebas en audiencia pública con la presencia del Juez.	Principio de Contradicción. La víctima y el acusado tienen la oportunidad de confrontar la veracidad de las pruebas en audiencia pública con la presencia del Juez.
El objeto del proceso es imponer una pena a quien sea declarado culpable. El Estado debe agotar todas las etapas del procedimiento penal para cada uno de los casos que es de su conocimiento.	Principio de Oportunidad. El objeto del procedimiento penal es solucionar de la mejor forma el conflicto generado por la violación de la ley. El Estado permite la suspensión del proceso para aceptar sistemas alternativos para la solución de controversias y procesos penales simplificados o abreviados.
Prueba tasada. Las pruebas que presenta el Estado tienen mayor valor probatorio que las pruebas que presenta el acusado.	Principio de Igualdad procesal. Todas las partes del proceso ofrecen sus pruebas en igualdad de condiciones en la audiencia Pública. El valor de la prueba no está predeterminado previo a la audiencia.
Sistema de desconfianza. Todo debe quedar por escrito en el expediente. Se destina un amplio esfuerzo institucional para cumplir las formalidades del proceso.	Debido Proceso Legal. Las formalidades legales tienen como objeto proteger o garantizar el debido proceso de ley y los principios que de ahí derivan como legalidad, inocencia, objetividad y defensa integral.
El Juez puede decidir en privado, con base en el expediente, posiblemente sin haber escuchado directamente a la víctima y al acusado, y frecuentemente a partir de un proyecto de sentencia preparado por un funcionario del juzgado.	El Juez decide en público, después de haber escuchado a todas las partes y con fundamento en las pruebas desahogadas durante la audiencia pública y oral.

Fuente: Carbonell, Miguel, *Los Juicios Orales en México*, 2ª ed., México, Porrúa, 2010, pp. 122-123. Elaboración: Yolanda Martínez Martínez

### C. Principios del proceso penal

El artículo en comento, ofrece las bases del sistema penal de corte acusatorio; se deja atrás el modelo inquisitivo-mixto que existía antes de la reforma. Estas bases se conforman por cinco principios: publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación.<sup>391</sup>

391 **A.** De los principios generales: **I.** El proceso penal tendrá por objeto el esclarecimiento de los hechos, proteger al inocente, procurar que el culpable no quede impune y que los daños causados por el delito se reparen; **II.** Toda audiencia se desarrollará en presencia del juez, sin que pueda delegar en ninguna persona el desahogo y la valoración de las pruebas, la cual deberá realizarse de manera libre y lógica; **III.** Para los efectos de la sentencia sólo se considerarán como prueba aquellas que hayan sido desahogadas en la audiencia de juicio. La ley establecerá las excepciones y los requisitos para admitir en juicio la prueba anticipada, que por su naturaleza requiera desahogo previo; **IV.** El juicio se celebrará ante un juez que no haya conocido del caso previamente. La presentación de los argumentos y los elementos probatorios se desarrollará de manera pública, contradictoria y oral; **V.** La carga de la prueba para demostrar la culpabilidad corresponde a la parte acusadora, conforme lo establezca el tipo penal. Las partes tendrán igualdad procesal para sostener la acusación o la defensa, respectivamente; **VI.** Ningún juzgador, podrá tratar asuntos que estén sujetos a proceso con cualquiera de las partes sin que esté presente la otra, respetando en todo momento el principio de contradicción, salvo las excepciones que establece esta Constitución; **VII.** Una vez iniciado el proceso penal, siempre y cuando no exista oposición del inculpado, se podrá decretar su terminación anticipada en los supuestos y bajo las modalidades que determine la ley. Si el imputado reconoce ante la autoridad judicial, voluntariamente y con

a) **Principio de publicidad:** De acuerdo con el principio de publicidad, todos los actos dentro del juicio son públicos. Esto implica como principio general, que cualquier persona interesada puede asistir a la sala del juzgado de que se trate y ver el desarrollo de las actuaciones procesales. La publicidad actúa en beneficio de la recta impartición de justicia e inhibe la corrupción, mantiene a las partes en un estado de mayor igualdad y convoca a una mejor rendición de cuentas. Además de estar mencionada entre los principios generales del proceso, la publicidad vuelve a aparecer en la fracción V del apartado B del artículo 20 constitucional; el apartado B se refiere a los derechos que tiene toda persona imputada. La fracción V señala que el imputado será juzgado en audiencia pública; ahora bien, la propia fracción señala algunos límites a la publicidad, los cuales podrán ser establecidos por una ley. Las razones para limitar la publicidad de las audiencias, según los señala la fracción V, son las de seguridad nacional, seguridad pública, protección de las víctimas, testigos y menores, cuando se ponga en riesgo la revelación de datos legalmente protegidos, o cuando el tribunal estime razones fundadas para justificarlo. Cabe precisar que la misma fracción en su parte final, abre la posibilidad de que sea el Juez quien determine que hay razones fundadas para limitar la publicidad.

b) **Principio de contradicción:** El principio de contradicción, significa, entre otras cuestiones, que todo lo que se aporte en el juicio puede ser objeto de refutación y que las partes tendrán a su disposición los mismos elementos para demostrar que les asiste la razón, sin que una parte tenga en sus manos la posibilidad de aportar pruebas “de mayor valor o de mayor peso” que la otra. La contradicción quiere decir, en esencia, que “la igualdad de las partes en el proceso y que la consideración que ambas merecen, en aras de la justicia, obliga a dar a cada una oportunidades iguales para esgrimir sus pretensiones, probar sus afirmaciones y exponer sus razones”. Dicho

---

conocimiento de las consecuencias, su participación en el delito y existen medios de convicción suficientes para corroborar la imputación, el juez citará a audiencia de sentencia. La ley establecerá los beneficios que se podrán otorgar al inculpaado cuando acepte su responsabilidad; **VIII.** El juez sólo condenará cuando exista convicción de la culpabilidad del procesado; **IX.** Cualquier prueba obtenida con violación de derechos fundamentales será nula, y **X.** Los principios previstos en este artículo, se observarán también en las audiencias preliminares al juicio.

principio general se encuentra tanto en la fracción V como en la fracción VI del apartado A del artículo 20 constitucional. En la primera de dichas fracciones dado que el texto de la Carta Magna señala expresamente, luego de establecer la carga de la prueba para quien endereza la acusación de acuerdo al respectivo tipo penal, que las partes tienen igualdad procesal para sostener la acusación o la defensa. La fracción VI señala que ningún juzgador, podrá tratar asuntos que estén sujetos a proceso con cualquiera de las partes sin que esté presente la otra, respetando en todo momento el principio de contradicción, salvo las excepciones que establece esta Constitución.

- c) **Principio de concentración:** El principio de concentración supone que la mayor parte de los actos procesales se van a realizar en una sola audiencia (idealmente) o en un número muy reducido de actuaciones procesales, lo que va a permitir que el proceso se abrevie lo más posible
- d) **Principio de continuidad:** El principio de continuidad indica que las actuaciones judiciales (y sobre todo la audiencia principal del proceso) no deben ser interrumpidas, sino que deben agotarse todos los temas a examinar una vez que han dado comienzo.
- e) **Principio de inmediación:** El principio de inmediación indica que el juez debe estar presente en la audiencia y dicha presencia debe ser, obviamente, física y no remota, y además debe ser continua. Si el Juez se ausenta o de plano no acude a la audiencia, todo lo actuado es nulo de pleno derecho. Este principio se encuentra reforzado por la fracción II del artículo 20 constitucional que señala: “Toda audiencia se desarrollará en presencia del Juez, sin que pueda delegar en ninguna persona el desahogo y la valoración de las pruebas, la cual deberá realizarse de manera lógica y libre”.<sup>392</sup>

#### **D. Nulidad de prueba ilícitamente obtenida.**

La fracción IX del apartado A del artículo 20 incorpora a nivel constitucional un principio que ya figuraba en varios códigos de procedimientos penales y que es muy conocido en el

---

392 Carbonell, Miguel, *Los Juicios Orales en México*, 2ª ed., México, Porrúa, 2010, pp. 122-123.

derecho comparado. En el caso de la fracción mencionada se establece que dicha ilicitud acontece cuando la prueba se obtiene violando derechos fundamentales y además se señala que la consecuencia será la nulidad de la misma, es decir su inexistencia para cualquier efecto jurídico dentro del proceso penal respectivo o en cualquier otro que se inicie con posterioridad.

### **E. Presunción de inocencia**

La fracción I del apartado B del artículo 20 constitucional señala que toda persona imputada tiene derecho “a que se presuma su inocencia mientras no se declare su responsabilidad mediante sentencia emitida por el juez de la causa”.

La presunción de inocencia significa, para decirlo de forma sintética, que toda persona debe tenerse por inocente hasta que exista una sentencia firme de autoridad competente en la que se le tenga como responsable de la comisión de un delito.

### **F. Lectura de derechos**

En El apartado B del artículo en cita, se prevén los derechos de toda persona imputada,<sup>393</sup> y en el apartado C, los derechos de la víctima o del ofendido.<sup>394</sup>

---

393 **I.** A que se presuma su inocencia mientras no se declare su responsabilidad mediante sentencia emitida por el juez de la causa; **II.** A declarar o a guardar silencio. Desde el momento de su detención se le harán saber los motivos de la misma y su derecho a guardar silencio, el cual no podrá ser utilizado en su perjuicio. Queda prohibida y será sancionada por la ley penal, toda incomunicación, intimidación o tortura. La confesión rendida sin la asistencia del defensor carecerá de todo valor probatorio; **III.** A que se le informe, tanto en el momento de su detención como en su comparecencia ante el Ministerio Público o el juez, los hechos que se le imputan y los derechos que le asisten. Tratándose de delincuencia organizada, la autoridad judicial podrá autorizar que se mantenga en reserva el nombre y datos del acusador. La ley establecerá beneficios a favor del inculpado, procesado o sentenciado que preste ayuda eficaz para la investigación y persecución de delitos en materia de delincuencia organizada; **IV.** Se le recibirán los testigos y demás pruebas pertinentes que ofrezca, concediéndosele el tiempo que la ley estime necesario al efecto y auxiliándosele para obtener la comparecencia de las personas cuyo testimonio solicite, en los términos que señale la ley; **V.** Será juzgado en audiencia pública por un juez o tribunal. La publicidad sólo podrá restringirse en los casos de excepción que determine la ley, por razones de seguridad nacional, seguridad pública, protección de las víctimas, testigos y menores, cuando se ponga en riesgo la revelación de datos legalmente protegidos, o cuando el tribunal estime que existen razones fundadas para justificarlo. En delincuencia organizada, las actuaciones realizadas en la fase de investigación podrán tener valor probatorio, cuando no puedan ser reproducidas en juicio o exista riesgo para testigos o víctimas. Lo anterior sin perjuicio del derecho del inculpado de objetarlas o impugnarlas y aportar pruebas en contra; **VI.** Le serán facilitados todos los datos que solicite para su defensa y que consten en el proceso. El imputado y su defensor tendrán acceso a los registros de la investigación cuando el primero se encuentre detenido y cuando pretenda recibirse declaración o entrevistarle. Asimismo, antes de su primera comparecencia ante juez podrán consultar dichos registros, con la oportunidad debida para preparar la defensa.

En el marco de las reformas constitucionales previstas en el artículo 21 CPEUM, materia del presente apartado, consiste en que: “El ejercicio de la acción penal ante los Tribunales corresponde al Ministerio Público. La ley determinará los casos en que los particulares los particulares podrán ejercer la acción penal ante la autoridad judicial”.

#### **2.1.1.6. Artículo 22 constitucional**

Por lo que se refiere al artículo 22 CPEUM, la reforma del 18 de junio de 2008, introduce dos cuestiones novedosas sobre las que vale la pena detenerse: el principio de proporcionalidad entre las penas, los delitos cometidos y los bienes jurídicos tutelados; y la extinción de dominio.

---

A partir de este momento no podrán mantenerse en reserva las actuaciones de la investigación, salvo los casos excepcionales expresamente señalados en la ley cuando ello sea imprescindible para salvaguardar el éxito de la investigación y siempre que sean oportunamente revelados para no afectar el derecho de defensa; **VII.** Será juzgado antes de cuatro meses si se tratare de delitos cuya pena máxima no exceda de dos años de prisión, y antes de un año si la pena excediere de ese tiempo, salvo que solicite mayor plazo para su defensa; **VIII.** Tendrá derecho a una defensa adecuada por abogado, al cual elegirá libremente incluso desde el momento de su detención. Si no quiere o no puede nombrar un abogado, después de haber sido requerido para hacerlo, el juez le designará un defensor público. También tendrá derecho a que su defensor comparezca en todos los actos del proceso y éste tendrá obligación de hacerlo cuantas veces se le requiera, y **IX.** En ningún caso podrá prolongarse la prisión o detención, por falta de pago de honorarios de defensores o por cualquiera otra prestación de dinero, por causa de responsabilidad civil o algún otro motivo análogo. La prisión preventiva no podrá exceder del tiempo que como máximo de pena fije la ley al delito que motivare el proceso y en ningún caso será superior a dos años, salvo que su prolongación se deba al ejercicio del derecho de defensa del imputado. Si cumplido este término no se ha pronunciado sentencia, el imputado será puesto en libertad de inmediato mientras se sigue el proceso, sin que ello obste para imponer otras medidas cautelares. En toda pena de prisión que imponga una sentencia, se computará el tiempo de la detención.

- 394 **I.** Recibir asesoría jurídica; ser informado de los derechos que en su favor establece la Constitución y, cuando lo solicite, ser informado del desarrollo del procedimiento penal; **II.** Coadyuvar con el Ministerio Público; a que se le reciban todos los datos o elementos de prueba con los que cuente, tanto en la investigación como en el proceso, a que se desahoguen las diligencias correspondientes, y a intervenir en el juicio e interponer los recursos en los términos que prevea la ley. Cuando el Ministerio Público considere que no es necesario el desahogo de la diligencia, deberá fundar y motivar su negativa; **III.** Recibir, desde la comisión del delito, atención médica y psicológica de urgencia; **IV.** Que se le repare el daño. En los casos en que sea procedente, el Ministerio Público estará obligado a solicitar la reparación del daño, sin menoscabo de que la víctima u ofendido lo pueda solicitar directamente, y el juzgador no podrá absolver al sentenciado de dicha reparación si ha emitido una sentencia condenatoria. La ley fijará procedimientos ágiles para ejecutar las sentencias en materia de reparación del daño; **V.** Al resguardo de su identidad y otros datos personales en los siguientes casos: cuando sean menores de edad; cuando se trate de delitos de violación, secuestro o delincuencia organizada; y cuando a juicio del juzgador sea necesario para su protección, salvaguardando en todo caso los derechos de la defensa. El Ministerio Público deberá garantizar la protección de víctimas, ofendidos, testigos y en general todas los sujetos que intervengan en el proceso. Los jueces deberán vigilar el buen cumplimiento de esta obligación; **VI.** Solicitar las medidas cautelares y providencias necesarias para la protección y restitución de sus derechos, y **VII.** Impugnar ante autoridad judicial las omisiones del Ministerio Público en la investigación de los delitos, así como las resoluciones de reserva, no ejercicio, desistimiento de la acción penal o suspensión del procedimiento cuando no esté satisfecha la reparación del daño.



a) **El principio de proporcionalidad:** El principio de proporcionalidad en materia penal ha sido parcialmente incorporado al texto constitucional, introdujo una última frase el párrafo primero del artículo en comento, en los siguientes términos: “Toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado”. De forma sumaria, el principio de proporcionalidad en general, indica que cualquier determinación de una autoridad que restrinja los derechos fundamentales es aceptable en caso de que no vulnere el contenido esencial del derecho que se trate y siempre que sea proporcional.

b) **Extinción de dominio:** Establece ciertas reglas para su aplicación: La fracción I del artículo en estudio, señala que el procedimiento conducente a la extinción de dominio será “jurisdiccional y autónomo de la materia penal”. Esto significa que, por una parte, la extinción de dominio podrá ser decretada solamente por un juez; como una “reserva judicial en la materia”, de manera que ninguna otra autoridad tiene facultades para ejercerla o decretarla. Por otro lado la Constitución establece que se tramita a través de un procedimiento judicial distinto del procedimiento penal. No se podrá decretar en consecuencia la extinción de dominio incidentalmente dentro del proceso penal; sino que tendrá que tramitarse uno enteramente nuevo.

La fracción II del artículo en comento, limita el universo de casos en los que se podrá decretar la extinción de dominio: delincuencia organizada, delitos contra la salud, secuestro, robo de vehículos y trata de personas. El inciso A) de la fracción II, establece que la extinción de dominio procederá “aún cuando no se haya dictado la sentencia que determine la responsabilidad penal, pero existan elementos suficientes para determinar que el hecho ilícito sucedió”.

#### **2.1.1.7. Artículos 73, 115 y 123 constitucionales**

La reforma al Artículo 73, fracciones XXI y XXIII de la CPEUM, Faculta al Congreso de la Unión, para establecer los delitos y faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse, así como legislar en materia de delincuencia organizada; y Para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el

Distrito Federal, los Estados y los Municipios, así como para establecer y organizar a las instituciones de seguridad pública en materia federal, de conformidad con lo establecido en el artículo 21 de esta Constitución, respectivamente.

El artículo 115 de la CPEUM, en su fracción VII, se encamina a la configuración del sistema de Mando Único Policial (MUP), prevé que la policía preventiva estará al mando del presidente municipal en los términos de la Ley de Seguridad Pública del Estado; y acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.

Por último, el artículo 123 de la CPEUM, en materia laboral sustenta el derecho que toda persona tiene, a un “trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo”, para lo cual, el “Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo”.

El apartado A regula las relaciones entre privados, obrero-patronales; en cambio el apartado B, regula las relaciones de trabajo entre el estado y los servidores públicos. La trascendencia de la reforma, impacta en la Fracción XIII, desglosa rubros importantes sobre el régimen de las relaciones laborales que se sujetarán en sus propias leyes: Los militares, los marinos, el personal del servicio exterior, los agentes del Ministerio Público, peritos y los miembros de las instituciones policiales, en sus tres niveles de gobierno y en sus respectivas competencias.

Contradictoriamente, vulnera los derechos sociales laborales de los servidores públicos al servicio de la seguridad pública del Estado, en el sentido de que “podrán ser separados de sus cargos si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento del acto señalen para permanecer en dichas instituciones, o removidos por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones.

Si la autoridad jurisdiccional resolviere que la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio fue injustificada, el Estado sólo estará obligado a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tenga derecho, sin que en

ningún caso proceda su reincorporación al servicio, cualquiera que sea el resultado del juicio o medio de defensa que se hubiere promovido.”

No obstante para limar la aspereza faculta a las autoridades del orden federal, estatal, del Distrito Federal y municipal, para propiciar el fortalecimiento del sistema de seguridad social del personal del Ministerio Público, de las corporaciones policiales y de los servicios periciales, de sus familias y dependientes, instrumentarán sistemas complementarios de seguridad social.

En cuanto a los miembros en el activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, el Estado proveerá las prestaciones a que se refiere el inciso f) de la fracción XI de este apartado, en términos similares y a través del organismo encargado de la seguridad social de los componentes de dichas instituciones.

#### **2.1.1.8. El impacto de las reformas en la seguridad pública**

Finalmente la reflexión en torno al telón de fondo de las instancias que integran la administración del sistema penal se realiza de manera integral; es decir, sobre el impacto de las reformas del 8 de junio de 2008 en materia de seguridad pública, justicia penal y delincuencia organizada.

*A. En la Seguridad Pública:* Se concibe a la seguridad pública como la columna vertebral y motor y razón de Estado de las reformas, acompañada por la implementación de acciones encaminadas a un Estado policial, en el que se otorgan facultades de investigación a la policía, con la finalidad de sentar las bases para un MUP. Introduce una descripción de la seguridad pública: “es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias”. Por primera vez, se sube a rango constitucional la prevención de los delitos asignada a las instancias del sistema penal que se caracterizan esencialmente por el uso legítimo de la violencia e intervienen

únicamente cuando se ha transgredido o vulnerado la norma jurídico penal; cuando se ha conestado que la prevención del delito corresponde a las áreas de las políticas públicas de carácter social, educativa y laboral. Aún cuando se agregan a los principios que rigen la actuación las instituciones de seguridad pública (principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez) los principios de objetividad y de respeto a los Derechos Humanos; se manifiesta una brecha de interpretación diferenciada entre garantías individuales y derechos humanos, paradójicamente las conjuga con sustento en la legalidad del derecho positivo sin tomar en consideración la verdadera propuesta garantista e integral sobre los derechos fundamentales, probablemente para evitar la competencia de una jurisdicción internacional, en tanto no se resuelva o se agoten los recursos internos. No obstante, es importante que en materia de responsabilidad como obligación del Estado Mexicano, para profesionalizar, delegar la responsabilidad jurídica como causa de despido a los operadores jurídicos con lo cual se restringe su estabilidad laboral. Dentro de la estructura del sistema penal, la policía es la primera instancia que participa en la función de seguridad pública para mantener el orden y la paz social, en caso de alteración interviene en la esfera de libertad del ciudadano e inicia el suplicio del ritual de la pena, el castigo. Motivo por el cual, otorgarle facultades de investigación, cuando apenas se implementa su capacitación y profesionalización, y prevalece la cultura de la sospecha, pone en riesgo la seguridad jurídica de los ciudadanos, sobretodo porque persiste hasta hoy en día la división de la policía administrativa y la policía judicial o ministerial.

**B. *En la Justicia Penal:*** En cuanto al cambio de paradigma sobre el Sistema de Juicios Orales, consiste en el “conjunto de instituciones que pretenden lograr una mejora cualitativa y cuantitativa del sistema penal. En lo cualitativo se construye un sistema acusatorio (equilibrio entre atribuciones del Ministerio Público y el juez, dando la mayor relevancia al proceso penal y no a la averiguación previa como en la actualidad) y adversarial (equidad entre el Ministerio Público y la defensa del

imputado), con oralidad, publicidad y equilibrio entre atribuciones oficiales y garantías ciudadanas”.<sup>395</sup>

Guillermo Zepeda<sup>396</sup> menciona algunos puntos relevantes:

- El eje del sistema penal pasa a ser el juez, que rige el proceso y controla la actividad de la policía y el Ministerio Público.
- Todas las audiencias serán orales y grabadas, terminando con el anacrónico, ineficiente, brumoso y poco transparente sistema de expedientes escritos.
- Se establece un proceso con un juez imparcial con igualdad entre las partes (Ministerio Público que acusa y el abogado defensor que asesora al acusado).
- La audiencia pública da transparencia al proceso y le dejará claro a la sociedad los hechos y la forma en que están siendo juzgados.
- Sistema de salidas alternas considerada como la contraparte del juicio oral.

La reforma modifica la situación de todos los participantes en el proceso penal, en dimensiones, expectativas y alcances que impactan a todos los actores del sistema: Si el juez es el actor clave, al restaurarse su condición de rector del proceso y siendo éste el momento procedimental fundamental, que antes compartía con los alcances legales de la averiguación previa; entonces el Ministerio Público recibe el desafío de reinventarse como un servidor público que desarrolle una investigación con procedimientos modernos, que permitan perseguir el delito de manera efectiva y con respeto a los Derechos Humanos; las actuaciones que el Ministerio Público realizaba por sí y sin ningún contrapeso durante la averiguación previa, pierden la trascendencia legal que anteriormente tenían (como el valor probatorio); el Ministerio Público ahora comparte las atribuciones de investigación con la policía; y pierde el monopolio de la acción penal, pues en esta área las víctimas reciben más atribuciones.

---

395 Zepeda Lecuona, Guillermo, “*La reforma constitucional en materia penal de junio de 2008. Claroscuros de una oportunidad histórica para transformar el sistema penal mexicano*”, en ICESI, México, 2008. Véase en [http://www.icesi.org.mx/publicaciones/articulos/2008/La\\_Reforma.asp](http://www.icesi.org.mx/publicaciones/articulos/2008/La_Reforma.asp). Recuperado el 21 de agosto de 2010.

396 *Ídem*. Paráfrasis.

A cambio gana la posibilidad de desestimar la investigación de delitos menores en los que no haya suficiente evidencia (principio de oportunidad) y gana un rol estratégico en la utilización de salidas alternas, que, como se ha dicho, serían la vía más frecuente por la cual se concluirían los asuntos.

- Se otorgan más derechos a las víctimas, la posibilidad de que en ciertos casos, especificados por la ley puedan ejercer la acción penal ante la autoridad judicial.
- Un sistema como el que se plantea demanda mayor profesionalismo y pericia de los abogados que intervienen en el sistema penal, por lo que se exige que los defensores sean abogados (en la actualidad cualquier persona puede llevar una defensa). Se señala que deberá desarrollarse un adecuado sistema de defensores públicos de buena calidad, para evitar que las personas pobres enfrenten el proceso con desventajas.
- Por lo que se refiere a la policía se le reconoce participación en la investigación de los delitos, cuya operación tendrá como características fundamentales ser civil, disciplinado, profesional y coordinado. Por lo que se refiere a las policías municipales se vincula su actuación a directrices establecidas por la legislatura estatal y se introduce la posibilidad de que esta policía municipal reciba órdenes del gobernador de la entidad federativa

El análisis del sistema penal a la luz de las reformas, circunscrito entre la potestad estatal de prohibir, procesar y castigar; el debido proceso; y los Derechos Fundamentales de las personas, no conlleva la existencia de un sistema que establece pesos y contrapesos; cuando desde su origen domina el poder ejecutivo.<sup>397</sup>

Al Ministerio Público ya no se le exige que acredite o pruebe ante el juez los indicios que tiene contra cierta persona señalada para que se le pueda capturar o iniciar un proceso en su contra. Ahora sólo se le pide que existan datos que “establezcan que se ha cometido un

---

397 *Ídem*. Aún cuando el sistema acusatorio comulga con trasladar las decisiones fundamentales al proceso, las actuaciones de investigación, conforman una serie de indicios que brindarán las líneas de argumentación que tendrán que traducirse en hipótesis a probar durante las audiencias del proceso; y la investigación del Ministerio Público y la policía ya no serán actuaciones transcritas, certificadas con firmas de los funcionarios y en hojas foliadas y cocidas; sólo se compactan en los datos que vaya arrojando la investigación; porque los testimonios y declaraciones consideradas como prueba serán las que se desahoguen ante el juez.

hecho que la ley señale como delito y que exista la probabilidad de que el indiciado lo cometió o participó en su comisión;” es decir, el estándar para sujetar a un proceso penal a una persona se reduce considerablemente.<sup>398</sup>

Conforme al nuevo modelo del sistema penal acusatorio, el estándar de procesamiento se reduce, pero el régimen de prisión preventiva prevalece y mantiene los rasgos del sistema anterior. Aún cuando la prisión preventiva debe considerarse como la última medida de intervención, persiste para los delitos graves, hecho suficiente para que el proceso se inicie y el procesado permanezca en prisión hasta la sentencia, *en los casos de delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos*. Además, se establece que la ley también podrá considerar prisión preventiva para delitos *en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud*.

Establecer este catálogo constitucional de delitos excepcionales, contraviene las directrices del Derecho Internacional de los Derechos Humanos a las que México, en ejercicio de su soberanía, ha aceptado ceñirse. En este caso, se violenta significativamente la lógica de un sistema acusatorio y protector de los derechos humanos.

Un sistema que baja el estándar para procesar, manteniendo criterios severos de aplicación de la prisión preventiva puede afectar al sistema penal naciente en dos frentes principales. Por una parte, cabe la posibilidad de que se mantenga la práctica actual de aplicación excesiva de prisión preventiva.

---

398 *Ídem*. En el texto anterior se establecía que para capturar o sujetar a proceso penal a una persona deberían existir *datos que acrediten el cuerpo del delito y que hagan probable la responsabilidad del indiciado*. De acuerdo con los artículos transitorios del decreto de reforma la reducción entrará en vigor a más tardar en ocho años. La reducción de los requisitos para sujetar a las personas a la molestia que implica un proceso penal obedece a un nuevo modelo y a unas nuevas instituciones que por el principio de legalidad y profesionalismo de los funcionarios, hagan poco probable que una autoridad de investigación como el Ministerio Público solicite capturar o procesar a una persona partiendo de meras sospechas o señalamientos sin fundamento. El modelo asume indiscutiblemente que someter a un proceso penal a una persona es una molestia mayor, se confía en que habrá un sistema profesional de investigación y acusación y un poder judicial imparcial y defensor del debido proceso, que reduzcan a su menor expresión la probabilidad de cometer un error judicial: someter a proceso a una persona inocente.

Otro sesgo que podría derivarse de este régimen de prisión preventiva que no se atrevió a desmontar la reforma, es que, con tal de huir de la sanción anticipada de prisión preventiva, los acusados de un número muy importante de delitos (por ejemplo de robo con arma, según el alcance que le dé el legislador) preferirían irse a una salida alterna (que en algunos casos implica reconocer la participación en el ilícito y la reparación del daño, quedando con antecedentes penales), frente a la opción de quedar en prisión mientras defiende su inocencia. Sería una paradoja mayúscula y una injusticia palpable que minaría la legitimidad del nuevo sistema.<sup>399</sup>

**C. En la Delincuencia Organizada:** A la luz de las nuevas reformas constitucionales, se faculta al Congreso de la Unión para legislar en materia de delitos y faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse en materia de delincuencia organizada;<sup>400</sup> misma que constitucionalmente se conforma “*de hecho de tres o más personas, para cometer delitos en forma permanente o reiterada, en los términos de la ley de la materia*”;<sup>401</sup> por lo tanto, se le destina un tratamiento autónomo, independientemente del delito por el que se le acusa y formalmente se sujetan a la aplicación excepcional de los siguientes supuestos jurídicos:

- a) **Arraigo:** La autoridad judicial, a petición del Ministerio Público, podrá decretar el arraigo de una persona, sin que pueda exceder de 40 días, siempre y cuando sea necesario para el éxito de la investigación; o la protección de personas o bienes jurídicos; cuando exista riesgo fundado de que el inculpado se sustraiga a la acción de la justicia; plazo que podrá prorrogarse pero no excederá de los 80 días.
- b) **Retención ante Ministerio Público:** Para la integración de una averiguación previa por delincuencia organizada tendrá un plazo de 96 horas.<sup>402</sup>
- c) **Compurgación de penas:** Los sentenciados por delincuencia organizada, no compurgarán sus penas en los centros penitenciarios más cercanos a su domicilio.<sup>403</sup>

---

399 *Ídem.*

400 *Véase* Artículo 73, fracción XXI CPEUM

401 *Véase* Artículo 16, párrafo 9 CPEUM. Reforma publicada en el DOF, el 8 de junio de 2008.

402 *Ídem.*

403 *Véase* Artículo 18, párrafo 8 CPEUM. Reforma publicada en el DOF, el 8 de junio de 2008.



- d) **Centros especiales bajo vigilancia total:** Para la reclusión preventiva y la ejecución de sentencias, en materia de delincuencia organizada, se destinan centros especiales, además de imponer medidas de vigilancia especial a quienes se encuentren internos en estos establecimientos.<sup>404</sup>
- e) **Restricción de comunicaciones:** Las autoridades competentes podrán restringir las comunicaciones de los inculpados y sentenciados por delincuencia organizada con terceros, salvo el acceso a su defensor.<sup>405</sup>
- f) **Prisión Preventiva:** El juez, la ordenará de oficio.<sup>406</sup>
- g) **Prescripción:** Se suspenderá el proceso junto con los plazos para la prescripción de la acción penal cuando con posterioridad a la emisión del auto de vinculación a proceso evade la acción de la justicia o es puesto a disposición de otro juez que lo reclame en el extranjero.<sup>407</sup>
- h) **Reserva de nombre y datos:** La autoridad judicial podrá autorizar que se mantenga en reserva el nombre y datos del acusador; por lo tanto, el imputado por delincuencia organizada no tiene derecho a que se le informe, tanto en el momento de su detención como en su comparecencia ante el Ministerio Público o el juez, los hechos que se le imputan y los derechos que le asisten.<sup>408</sup>
- i) **Beneficios en caso de cooperar con la autoridad:** La ley establecerá beneficios a favor del inculcado, procesado o sentenciado que preste ayuda eficaz para la investigación y persecución de delitos en materia de delincuencia organizada.<sup>409</sup>
- j) **Actuaciones con valor probatorio en la fase de investigación:** Aún cuando no puedan ser reproducidas en juicio o exista riesgo para los testigos o las víctimas; sin perjuicio del derecho del inculcado de objetarlas o impugnarlas y aportar pruebas en contra.<sup>410</sup>

---

404 *Ibidem*, párrafo 9.

405 *Ídem*.

406 *Ibidem*, párrafo 2.

407 *Ibidem*, párrafo 6.

408 Véase Artículo 20 apartado B, fracción III, párrafo 1º CPEUM. Reforma publicada en el DOF, 8/ junio/ 2008

409 *Ibidem*, párrafo 2.

410 *Ibidem*, fracción V, párrafo 2º

- k) *Prevalece el interés superior de la víctima:* Para resguardar su identidad y otros datos personales.<sup>411</sup>
- l) *La aplicación de extinción de dominio aún cuando no exista responsabilidad penal, basta con la existencia de elementos suficientes para determinar que el hecho ilícito sucedió:* Respecto de los bienes que sean instrumento, objeto o producto del delito; aquellos que no sean instrumento, objeto o producto del delito, pero que hayan sido utilizados o destinados para ocultar o mezclar bienes producto del delito; aquellos que estén siendo utilizados para la comisión de delitos por un tercero, si su dueño tuvo conocimiento de ello y no lo notificó a la autoridad o hizo algo para impedirlo; aquellos que estén intitulados a nombre de terceros pero existan suficientes elementos para determinar que son producto de delitos patrimoniales o de delincuencia organizada, y el acusado por estos delitos se comporte como dueño.<sup>412</sup>

## **2.2. La función, los fines y principios declarados de la seguridad pública**

De acuerdo el artículo 21 constitucional, “La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas”.

Con esta nueva disposición, incursiona a nivel constitucional la función de prevención de los delitos que anteriormente sólo contemplaba la ley reglamentaria, específicamente el artículo 3 de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LGEBCSNP), que se contrasta con el artículo 2 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LGSNSP) en el cuadro siguiente:

---

411 *Ibidem*, Apartado C, fracción V

412 Véase Artículo 22, fracción II, CPEUM. Reforma publicada en el DOF, el 8 de junio de 2008. Procede en los casos de delincuencia organizada, delitos contra la salud, secuestro, robo de vehículos y trata de personas

## FINES Y FUNCIONES DE LA SEGURIDAD PÚBLICA EN MÉXICO

LGEBSNSP 11 de Diciembre de 1995	LGSNSP 02 de Enero de 2009
<p><b>ART. 3:</b> Conforme al artículo 21 Constitucional y para los efectos de esta ley, <b>la seguridad pública es la función a cargo del Estado que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar libertades, el orden y la paz públicos.</b></p> <p>Las autoridades competentes alcanzarán los fines de la seguridad pública mediante la <b>prevención, persecución y sanción de las infracciones y delitos, así como la reinserción social del delincuente y del menor infractor</b></p> <p>El Estado combatirá las causas que generan la comisión de delitos y conductas antisociales y desarrollará políticas, programas y acciones para fomentar en la sociedad valores culturales y cívicos, que induzcan el respeto a la legalidad.</p> <p><b>La función se realizará en los diversos ámbitos de competencia, por conducto de las autoridades de policía preventiva, del Ministerio Público, de los tribunales, de las responsables de la prisión preventiva, ejecución de penas y tratamiento de menores infractores, de las encargadas de protección de las instalaciones y servicios estratégicos de país; así como por las demás autoridades que en razón de sus atribuciones, deban contribuir directa o indirectamente al objeto de esta ley.</b></p>	<p><b>ART. 2:</b> <b>La seguridad pública es una función</b> a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que tiene como <b>fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos y comprende la prevención especial y general de los delitos, la investigación para hacerla efectiva, la sanción de las infracciones administrativas, así como la investigación y la persecución de los delitos y la reinserción social del individuo</b>, en términos de esta Ley, en las respectivas competencias establecidas en la CPEUM.</p> <p>El Estado desarrollará <b>políticas en materia de prevención social del delito con carácter integral</b>, sobre las causas que generan la comisión de delitos y conductas antisociales, así como programas y acciones para <b>fomentar en la sociedad valores culturales y cívicos, que induzcan el respeto a la legalidad y a la protección de las víctimas.</b></p>

Fuente: CD y DOF. Elaboración: Yolanda Martínez Martínez.

Aún cuando ambas leyes mantienen los mismos fines, salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos, existen diferencias significativas:

LGEBCNSP	LGSNSP
<b>SEGURIDAD PÚBLICA:</b> (ART. 3) Es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios	<b>SEGURIDAD PÚBLICA:</b> (ART. 2) Es una <b>función</b> a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios
<b>FINES:</b> (ART. 3) Salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos	<b>FINES:</b> (ART. 2) Salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos
<b>MEDIOS:</b> (ART. 3) La prevención, persecución y sanción de las infracciones y delitos, así como la reinserción social del delincuente y del menor infractor	<b>MEDIOS:</b> (ART. 2) <b>La prevención especial y general</b> de los delitos, <b>la investigación</b> para hacerla efectiva, la <b>sanción de las infracciones administrativas</b> , así como la <b>investigación y la persecución de los delitos y la reinserción social del individuo.</b>

Fuente: CD y DOF. Elaboración: Yolanda Martínez Martínez.

Antes de las reformas constitucionales, la prevención del delito, se sustentaba en legislaciones secundarias y en políticas públicas, ahora, elevada a rango constitucional, es un fin del Estado, consistente en la prevención social del delito con carácter integral, sobre las causas que generan la comisión de delitos y conductas antisociales, así como la implementación de programas y acciones para fomentar en la sociedad valores culturales y cívicos, que induzcan el respeto a la legalidad y a la protección de las víctimas.

LGEBCNSP	LGSNSP
<b>POLÍTICA CRIMINAL:</b> (ART. 3) Combatir las causas que generan la comisión de delitos y conductas antisociales	<b>POLÍTICA CRIMINAL:</b> (ART. 2) <b>Prevención social del delito con carácter integral</b> , sobre las causas que generan la comisión de delitos y conductas antisociales
<b>POLÍTICA PÚBLICA:</b> (ART. 3) Desarrollar políticas, programas y acciones para fomentar en la sociedad valores culturales y cívicos, que induzcan el respeto a la legalidad	<b>POLÍTICA PÚBLICA:</b> (ART. 2) Programas y acciones para fomentar en la sociedad valores culturales y cívicos, que induzcan el respeto a la legalidad y a la <b>protección de las víctimas</b> .

Fuente: CD y DOF. Elaboración: Yolanda Martínez Martínez.

La Ley actual, va más allá, elimina la participación de los tribunales correspondiente al poder judicial y unifica el poder ejecutivo al considerar a todas las policías (administrativa y judicial), integra al Ministerio Público (coadyuvantes peritos) dentro del Sistema Nacional de Seguridad Pública, y a los guardias o custodios de seguridad de los centros penitenciarios.

LGEBCNSP	LGSNSP
<b>AUTORIDADES:</b> (ART. 3) Policía preventiva, del Ministerio Público, de los tribunales, de las responsables de la prisión preventiva, ejecución de penas y tratamiento de menores infractores, de las encargadas de protección de las instalaciones y servicios estratégicos de país; así como por las demás autoridades que en razón de sus atribuciones, deban contribuir directa o indirectamente al objeto de esta ley	<b>AUTORIDADES:</b> (ART. 3) <b>Instituciones Policiales</b> , del Ministerio Público, de las <b>instancias encargadas de aplicar las infracciones administrativas</b> , de los <b>responsables de la prisión preventiva y ejecución de penas</b> , de las autoridades competentes en materia de <b>justicia para adolescentes</b> , así como por las demás autoridades que en razón de sus atribuciones deban contribuir directa o indirectamente al objeto de esta Ley

Fuente: CD y DOF. Elaboración: Yolanda Martínez Martínez.

La LGSNSP sigue estableciendo la Seguridad Pública como una razón de Estado, y no la Seguridad Ciudadana que se sustenta en razones jurídicas y políticas integrales para evitar el delito, en aras de la satisfacción de necesidades sociales. Lo que se pretende justificar, es la seguridad de los funcionarios públicos al servicio del Estado, debido a que “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”.

Esto se aprecia claramente en el énfasis para dotar al Ministerio Público (y peritos) y las instituciones policiales, de una regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública.

Sin embargo, contradictoriamente, la fracción II de su artículo 5° permite la existencia de “Bases de Datos Criminalísticas y de Personal”, que se compondrán de datos nacionales e información en materia de detenciones, información criminal, personal de seguridad pública, servicios de seguridad privada, armamento y equipo, vehículos, huellas dactilares, teléfonos celulares, sentenciados y las demás necesarias para la operación del Sistema.

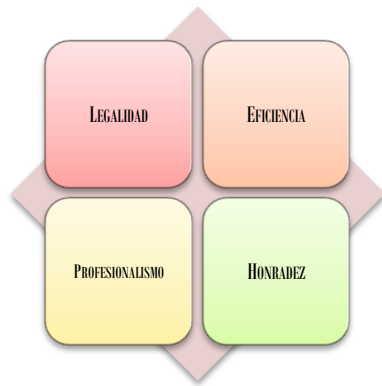
Recientemente el Presidente de la República ha manifestado la implementación de una cédula única de identidad que contendrá características genéticas para una mejor identificación de los ciudadanos. Es decir, un etiquetamiento total de las personas, vulnerando su privacidad e intimidad, con el pretexto de la “seguridad pública”.

En cuanto a los principios que rigen la seguridad pública, anteriormente eran exclusivos de las instituciones policiales y actualmente abarcan todas las instituciones, es decir, a todos los operadores jurídicos que pertenecen al SNSP.

Inicialmente fueron cuatro legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez, actualmente son seis, se aprecia la incursión de los principios de objetividad y el respeto a los derechos humanos.<sup>413</sup>

---

413 No obstante en la iniciativa de reforma enviada al Senado el 6 de octubre del 2010, para la creación del mando único policial, adhiere los principios de corresponsabilidad y subsidiariedad que se definen en la exposición de motivos. El primero consiste en que el orden de gobierno más amplio o mayor no debe hacer lo que el orden de gobierno más cercano a la ciudadanía puede hacer; y el segundo, consiste por una parte, en la obligación compartida que tienen las instituciones de seguridad pública de cumplir con los fines de la misma, y por la otra, con el apoyo que deben brindarse las instituciones policiales entre sí, para el debido ejercicio y cumplimiento de sus atribuciones.



Fuente: CD y DOF. Elaboración: Yolanda Martínez Martínez.

Básicamente, el incumplimiento de estos principios como obligación de aparato policial, son causa en la atribución de responsabilidad del Estado; y a la vez, se encuentran íntimamente vinculados como postulados éticos en un sólo principio: el de responsabilidad, que consiste en cumplir con el deber y reconocer las consecuencias de su actuar libre y voluntario; actuar en todo momento con profesionalismo y dedicación; mantener la adecuada organización y planificación en el trabajo a su cargo; llevar a cabo los actos necesarios para el cumplimiento de sus deberes, aunque surjan dificultades externas o internas para ello; actuar con relevante capacidad y aplicación en el desempeño de las actividades que le correspondan; cumplir con el horario establecido para el desempeño diario de sus actividades;<sup>414</sup> en su función de servicio público y bajo las siguientes consideraciones de los principios de:

**Legalidad:** es la base del sistema jurídico mexicano, es un límite y a la vez una garantía, sujeta el actuar de las instituciones gubernamentales por medio de la sujeción de sus servidores públicos a lo que estrictamente establece la ley. Al mismo tiempo es un principio de seguridad jurídica para los ciudadanos que en caso de violación a algunas de

414 Código de Ética Judicial para la Impartición de Justicia en el Estado de Tlaxcala, Pleno del Tribunal Superior de Justicia, de fecha 12 de Noviembre de 2009. Artículo 12. Principios básicos que deben atender los servidores judiciales, p. 9.

sus garantías consagradas en la Constitución, puede hacer uso de un mecanismo de control de la constitucionalidad, el juicio de amparo.

El Servidor Público comprenderá que sus acciones sólo son legítimas cuando se desarrollan en apego a las normas y procedimientos establecidos por las leyes y buscan la satisfacción de las necesidades de la sociedad. Aplicará las disposiciones jurídicas estrictamente y conforme a Derecho, sin distinción de personas o instituciones. La prestación de sus servicios reflejará una verdadera labor profesional, por lo que siempre tendrá presentes las disposiciones normativas de la función que se le ha encomendado desarrollar y cuidará que éstas sean aplicables al trabajo específico que desempeña.<sup>415</sup>

**Eficiencia:** Realizar con destreza, oportunidad y atingencia las tareas de su competencia. Tener la capacidad, idoneidad y disposición necesarias para el buen desempeño del cargo que desempeña. Abstenerse de usar el tiempo oficial para realizar actividades que no sean las que se les requieran para el desempeño de los deberes a su cargo.<sup>416</sup>

La actividad del Servidor Público será responsable, puntual y oportuna. Su gestión se desarrollará en apego a los planes y programas de desarrollo previamente establecidos, a fin de que el Estado alcance su objetivo de proveer bienestar a la sociedad. En la realización de sus funciones contribuirá a que se cumplan las expectativas que la ciudadanía tiene de la administración pública estatal. Su eficiencia será visible, en la forma en la que aplique sus conocimientos, experiencia y esfuerzo para resolver los asuntos que le sean encomendados. Toda actuación del Servidor Público debe encaminarse a que se alcancen las metas y objetivos de los programas de trabajo.<sup>417</sup>

**Profesionalismo:** Actualizar permanentemente sus conocimientos a través de cursos de especialización, cultura jurídica e información sobre aspectos relacionados con la función policial. Analizar exhaustiva y acuciosamente los asuntos en los que deba intervenir.

---

415 Código de Ética de los Servidores Públicos del Gobierno del Estado de Tabasco, publicado en el Suplemento B al periódico Oficial 6476, de fecha 29 de septiembre de 2004, p. 7

416 Código de Ética Judicial..., *Ob cit.*, p. 9.

417 Código de Ética de los Servidores Públicos..., *Ob cit.*, p. 5.

Evitar apreciaciones subjetivas. Asumir responsablemente las consecuencias de sus decisiones. Realizar por sí mismo las funciones inherentes a su cargo. Recibir, escuchar y atender con amabilidad y respeto a los usuarios del servicio. En su caso, dirigir eficientemente su encargo. Abstenerse de emitir comentarios impropios sobre la actuación de otros compañeros. Cumplir con sus deberes de manera tal que los demás servidores policiales puedan asumirlo como ejemplo de conducta. Actuar de manera tal que su conducta genere credibilidad y confianza.<sup>418</sup> El profesionalismo policial se constituye por la carrera policial y la certificación para ejercer la función de seguridad pública.

**Honradez:** Toda la actuación policial deberá ser apegada a las normas, procedimientos y funciones que tenga legalmente establecidas, por ello, su proceder no deberá de exceder los límites antes señalados. Como justa retribución a su esfuerzo y dedicación percibirá un salario justo y digno, acorde con las funciones que desarrolle, por lo que deberá abstenerse en todo momento de aceptar o solicitar tanto a los particulares como a otros servidores públicos, algún tipo de compensación económica, regalo u otra Prestación. Sólo utilizará su cargo público, así como la autoridad en él transferida, para el buen desarrollo y cumplimiento de sus obligaciones al servicio del Estado.<sup>419</sup>

El Servidor Público tiene la obligación de conducirse en todo momento de manera proba y honesta tanto en su ambiente laboral, como en su vida privada y social, a fin de no menoscabar su prestigio, ni comprometer la reputación y buen nombre de su dependencia o centro de trabajo. Deberá ser consciente que su persona, es el rostro de la dependencia ante la sociedad y público en general; por ello diariamente deberá dignificar con su proceder, su imagen como profesional. Para proveer a este Gobierno y a la sociedad en general, una imagen positiva y de prestigio como miembro de la administración pública, se valdrá únicamente de su calidad profesional y personal, así como de la promoción institucional, para destacar y alcanzar su propia realización profesional.<sup>420</sup>

---

418 Código de Ética Judicial..., *Ob cit.*, pp. 12 y 13, paráfrasis.

419 Código de Ética de los Servidores Públicos..., *Ob cit.*, p. 6, paráfrasis.

420 *Ibidem*, pp. 5 y 6.



**Objetividad:** Realizar sus actividades conforme a derecho, sin que se involucre su modo de pensar o de sentir, alejándose de cualquier prejuicio o aprensión. Buscar siempre la realización del derecho sin esperar beneficio o reconocimiento personal. Tomar decisiones en su actuar buscando siempre la aplicación del derecho, excluyendo las simpatías a favor de cualquiera de las partes o de terceros involucrados. Tratar con respeto a sus compañeros, escuchar con atención y apertura de entendimiento sus planteamientos y dialogar con razones y tolerancia. Actuar con serenidad y desprovisto de prejuicios.<sup>421</sup> La afección al principio de objetividad, puede constreñirse en aplicación de la mera sospecha.

**Respeto a los Derechos Humanos:** Este principio, al mismo tiempo constituye el fin – límite y esencia en la actividad del Estado. De forma taxativa, la diferencia con las garantías individuales se sujeta básicamente a las consecuencias jurídicas que generan en el sistema jurídico interno, pero en el ámbito internacional, ambas conforman los derechos fundamentales de todas las personas.

### **2.2.1. La función real o latente: el control social punitivo en la coexistencia de la seguridad pública y el sistema penal**

Las instituciones del Estado han sido ajustadas a la seguridad pública bajo una orientación administrativa, competencia exclusiva del Poder Ejecutivo en sus tres ámbitos de gobierno (Federal, Estatal, Municipal y la del Distrito Federal); sin embargo, “...no debe ser comprendida exclusivamente bajo criterios policiales”,<sup>422</sup> de control administrativo. Sino enmarcar la seguridad pública dentro del ámbito penal con la finalidad de limitar la actuación de las autoridades al respeto de los derechos fundamentales, por las siguientes consideraciones:

Para afrontar el incremento delictivo, el aparato policial, es el primer eslabón, el primer contacto del ciudadano con el sistema penal. Esta vinculación de la seguridad pública con

---

421 Código de Ética Judicial..., *Ob cit.*, pp. 11 y 12.

422 CDHDF, “*Construyendo alternativas colectivas. Alianza entre el sector académico y las organizaciones civiles*”, en *Seguridad Pública. Prevención del delito y derechos humanos: construyendo alternativas desde la sociedad civil y los organismos públicos de derechos humanos*, México, CDHDF, 2004, p. 148.

el sistema penal, requiere de un análisis de los esquemas jurídicos de las instituciones que lo componen (policía, Ministerio Público, jueces y reclusorios), así como de algunos de los problemas sociales de nuestro días, asediados por el poder punitivo en la construcción del delito y a partir de la relación Estado - Sociedad, a fin de conocer la percepción que tienen los ciudadanos sobre esas instancias y en esa medida inferir la eficiencia del propio sistema a los ojos de la sociedad misma.

La parte nomo-estática<sup>423</sup> del sistema de seguridad pública; es decir, con el aspecto formal sobre el fin y las funciones declaradas del Estado mexicano en el ámbito de la seguridad pública y del sistema penal; y la parte nomo-dinámica<sup>424</sup> respecto de la eficacia y la problemática jurídico, social, política y estructural vinculado con el tratamiento de la criminalidad, la complejidad de las políticas preventivas en materia de seguridad pública, y el motor de todas las acciones gubernamentales por medio de las incidencias delictivas en aras de la seguridad, la participación ciudadana como órgano vigilante de la eficiencia del sistema nacional de seguridad pública y motivador en el respeto de sus derechos fundamentales.

Al sistema jurídico se le asigna como función básica el *control social*, también denominado: *integración social* que se desglosa en dos funciones: *orientación de los comportamientos y la resolución de conflictos*.<sup>425</sup>

A éste respecto, Arnaud y Fariñas, señalan que “En el estudio de los sistemas sociales en los que las personas interactúan bajo un modelo normativo, se distinguen otros

---

423 Se compone por la legislación mexicana en materia de seguridad pública. Se le denomina nomo-estática, porque se refiere a las normas que permanecen en tanto están en vigor y cuyo cambio está sujeto a un procedimiento formal, difícilmente mutable. Véase Ferrajoli, Luigi, *Derecho y Garantías...*, Ob. Cit.; en este mismo sentido, Bergalli, Roberto, “Globalización, y Jurisdicción penal: un desafío para la cultura jurídica moderna”, Universitat de Barcelona. Véase en [http://www.ub.es/penal/globalizacion\\_penal.html#top](http://www.ub.es/penal/globalizacion_penal.html#top). Recuperado el 7 de julio de 2010.

424 Se refiere a las funciones que desarrollan las instituciones y acciones que realizan los operadores jurídicos dentro de un contexto social, económico y político, nacional o internacional.

425 Bergalli, Roberto. “Control social y sistema penal”, en *Control social punitivo. Sistema penal e instancias de aplicación (policía, jurisdicción y cárcel)*. Barcelona, BOSCH, 1996, p.2.

subsistemas caracterizados por las diferentes funciones que cada uno de ellos cumple en relación a la totalidad del sistema o fines que se propone alcanzar.”<sup>426</sup>

Bajo una visión sistémica de la sociedad, el postulado básico de la estabilidad social, “integración o cohesión”, al Derecho se le asigna la función de distribuir y mantener una escala de valores que la sociedad percibe como justa. De tal manera que “...el control social no busca solamente la represión de la disidencia, sino también alcanzar de la sociedad civil el consentimiento espontáneo, que otorguen las mayorías a la orientación que imprime a la vida social el grupo dominante.”<sup>427</sup>

Para Darío Melossi,<sup>428</sup> el papel que el Derecho ha desempeñado en la teoría del control social, se fundamenta en dos tradiciones distintas: la sociológica (anglosajona) y la politicológica (continental europea). A este respecto, Roberto Bergalli comparte la misma opinión en el sentido de que “ambas tradiciones suponen diferentes visiones ideológicas del control social.”<sup>429</sup>

Los conceptos de Estado y control social pertenecen a tradiciones disímiles en el surgimiento de las sociedades democráticas, utilizados con el propósito de mantener el orden político y social; el primero, al ser un concepto filosófico europeo, sirve para construir las racionalizaciones que hacen posible la organización de las instituciones políticas, jurídicas e ideológicas que tienen en común una “calidad estatal”, se caracteriza por el uso del control social reactivo inhibitor del comportamiento y la censura; en cambio, el segundo, corresponde a una noción sociológica estadounidense compatible con la sociedad democrática en la que se toma como base la comunicación para la solución de conflictos, se caracteriza por el desarrollo de un control social activo en el que se produce un comportamiento en lugar de prohibirlo, luego entonces, el control será un acto de

---

426 Arnaud, André Jean y Farinas, Dulce María José, *Sistemas Jurídicos: elementos para un análisis sociológico*, Madrid, Boletín Oficial del Estado, 1996, p.31.

427 González Vidaurri, Alicia, *et al.*, *Control social en México, D. F. Criminalización primaria, secundaria y derechos humanos*, México, UNAM-ENEP Acatlán, 1998, p. 28.

428 Véase Melossi, Darío, *El Estado del control social...*, *Ob cit.* Esta obra, resume una perfecta síntesis de ambas tradiciones y que permiten ponerlas en contraste con el papel que el Derecho ha desempeñado en la configuración de una teoría de control social.

429 Bergalli, Roberto. “Control social y sistema penal...”, *Ob cit.*, p. 4.

razón democrático y no un acto de voluntad autoritario el que proporcione la solución de los problemas.

En la tradición sociológica, el uso del concepto de control social fue impulsado por el “laboratorio sociológico de Chicago”.<sup>430</sup> En la “era del control social”,<sup>431</sup> se vinculó el valor de la comunicación social y la opinión pública como elementos para la construcción democrática de la sociedad. En el periodo del *Welfare State*, se impulsa el estructural funcionalismo que otorga al Derecho un lugar destacado entre los mecanismos de control social de la desviación, posteriormente es desplazado por la sociología de la censura social.

En la tradición continental europea,<sup>432</sup> se vincula la tradición politicológica al derecho como instrumento de organización social. El Estado es el encargado de mantener el

---

430 Melossi, Darío, *El Estado del control social...*, *Ob cit.*, pp. 152 – 159, paráfrasis. En 1902, fue Alff Ross quien propuso el concepto y Robert Park en 1904, quien aplicando la “psicología de las masas”, le asignó a la comunicación un sentido necesario para la resolución de los conflictos. William I. Thomas y Florian Znaiecki (1918-1920), negaron la posibilidad del control social por medio del derecho ya que era la forma más usual de ordenar y prohibir para enfrentar la crisis mediante un acto de voluntad arbitrario por medio del uso de la coacción física, y por ello, proponían el control “racional” sobre el conocimiento de los diferentes procesos sociales que permitan otro tipo de acción diferente a un acto de voluntad arbitrario, es decir, un acto de razón democrático que proporcione la solución a los problemas sociales. R. Park (1922) y Nels Anderson (1923), descubrieron que la forma más racional de resolver los conflictos era la de crear un universo común de discurso en el control social. Louis Brandeis y Oliver Wendell Holmes articularon las bases para la doctrina de la libre expresión en una serie de opiniones disidentes, conforme a las cuales la expresión de opinión se debía organizar de un modo congruente con las reglas del mercado, y no mediante reglas monopólicas y autoritarias. El paso desde un control centrado en la censura hacia la producción de significados también se desarrolló desde el control social gubernamental a través de la ley, hasta el control social producido por la interacción social informal. Esta transformación se realizó en dos modelos: 1. Censura al orden político (los mensajes orientados hacia el control del comportamiento se pueden eliminar a través de la coacción centralizada) y 2. Interacción social del orden político (el comportamiento se controla a través del ofrecimiento de jure de mensajes afirmativos). Charles Horton Cooley (1909) argumentó la relación entre democracia y comunicación libre de censura, la función de las masas era preponderante el control social de la voluntad pública; mientras que para Durkheim era similar la relación entre Estado, democracia y conciencia colectiva pero la función racional pertenece a las elites dirigentes.

431 *Ibidem*, pp. 161 – 191. Periodo que se desarrolla desde el final de la primera guerra mundial hasta el New Deal de F. D. Roosevelt, a partir de la década de 1930 la política de Estados Unidos encontró la cohesión social en el “control social” y en el “público”.

432 *Ibidem*, pp. 23–134. Para este autor, a partir de la obra de Maquiavelo (1513) es donde se puede encontrar el origen del concepto moderno de Estado. Hobbes (el Estado del Leviatán) y Locke (Estado como sociedad civil) aportaron a la sociedad moderna lo relativo al orden. El origen de la modernidad política se encuentra en la pugna que se dio entre la iglesia y el Sacro Imperio Romano para lograr el control del poder espiritual (a finales de la Edad Media, anterior al Humanismo y el Renacimiento) bajo el concepto de corpus mysticum que se trasladó de la iglesia al imperio y después a las instancias del poder político (Ernest Kantorowicz).

control político de la sociedad bajo la producción de normas jurídicas que conformaron el derecho de la modernidad.

Bajo ese contexto, el concepto de control social se ha ido desarrollando en América Latina, al respecto, Augusto Sandoval señala, que “En los últimos 50 años, sólo ha habido “estados de derecho autocráticos”<sup>433</sup> en los que el poder ejecutivo, con el ejército y las policías como actores o como instrumento de otros actores políticos, han creado y aplicado las normas jurídico-penales y administrativas que privan de la libertad a las personas, en función de la “Doctrina de Seguridad Nacional” cuyos objetivos son “garantizar y defender la permanencia de los grupos de poder que manejan los gobiernos de los Estados y las estructuras socio-económicas sobre las cuales se fundamentan”<sup>434</sup>

En nuestro continente la policía tuvo inicialmente la función primordial de mantener el orden interno de los países y el ejército, la de proteger las fronteras y a la nación de los enemigos externos. Pero esas fuerzas se han convertido en el sustento básico y efectivo del poder de la persona o grupo de personas, civiles o militares, que lo detentan en un momento determinado.

Esto permite al ejecutivo inmiscuirse en las más comunes, habituales y privadas actividades de las personas, justificándose en instrumentos legales y reglamentarios que le dan amplia discrecionalidad<sup>435</sup> y aplicando su justicia a través del poder judicial que le es dependiente o ante tribunales penales militares.

Sin embargo, la *prima ratio* se antepone a la necesidad de un Derecho penal mínimo, que garantice los derechos fundamentales frente a toda intervención del Estado en la esfera de

---

433 Senese Salvatore, citado por Sánchez Sandoval, Augusto, “*La política criminal en América Latina y la doctrina de seguridad nacional desde la perspectiva de la criminología crítica*”, en *Criminología, Antología*. México, ENEP Acatlán, 2003, p. 557. El autor define los Estados autocráticos como aquellos que se fundamentan en la dominación y en el sometimiento de los ciudadanos conformistas, en la privación de la libertad y en la muerte de los rebeldes, y en el mantenimiento de las condiciones de explotación económica que coincida con sus intereses.

434 Sánchez Sandoval, Augusto, “*La política criminal en América Latina...*, *Ob cit.*, pp. 556-557.

435 En México, a manera de ejemplo, las diferentes modificaciones en la década de los 90s realizadas a la Constitución y las reformas a la legislación penal bajo el signo de excepcionalidad penal; así como la apertura a la discrecionalidad en las funciones policiales y mayores atribuciones a las autoridades administrativas sancionadoras, a través de las cuales, el Estado interviene en ámbitos donde puede aplicarse otro tipo de regulación diferente al *ius puniendi* bajo el principio de subsidiariedad.

los gobernados, vivimos en la paradoja de que en aras de la seguridad pública se incrementa la severidad en las penas y prevalece la razón de Estado a través de estrategias punitivas que irrumpen en la ilegalidad de la actuación policial, en detrimento de las razones jurídicas y de la democracia que permite el libre ejercicio de los derechos y libertades públicas imprescindibles para mejorar la calidad de vida y la dignidad del ser humano: la libertad y la seguridad jurídica son condiciones básicas de la seguridad ciudadana.

### **2.3. El Sistema Nacional de Seguridad Pública**

Cuando en 1994 se reformaron los artículos 21 y 73, fracción XXIII de la CPEUM, se tuvo como propósito, crear un SNSP, con la finalidad de aplicar una política nacional integral para fortalecer al Estado Mexicano, combatir sistemáticamente la delincuencia, responder adecuadamente a una de las más sentidas demandas sociales, coordinar a las autoridades de los tres niveles de gobierno (Federal, Estatal y Municipal), y establecer cuatro elementos básicos:

- 1) Profesionalización del personal de seguridad pública, mediante programas especializados
- 2) Modernización tecnológica,
- 3) Sistematización e intercambio de información entre las instituciones del país, y
- 4) Coordinación con las instancias y órganos auxiliares de la seguridad pública.

Inicialmente el SNSP, fue considerado como un ente jurídico, que se integra por las instancias, instrumentos, políticas y servicios tendientes a alcanzar seguridad pública en el país. Instancia que coordina las acciones de seguridad pública de los tres niveles de gobierno y de las dependencias federales.

Es el órgano responsable de proporcionar los recursos tecnológicos y financieros para las tareas de prevención, procuración y administración de justicia, así como para la readaptación social. Instrumento integral e integrador de todas las instituciones involucradas en la seguridad pública nacional.

Y no como un órgano de autoridad, porque no sustituye a ninguna corporación o institución de seguridad pública. Tampoco interviene en operativos policiacos. No cuenta con fuerzas de seguridad. No supe a ninguna autoridad de prevención, procuración o administración de justicia, de ejecución de penas, ni de tratamiento de menores infractores. No realiza directamente investigaciones, ni labores de inteligencia.

Actualmente,<sup>436</sup> el SNSP es la instancia que sienta las bases de coordinación, así como la distribución de competencias, en materia de seguridad pública, entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los municipios, bajo la directriz del Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP), siendo este último la instancia superior de coordinación para la definición de políticas públicas.

El SNSP tiene como objetivos, contar con servicios de información efectivos en el combate a la delincuencia y la corrupción; y reforzar y fomentar esquemas de interacción y coordinación interinstitucional.

Sus facultades se concretan en virtud de que el artículo 21 de la CPEUM en relación con 7° de la LGSNSP señalan sus atribuciones entre las cuales destacan las siguientes:

- Formular y evaluar las políticas y estrategias en materia de seguridad pública.
- Proponer y evaluar el Programa Nacional de Procuración de Justicia, el Programa Nacional de Seguridad Pública y demás instrumentos programáticos en la materia.
- Regular los procedimientos de selección, ingreso, formación, capacitación, permanencia, evaluación, certificación y registro de los servidores públicos de las instituciones de Seguridad Pública.
- Determinar criterios uniformes para la organización, operación y modernización tecnológica de las Instituciones de Seguridad Pública.

---

436 Secretaría de Gobernación, Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Véase en <http://www.secretariadoejecutivosnp.gob.mx/?page=snp>. Recuperado el 7 de Julio de 2010.

- Determinar la participación de la comunidad y de instituciones académicas para coadyuvar en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito, así como de las Instituciones de Seguridad Pública.

Las instituciones policiales, ministeriales y penitenciarias de seguridad pública a nivel federal, local y municipal trabajarán de manera conjunta, lo que permitirá que el nuevo SNSP refuerce y consolide la Estrategia de Seguridad del Estado.

Tiene como misión articular y coordinar a las instituciones de Seguridad Pública de los tres órdenes de gobierno a través de establecer directrices, alinear las políticas públicas, establecer sistemas de planeación estratégica, así como de evaluación y transparencia, constituyéndose en un Sistema confiable, legítimo y eficaz, buscando el respeto a la integridad física, moral y patrimonial de las personas y sociedad, facilitando con ello su desarrollo y plenitud.

Bajo una visión a largo plazo 2040, para contar con la aceptación ciudadana y que sus reglas sean observadas; sus instrumentos, instituciones, organizaciones y normas están perfectamente articulados; previene y/o controla lo previsible y reacciona actuando sobre lo imprevisible; mantiene condiciones favorables para el desarrollo humano y social, por lo que no es perceptible por la sociedad por su grado de eficacia; hay confianza de que atiende los fenómenos delictivos; es un sistema periférico y no central.

### **2.3.1. Nuevas formas de organización y estructura**

En noviembre de 1995, al promulgarse la LGEBCSNP, se establecen las reglas básicas de coordinación entre los tres niveles de gobierno; así como los principios, materias, instancias e instrumentos de coordinación, se constituyó el CNSP, como órgano superior de coordinación del SNSP, cuya integración ha variado. Inicialmente fue presidido por el Secretario de Gobernación, posteriormente, a iniciativa del Presidente de la República, a partir del 1º de diciembre de 2000, se reformaron diversos artículos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y de la LGEBCSNP, para crear la Secretaría de Seguridad Pública a nivel federal, como se aprecia en el siguiente cuadro comparativo:



Consejo Nacional de Seguridad Pública		
Artículo 12 LGEBCNSP	Artículo 12 LGEBCNSP Reforma 30/11/2000	Artículo 12 LGSNSP
<b>I. El Secretario de Gobernación</b> II. Los Gobernadores de los Estados; III. El Secretario de la Defensa Nacional; IV. El Secretario de Marina; V. El Secretario de Comunicaciones y Transportes; VI. El Procurador General de la República; VII. El Jefe del Gobierno del Distrito Federal; y VIII. El Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.	<b>I. El Secretario de Seguridad Pública</b> II. Los Gobernadores de los Estados; III. El Secretario de la Defensa Nacional; IV. El Secretario de Marina; V. El Secretario de Comunicaciones y Transportes; VI. El Procurador General de la República; VII. El Jefe del Gobierno del Distrito Federal; y VIII. El Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.	<b>I. El Presidente de la República</b> II. El Secretario de Gobernación; III. El Secretario de la Defensa Nacional; IV. El Secretario de Marina; V. El Secretario de Seguridad Pública; VI. El Procurador General de la República; VII. Los Gobernadores de los Estados; VIII. El Jefe del Gobierno del Distrito Federal; y IX. El Secretario Ejecutivo del Sistema.

Fuente: CD y DOF. Elaboración: Yolanda Martínez Martínez.

Las funciones que desarrolló la Secretaría de Gobernación en la materia, quedaron adscritas a esta nueva Secretaría, y las unidades administrativas correspondientes, se integraron a esta nueva estructura de la Administración Pública Federal. El Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, fue el órgano desconcentrado de la Secretaría de Seguridad Pública, creado para apoyar al Secretario Ejecutivo en las responsabilidades asignadas, con una estructura orgánica que le permitiría ejecutar sus funciones.

Actualmente se puede identificar que el máximo responsable en el que se concentra el monopolio de la seguridad pública en México, es el Presidente de la República, como se aprecia en el siguiente organigrama:



Fuente: CD y DOF. Elaboración: Yolanda Martínez Martínez.

Respecto de las funciones del CNSP, los cambios versan de conocer a resolver por medio de la toma de decisiones y ejecutar las políticas en materia de seguridad pública, en los siguientes rubros:

<b>Funciones del CNSP</b>	
<b>Artículo 15 LGBCSNP Conocer y resolver</b>	<b>Artículo 14 LGSNSP Atribuciones</b>
I. La coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública;	I. Establecer los instrumentos y <b>políticas públicas integrales</b> , sistemáticas, continuas y evaluables, tendientes a cumplir los objetivos y fines de la Seguridad Pública;
II. La determinación de lineamientos para el establecimiento de políticas generales en materia de seguridad pública;	II. Emitir acuerdos y resoluciones generales, para el funcionamiento del Sistema;
III. La formulación de propuestas para el Programa Nacional de Seguridad Pública, así como la evaluación periódica de éste y otros relacionados;	III. Establecer los lineamientos para la formulación de políticas generales en materia de Seguridad Pública;
IV. La determinación de medidas para vincular el Sistema Nacional con otros nacionales, regionales o locales;	IV. Promover la implementación de políticas en materia de <b>atención a víctimas del delito</b> ;
V. La emisión de bases y reglas para la realización de operativos conjuntos entre corporaciones policiales federales, locales y municipales;	V. Promover la efectiva <b>coordinación de las instancias que integran el Sistema</b> y dar seguimiento de las acciones que para tal efecto se establezcan;
VI. La realización de programas de cooperación internacional sobre seguridad pública, en coordinación con las entidades y dependencias competentes;	VI. Promover la <b>homologación</b> y desarrollo de los <b>modelos ministerial, policial y pericial</b> en las Instituciones de Seguridad Pública y evaluar sus avances, de conformidad con las leyes respectivas;
VII. La elaboración de propuestas de reformas a leyes y reglamentos en materia de seguridad pública;	VII. Vigilar que en los criterios para la <b>distribución de recursos</b> de los fondos de aportaciones federales para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal, se observen las disposiciones establecidas en la Ley de Coordinación Fiscal;
VIII. El análisis de proyectos y estudios que se sometan a su consideración por conducto del Secretario Ejecutivo;	VIII. Resolver la <b>cancelación de la suministro de las aportaciones</b> , a las entidades federativas o, en su caso a los municipios, por un periodo u objeto determinado, cuando incumplan lo previsto en esta Ley, los Acuerdos Generales del Consejo o los convenios celebrados previo cumplimiento de la garantía de audiencia;
IX. La expedición de reglas para la organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública; y	IX. Formular <b>propuestas</b> para los <b>programas nacionales de Seguridad Pública, de Procuración de Justicia y de Prevención del Delito</b> en los términos de la Ley de la materia;
	X. Evaluar el <b>cumplimiento de los objetivos y metas</b> de los programas de Seguridad Pública y otros relacionados;
	XI. Llevar a cabo la <b>evaluación periódica de los programas</b> de Seguridad Pública y otros relacionados;
	XII. Expedir <b>políticas en materia de suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información</b> que sobre Seguridad Pública generen las Instituciones de los tres órdenes de gobierno;
	XIII. Establecer <b>medidas para vincular al Sistema</b> con otros nacionales, regionales o locales;
	XIV. Promover el establecimiento de <b>unidades de consulta y participación de la comunidad</b> en las Instituciones de Seguridad Pública;
	XV. Recomendar la <b>remoción de los titulares de las instituciones de Seguridad Pública</b> , previa opinión justificada del Secretariado Ejecutivo, por el incumplimiento de las obligaciones establecidas en la presente Ley;
	XVI. Establecer <b>mecanismos eficaces</b> para que la <b>sociedad participe</b> en los <b>procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito</b> , así como de las

X. Los demás que sean necesarios para cumplir los objetivos de esta ley.	instituciones de Seguridad Pública; XVII. Promover <b>políticas de coordinación y colaboración con el Poder Judicial</b> de la Federación y los órganos jurisdiccionales de las entidades federativas; XVIII. Crear grupos de trabajo para el apoyo de sus funciones, XIX. Las demás que se establezcan en otras disposiciones normativas y las que sean necesarias para el funcionamiento del Sistema.
--	--

Fuente: CD y DOF. Elaboración: Yolanda Martínez Martínez.

Como se observa en el anterior cuadro comparativo, destacan: las políticas públicas integrales; la atención a víctimas del delito; la efectiva coordinación de las instancias que integran el Sistema; la homologación y desarrollo de los modelos ministerial, policial y pericial; la distribución de recursos, así como su cancelación en la suministración de las aportaciones a las entidades federativas o en su caso a los municipios; propuestas para los programas nacionales en procuración de justicia y prevención del delito; el cumplimiento de los objetivos y metas, la evaluación periódica de los programas; políticas en materia de suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información; medidas para vincular al Sistema con otros nacionales, regionales o locales; unidades de consulta y participación de la comunidad; la remoción de los titulares de las instituciones de Seguridad Pública; mecanismos eficaces para que la sociedad participe en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito; políticas de coordinación y colaboración con el Poder Judicial de la Federación y los órganos jurisdiccionales de las entidades federativas; y grupos de trabajo para el apoyo de sus funciones.

Las actividades del CNSP inicialmente se realizaban con la participación de los consejos estatales y municipales de seguridad pública, actualmente se realizan en pleno o en comisiones permanentes:

Funciones del CNSP LGSNSP	
Artículo 15 Pleno	Artículo 17 Comisiones Permanentes
<ul style="list-style-type: none"> <li>● Se reunirá por lo menos cada seis meses a convocatoria de su Presidente, quien integrará la agenda de los asuntos a tratar.</li> <li>● Quórum 50% + 1</li> <li>● La facultad del presidente para promover en todo tiempo la efectiva coordinación y funcionamiento del Sistema. (RESPONSABILIDAD)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>I. De Información</li> <li>II. De Certificación y Acreditación</li> <li>III. De Prevención del Delito y Participación Ciudadana</li> </ul>

Fuente: CD y DOF. Elaboración: Yolanda Martínez Martínez.

Las comisiones se coordinarán con el Secretario Ejecutivo para dar seguimiento al cumplimiento de las acciones de los Centros Nacionales que integran el Secretariado Ejecutivo. El CNSP, determinará el objeto, integrantes, deberes y funcionamiento de las mismas. En las Comisiones podrán participar expertos de instituciones académicas, de investigación y agrupaciones del sector social y privado relacionados con su objeto.

Los Gobernadores y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal deberán designar por oficio a sus representantes permanentes ante el Secretario Ejecutivo del SNSP, los cuales deberán ser servidores públicos con un nivel jerárquico igual o superior a Director General en las Secretarías competentes en la entidad federativa respectiva, para la aplicación de la Ley.

Inicialmente las funciones del Secretario Ejecutivo del SNSP, se concentran en una sola persona, designada a propuesta del Presidente del CNSP (Secretario de Gobernación), previa valoración de los requisitos a cubrir, mismos que fueron modificados, en 1998, con la limitante de no adquirir otra nacionalidad y gozar de sus derechos civiles y políticos. En el 2000, su remoción queda a cargo del Presidente del CNSP (Secretario de Seguridad Pública), como se aprecia en el siguiente comparativo:

<b>Nombramiento y requisitos del Secretario Ejecutivo del SNSP</b> Artículo 14 LGEBCSNSP		
<b>Inicial (1995)</b>	<b>Fracción reformada DOF 23-01-1998</b>	<b>Párrafo reformado DOF 30-11-2000</b>
El Consejo designará, a propuesta de su presidente, al Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. El Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública deberá cumplir con los siguientes requisitos: I. Ser ciudadano mexicano en pleno goce de sus derechos; II. Tener más de 35 años de edad; III. Contar con título de Licenciado en Derecho debidamente registrado; y IV. Ser de reconocida capacidad y probidad y contar con experiencia en áreas de seguridad pública.	El Consejo designará, a propuesta de su presidente, al Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública El Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública deberá cumplir con los siguientes requisitos: I. Ser ciudadano mexicano <b>por nacimiento que no adquiera otra nacionalidad y estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos;</b> II. Tener más de 35 años de edad; III. Contar con título de licenciado en Derecho debidamente registrado; y IV. Ser de reconocida capacidad y probidad y contar con experiencia en áreas de seguridad pública.	El Consejo designará, a propuesta de su Presidente, al Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, quien <b>podrá ser removido libremente por dicho Presidente.</b>

Fuente: CD y DOF. Elaboración: Yolanda Martínez Martínez.

Aún cuando se manifiestan reformas previas, el giro con la nueva ley consiste en la creación de una unidad operativa a su cargo, denominada Secretariado Ejecutivo que trabajará en consonancia con las Comisiones Permanentes y el pleno del CNSP.

### **Secretariado Ejecutivo**

#### **Artículo 17 LGSNSP**

Es el órgano operativo del Sistema y gozará de autonomía técnica, de gestión y presupuestal. Contará con los Centros Nacionales de Información, de Prevención del Delito y Participación Ciudadana, así como de Certificación y Acreditación. El Titular del Ejecutivo Federal expedirá el Reglamento del Secretariado, que establecerá las atribuciones y articulación de estos Centros.

El Secretario Ejecutivo y los titulares de los Centros Nacionales serán nombrados y removidos libremente por el Presidente del Consejo y deberán cumplir con los siguientes requisitos:	I. Ser ciudadanos mexicanos por nacimiento, que no tengan otra nacionalidad y estén en pleno goce de sus derechos civiles y políticos;
	II. Tener más de treinta años de edad;
	III. Contar con título profesional de nivel Licenciatura debidamente registrado;
	IV. Tener reconocida capacidad y probidad, así como contar con cinco años de experiencia en las áreas correspondientes a su función, y
	V. No haber sido sentenciados por delito doloso o inhabilitados como servidores públicos.

Fuente: CD y DOF. Elaboración: Yolanda Martínez Martínez.

Las características de la gestión del secretariado ejecutivo como órgano operativo, se sustenta en su autonomía técnica y presupuestal de los Centros Nacionales de información, prevención del delito, participación ciudadana, certificación y acreditación; como órgano consultor, se circunscribe a ejecutar y dar seguimiento a los acuerdos y resoluciones del CNSP a fin de mejorar los instrumentos de información por medio de la elaboración y publicación de informes de las Conferencias Nacionales y de las actividades del CNSP. Proponer el Programa Rector de Profesionalización, estudios especializados y recomendaciones a las instancias de coordinación para impulsar las carreras Ministerial, Policial y Pericial. Celebrar convenios de coordinación, colaboración y concertación sobre políticas, lineamientos, protocolos y acciones a fin de fortalecer y eficientar sus mecanismos. Proponer criterios de evaluación de las Instituciones de Seguridad Pública sobre el cumplimiento de las políticas, estrategias y acciones del Sistema. Proponer la distribución, suministro, cancelación o restitución de los fondos y supervisar la correcta aplicación de los recursos. Proponer la remoción de los titulares de las instituciones de seguridad pública; presentar quejas o denuncias ante las autoridades competentes y coordinar la homologación de la Carrera Policial, la Profesionalización y el Régimen Disciplinario en las Instituciones de Seguridad Pública.

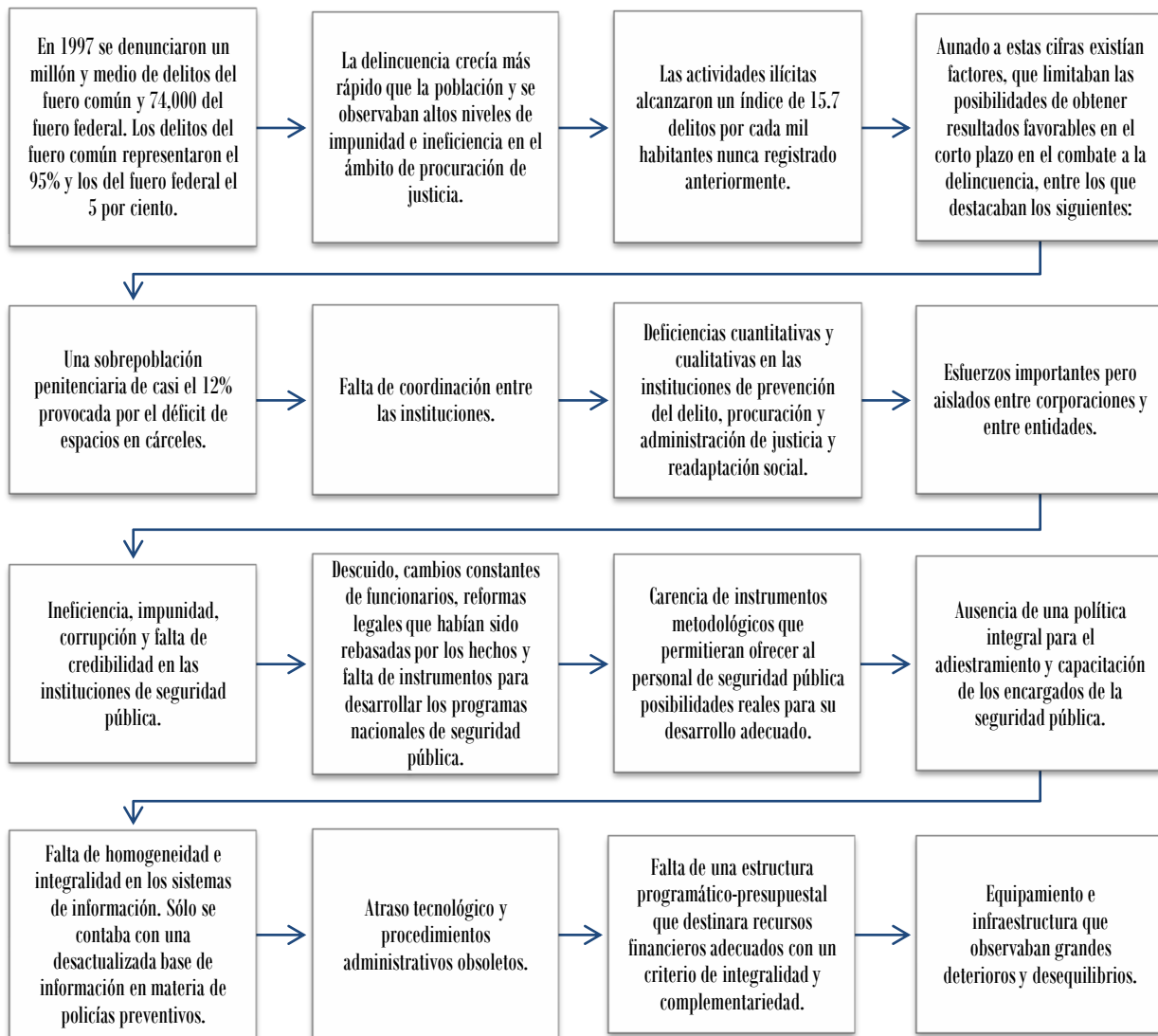
## Funciones del Secretario Ejecutivo del Sistema

### Artículo 18LGSNSP

- I. Ejecutar y dar seguimiento a los acuerdos y resoluciones del Consejo Nacional y de su Presidente;
- II. Impulsar mejoras para los instrumentos de información del Sistema;
- III. Formular propuestas para el **Programa Rector de Profesionalización**;
- IV. Coordinar la realización de **estudios especializados** sobre las materias de Seguridad Pública y formular **recomendaciones a las instancias de coordinación** previstas en el presente ordenamiento;
- V. Compilar los acuerdos que se tomen en el Consejo Nacional, llevar el archivo de éstos y de los instrumentos jurídicos que deriven, y expedir constancia de los mismos;
- VI. Informar periódicamente al Consejo Nacional y a su Presidente de sus actividades;
- VII. Celebrar **convenios de coordinación, colaboración y concertación** necesarios para el cumplimiento de los fines del Sistema;
- VIII. Verificar el cumplimiento de las disposiciones de esta Ley, los convenios generales y específicos en la materia, así como las demás disposiciones aplicables e informar lo conducente al Consejo Nacional;
- IX. Proponer al Consejo Nacional las **políticas, lineamientos, protocolos y acciones** para el buen desempeño de las Instituciones de Seguridad Pública;
- X. Verificar que los programas, estrategias, acciones, políticas y servicios que se adopten por las Conferencias Nacionales, **se coordinen entre sí**, y que cumplan con los lineamientos y acuerdos generales que dicte el Consejo;
- XI. Proponer los **criterios de evaluación de las Instituciones de Seguridad Pública** en los términos de la ley;
- XII. Preparar la **evaluación del cumplimiento de las políticas, estrategias y acciones del Sistema** en los términos de ley;
- XIII. Presentar al Consejo Nacional los **informes de las Conferencias Nacionales**, para el seguimiento de los acuerdos y resoluciones que se adopten en las mismas;
- XIV. Elaborar y **publicar informes de actividades del Consejo Nacional**;
- XV. Colaborar con las instituciones de seguridad pública que integran el Sistema, para **fortalecer y eficientar los mecanismos de coordinación**; en especial en el impulso de las **carreras Ministerial, Policial y Pericial**;
- XVI. Integrar los criterios para la **distribución de los fondos de seguridad pública** y someterlos a la aprobación del Consejo, en términos de las disposiciones legales aplicables;
- XVII. Gestionar ante las autoridades competentes, la **ministración de los fondos de seguridad pública**, de conformidad con los criterios aprobados por el Consejo y las demás disposiciones aplicables;
- XVIII. Someter a consideración del Consejo Nacional el proyecto de resolución fundado y motivado de **cancelación** y, cuando proceda, la restitución de la ministración de aportaciones, a las entidades federativas o, en su caso, municipios;
- XIX. Coadyuvar con la Auditoría Superior de la Federación y demás instancias de fiscalización, proporcionando la información con la que cuente respecto del ejercicio de los recursos de los fondos de ayuda federal, así como del cumplimiento de esta Ley;
- XX. Supervisar, en coordinación con las demás instancias competentes, la **correcta aplicación de los recursos** de los fondos por las entidades federativas y por los municipios;
- XXI. Elaborar y someter a consideración del Consejo Nacional, opinión fundada y razonada por la que se recomiende **la remoción de los titulares** de las Instituciones de Seguridad Pública;
- XXII. Presentar **quejas o denuncias ante las autoridades competentes por el incumplimiento de la Ley**, los acuerdos generales, los convenios y demás disposiciones aplicables, así como por el uso ilícito o indebido de los recursos a que se refiere el artículo 142 de esta Ley, e informar al respecto al Consejo Nacional;
- XXIII. Dictar las medidas necesarias para **garantizar el adecuado funcionamiento del Sistema**;
- XXIV. Coordinar la **homologación de la Carrera Policial, la Profesionalización y el Régimen Disciplinario** en las Instituciones de Seguridad Pública.

Fuente: CD y DOF. Elaboración: Yolanda Martínez Martínez.

El SNSP mantuvo aisladas durante mucho tiempo, las labores de las instituciones encargadas de la prevención del delito, de la procuración y administración de justicia y de la readaptación social, sin advertir la importancia y necesidad de coordinarse para atender conjuntamente el fenómeno de la delincuencia. Esto condujo a un grave deterioro de la seguridad pública que en la década de los 90s llegó a niveles alarmantes, su debilitamiento se muestra en el contenido del siguiente cuadro:



Fuente: Secretaría de Seguridad Pública. Elaboración: Yolanda Martínez Martínez

Las principales reformas a las que se ha sujetado el SNSP, datan del 23 de agosto de 2004, se reformó el Artículo 13, Párrafo Primero de la LGEBCSNSP. La organización del SNSP, se edificaba únicamente a partir del CNSP de cuatro conferencias (Prevención y readaptación social, Procuración de justicia, Secretarios de seguridad o equivalentes y Participación municipal) y la Comisión de incidencias delictiva.

**INSTANCIAS DE COORDINACIÓN Y ORGANIZACIÓN SNSP**  
(Arts. 12 y 13 LGEBCSNSP)



Fuente: CD y DOF. Elaboración: Yolanda Martínez Martínez

**INSTANCIAS DE COORDINACIÓN Y ORGANIZACIÓN SNSP**  
(Art. 10 LGSNSP)



Fuente: CD y DOF. Elaboración: Yolanda Martínez Martínez.



Actualmente, el Artículo 10 de la LGSNSP, establece que la coordinación del SNSP se organiza bajo la estructura del CNSP, cuatro conferencias: Procuración de Justicia, Secretarías de Seguridad Pública, Sistema Penitenciario y Seguridad Pública Municipal; Consejos Locales e Instancias Regionales, y el Secretariado Ejecutivo.

### 2.3.2. De la colaboración a la integración

Otro de los cambios, es el paso de la colaboración a la integración, organización y funcionamiento del SNSP. Permanece la distribución de competencias como obligación de la Federación, los Estados, los Municipios y el Distrito Federal, para coordinarse.

DE LA COORDINACIÓN A LA INTEGRACIÓN	
LGEBCSNSP	LGSNSP
<p><b>OBJETO:</b> (ART. 1) Establecer las bases de coordinación entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios para la integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Sus disposiciones son de orden público e interés social y de observancia general en todo el Territorio Nacional.</p>	<p><b>OBJETO:</b> (ART. 1) Regular la <b>integración, organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública</b>, así como establecer la <b>distribución de competencias y las bases de coordinación</b> entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, en esta materia. Sus disposiciones son de orden público e interés social y de observancia general en todo el territorio nacional.</p>

Fuente: CD y DOF. Elaboración: Yolanda Martínez Martínez.

Inicialmente para la existencia de la coordinación se tenía que firmar un convenio de colaboración entre las partes contratantes, con la finalidad de respetar su autonomía. Se diferenciaban las acciones de las materias de coordinación, cuya dirección fue encomendada a las Conferencias de ejecución de Prevención y Readaptación Social, de Procuración de Justicia y de Participación Municipal.

En la actualidad, la Coordinación se consolida como eje rector del SNSP, mediante su evaluación y seguimiento. Prevalcen tanto la autonomía en la competencia de los tres órdenes de gobierno, como las conferencias y se adhieren los consejos locales y regionales de seguridad pública.

Comparativamente, la coordinación del SNSP, organiza sus áreas de acción para el intercambio y sistematización de las Bases de Datos de información.

Áreas de Acción	LGEBCNSP	LGSNSP
<b>Coordinación</b>	La <b>colaboración</b> entre la Federación, los Estados el Distrito Federal y los Municipios para los fines de la seguridad pública se hace a través de los <b>convenios que las partes firman</b> . Se respetan las facultades constitucionales y atribuciones que a cada integrante le otorga la ley (Artículos 4, 5 y 11)	<b>La coordinación es el eje rector del Sistema Nacional de Seguridad Pública.</b> Se complementa con acciones de evaluación y seguimiento de las disposiciones de la ley. Prevalece el respeto de las atribuciones Constitucionales que cada integrante tiene. (Artículos 4, 8 y 9)
	Separa y distingue por un lado las acciones de coordinación y por otra parte las materias de coordinación. (Artículos 9 y 10)	Se unifican en un solo concepto las actividades y las materias de coordinación (Artículo 7)
	Para la conducción de las acciones de coordinación en las diferentes materias se crean las conferencias de Prevención y Readaptación Social, de Procuración de Justicia y de Participación Municipal. (Artículo 13)	Se retoma el concepto de Conferencias y instituyen las de Procuración de Justicia, de Secretarios de Seguridad Pública o sus equivalentes, del Sistema Penitenciario, de Seguridad Pública Municipal y se <b>agregan los Consejos Locales e Instancias Regionales</b> (Artículo 10)

Fuente: CD y DOF. Elaboración: Yolanda Martínez Martínez.

En la anterior ley, el SNSP se limitaba a las facultades de coordinación. En la actual, se sujeta a la definición de políticas públicas.

Áreas de Acción	LGEBCNSP	LGSNSP
<b>Facultades de Coordinación</b>	El Consejo Nacional se ubica como la instancia superior de coordinación. (Artículo 12)	El Consejo Nacional es la instancia superior de coordinación y <b>definición de Políticas Públicas</b> (Artículo 10)
	Se le otorgan facultades para la elaboración de propuestas, programas, planes y políticas, de vinculación, evaluación y análisis que permitan establecer una coordinación efectiva de las instituciones de seguridad pública de los tres niveles de gobierno. (Artículo 15)	Tiene facultades más amplias incluyendo la supervisión de la administración y gasto de recursos federales que son aportados para las funciones de seguridad pública a los Estados, Distrito Federal y Municipios. Se incluyen materias como atención a víctimas del delito y coordinación con el Poder Judicial y Tribunales Superiores de Justicia Estatales. (Artículo 14)
	Al Secretario Ejecutivo se le otorgan facultades de tipo operativo para cumplimentar las propuestas, planes y proyectos que acuerde el Consejo y facultades administrativas para el registro y control de actas. (Artículo 17)	El Secretariado Ejecutivo es el órgano operativo del sistema dotado de autonomía de gestión, técnica y presupuestal, se le adscriben los Centros Nacionales de Información, de Prevención del Delito y Participación ciudadana y el de Certificación y Acreditación. (Artículo 17). Se le reconoce personalidad Jurídica para presentar querrelas y denuncias, tiene facultades amplias de supervisión del gasto de los recursos federales, para solicitar suspensión o cancelación de suministración de recursos, para promover la remoción de los titulares de los órganos de seguridad pública. (Artículo 18)

Fuente: CD y DOF. Elaboración: Yolanda Martínez Martínez.

La Ley anterior, creó los Consejos estatales, las instancias regionales e intermunicipales con carácter temporal o permanente, para coordinar planear y supervisar las acciones de seguridad pública en sus respectivas competencias; su organización y estructura debía conformarse a partir del modelo del CNSP.

Áreas de Acción	LGEBCSNSP	LGSNSP
<b>Consejos de Coordinación</b>	Para la coordinación, planeación y supervisión de las acciones y materias se crean los Consejos (a nivel estatal), instancias regionales (participación de dos o más estados) e intermunicipales (dos o más municipios) con carácter temporal o permanente. Su organización deberá ser similar a las del Consejo Nacional. (Artículos 18 a 21)	Los Consejos ahora son parte del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Las instituciones de Seguridad Pública Federales deben incluirse en los Consejos Estatales, a sus sesiones pueden invitarse especialistas en la materia. (Artículos 34, 35, 36 y 38)
		<b>La ley tiene carácter vinculatorio</b> , los Consejos deben nombrar un enlace permanente que de seguimiento a la operatividad del sistema en entidad y proporcionar al Secretario Ejecutivo la información que se le requiera en un plazo no mayor de 30 días, <b>en caso de no cumplir se hace acreedor a una pena privativa de libertad de uno a cuatro años de prisión prevista en el artículo 138 de la ley.</b> (Artículo 37)

Fuente: CD y DOF. Elaboración: Yolanda Martínez Martínez.

La Ley actual, los incorpora al SNSP con la participación de un representante de la institución de seguridad pública federal, con efecto de atribución de responsabilidad para mantener un enlace permanente a fin de proporcionar al secretariado ejecutivo la información que le solicite y en caso de incumplimiento se atribuye una pena privativa de libertad, debido a que el intercambio y sistematización de la información es obligatoria.

Áreas de Acción	LGEBCSNSP	LGSNSP
<b>De la Información y la Integración de las Bases de Datos</b>	Se establece que la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios intercambien y compartan la información sobre seguridad pública que posean o generen. No tiene carácter vinculatorio. (Artículo 25)	El intercambio y sistematización de la información <b>adquiere un carácter obligatorio</b> , se faculta al Presidente del Consejo Nacional para expedir normas de administración, conservación y sistematización de la información.
	Se excluyen a los servidores públicos del Poder judicial de la Federación y Tribunales Superiores de Justicia estatales. (Artículo 31)	La información sobre administración de justicia del Poder Judicial de la Federación y Tribunales Superiores de Justicia Estatales se puede agregar a las bases de datos previo acuerdo de colaboración. (Artículos 109 y 110)
	Se establece la creación de la Base del Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública, de consulta obligatoria para procesos de ingreso. (Artículos 26 a 30)	<b>Se crea la Comisión Permanente de Información que depende del Consejo Nacional y el Centro Nacional de Información que depende del Secretario Ejecutivo</b> , este centro se encargará de recibir, administrar y sistematizar toda la información. (Artículos 16 y 17)
	La Base de Estadística de Seguridad Pública	Se establecen las bases de: Registro Administrativo de

para analizar incidencia criminológica y establecer estrategias para preservar el orden y la paz pública. (Artículos 38 a 40)	Detenciones mediante el <b>informe policial homologado</b> que se remite al Centro Nacional de Información y contiene los datos de identificación del detenido, fotografías, registro dactilar. Toda la Información tiene carácter de confidencial, por lo tanto en el caso de que se divulgue de manera indebida se procederá en los términos establecidos en el CPF. (Artículos 112 a 116)
La Base Nacional de Datos de Probables Responsables de Delitos, Sentenciados y Procesados, en la que se incluye identificación, modo de operación y recursos; de consulta obligatoria para actividades de seguridad pública. (Artículos 41 y 42)	El Sistema Único de Información Criminal en el que se incluye información de investigaciones, indiciados, procesados y sentenciados y que incluirá perfil criminológico, identificación, modos de operación y medios.(Artículos 117 a 119)
Registro Nacional de Armamento y Equipo que contendrá datos de identificación de vehículos, placas, registros de motor, registro de armas, matriculas y municiones. (Artículo 32)	El Sistema Nacional de Información Penitenciaria que constara de los registros de la población penitenciaria de la Federación, Estado, Distrito Federal y Municipios, contara con datos de identificación, registro dactilar, y estudios técnicos interdisciplinarios. (Artículos 120 y 121)
Se toman medidas para garantizar la confidencialidad de la información, asignación de claves de captura y de consulta.(Artículo 45)	El Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública que contara con los datos de identificación, fotografía, huellas, desarrollo laboral, ascensos y sanciones. (Artículos 122 y 123)
No establece sanciones para el caso de pérdida, sustracción, inutilización o divulgación. En su caso se aplica el CPF. (Artículos 43 a 45)	Registro Nacional de Armamento y Equipo integra el registro de vehículos, armas y municiones, <b>se implementa el registro de identificación de huella balística de las armas.</b> (Artículos 124 y 125)
Código Penal Federal <b>Revelación de secretos.</b> Artículos: 210, sanción de 30 a 200 Jornadas de trabajo a favor de la comunidad. 211, sanción de 1 a 5 años de prisión y multa. 211 Bis, sanción de 6 a 12 años de prisión y multa. <b>Acceso ilícito a sistemas y equipos de informática.</b> Artículos: 211 Bis 2, sanción de 1 a 4 años de prisión y multa. 211 Bis 3, sanción de 2 a 8 años de prisión y multa.	Se integra en esta ley el capítulo denominado <b>De los delitos contra el funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública.</b> Artículo 139 establece sanciones de <b>2 a 8</b> años de prisión, multa y destitución e inhabilitación por ingresar datos falsos, se altere o modifique indebidamente o se causen pérdidas o destrucción y cualquier ingreso no autorizado a las bases de datos. Se aumenta la pena en 1/2 si el autor es o fue servidor público de las instituciones de seguridad.

Fuente: CD y DOF. Elaboración: Yolanda Martínez Martínez.

Anteriormente, el intercambio de información no tenía efectos de vinculación sobre las Bases del registro de datos nacionales en materia de: Personal de Seguridad Pública, de consulta obligatoria para procesos de ingreso; Estadística de Seguridad Pública para analizar incidencia criminológica y establecer estrategias para preservar el orden y la paz pública; Probables Responsables de Delitos, Sentenciados y Procesados, en la que se

incluye identificación, modo de operación y recursos; de consulta obligatoria para actividades de seguridad pública; Armamento y Equipo que contendrá datos de identificación de vehículos, placas, registros de motor, registro de armas, matriculas y municiones.

Actualmente se integran en un Sistema Único de Información Criminal en el que se incluye información de investigaciones, indiciados, procesados y sentenciados y que incluirá perfil criminológico, identificación, modos de operación y medios.

Registro Administrativo de Detenciones mediante el informe policial homologado que se remite al Centro Nacional de Información y contiene los datos de identificación del detenido, fotografías, registro dactilar. El Sistema Nacional de Información Penitenciaria que constara de los registros de la población penitenciaria de la Federación, Estado, Distrito Federal y Municipios, contara con datos de identificación, registro dactilar, y estudios técnicos interdisciplinarios.

El Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública que contara con los datos de identificación, fotografía, huellas, desarrollo laboral, ascensos y sanciones. El Registro Nacional de Armamento y Equipo integra datos de vehículos, armas y municiones, se implementa el registro de identificación de huella balística de las armas, para lo cual, se crea la Comisión Permanente de Información que depende del Consejo Nacional y el Centro Nacional de Información que depende del Secretario Ejecutivo, este centro se encargará de recibir, administrar y sistematizar toda la información.

Incluso, a diferencia de la anterior ley, se incluye la información sobre administración de justicia del Poder Judicial de la Federación y Tribunales Superiores de Justicia Estatales se puede agregar a las bases de datos previo acuerdo de colaboración.

Toda la información tiene carácter de confidencial, por lo tanto en el caso de que se divulgue de manera indebida se crea un capítulo denominado *De los delitos contra el funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, en el que se establecen sanciones privativas de la libertad.

Lo innovador de la Nueva Ley se concentra en la creación de un título especial de responsabilidad de los servidores públicos contra el funcionamiento del SNSP.

Áreas de Acción	LGEBCSNP	LGSNSP
Sistema de Responsabilidad	Sin contenido	<p>Se crea un <b>Título especial de Responsabilidad de los Servidores Públicos</b> y se establece el capítulo denominado: <b>De los delitos contra el funcionamiento del sistema nacional de seguridad pública.</b> (Artículos 135 a 141)</p> <hr/> <p><b>Artículo 138.</b> Al servidor público que estando obligado no proporcione dolosa e indebidamente la información requerida por el Secretariado Ejecutivo. Sanción de <b>1 a 4 años de prisión, multa, destitución e inhabilitación.</b></p> <hr/> <p><b>Artículo 139.</b> Se ingrese indebidamente o se capturen datos falsos, se provoque alteración, sustracción, daño o pérdida de la información de las bases de datos o divulgue información. Sanción de <b>2 a 8 años de prisión, multa, destitución e inhabilitación.</b> Si el responsable es o fue servidor público de alguna institución de seguridad pública se aumenta la pena en una <math>\frac{1}{2}</math></p> <hr/> <p><b>Artículo 140.</b> A quien falsifique el certificado a que se refiere la presente Ley, lo altere, comercialice o use a sabiendas de su ilicitud. Sanción de <b>5 a 12 años de prisión y multa.</b></p>

Fuente: CD y DOF. Elaboración: Yolanda Martínez Martínez.

Establece penas cuya media aritmética no exceden de 5 años de prisión al servidor público en caso de no proporcionar al secretariado ejecutivo la información requerida; a la persona que ingrese indebidamente o capture datos falsos, altere, sustraiga, provoque daño o pérdida de la información de la base de datos, o divulgue la información, cuya hipótesis agrava la pena hasta en una mitad en caso de ser servidor público perteneciente a una institución de seguridad pública. La gravedad de la sanción cuya media aritmética excede de 5 años de prisión se impone a quien falsifique una certificación.

### 2.3.3. Obligaciones y responsabilidad policial ante el SNSP

Básicamente se centran en la obligación de profesionalizarse por medio de carrera policial, someterse a la certificación y el control de confianza y sujetarse a un régimen disciplinario, de contrario serán cesados de su empleo cargo o comisión; tal y como se muestra en los siguientes cuadros comparativos:

Áreas de Acción	LGEBCSNP	LGSNSP
<b>Carrera Policial</b>	<p>Se establece con carácter obligatorio la implementación de la carrera policial basada en un modelo homologado para las corporaciones policiales de los tres niveles de gobierno, buscando mediante acuerdos de colaboración y con la ayuda de un centro nacional equiparar los planes y programas. (Artículos 23 y 24)</p> <p>No se estableció como acción y materia de coordinación específica en las atribuciones del consejo y del secretario del consejo</p>	<p>Se implementa el Desarrollo Policial en el que se integra la carrera policial y su profesionalización con el carácter de obligatoria y permanente, se establece un esquema de funciones y de labores relacionadas.</p> <p>Se regulan:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Los criterios y lineamientos para la selección, ingreso, permanencia, promoción y baja de los elementos de las Instituciones policiales. (Artículos 72 a 79 y 85 a 89)</li> <li>✓ La integración de categorías y jerarquías (Artículos 80 al 83)</li> <li>✓ Estímulos y promociones (Artículos 90 a 93)</li> <li>✓ Conclusión del servicio (Artículos 94 y 95)</li> </ul>

Fuente: CD y DOF. Elaboración: Yolanda Martínez Martínez.

Anteriormente, se estableció con carácter obligatorio la implementación de la carrera policial con base en un modelo policial homologado mediante acuerdos de colaboración para equiparar los planes y programas de las policías federales, estatales y municipales.

En la Ley actual, se define el Desarrollo policial que integra la carrera policial y la profesionalización con carácter obligatorio y permanente, sobre criterios de selección, ingreso, permanencia, promoción, categorías jerárquicas estímulos y promociones; que en caso de incumplimiento de los operadores policiales, serán dados de baja.

Áreas de Acción	LGEBCSNP	LGSNSP
<b>Certificación y Control de Confianza</b>	<b>Sin contenido</b>	<p><b>Se crea el Sistema Nacional de Acreditación y Control de Confianza</b> para la evaluación y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública. (Artículos) 106 a 108</p> <p><b>Se crea la figura de la Certificación</b> para servidores públicos de Procuración de Justicia y Policiales que expedirá el Centro Nacional de Evaluación y Acreditación.</p> <p>Este certificado es requisito indispensable para el ingreso o permanencia al Servicio de Carrera en las Instituciones de Procuración de Justicia y al de carrera policial.(Artículos 65 a 71, 96 y 97)</p>

Fuente: CD y DOF. Elaboración: Yolanda Martínez Martínez.

Otra innovación, es la creación del Sistema Nacional de Acreditación y Control de Confianza para la evaluación y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública: servidores públicos de Procuración de Justicia y Policiales. El Centro Nacional de Evaluación y Acreditación expedirá el Certificado correspondiente como

requisito indispensable para el ingreso o permanencia al Servicio de Carrera en las Instituciones de Procuración de Justicia y carrera policial.

Áreas de Acción	LGEBCNSP	LGSNSP
<b>Disciplina</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se impone a los servidores públicos de las instituciones policiacas la obligación de observar en su actuación los principios constitucionales de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez y establece una serie de deberes mínimos que deben cumplirse. (Artículo 22)</li> <li>No establece los correctivos, medidas disciplinarias o sanciones aplicables en caso de incumplimiento de esos deberes, y se remite a las leyes respectivas que señalan sanción.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Se implementa un régimen de disciplina (Artículos 99 a 102)</li> <li>✓ Se señalan los deberes y obligaciones a que están sujetos los elementos de los cuerpos de seguridad pública. (Artículos 40 y 41)</li> <li>✓ Se establece un catalogo mínimo de sanciones aplicables para el caso de incumplimiento de los deberes y obligaciones consistentes en amonestación, suspensión y remoción. (Artículos 44)</li> <li>✓ Se establecen los lineamientos generales para del procedimiento disciplinario para la aplicación de las sanciones. (Artículos 104 y 105)</li> </ul>

Fuente: CD y DOF. Elaboración: Yolanda Martínez Martínez.

A diferencia de la anterior ley que no establecía sanciones disciplinarias y sólo se limitaba a exhortar a los servidores públicos a actuar bajo los principios constitucionales que establecía el artículo 21 CPEUM; en la actual ley, se implementa un régimen de disciplina; se señalan los deberes y obligaciones a que están sujetos los elementos de los cuerpos de seguridad pública; se establece un catalogo mínimo de sanciones aplicables para el caso de incumplimiento de los deberes y obligaciones consistentes en amonestación, suspensión y remoción; y se establecen los lineamientos generales para del procedimiento disciplinario para la aplicación de las sanciones.

Áreas de Acción	LGEBCNSP	LGSNSP
<b>Carrera en las Instituciones de Procuración de Justicia</b>	<b>Sin contenido</b>	<p>Se implementa con <b>carácter de obligatorio el servicio de carrera en las Instituciones de Procuración de Justicia en lo referente a Ministerio Público y Peritos.</b> (Artículos 49 a 51)</p> <p>Se regulan:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ El ingreso al servicio de carrera (Artículos 52 a 54)</li> <li>✓ El desarrollo del servicio de carrera (permanencia) Artículos 55 a 57</li> <li>✓ Terminación del servicio de carrera. (Artículos 58 a 60)</li> <li>✓ Profesionalización de los integrantes (Artículos 61 a 64)</li> <li>✓ <b>Certificación</b> como requisito de ingreso o permanencia. (Artículos 65 a 71)</li> </ul>

Fuente: CD y DOF. Elaboración: Yolanda Martínez Martínez.



Para las instituciones de procuración de justicia en lo referente a ministerios públicos y peritos, se establece como obligatoria la carrera policial, en su ingreso y para su permanencia, dicha profesionalización está condicionada a la certificación. Por lo tanto, la responsabilidad de los servidores públicos del SNSP, se sujeta a las obligaciones de profesionalización y certificación.

#### **2.3.4. Una constante: la participación de las fuerzas armadas en la seguridad pública**

En el artículo 12 de ambas leyes, se mantiene la misma dinámica de injerencia militar en el Consejo Nacional de Seguridad Pública, con la participación de los secretarios de Defensa Nacional y Marina.

Violentando constitucionalmente el artículo 129 que a la letra señala:

En tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar. Solamente habrá Comandancias Militares fijas y permanentes en los castillos, fortalezas y almacenes que dependan inmediatamente del Gobierno de la Unión; o en los campamentos, cuarteles o depósitos que, fuera de las poblaciones, estableciere para la estación de las tropas.

Aún cuando el mismo artículo 21CPEUM señala que “Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional”.

Inicialmente el Secretario de Gobernación, presidía el Consejo Nacional de Seguridad Pública, la diferencia sustancial se aprecia en la participación directa del Presidente de la República en calidad de Presidente del Consejo Nacional de Seguridad Pública.

Con la nueva ley, la participación del Secretario de Comunicaciones y Transportes, fue reemplazado por el Secretario de Seguridad Pública.

<b>INTEGRACIÓN DEL CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA</b>	
<b>LGEBSNSP</b>	<b>LGSNSP</b>
<p>Artículo 12.- El Consejo Nacional será la instancia superior de coordinación del Sistema Nacional y estará integrado por:</p> <p>I. El Secretario de Gobernación, quien lo presidirá;</p> <p>II. Los Gobernadores de los Estados;</p> <p><b>III. El Secretario de la Defensa Nacional;</b></p> <p><b>IV. El Secretario de Marina;</b></p> <p>V. El Secretario de Comunicaciones y Transportes;</p> <p>VI. El Procurador General de la República;</p> <p>VII. El Jefe del Gobierno Distrito Federal; y</p> <p><b>VIII. El Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.</b></p>	<p style="text-align: center;">CAPÍTULO II Del Consejo Nacional de Seguridad Pública</p> <p>Artículo 12.- El Consejo Nacional estará integrado por:</p> <p>I. El Presidente de la República, quien lo presidirá;</p> <p>II. El Secretario de Gobernación;</p> <p><b>III. El Secretario de la Defensa Nacional;</b></p> <p><b>IV. El Secretario de Marina;</b></p> <p>V. El Secretario de Seguridad Pública;</p> <p>VI. El Procurador General de la República;</p> <p>VII. Los Gobernadores de los Estados;</p> <p>VIII. El Jefe del Gobierno del Distrito Federal, y</p> <p>IX. El Secretario Ejecutivo del Sistema.</p>

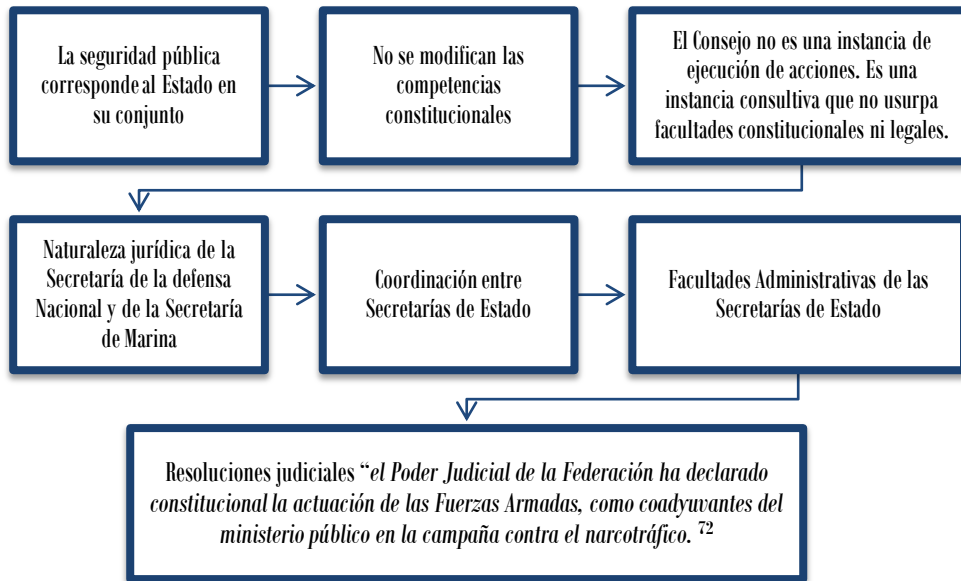
Fuente: CD y DOF. Elaboración: Yolanda Martínez Martínez.

La participación militar en asuntos de Seguridad Nacional para el combate a la delincuencia organizada, ha sido justificada por la SCJN, asignando el carácter de servidores públicos a los militares, pero contradictoriamente, sujetos al fuero militar en caso de la comisión de algún delito o violación a los derechos fundamentales de los ciudadanos. Esto ha sido seriamente criticado por organismos nacionales e internacionales pro defensa de los derechos humanos, en virtud de que la seguridad pública debe ser de carácter civil sin injerencia castrense, y en todo caso, a quien le compete es a la policía.

La sentencia de la SCJN por la acción de inconstitucionalidad 1/96, promovida por diputados federales de la LVI Legislatura que la declara improcedente pero fundada y reconoce la validez constitucional de las fracciones III y IV del artículo 12 de la LGEBCSNP, en el sentido de la participación de los secretarios de Estado de la Defensa Nacional y de Marina en el sentido de que no contravienen los artículos 21 y 129 de la CPEUM.<sup>437</sup>

437 Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Seguridad Pública...*, *Ob cit.* Escrito presentado el día nueve de enero de mil novecientos noventa y seis, varios integrantes de la Quincuagésima Sexta Legislatura de la Cámara de Diputados, promovieron acción de inconstitucionalidad en contra de las fracciones III y IV del artículo 12 de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, por considerar que la participación de los secretarios de la Defensa Nacional y de Marina, era contraria a los artículos 21 y 129 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El día diez de ese mes y año, el Ministro instructor admitió la demanda, substanció el procedimiento en los términos que ordena la ley, y, satisfechos todos los trámites, presentó proyecto de resolución, en el que determinó que el artículo 12 citado es constitucional, por no contravenir lo dispuesto por los artículos 21 y 129 constitucionales, el cual fue discutido

## Criterios utilizados por la SCJN:



Fuente: SCJN. Elaboración: Yolanda Martínez Martínez

De acuerdo con el anterior esquema, los argumentos que sustentan la decisión son los siguientes:

La interpretación gramatical y causal teleológica de la adición del artículo 21 Constitucional, en cuanto dispone la coordinación de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios en un Sistema Nacional de Seguridad Pública, lleva a la conclusión de que el precepto no excluye a ninguna autoridad que, de acuerdo con sus atribuciones, tenga alguna relación con ella, y que su propósito es lograr una eficiente coordinación entre todas las autoridades de los tres niveles de gobierno, para lograr dicha seguridad pública en todas sus dimensiones, entre ellas, enfrentar con mayor capacidad la delincuencia organizada.

El Consejo Nacional de Seguridad Pública es una instancia consultiva que no usurpa facultades constitucionales ni legales de ninguna autoridad; por ello, no existe razón para

---

por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el martes cinco de marzo de 1996 y aprobado por unanimidad de votos.

438 Véase Artículos 117 y 126 del Código Federal de Procedimientos Penales (CFPP). Artículo 66 de la Ley orgánica del Ministerio Público Federal. Las autoridades policíacas y militares que no acaten los acuerdos que el Ministerio Público dicte en ejercicio de sus funciones, o se nieguen a prestar el auxilio que les sea requerido, incurrirán en las sanciones de 15 días a un año de prisión y multa de diez a cien pesos y destitución del cargo.

considerar como violatoria del numeral 21 de la Ley Fundamental, la participación de los secretarios de la Defensa Nacional y de Marina en el Consejo Nacional de seguridad Pública, como lo ordenan las fracciones III y IV del artículo 12 de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, tomando en consideración, además, que las Leyes Orgánicas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos y de la Armada, señalan, dentro de sus atribuciones, numerosas funciones relacionadas con la seguridad pública, por lo que dicha participación se justifica, ya que aun cuando no tenga funciones ejecutivas, se tendrán que examinar, programar y tomar decisiones sobre todos los aspectos de la seguridad pública.

La interpretación histórica, armónica y lógica del artículo 129 constitucional, lleva a considerar que las fuerzas armadas pueden actuar en auxilio de las autoridades civiles, cuando éstas soliciten el apoyo de la fuerza de la que disponen, en forma expresa, fundada y motivada, y que sus labores de apoyo se encuentren siempre subordinadas a éstas y de modo fundamental, al orden jurídico previsto por la Constitución, las leyes que de ella emanen y los tratados que estén de acuerdo a la misma, atento a lo previsto por su artículo 133. Por esta razón, el Ejército, Armada y Fuerza Aérea están constitucionalmente facultados para actuar en materia de seguridad pública en auxilio de las autoridades competentes y la participación en el Consejo Nacional de Seguridad Pública de los titulares de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina, quienes por disposición de los artículos 29, fracción 1, y 30, fracción 1 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, tienen a su mando al Ejército, Armada y Fuerza Aérea, no atenta contra el numeral constitucional señalado. Además, la fracción VI del artículo 89 constitucional faculta al presidente de la República a disponer de dichas fuerzas para la seguridad interior, lo que de conformidad con el artículo 16 constitucional exige fundar y motivar una decisión de tanta trascendencia.

Por estas razones las fuerzas armadas están constitucionalmente facultadas para actuar, acatando órdenes del presidente de la República, cuando sin llegar a los extremos de invasión, perturbación grave de la paz pública o de cualquier caso que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto previstos por el artículo 29 Constitucional, se produzca una

situación que haga temer fundadamente por sus características que de no enfrentarse de inmediato sería inminente caer en alguna o todas esas graves situaciones. En este supuesto, al no decretarse la suspensión de garantías, ante alternativas viables de solucionar pacíficamente los conflictos o que por no llegar éstos a la gravedad que supone el texto constitucional, o por algún otro motivo se prevea que puedan controlarse con rapidez, se deberá cuidar escrupulosamente que se respeten las garantías individuales, estableciendo, incluso, a través de los organismos competentes, una estrecha vigilancia para que se actúe del modo especificado.

Finalmente se concluyó que del análisis sistemático de los artículos 16, 21, 29, 89, fracción VI, 129 y 133, de la Constitución, así como 2o., 3o., 5o., 9o., 10, 13 y 15, de la LGEBCSNSP; lo., 2o., 3o., 10 y 11, de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, y lo., 2o., 9o. y 10, de la Ley Orgánica de la Armada de México, se deduce que el Estado mexicano, a través de sus tres niveles de gobierno y de todas las autoridades que tengan atribuciones relacionadas, directa o indirectamente, con la seguridad pública, deben coadyuvar a lograr los objetivos de ésta, traducidos en libertad, orden y paz pública, como condiciones imprescindibles para gozar de las garantías que la Constitución reconoce a los gobernados.

#### **2.4. La seguridad y la participación ciudadana**

Una efectiva e innovadora institucionalización de la participación ciudadana en la prevención del delito, se apoya en la obtención de mayores espacios de implicación de los ciudadanos y sus asociaciones civiles, para la formulación, ejecución y control de las políticas de seguridad ciudadana. Dentro de un ambiente democrático en el que contribuyan al desarrollo e implementación de políticas más informadas que favorezcan una mayor transparencia en la gestión pública y se identifique claramente la responsabilidad de cada una de las instituciones involucradas así como a las autoridades encargadas de la seguridad. Para generar una mayor confianza y credibilidad, en busca de la obtención de resultados óptimos, ante la creciente inseguridad de los ciudadanos.

En una participación ciudadana activa, directa y corresponsable, se toman en cuenta los puntos de vista de los ciudadanos y se posibilitan los mecanismos necesarios para intervenir en la toma de decisiones tendientes a planificar, gestionar y controlar el uso de los recursos; a la vez, es una forma de ejercer nuestros derechos y libertades públicas para cumplir con nuestros deberes como ciudadanos.

La LGSNSP, señala una nueva dinámica de participación de la comunidad y de instituciones académicas para coadyuvar en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito, así como de las Instituciones de Seguridad Pública. Con ello, la participación ciudadana se sujeta al control y mediación de un Centro Nacional de Prevención y Participación Ciudadana que la representará ante el CNSP.

Las personas, instituciones y representantes de la sociedad civil, sólo podrán asistir como invitados por la naturaleza de los asuntos a tratar, para exponer conocimientos y experiencias que contribuyan al cumplimiento de los objetivos de la seguridad pública. Ante este nuevo escenario, no existe diferencia significativa entre las dinámicas de participación ciudadana de la derogada LGEBCSNSP y la actual LGSNSP, en la prevención del delito y la gestión de seguridad.

Como se ha señalado anteriormente, a partir de la reforma al artículo 21 CPEUM, de fecha 31 de diciembre de 1994, “La seguridad pública cumple la función conservadora del orden social, con base en un orden jurídico que controle al poder y norme sus relaciones con los ciudadanos y estos entre sí”.<sup>439</sup>

Todo esto comporta “una clara decantación hacia la seguridad pública en detrimento de la seguridad ciudadana”.<sup>440</sup> De tal manera que en la actualidad, un nuevo cambio opera, resultado de las políticas transnacionales de seguridad, que van a adaptar medidas extraordinarias a la nueva exigencia de seguridad interior del Estado.

---

439 Sánchez Sandoval, Augusto, *Derechos Humanos, Seguridad Pública y Seguridad Nacional*, México, INACIPE, 2000, p. 83.

440 Recasens i Brunet, Amadeu. “Inseguridad ciudadana: Un discurso construido”..., *Ob cit.*, p. 19.

Estas funciones genéricas de control, deben trasladarse al ámbito concreto de la seguridad ciudadana. La seguridad es un bien que debe proteger el Estado, es una condición necesaria para el funcionamiento de la sociedad y para asegurar la calidad de vida de los ciudadanos en su comunidad a través de su participación activa.

Por ello, Brotatt, señala que la seguridad es un problema complejo:

...al que no se le pueden dar respuestas únicamente policiales...consecuentemente, la seguridad es un fenómeno transversal, puesto que en su generación (o en la carencia de la misma) pueden intervenir diferentes políticas públicas de diferentes disciplinas y administraciones...para el ciudadano, la inseguridad es, fundamentalmente, una cuestión de percepción subjetiva (lo que se denomina sensación térmica de seguridad). Y, que esta percepción depende en poca medida del gran delito, que por contra, afecta a la sensación de seguridad el delito ordinario y los actos incívicos (p. ej.: los ruidos, la falta de horarios de los establecimientos públicos, etc.), que son los que el ciudadano vive más de cerca...finalmente, si el concepto de seguridad depende de la percepción subjetiva del vecino, lo que hace falta hacer es ver cuáles son las causas de esta inseguridad con el fin de actuar sobre ellas. La definición, conjuntamente con los ciudadanos, de una agenda de seguridad local, a través de un foro asesor de seguridad ciudadana, y la posterior medición de los resultados, es una herramienta potente, en la línea de la moderna gestión pública, respecto de la cual, las políticas de seguridad, por lo general, y la policía, en particular, no tienen que ser una excepción a su aplicación.<sup>441</sup>

No obstante, la crisis económica de recesión mundial, el último registro de desempleo que se ha incrementado en México, durante los últimos meses, en agosto asciende al 6.28%.<sup>442</sup>

---

441 Brotatt Jubert, Ricard, “*Un concepte de seguretat ciutadana*”, en *Revista Catalana de Sociologia*, Número 17, 2002, pp. 18 – 19. Del mismo autor, “*Un concepto de seguridad ciudadana*”, Véase en [http://www.dip-alicante.es/formacion/es/menu/almacen/BROTAT\\_seguridad\\_ciudadana.PDF](http://www.dip-alicante.es/formacion/es/menu/almacen/BROTAT_seguridad_ciudadana.PDF). Recuperado el 10 de agosto de 2009. También, Brotat, Ricard, *Projecte de Servei Integrat d’atenció al públic per a l’Ajuntament de Calvià*, Mallorca, Calvià, 1999.

442 Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), 22 de septiembre de 2009. Véase en [http://www.inegi.org.mx/lib/olap/general\\_ver4/MDXQueryDatos.asp?#Regreso&c=10840](http://www.inegi.org.mx/lib/olap/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?#Regreso&c=10840). Recuperado el 9 de diciembre de 2009. El índice de desempleo de agosto fue superior al 6,12% registrado en julio; el índice de desempleo en México, subió al 6,28% en agosto, cifra superior al 4,15% registrado en el mismo mes de 2008.

Esto ha dado como consecuencia que los sectores sociales y académicos prevean la posibilidad de movimientos sociales. “El rector de la UNAM, José Narro Robles, advirtió del riesgo de que la inestabilidad financiera en el país derive en problemas sociales, por lo que llamó a las autoridades a recurrir a nuevos mecanismos para enfrentar la crisis económica”.<sup>443</sup>

Sin embargo, el interés del gobierno mexicano se centra en la guerra contra la delincuencia organizada, principalmente en narcotráfico y la respuesta gubernamental adoptada en nuestro país, se sustenta en un modelo de severidad penal, no sólo en el incremento de penas, sino de una transformación del sistema procesal penal que bajo el discurso garantista de un modelo acusatorio predominantemente oral, en aras de eficacia y en detrimento de los derechos fundamentales, se le otorga un tratamiento al ciudadano como enemigo, considerado como no ciudadano a todo aquel que altere el orden y la paz pública, y que se ve claramente reflejado en la fusión del Sistema Penal y del SNSP.

El predominio del ámbito administrativo, de las decisiones políticas del poder ejecutivo, se alejan cada vez más de las garantías de seguridad jurídica que dieron origen y sustento al sistema penal, en aras de buscar niveles óptimos de eficacia y eficiencia en la función de seguridad pública a favor del Estado y en detrimento de la seguridad de los ciudadanos. La cuestión que se presenta, es: ¿la nueva LGSNSP, representa una realidad o una ficción sobre la participación de los ciudadanos?

En el nuevo escenario, resultado de las reformas constitucionales de junio de 2008, la LGSNSP, bajo la ficción de garantizar tanto una responsabilidad compartida como una acción efectiva entre los distintos órdenes de gobierno en materia de seguridad pública; busca enmendar los problemas de falta de coordinación en los tres niveles de gobierno, que postulaba la derogada LGEBCSNSP, con la pretensión de recomponer su actividad de seguridad estatal en busca de la legitimidad social para salvaguardar la integridad y derechos de las personas, bajo una connotación democrática a fin de preservar las libertades, el orden y la paz públicos.

---

443 Martínez, Nurit, “El rector de la UNAM alerta sobre estallido social”, en el Universal, martes 18 de agosto de 2009, Véase en <http://www.eluniversal.com.mx/notas/620080.html>. Recuperado el 6 de septiembre de 2009.



Se pronuncia bajo el discurso de la *corresponsabilidad entre gobierno y sociedad* a fin de articular las obligaciones de los ciudadanos y su responsabilidad ante la situación actual de inseguridad y colaborar con el gobierno para alcanzar niveles de eficacia óptimos y la eficiencia en la función de seguridad pública.

Lo que requiere la sociedad mexicana no es una ficción sobre la participación ciudadana, sino una realidad, encaminada a la seguridad de los ciudadanos, bajo condiciones sociales, políticas, económicas y jurídicas, que posibiliten el desarrollo de la libertad y la transversalidad efectiva de los derechos humanos. Que no dependa única y exclusivamente de los cuerpos o fuerzas de seguridad pública, ni de la seguridad privada. Que se dirija a la cohesión y solidaridad social, que de manera real y efectiva exista seguridad en el diario cotidiano de los ciudadanos, es decir, en su comunidad.

PARTICIPACIÓN CIUDADANA	
LGEBCSNSP	LGSNSP
<b>PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD (ART. 8): Las autoridades establecerán mecanismos eficaces para que la sociedad participe en la planeación y Supervisión de la Seguridad pública, en los términos de esta ley y demás ordenamientos aplicables.</b>	<b>COORDINACIÓN SNSP (ART. 7): Determinar la participación de la comunidad y de instituciones académicas en coadyuvancia de los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito, así como de las Instituciones de Seguridad Pública, a través de mecanismos eficaces.</b>
<p>TITULO TERCERO DE LA PARTICIPACION DE LA COMUNIDAD</p> <p>Artículo 49.- El Consejo Nacional establecerá mecanismos y procedimientos para la participación de la sociedad respecto de las funciones que realice y, en general, de las actividades de la seguridad pública en el país.</p>	<p><b>PARTICIPACION CIUDADANA EN EL CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA (ART. 12): Como invitados, por la naturaleza de los asuntos a tratar, a las personas, instituciones y representantes de la sociedad civil que puedan exponer conocimientos y experiencias para el cumplimiento de los objetivos de la seguridad pública. Dicha participación será con carácter honorífico.</b></p> <p><b>CNDH: El presidente será invitado permanente de este Consejo. (2º PÁRRAFO)</b></p>
<p>EL CNSP SIN ATRIBUCIONES EN MATERIA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA</p>	<p><b>ATERIBUCIONES DEL CNSP EN MATERIA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA (ART. 14): Promover el establecimiento de unidades de consulta y participación de la comunidad en las Instituciones de Seguridad Pública (FRACC. XIV)</b></p> <p>Establecer mecanismos eficaces para que la sociedad participe en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito, así como de las instituciones de Seguridad Pública (FRACC. XVI)</p>
<p>CNSP SIN COMISIÓN PERMANENTE</p>	<p><b>COMISIONES PERMANENTES CNSP (ART. 15): De Prevención del Delito y Participación Ciudadana (FRACC. III)</b></p>

Fuente: Cámara de Diputados y DOF. Elaboración: Yolanda Martínez Martínez.

La anterior ley, señala la participación de la sociedad con la obligación de las autoridades y del CNSP para generar mecanismos eficaces en la planeación y supervisión de la seguridad pública.

A diferencia de la actual, que incluye a las instituciones académicas para coadyuvar en las políticas de prevención del delito y a las instituciones de Seguridad Pública. Admite la participación ciudadana en el CNSP, cuando la anterior ley no lo permitía, pero sólo como invitados, incluyendo a la CNDH en calidad de invitado permanente. En ambos casos, sin participar en la toma de decisiones. Además de que incursiona la creación de una Comisión Permanente de prevención del delito y participación ciudadana.

No obstante, el requerimiento de la ciudadanía sigue sin consolidarse, pues “La participación ciudadana es la intervención de los particulares en las actividades públicas, en tanto portadores de intereses sociales. Corresponden a intereses privados de la sociedad civil, individuales o colectivos, en donde se reconocen intereses públicos y políticos”<sup>444</sup>.

El núcleo es la posible conexión de la participación ciudadana y su vínculo con la seguridad pública y la prevención del delito. Para lo cual, se apuntan los instrumentos y mecanismos de participación ciudadana: la ley y la acción ciudadana; es decir, la ejecución en el ámbito político, que aún cuando se presenta un cambio significativo en las dinámicas legales, la ejecución, es aún incipiente.

Las reformas en las dinámicas de participación ciudadana no han permeado en la vida democrática de la sociedad mexicana. El discurso gubernamental de los últimos dos sexenios versa sobre el papel de la incorporación ciudadana en el quehacer de las instituciones del Estado.

En este sentido, el gobierno debe ser capaz de sancionar con objetividad e imparcialidad a quienes no respeten las disposiciones contenidas en la ley, a fin de garantizar la seguridad de todos los mexicanos.

---

444 Baño, R., “Consideraciones a cerca de la Participación Ciudadana”, en *Participación ciudadana en políticas públicas*, Santiago de Chile, FLACSO, 1997, p. 15.

Es la propia ciudadanía la que proporciona información clave sobre la manifestación pública del fenómeno delictivo. Bajo esa línea, el plan propone integrar la participación de la ciudadanía al sistema de seguridad.

- Una primera perspectiva para el avance de la seguridad consiste en aplicar el **principio de prevención**. En efecto, en la medida en que se establezcan condiciones de vida digna para más mexicanos y se protejan los derechos del ciudadano, la prevención del crimen avanzará considerablemente, al tiempo que se consolidará el goce pleno de los derechos y las libertades individuales.
- Una segunda perspectiva supone **combatir y sancionar activamente la comisión de delitos** mediante la mejora de los instrumentos con que cuentan las policías, los ministerios públicos y los peritos investigadores, así como la capacidad del sistema penitenciario. Es necesario establecer convenios de colaboración a nivel nacional e internacional con la finalidad de mejorar el combate al crimen organizado, particularmente el tráfico de drogas, de personas y de mercancía, delitos que afectan considerablemente al desarrollo humano.

Desde 1995, el artículo 18 de la derogada LGEBNSP, institucionalizó a los órganos encargados de la participación ciudadana, los Consejos de Coordinación en Seguridad Pública, en los Estados, el D.F. y los municipios. En respuesta a esta obligación, el CNSP, adoptó un acuerdo para fijar las reglas de procedimientos y plazos para la instalación y funcionamiento de los Consejos de Coordinación de Seguridad Pública. En este acuerdo se establecieron los mecanismos que harán posible la participación de la sociedad en las decisiones y la vigilancia de la seguridad pública.

Básicamente se crearon como órganos ciudadanos, los Comités de Consulta y Participación de la Comunidad, siguiendo el mismo modelo de consejos en el que está organizado el SNSP.

Los miembros de estos comités no deberían formar parte de la administración pública, ni ser autoridades; se limitarían exclusivamente a conformar un cuerpo deliberativo y de

vigilancia sobre el SNSP, en los distintos niveles de gobierno: federal, estatal, municipal, y también regional y vecinal.<sup>445</sup>

Según el Programa Nacional de Seguridad Pública 1995 – 2000, existían 21 comités establecidos, incluyendo el de Tamaulipas, Distrito Federal, Baja California, Sonora y Jalisco.

Si bien es cierto, que se trata de mecanismos que en principio debieran estar trabajando como representantes de la sociedad, no le rinden ningún tipo de cuentas, porque no se cuenta con información sobre los Consejos o Comités de Participación Ciudadana que permita conocer su forma de trabajo, ni de los mecanismos de consulta, por lo cual, también se cuestiona su representatividad.

La información del desempeño de estos comités ha sido diferente. En el caso del Distrito Federal existe información sobre el comité en la página de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal (SSPDF), no obstante, es incompleta y ocasiona muchas interrogantes sobre su funcionamiento porque carecen de transparencia.<sup>446</sup> El caso mejor documentado es el de Baja California. Durante sus primeros años de existencia, el comité se dedicó a analizar la legislatura local y completar un diagnóstico sobre la situación de la seguridad pública en el estado.

Lo anterior, manifiesta desde ese entonces, la poca voluntad política por parte del gobierno estatal para trabajar con los consejos, resultado de la desconfianza de los gobiernos hacia la participación ciudadana.<sup>447</sup>

---

445 Sandoval Ulloa, J. G., *Introducción al estudio del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, México, s/ref. Editorial, 2000, pp. 219 – 227.

446 Véase en <http://www.ssp.df.gob.mx>. Recuperado el 7 de mayo de 2008. En esta página aparece el informe de actividades del 2003, el nombre de los consejeros, un formato para comunicarse con ellos, pero no viene ninguna información de su actividad actual. No se halló horario vigente de reuniones, ni agenda de trabajo, ni lugar de reunión; tampoco se menciona cómo fueron elegidos ni a quiénes representan.

447 Carrillo Maza, M. A., “*La participación ciudadana y el enfoque micro social de la seguridad pública: el caso de Baja California*”, Center for U.S.-Mexican Studies. Project on Reforming the Administration of Justice in México, del 15 al 17 de mayo de 2003. Véase en <http://repositories.cdlib.org/usmex/prajm/carrillo>. Recuperado el 7 de junio de 2009.

A este respecto, y en palabras de Pedro Peñalosa “...el tratamiento de la participación ciudadana en general, descubriremos la visión conservadora que subyace en los círculos gobernantes”.<sup>448</sup>

Tal vez, éste sea el mayor reto: establecer una relación de confianza entre la presencia ciudadana y los gobiernos, y mantener la objetividad y vigilancia sobre el trabajo gubernamental. La efectiva participación ciudadana se encuentra paralizada no sólo por falta de voluntad política, sino también por las reducidas capacidades de los gobiernos federal y estatales, sobre todo los municipales en la seguridad de las localidades comunitarias.

La investigación de Pedro Peñalosa sobre la participación ciudadana en México, enfocada al análisis de qué tipo de participación ciudadana corresponde la etapa de la derogada LGEBCSNSP, refiere que la forma institucionalizada de la participación ciudadana en México, tiene su origen en las leyes orgánicas municipales a través de los Consejos de Colaboración Municipal o Vecinal con carácter instrumental, subordinante y clientelista que intentó justificar los discursos oficiales del poder central y local en su relación con la sociedad civil.

Pero no fue una efectiva participación ciudadana de acción social democrática, más bien, corresponde a regímenes políticos autoritarios, por ello:

...es necesario apelara una participación ciudadana activa que deje atrás las simulaciones de las antiguas leyes de participación ciudadana que hagan posible una nueva polis, en donde se verifiquen los nuevos consensos que tomen en cuenta los intereses de cada uno de los actores participantes, dando como resultado una voluntad general, que no esté subordinada a los intereses particulares, como anteriormente ocurría donde los detentadores del estado se imponían a la sociedad civil.<sup>449</sup>

---

448 Peñalosa, Pedro José, “La participación ciudadana en México”, en *¿Castigo sin prevención? La crisis del modelo de seguridad pública en México*, México, Porrúa – INACIPE, 2007, pp. 111.

449 *Ibidem*, p. 125. El autor señala, que en los gobiernos de Miguel de la Madrid y Ernesto Zedillo, se caracterizaron por la centralización en la toma de decisiones y el control político, carentes de participación

En este sentido, los dilemas de la participación ciudadana,<sup>450</sup> se enfocan en dos aspectos importantes a considerar:

1. No todos quieren participar aunque puedan y no todos pueden hacerlo aunque quieran. (Acto de voluntad individual, una decisión personal a favor de una acción colectiva)
2. La participación no puede darse sin una distribución desigual de aportaciones individuales, ni puede producir, invariablemente los mismos resultados para quienes deciden formar parte de un propósito compartido.

No obstante, el Estado mexicano en sus contenidos jurídicos-políticos-institucionales no establece una política general congruente en materia de Participación Ciudadana y la escases de políticas públicas en la materia, aún cuando los logros son incipientes, reconoce que se pretende mejorar la relación policía y comunidad (prevención del delito y apoyar el accionar policial); fortalecer redes sociales (desarrollo del capital social), se busca consolidar proceso de descentralización de los municipios frente a la reproducción del control autoritario que subestima la participación de los ciudadanos.<sup>451</sup>

Para muchos gobiernos es suficiente con tener una estrategia de comunicación con los ciudadanos que no es lo mismo a participación ciudadana. La relación entre gobiernos municipales y ciudadanos no es muy fuerte; por ello, les cuesta trabajo encontrar un espacio para ello dentro de su proceso de elaboración de políticas. Además, en el caso específico de la seguridad pública, la mala imagen que tiene policía ante el ciudadano impide el acercamiento y la generación de confianza mutua.<sup>452</sup>

---

ciudadana, sólo en los gobiernos locales, se define el alcance de lo que se denominó participación de los habitantes del municipio.

450 *Ibidem*, pp. 128 – 129.

451 *Ibidem*, pp. 171 – 173.

452 Rowland, A., “*Assessing Decentralization: What Role for Municipal Government in the Administration of Justice*”, Center for U.S.-Mexican Studies. Project on Reforming the Administration of Justice in México. Mayo, 15-17, 2003, pp. 11 – 13. Véase en <http://repositories.cdlib.org/usmex/prajm/rowland>. Recuperado el 7 de junio de 2009.

## ÓRGANOS ENCARGADOS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

LGEBCNSP	<p><b>CONSEJOS DE COORDINACIÓN EN SEGURIDAD PÚBLICA (ART. 18):</b> En el Distrito Federal y en los Estados se establecerán consejos locales encargados de la coordinación, planeación y supervisión del Sistema Nacional de Seguridad Pública en sus respectivos ámbitos de gobierno. En el caso de los consejos estatales, participarán los municipios atendiendo a las características regionales y demográficas de cada entidad federativa.</p> <p>En las Entidades Federativas se establecerán consejos de coordinación delegacionales o municipales, según sus características, para la realización de dichas actividades.</p>
LGSNSP	<p><b>CENTRO NACIONAL DE PREVENCIÓN Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA (ART. 20):</b> Proponer al Consejo Nacional lineamientos de <b>prevención social del delito</b>, a través del diseño transversal de políticas de <b>prevención</b>, cuyas acciones tendrán el carácter de permanentes y estratégicas;</p> <p><b>II.</b> Promover la cultura de la paz, la legalidad, el respeto a los derechos humanos, <b>la participación ciudadana y una vida libre de violencia</b>;</p> <p><b>III.</b> Emitir opiniones y recomendaciones, dar seguimiento y evaluar los programas implementados por las Instituciones de Seguridad Pública, en los tres órdenes de gobierno para:</p> <p style="margin-left: 20px;"><b>a)</b> Prevenir la violencia infantil y juvenil;</p> <p style="margin-left: 20px;"><b>b)</b> Promover la erradicación de la violencia especialmente la ejercida contra niñas, niños, jóvenes, mujeres, indígenas, adultos mayores, dentro y fuera del seno familiar;</p> <p style="margin-left: 20px;"><b>c)</b> Prevenir la violencia generada por el uso de armas, el abuso de drogas y alcohol, y</p> <p style="margin-left: 20px;"><b>d)</b> Garantizar la atención integral a las víctimas.</p> <p><b>IV.</b> Realizar, por sí o por terceros, estudios sobre las causas estructurales del delito, su distribución geodelictiva, estadísticas de conductas ilícitas no denunciadas, tendencias históricas y patrones de comportamiento que permitan actualizar y perfeccionar la política criminal y de seguridad pública nacional;</p> <p><b>V.</b> Realizar, por sí o por terceros, encuestas victimológicas, de fenómenos delictivos y otras que coadyuven a la prevención del delito;</p> <p><b>VI.</b> Promover la inclusión de contenidos relativos a la prevención del delito en los programas educativos, de salud, de desarrollo social y en general en los diversos programas de las dependencias y entidades federales, así como colaborar con los Estados, el Distrito Federal y los Municipios en esta misma materia;</p> <p><b>VII.</b> Organizar seminarios, conferencias y ponencias sobre prevención social del delito;</p> <p><b>VIII.</b> Coordinarse con otras instancias competentes en la materia para el ejercicio de sus funciones;</p> <p><b>IX.</b> Promover <b>la participación ciudadana para el fortalecimiento del Sistema</b> en los términos de esta Ley</p>

Fuente: CD y DOF. Elaboración: Yolanda Martínez Martínez.

Como se aprecia en el cuadro anterior, la nueva LGSNSP, institucionaliza la participación ciudadana con la creación de un Centro Nacional de Prevención y Participación Ciudadana como intermediario ante el Consejo Nacional, para proponer lineamientos en la prevención social del delito, a través del diseño transversal de políticas de prevención, cuyas acciones tendrán el carácter de permanentes y estratégicas a fin de promover la cultura de la paz, la legalidad, el respeto a los derechos humanos, así como realizar estudios sobre las causas estructurales del delito, su distribución geodelictiva, estadísticas de conductas ilícitas no denunciadas, tendencias históricas y patrones de comportamiento que permitan actualizar y perfeccionar la política criminal y de seguridad pública

nacional; encuestas victimológicas que coadyuven a la prevención del delito; promover la inclusión de contenidos de prevención del delito en los programas educativos, de salud, de desarrollo social; y organizar seminarios, conferencias y ponencias.

En relación a los mecanismos de participación ciudadana, uno de los retos del actual sistema de seguridad pública y sistema penal es la manera de incorporar a la participación ciudadana dentro de su estructura. La participación comunitaria es deseable no sólo porque el ciudadano tiene el derecho de ser tomado en cuenta en la elaboración de políticas que le afectan, sino también porque hay una relación positiva entre la participación ciudadana y el control efectivo de la criminalidad; su papel en la prevención del delito es crucial.

Los ciudadanos pueden ayudar a disminuir el delito o permitir que se convierta en un estilo de vida. Más allá de su posible función como vigilantes del trabajo del policía y agentes del Ministerio Público; es necesario comprometerlos con las políticas del gobierno, que las autoridades escuchen sus preocupaciones y demandas, a fin de que se responsabilicen para mantener y mejorar la calidad de vida de la comunidad como estrategia para reducir el delito.

Desde la derogada LGEBCSNSP, se contempló la participación de los ciudadanos a partir del diseño de mecanismos eficaces en la planeación y supervisión de la seguridad pública; sin embargo, a juicio de Jacob Bolos:

Existen dos formas básicas de participación: en primer lugar, la que genera la toma de decisiones por parte de la población en asuntos de interés general (elecciones, plebiscito, referéndum, así como Consejos de Desarrollo en los gobiernos locales), y en segundo lugar, las prácticas sociales y políticas que se producen en agrupaciones de distinto tipo en el ámbito social, con intereses y objetivos tan heterogéneos con los propios grupos.<sup>453</sup>

---

453 Bolos Jacob, S., *“Los dilemas de la participación en gobiernos locales”*, presentado en el 2º Congreso IGLOM, México, 2001.



Retomando el estudio de la legislación sobre la participación ciudadana en México, señala que de las 32 entidades federativas del país, las 2/3 partes no existen leyes de participación ciudadana, esto impide que los ciudadanos puedan tener alguna injerencia en la cosa pública, los responsables son los poderes (federal, estatal y municipal) en el ámbito Legislativo, esto implica un freno a la democracia participativa que se socializa en la pluralidad política (proceso de cambio cultural e institucional), residuo del autoritarismo debido a que el Estado no regula jurídicamente la participación ciudadana. El 37.5% con Ley de Participación Ciudadana, pretenden fomentar, impulsar, promover y establecer mecanismos para regular el proceso democrático (plebiscito, referéndum, e iniciativa popular), el 62.5% que no tiene Ley de Participación Ciudadana, se sujeta al control estatal; sin embargo, los gobernantes reclaman mayor participación de la sociedad con fines clientelistas (electorales).

Los datos presentan dos modelos de sociedades: La que aún detentan el control estatal, sin injerencia ciudadana; y la de nueva orientación, que al menos en la ley, dotó a la sociedad de herramientas para un mejor control estatal.

La participación de los ciudadanos, supone la combinación de un ambiente político democrático y una voluntad individual de participar. La participación ciudadana en un Estado Democrático, consiste en aquellas actividades legales encaminadas a influir en la selección de los gobernantes y en las acciones tomadas por ellos...la participación ciudadana es un buen indicador junto con la cultura política para determinar qué tan democrática es una sociedad; es decir, qué actos, reglas, valores y símbolos hacen posible el espacio público, por lo tanto, el espacio democrático social.<sup>454</sup>

Sin embargo, los resultados sobre los instrumentos y mecanismos de quienes detentan el gobierno, y que decidieron incorporar en sus respectivas legislaciones (análisis cuantitativo), arrojan, que “de los veinte instrumentos y mecanismos que las pocas leyes han reconocido en sus cuerpos, sólo tres son reiterados, el plebiscito, el referéndum y la

---

454 Peñalosa, Pedro José, “*La participación ciudadana en México*”..., *Ob cit.*, p. 125.

iniciativa popular”<sup>455</sup> Además de que no contemplan la realidad cotidiana: recorrido por las calles con autoridades.

<b>MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA</b>	
<b>IGBCSNP</b>	<p><b>LOS CONSEJOS DE COORDINACIÓN (ART. 50):</b> Participación de la comunidad:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>I. Conocer y opinar sobre políticas y seguridad pública;</li> <li>II. Sugerir medidas específicas y acciones concretas para mejorar esta función;</li> <li>III. Realizar labores de seguimiento;</li> <li>IV. Proponer reconocimientos por méritos o estímulos para los miembros de las instituciones policiales;</li> <li>V. Realizar denuncias o quejas sobre irregularidades; y</li> <li>VI. Auxiliar a las autoridades competentes en el ejercicio de sus tareas y participar en las actividades que no sean confidenciales o pongan en riesgo el buen desempeño en la función de seguridad pública.</li> </ol>
	<b>ENTIDAD DE CONSULTA Y PARTICIPACIÓN DE LA COMUNIDAD (ART. 51)</b>
<b>IGSNP</b>	<p><b>CENTRO NACIONAL DE PREVENCIÓN DEL DELITO Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA (ART. 128):</b> Mecanismos eficaces para que la sociedad participe: seguimiento, evaluación y supervisión del Sistema. En coadyuvancia y corresponsabilidad con las autoridades:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>3. La comunidad, tenga o no estructura organizativa, y</li> <li>4. La sociedad civil organizada.</li> </ol> <p><b>SERVICIO DE COMUNICACIÓN(ART. 130):</b> Recibir reportes de la comunidad: emergencias, faltas y delitos.(Federación, los Estados, DF y los municipios)</p> <p><b>ACCIONES (ART.131):</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>I. Participar en la evaluación de las políticas y de las instituciones de seguridad pública.</li> <li>II. Opinar sobre políticas en materia de Seguridad Pública;</li> <li>III. Sugerir medidas específicas y acciones concretas para esta función;</li> <li>IV. Realizar labores de seguimiento;</li> <li>V. Proponer reconocimientos por méritos o estímulos para los Integrantes de las Instituciones;</li> <li>VI. Realizar denuncias o quejas sobre irregularidades, y</li> <li>VII. Auxiliar a las autoridades competentes en el ejercicio de sus tareas y participar en las actividades que no sean confidenciales o pongan en riesgo el buen desempeño en la función de Seguridad Pública.</li> </ol> <p><b>ENTIDAD DE CONSULTA Y PARTICIPACIÓN DE LA COMUNIDAD (ART. 132):</b> En materia de evaluación de políticas y de instituciones, se sujetará a los indicadores previamente establecidos con la autoridad sobre los siguientes temas:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>I. El desempeño de sus integrantes;</li> <li>II. El servicio prestado, y</li> <li>III. El impacto de las políticas públicas en prevención del delito.</li> </ol> <p>Los resultados de los estudios deberán ser entregados a las Instituciones de Seguridad Pública, así como a los Consejos del Sistema, según corresponda. Estos estudios servirán para la formulación de políticas públicas en la materia.</p> <p><b>INFORMACIÓN EN EL DESARROLLO DE ACTIVIDADES EN PARTICIPACIÓN CIUDADANA (ART. 133):</b> No se podrá proporcionar la información que ponga en riesgo la seguridad pública o personal.</p> <p><b>ADECUACION DE LEGISLACIONES (ART. 134):</b> En políticas públicas de atención a la víctima:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>I. Atención de la denuncia en forma pronta y expedita;</li> <li>II. Atención jurídica, médica y psicológica especializada;</li> <li>III. Medidas de protección a la víctima, y</li> <li>IV. Otras, en los términos del artículo 20 de la CPEUM.</li> </ol>

Fuente: CD y DOF. Elaboración: Yolanda Martínez Martínez.

455 *Ídem.*

Todo este intento por que se adecuaron los marcos jurídicos de seguridad pública en la participación efectiva de los ciudadanos, cayó por la borda y por el contrario, la Nueva LGSNSP, da pie a la creación del Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana para que establezca mecanismos eficaces para que la sociedad participe en el seguimiento, evaluación y supervisión del Sistema, en coadyuvancia y corresponsabilidad con las autoridades, a través de asociaciones civiles o comunidades no organizadas para opinar sobre políticas en materia de Seguridad Pública, sugerir medidas específicas y acciones concretas para esta función, realizar labores de seguimiento, proponer reconocimientos por méritos o estímulos para los Integrantes de las Instituciones, realizar denuncias o quejas sobre irregularidades, y auxiliar a las autoridades competentes en el ejercicio de sus tareas y participar en las actividades que no sean confidenciales o pongan en riesgo el buen desempeño en la función de Seguridad Pública.

La cuestión, es ¿Y la seguridad de los ciudadanos, dónde se aprecia ante esta nueva institucionalización de la participación ciudadana? ¿Por qué una Seguridad Ciudadana y no Pública?

Porque la Seguridad Pública se refiere a un control y protección del Estado, a través de medidas o instancias policiales o de reacción a base de la fuerza, con el uso legítimo de la violencia; mientras que la Seguridad Ciudadana es una situación social en la que aún cuando existen riesgos o peligros para las personas, el Estado debe garantizar libre y plenamente sus derechos y libertades sin que exista obstáculo para ello.<sup>456</sup>

Esto, bajo el entendido de que la seguridad comunitaria es un bien que debe ser política, económica y socialmente protegido, lo que le permitirá al ciudadano exigir a la autoridad, la creación de las condiciones necesarias para su disfrute real; es decir, la visión cambia de una intervención policial para la seguridad (derecho de protección del Estado), a una

---

456 Morales Brand, José Eloy, “Hablando de mitos: la “nueva” Seguridad Pública en México... ¿y tu nieve de que la quieres?...”, en *Crisol Plural*, 16 de enero de 2009, Véase en <http://crisolplural.com/2009/01/16/hablando-de-mitos-la-%E2%80%9Cnueva%E2%80%9D-seguridad-publica-en-mexico%E2%80%A6-%C2%BFy-tu-nieve-de-que-la-quieres/>. Recuperado el 27 de junio de 2009.

satisfacción de necesidades mínimas de las personas para generar seguridad (efectividad de los derechos humanos).

Aún cuando se reestructura la institucionalización de la participación ciudadana en México, no hay cambios significativos. Los ciudadanos no participan en la toma de decisiones sobre su propia seguridad. Esto da como resultado de que los ciudadanos acudan a otras instancias, a otros mecanismos de participación que favorezcan la seguridad ciudadana, ya sea dentro de universidades, centros de investigación, organismos no gubernamentales, organismos públicos de defensa de los derechos humanos y cámaras de comercio, en donde han comenzado a surgir proyectos de investigación, propuestas de políticas y vigilancia enfocadas al tema de seguridad pública y justicia penal.

Si bien estas organizaciones no tienen el mandato de incidir en la toma de decisión de políticas públicas, sí han influido en los consejos ciudadanos, para fomentar el debate público, al cuestionar y evaluar el trabajo gubernamental y ofrecer alternativas ante las políticas actuales de seguridad pública.

#### **2.4.1. El Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Legalidad y la Justicia**

El objetivo de analizar el Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad (ANSJL), publicado en el DOF el 25 de agosto de 2008, deviene de los resultados que hasta ahora se han incumplido para dotar de seguridad a la ciudadanía.

El acuerdo carece de obligatoriedad y por tanto de atribución de responsabilidad en caso de incumplimiento. Los actores gubernamentales, especialmente los municipales no muestran voluntad para dar cumplimiento a sus objetivos. Se evidencia la falta de transparencia para la obtención de la información.

Esto obstaculiza el seguimiento las entidades evaluadoras y pone en tela de juicio una vez más, la falta de un efectivo acceso a la información como mecanismo de rendición de cuentas a la sociedad y por lo tanto, su efectiva participación en la prevención del delito.

Entre los 74 compromisos suscritos, los puntos más destacados del acuerdo, son:

- La depuración de policías e instituciones de justicia, la creación de un modelo nacional de evaluación y control de confianza.
- La creación de unidades estatales de combate al secuestro, fortalecimiento de la estrategia contra el lavado de dinero y de las redes de atención a víctimas de delitos del crimen organizado, así como a los centros de atención a personas con adicciones.
- La creación de una base de datos de telefonía celular y fija, refuerzo del sistema de denuncia contra la corrupción.
- La ampliación de la infraestructura tecnológica para mejorar la comunicación instituciones que combaten al crimen organizado, y promoción de campañas de fomento de la cultura de la legalidad.
- El fortalecimiento de espacios públicos, en particular el rescate de mil terrenos abandonados en zonas de las urbes con mayor índice delictivo.
- Se propone un Observatorio Ciudadano plural que vigile los compromisos de las autoridades, reglamentar que se impida la liberación anticipada a delincuentes que hayan cometido secuestro.
- El Poder Judicial se comprometió a crear nuevos juzgados y tribunales federales, agilizar los procesos penales y acelerar las peticiones de las autoridades para que los jueces otorguen órdenes de cateo y detención preventiva.
- Apoyo a las entidades federativas en el combate a los delitos más sensibles para la sociedad, en particular la formación o fortalecimiento de unidades estatales para el combate al secuestro.
- Implementar un módulo de información sustantiva en el Sistema Único de Información Criminal de Plataforma México, para el registro, seguimiento y combate al delito del plagio de personas.

Los resultados del 2009 que presenta México Unido Contra la Delincuencia,<sup>457</sup> señalan, que a un año, se cumplió con el 4.8% de los compromisos para dotar de seguridad a la ciudadanía.<sup>458</sup>

Las autoridades mexicanas están reprobadas en la seguridad de los ciudadanos, debido a que el acuerdo carece de obligatoriedad y por tanto de atribución de responsabilidad en caso de incumplimiento. Los actores gubernamentales, especialmente los municipales no muestran voluntad para dar cumplimiento a sus objetivos.

Se evidencia la falta de transparencia para la obtención de la información. Esto obstaculiza el seguimiento las entidades evaluadoras y pone en tela de juicio una vez más, la falta de un efectivo acceso a la información como mecanismo de rendición de cuentas a la sociedad y por lo tanto, su efectiva participación en la prevención del delito.

El pronunciamiento de la Red de Especialistas en Seguridad Pública sobre el ANSJL, señala:

En virtud de los compromisos establecidos en el Acuerdo Nacional suscrito el pasado 21 de agosto entre el ejecutivo federal, el legislativo, el poder judicial, las entidades federativas y diversos sectores de la sociedad civil, los integrantes de la Red de Especialistas en Seguridad Pública hemos estudiado y analizado el alcance de tales compromisos, y en forma desinteresada y apolítica deseamos dar a conocer a la sociedad mexicana una serie de consensos a los que hemos arribado.<sup>459</sup>

---

457 México Unido Contra la Delincuencia, *Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad*. Véase en <http://mucd.org.mx/secciones/informate/143>. Recuperado el 7 de enero de 2010. En el marco de la XXIII Sesión Ordinaria del Consejo Nacional de Seguridad Pública, celebrada en Palacio Nacional el día 21 de agosto de 2008, se firmó el ANJSL.

458 México Unido Contra la Delincuencia, *Seguimiento al Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad. Un Año, México, Agosto de 2009*. Véase en <http://mucd.org.mx/assets/files/pdf/ansjl/resumenunaoansjl.pdf>. Recuperado el 7 de enero de 2010.

459 Conformado por un grupo de 65 académicos que laboran de distintas universidades del país y 30 organizaciones civiles que comparten la idea de que la seguridad es compatible con los valores democráticos y los derechos humanos. Hacen un llamado a las autoridades y a la sociedad civil a trabajar en el diseño de una política de Estado con apego a la legalidad, que ataque al corazón de la impunidad, que priorice resultados sobre acciones, y que construya puentes de confianza con la ciudadanía. Entre sus integrantes se encuentran: Elena Azaola, Ana Laura Magaloni, Sergio Aguayo, Ernesto López Portillo y Luis González Placencia. La lista completa está disponible en la siguiente liga: <http://www.seguridadpublicade.org.mx> Recuperado el 9 de enero de 2010.

A fin de contribuir en las políticas públicas contra la inseguridad y elevar la calidad del debate público, se pronunciaron en el sentido de que:

- ❖ Las 74 iniciativas propuestas por el ANSJL no están sustentadas en un plan estratégico de combate al delito. Son propuestas reactivas de acciones aisladas y descoordinadas que no responden a un plan integral para el mejoramiento de la seguridad pública.
- ❖ Estas iniciativas no satisfacen los mejores criterios de apego a la legalidad y los derechos humanos. Se basan en una acepción muy restringida del concepto de estado de derecho que sólo enfatiza la ley y el orden.
- ❖ Las 74 iniciativas no identifican una de las deficiencias medulares en el combate a la delincuencia: la impunidad de las autoridades que pudieran estar cobijando, protegiendo y hasta participando de los réditos del delito. Sin un combate frontal a la impunidad de las autoridades no se ganará la legitimidad que se requiere para combatir la impunidad de los delincuentes, ni la de los elementos de la policía y el Ministerio Público que participen en actos delictivos.
- ❖ Un programa de combate al delito debe ser integral y de largo aliento. Cien días o dos años no serán suficientes para alcanzar resultados decisivos. Un programa integral debe ser política de estado y debe contener metas precisas así como una ruta crítica de cómo se irá avanzando durante, por lo menos, los próximos cinco años.<sup>460</sup>

De tal forma, que para mejorar el avance en la ejecución del plan, se debe garantizar la efectividad de un mínimo de éxitos en el combate a la inseguridad; por lo cual, presentaron 12 recomendaciones dirigidas a un seguimiento de supervisión ciudadana con el compromiso y voluntad de las autoridades involucradas en la seguridad pública, que se sintetizan en el siguiente cuadro:

---

460 Instituto para la Seguridad y la Democracia, *Pronunciamiento de la Red de Especialistas en Seguridad Pública sobre el Acuerdo Nacional por la Seguridad*, la Justicia y la Legalidad, México, INSyDE, 30 de septiembre de 2009. Véase en [http://insyde.org.mx/images/red\\_pronunciam\\_%20acuerdo\\_nal%20\\_2\\_.pdf](http://insyde.org.mx/images/red_pronunciam_%20acuerdo_nal%20_2_.pdf) Recuperado el 9 de enero de 2010.

	<b>Recomendaciones</b>	<b>Características</b>
1	Las iniciativas deben inscribirse en un plan consensuado por los principales actores	El plan debe centrarse en los resultados que se desea obtener y en una hoja de ruta de cómo se llegará a tales resultados
2	Para que haya seguridad se necesita garantizar la instrumentación de la reciente reforma penal, incluyendo la elaboración de la legislación secundaria que garantice una mayor eficiencia del sistema	Se requiere instalar la comisión de los tres poderes responsable de instrumentar dicha reforma, la que deberá definir su agenda en un plazo razonable.
3	Cualquier estrategia de combate a la inseguridad e ilegalidad requiere de una lucha frontal contra la impunidad de las autoridades	Una persecución penal sin concesiones con los privilegios de las autoridades es un requisito previo para generar las condiciones primarias de una lucha integral contra la impunidad. La impunidad no puede concebirse de una manera selectiva. Los castigos para los infractores de cualquier nivel político y condición social no deben admitir excepciones de altos funcionarios
4	La creación de un observatorio ciudadano debe ser madurada y estudiada con detenimiento para garantizar su éxito	Este espacio de la sociedad civil debe reivindicar el carácter plural de la sociedad mexicana y no debe ser capturado por uno o dos sectores u organizaciones
5	La reforma a las instituciones encargadas de combatir y castigar la delincuencia (policías, procuradurías y tribunales) es un proceso largo; la experiencia internacional indica que este tipo de reformas toman entre 10 y 15 años en consolidarse	Se requiere una ruta crítica de cómo hacerlo y un acuerdo político de que todos los actores relevantes, más allá de quiénes sean los detentadores ocasionales del poder, van a ceñirse a lo largo del tiempo a esa ruta crítica. Sólo así puede hablarse de una política de Estado
6	No hay que multiplicar las iniciativas sino más bien concentrarse en 5 o 10 propuestas concretas cuyos objetivos tengan las siguientes tres características	Que tengan una alta probabilidad de cumplirse Que sean de primordial importancia Que sus resultados sean medibles
7	Que en los próximos cuatro o cinco años, los ciudadanos perciban mejoras en este ámbito y, al mismo tiempo, estén conscientes de que dichas mejoras son graduales pues no es posible resolver el problema de forma cabal en el corto plazo	Es indispensable que las autoridades informen con claridad qué es lo que se puede esperar en el corto plazo y qué no. De lo contrario, prevalecerá la desesperanza, el desamparo y la frustración en la población, lo que puede dar lugar a las acciones de justicia por propia mano.
8	Debe respetarse la competencia de las autoridades civiles en materia de seguridad pública	Y reservar al Ejército para las tareas que le son propias
9	Aplicar el principio de subsidiariedad	De manera que se garantice la seguridad “de abajo hacia arriba”, empezando por las colonias, los municipios, las entidades federativas y, finalmente, la Federación
10	Garantizar resultados progresivos en la gobernabilidad democrática de los cuerpos de policía	Mediante un proceso de certificación externo
11	Establecer órganos similares a los Consejos de la Judicatura en la seguridad pública, la procuración de justicia y la ejecución de sanciones penales, de tal manera que se cuente con mecanismos efectivos para la administración, vigilancia y disciplina de dichos órganos	Los titulares de dichas instituciones no habrán de presidir los consejos respectivos como indebidamente ocurre en el Consejo de la Judicatura Federal
12	Crear un Tribunal Constitucional	Como un árbitro efectivo entre los poderes de los gobernantes y los derechos de los particulares, que no solape a los gobernantes

Fuente: INSyDE. Elaboración: Yolanda Martínez Martínez.



En el 2010, el porcentaje de compromisos cumplidos, fue de aproximadamente 6.1%, de los 52 compromisos asignados a los tres poderes: Ejecutivo 5%, Legislativo 6.5%, Judicial 7.0% y a los gobiernos de los estados 6.2%.<sup>461</sup>

### 3. La seguridad pública en México forma parte de un proyecto hegemónico

En los 90s, ante la preocupación en torno a la amenaza del terrorismo y el narcotráfico, comienza la edificación del discurso de la seguridad mundial que se desarrolla en el presente siglo, después de los atentados del 11 de septiembre de 2001 por medio de la doctrina estadounidense de seguridad nacional y control global, encaminada a la protección del sistema de producción neoliberal.

Hoy hemos tenido una tragedia nacional. Dos aviones se estrellaron contra el Centro Mundial de Comercio en lo que parece ser un ataque terrorista contra nuestro país”, **"actos de terrorismo malvados y viles"**, “he ordenado que se destine la totalidad de los recursos del gobierno federal a ayudar a las víctimas y sus familias y a realizar una investigación amplia para encontrar a aquellos que cometieron este acto de terrorismo”, “Las imágenes de los aviones que volaban hacia los edificios, de los incendios que ardían, del colapso de inmensas estructuras, nos han llenado de incredulidad, de una tristeza terrible y de una **ira callada e inquebrantable**. Se pretendió que estos actos de asesinatos masivos asustaran a nuestra nación, llevándola hacia el caos y la retirada. Pero han fracasado; **nuestro país es fuerte**”, **“no haremos distinción alguna entre los terroristas que cometieron estos actos y aquellos que los protegen”**, “la determinación de nuestra gran nación está a prueba. Pero no se equivoquen. **Le demostraremos al mundo que superaremos esta prueba.**<sup>462</sup>

---

461 México Unido Contra la Delincuencia, *Evaluación y Seguimiento al Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad. Análisis comparado. Resumen Ejecutivo. Dos Años*, México, 2010. Véase, en <http://mucd.org.mx/assets/files/pdf/ansjl/2do%20aniversario/RESUMEN%20EJECUTIVO%20ANSJL2.pdf>. Recuperado el 7 de mayo de 2011.

462 Bush, G., *Discurso del Presidente a la nación de los Estados Unidos de Norteamérica*, 11 de septiembre de 2001, Véase en <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/09/20010911-16.es.html>. Recuperado el 6 de mayo de 2008.

Estados Unidos concibe al Terrorismo como “violencia premeditada y con motivos políticos perpetrada contra objetivos civiles por grupos subnacionales o agentes clandestinos, generalmente con la intención de influenciar a un público determinado; en este sentido, el terrorismo internacional, implica a ciudadanos del territorio de más de un país que son los afectados directos o víctimas de los grupos terroristas”.<sup>463</sup>

En la actualidad, la postura de la Casa Blanca, respecto de los actos terroristas, describe una Nueva Estrategia de Seguridad Nacional,<sup>464</sup> al afirmar que se trata de una guerra de ideas y de armas. La actualización de la Estrategia de Seguridad Nacional de 2006 comienza con la aceptación de que Estados Unidos está en guerra (al igual que en el 2002, después de los atentados del 11 de septiembre), y no hará distinciones entre los terroristas y los países que los albergan.

La política de Estados Unidos se mantiene firme para enfrentar las amenazas antes de que se materialicen plenamente, es decir, actuar antes de que se desemboque una catástrofe y hacer frente al peligro mundial de seguridad por medio de lo que ha llamado la doctrina de ataque preventivo como parte de la estrategia integral de Estados Unidos contra el terrorismo. En términos generales, son cinco los temas que se incluyen en la estrategia:

- 1) Los Estados Unidos debe ser fuerte y seguro.
- 2) La estrategia de Estados Unidos contra el terrorismo debe derrotar también la "ideología de odio" de los extremistas", al promover la libertad y la democracia, se reconoce que la guerra mundial contra el terrorismo es tanto una batalla de armas como de ideas.
- 3) Estados Unidos debe insistir en la democracia como la manera en que los gobiernos garantizan la libertad, la prosperidad y la seguridad de sus ciudadanos.

---

463 *Código de Estados Unidos*, Título 22, Sección 2656f (d). Desde 1983, se ha utilizado esas definiciones sobre terrorismo. Véase en [http://www.usembassy-mexico.gov/bbf/bfdossierS\\_Terrorismo\\_quees.htm](http://www.usembassy-mexico.gov/bbf/bfdossierS_Terrorismo_quees.htm). Recuperado el 7 de mayo de 2008.

464 Hadley, Stephen, *Discurso pronunciado en el Instituto de Paz de Estados Unidos, como asesor de Seguridad Nacional de Estados Unidos de Norteamérica*, 16 de marzo de 2008. Véase en [http://usinfo.state.gov/esp/Archive\\_Index/Estrategia\\_de\\_Seguridad\\_Nacional\\_de\\_Estados\\_Unidos.html](http://usinfo.state.gov/esp/Archive_Index/Estrategia_de_Seguridad_Nacional_de_Estados_Unidos.html). Recuperado el 8 de mayo del 2008.

- 4) La seguridad y la democracia efectiva pueden permitir la búsqueda de una estrategia apta para el desarrollo económico y social.
- 5) Una comunidad de democracias efectivas es la mejor entidad para resolver los desafíos regionales y mundiales de nuestro tiempo.

La justificación de una guerra preventiva mundial, para Estados Unidos, se apoya en que Afganistán (2001), desarrolló un régimen cruel, oprimía a su pueblo, brutalizaba a las mujeres y daba refugio a los terroristas que atacaron a Estados Unidos y actualmente 25 millones de personas gozan de libertad, las mujeres pueden trabajar si lo prefieren y los niños están de vuelta en sus aulas.

En Irak (2003), la gente sufría bajo un tirano brutal. Desde entonces los iraquíes han pasado por la liberación, la soberanía y las elecciones libres. Ahora tienen una constitución y un gobierno elegido.

Son dos las convocatorias que ha hecho Estados Unidos a la comunidad internacional:

- La Iniciativa de Seguridad contra la Proliferación del terrorismo, para actuar en conjunto y mantener las armas de destrucción masiva fuera del alcance de los estados al margen de la ley internacional y de los grupos terroristas.
- La Asociación de Asia y el Pacífico sobre Desarrollo y Clima. Este grupo voluntario que trabaja para mejorar la seguridad energética, reducir la pobreza y la contaminación ambiental, al acelerar el desarrollo de tecnologías limpias, encabezó los esfuerzos multinacionales para responder a la devastación del tsunami de 2004 y salvó una brecha crucial hasta que las organizaciones de ayuda más tradicionales pudieron comenzar sus operaciones.

El terrorismo internacional, involucra a los ciudadanos o propiedades de más de un país. Es el uso de la violencia motivada políticamente, perpetrada contra objetivos no combatientes por grupos subnacionales o agentes clandestinos, sus características más representativas son:

- A. Su violencia indiscriminada: extiende sus efectos a la totalidad de la población.
- B. Su imprevisibilidad: actúa con sorpresa infundiendo terror.
- C. Su inmoralidad produce sufrimiento innecesario: golpean las áreas más vulnerables.
- D. Es indirecto: desvía la mirada de la población a un punto, que no es el blanco que se proponen.

Los grupos terroristas como Al-Qaeda han proliferado su ola de terror, si bien es cierto actúan fuera de la legalidad, sin respeto a la vida, a la libertad, mucho menos a la tolerancia religiosa, también lo es que no se rigen bajo la ideología occidental, lo que implica que la violencia no se desarrollará para la obtención de beneficios económicos o religiosos.<sup>465</sup>

Sin embargo, Estados Unidos bajo el pretexto de los 3 actos terroristas que han consternado al mundo entero, hace uso sistemático, de amenazas y represalias, en contra no sólo de las organizaciones terroristas, sino de los Estados en los que han nacido o se han desarrollado, al considerar como ilegal el encubrimiento de estos sujetos dentro de su territorio.

La finalidad estadounidense no es otra más que la de imponer obediencia y una colaboración activa de la población. Ahora bajo la estrategia preventiva para evitar actos terroristas, se actuará en dirección ideológica que afectará culturalmente a las sociedades del mundo. Se trata de una forma más desarrolladas de terrorismo de Estado que aplica Estados Unidos bajo la teoría del enemigo externo y aplicada a lo interno; es decir, a lo que Jackobs establece como la necesidad de responder al proceso de expansión mundial en el que el enemigo es considerado, como aquella persona que no admite ser considerada en un estado de ciudadanía, por lo tanto no puede participar de los beneficios del concepto

---

465 El rápido crecimiento de las organizaciones criminales transnacionales y el crecimiento del rango y escala de tales operaciones, pueden bien resultar en el uso de violencia para alcanzar objetivos cuya motivación sea la obtención de beneficios financieros. Por lo tanto, aun cuando hoy la suposición es que todos los actos terroristas están motivados políticamente, algunos actos están motivados por otros factores, y el número puede crecer a la luz de la expansión de la actividad criminal internacional y en un número creciente de actos extremistas llevados a cabo en nombre de causas religiosas y culturales. Un nuevo enfoque puede centrarse más en definir los actos terroristas, dando menos énfasis a la motivación detrás de los éstos.

de persona. El excluido de este rango, no tiene nada, se encuentra en un estado de ausencia de normas, toda vez que quien gana la guerra determina que es la norma y quien pierde se tiene que someter.

Por lo tanto, el enemigo, no tiene derecho a nada, por lo que es fácil identificar este tipo de estrategia contra los terroristas, contra la sociedad musulmana, es decir, contra el mundo entero: la sociedad mundial es el enemigo de Estados Unidos, si no acepta sus condiciones. La concepción de “enemigos”, o “los otros”, “los extraños a la comunidad” se amplía, no tan solo a los terroristas, los prisioneros de guerra, emigrantes, así como a cualquier persona.

A raíz de los atentados llevados a cabo por extremistas en los Estados Unidos de Norteamérica, España e Inglaterra, es permisible que los estados nación para “protegerse”, adopten medidas de seguridad internas de segregación, aún cuando vayan en detrimento de sus derechos fundamentales.<sup>466</sup>

El 27 de febrero del 2007, el Director Nacional de Inteligencia Mike McConnell,<sup>467</sup> declaró ante la Comisión de Servicios Armados del Senado, que “Muchos países son incapaces de ejercer un buen gobierno o mantener el Estado de derecho dentro de sus fronteras”, situación que favorece el surgimiento de “estados fallidos, estados simulados, refugios para terroristas y regiones sin gobierno que amenazan a la comunidad internacional y sus ciudadanos”. Insiste que el terrorismo sigue siendo la máxima amenaza a la seguridad de Estados Unidos porque Al Qaeda, está reagrupándose,

---

466 Es el caso de los Estados Unidos a Guantánamo, Cuba, a prisiones militares, por el hecho de ser distinto, incluso morfológicamente. En el caso de España, la lucha contra el terrorismo de ETA., justifica que las personas puedan ser detenidas y enviadas a otros países para ser juzgados, para que no intervengan sus familiares, abogados, segregando y limitando sus derechos.

467 McConnell, Mike, “*Presentación a la comisión del Senado la valoración de las amenazas de seguridad nacional actuales e incipientes*”. Véase en <http://usinfo.state.gov/xarchives/display.html?p=washfile-spanish&y=2007&m=February&x=20070228144013liameruoy0.6469538>. Recuperado el 8 de mayo de 2008. McConnell, sucedió al embajador John Negroponte como titular de los 16 organismos que integran la comunidad de inteligencia de Estados Unidos. En el Senado estuvieron presentes, el teniente general Michael Maples, de la Agencia de Inteligencia de Defensa y Thomas Fingar, que preside el Consejo Nacional de Inteligencia.

fortaleciendo sus lazos con grupos afiliados en Oriente Medio, África y Europa, lo cual, representa el principal desafío para la comunidad de inteligencia mundial.<sup>468</sup>

El terrorismo se acabará en el mundo, cuando Estados Unidos no tenga que utilizarlo para imponer su imperio y la humanidad no tenga que utilizarlo, para que la Comunidad Internacional cumpla con su deber.

La política de seguridad mundial, se dirige al exterminio del enemigo de Estados Unidos, no a la seguridad humana. Por ello, le resulta más ventajoso negar toda posibilidad de negociación política a su poder económico, y aumentar su control y punitivo mundial bajo la instauración de gobiernos democráticos como discurso legitimante que ha quedado en evidencia por sus constantes violaciones al derecho internacional humanitario.

Esta preocupación internacional, ha construido una imagen simbólica de amenaza que ha permeado en la denominada existencia de la sociedad del riesgo en la que se suman los peligros a los que se enfrenta la humanidad por el cambio climático y las catástrofes mundiales como amenaza latente.<sup>469</sup>

La doctrina de seguridad nacional estadounidense, abrió el camino en México para establecer “una orientación específica dirigida a expresiones más bien violentas y de la criminalidad, con consecuencias concretas en el ámbito de la esfera pública, y asociados a la delincuencia convencional, con el crimen organizado de alcance urbano (robo de vehículos y autopartes, asaltos bancarios y comercios, robo en autotransportes) así como con los ajustes de cuenta entre bandas delictivas y con la corrupción policial”.<sup>470</sup>

---

468 Aún cuando los terroristas utilizan normalmente como arma principal los explosivos convencionales, Maples advirtió que las agencias de inteligencia han recibido informes de que Al-Qaida sigue intentando obtener armas químicas, biológicas y nucleares para futuros atentados. Con la ayuda de aliados como Afganistán, Iraq, Pakistán, Arabia Saudita, Turquía y Reino Unido, Estados Unidos ha podido desbaratar distintos intentos de ataque, como por ejemplo el complot de 2006 en el que se pretendía hacer estallar bombas en vuelos transatlánticos con destino a Estados Unidos, y también han sido entregados a la justicia varios agentes de alto rango de Al Qaeda., Vgr. Abu Musab al-Zarqawi, líder de la facción de Al-Qaida en Iraq. Pero aunque se haya capturado o asesinado al 75 por ciento de los líderes de Al Qaeda, McConnell explicó que la nueva generación de terroristas se entrena en Iraq, en la zona fronteriza entre Afganistán y Pakistán y en África oriental.

469 Véase Beck, Ulrich, *La sociedad del riesgo...*, Ob cit.

470 González Placencia, Luis, “Seguridad ciudadana y gobernabilidad democrática”, en *Política criminal y sociología del control penal*, México, INACIPE, 2006, p. 203.

### **3.1. La influencia del proyecto hegemónico en las políticas de seguridad y su repercusión en la utilización del sistema penal como prima ratio.**

La seguridad no es un valor absoluto; ni el Derecho, ni nadie puede garantizar la seguridad absoluta o la ausencia total de peligro. La sociedad actual, a causa de los avances logrados en los últimos años en la ciencia y en la tecnología, es denominada por Beck como una sociedad de riesgo.

En la administración y el cálculo del riesgo, al Estado, se le asigna una función de custodio sobre el sistema de producción neoliberal –libre mercado–, que le permite conservar el control, y la exigencia -en mayor o menor medida-, de utilizar una razón de Estado como expresión necesaria de su poder; así como el diseño de políticas de seguridad y soluciones jurídicas que le permitan enfrentar aquellas situaciones riesgosas para la estabilidad del sistema, calificadas como excepcionales<sup>471</sup> y donde el Estado actúa de manera selectiva en el uso de la coacción física.

Las políticas de emergencia, argumentan la necesidad de dotar al Estado de mayores alcances para combatir la criminalidad no convencional –delincuencia organizada–, aplicando formas autoritarias que desvirtúan el conjunto normativo que conforma el sistema jurídico, penal, administrativo y procesal de un Estado social democrático de derecho.<sup>472</sup>

En los momentos actuales, vivimos ante la inseguridad, ante la percepción del riesgo de ser víctimas de algún delito. La inseguridad es un fenómeno que la mayor parte de la población suele identificar con la falta de represión y prevención del delito, la acción policial y el aumento de criminalidad; sin embargo, las causas de inseguridad no sólo se

---

471 A este respecto, es importante señalar que desde los parámetros constitucionales del orden socialmente establecido, es difícil que se puedan enfrentar este nuevo paradigma del control social del riesgo.

472 Serrano Piedecabras – Fernández, José Ramón, *Emergencia y crisis del Estado Social.. Ob cit.*, p. 38, paráfrasis. La excepcionalidad de la norma se justifica ante las situaciones emergentes, menoscabando el ejercicio de los derechos fundamentales y las libertades públicas como premisas básicas de un sistema jurídico que garantiza su aplicación.

deben al miedo al crimen, sino a causas diversas que la generan, como la falta de servicios públicos (mantenimiento, alumbrado público, conducción temeraria de vehículos, etc.).<sup>473</sup>

Ante estas circunstancias, se requiere conocer, ¿cuáles son las políticas de seguridad, sobre los riesgos o conductas peligrosas que fomentan la sensación de inseguridad? y la forma en que el aparato policial controla a esa sociedad en peligro.

Bajo esa tesis, Günther Jackobs, sostiene que “El Derecho penal del ciudadano mantiene la vigencia de la norma, el Derecho penal del enemigo (en sentido amplio: incluyendo el derecho de las medidas de seguridad) combate peligros”.<sup>474</sup>

No obstante, Joan Subirats y Ricard Gomà señalan que “Las políticas deben considerarse como propuestas de regulación pública de los múltiples problemas y contradicciones que afrontan las sociedades actuales. Toda política pública entraña un mecanismo de asignación pública de recursos y oportunidades. Más allá de la lógica mercantil, entre los diferentes grupos sociales con intereses y preferencias en conflicto.”<sup>475</sup>

En consecuencia, las políticas públicas, trasladan concepciones y referentes normativos a la esfera de decisión colectiva, en un marco de interacciones concretas entre actores políticos, donde sus estrategias y habilidades de negociación serán determinantes en los resultados de sus decisiones. Desde esta perspectiva, se construyen los procesos de formación de políticas, para la toma de decisiones sustantivas y la gestión de programas y servicios públicos.<sup>476</sup>

Sin embargo, la construcción de políticas públicas, está acompañada de una radicalización en el sistema productivo, que a su vez, produce una radicalización del sistema político-jurídico penal, por medio de una represión abierta, agresiva y cínica, que convierte en

---

473 Rico Salas, José María, *Inseguridad ciudadana y policía*, Madrid, Tecnos, 1988, pp. 60 – 63.

474 Jackobs, Günther, y Cancio Meliá Manuel, *Derecho penal del ciudadano y derecho penal del enemigo*, Madrid, Civitas, 2003, p. 19.

475 Subirats, Joan y Gomà, Ricard. “Las políticas públicas”, en *Política criminal y gobierno en España*, Valencia, Tirant lo blanch, 1997, p. 405.

476 *Ídem*.



“derecho del dominante”, aquello que la modernidad consideró “violación de garantías individuales”.<sup>477</sup>

El diseño de una política de seguridad pública desde la perspectiva “preventiva”, no es suficiente para identificar y describir en los ordenamientos jurídicos, los brotes o ejemplos evidentes de la aplicación del *Derecho penal del enemigo*, se requiere precisar, si existe compatibilidad con el marco constitucional de un Estado de Derecho y con los pactos internacionales sobre derechos humanos reconocidos y acogidos en nuestro ordenamiento jurídico mexicano; es decir, que esa política de seguridad sea compatible con un sistema garantista.

A éste respecto, no se soslaya el efecto que la política criminal trasnacional representa para la imposición de reglas de control social internacional que obliga a los Estados, a adoptar medidas jurídicas contra cualquier tipo de delincuencia organizada, a partir de la cual, se derivan nuevos principios del derecho penal,<sup>478</sup> la incriminación sólo por sospecha y la discrecionalidad de la policía.

Para Baratta, “...la doctrina de la seguridad pública (o seguridad estatal) ha marcado fuertemente la historia del derecho penal europeo y representa al interior de ella el continuo compromiso entre tradición liberal y tradición autoritaria....entre Estado de

---

477 Sánchez Sandoval, Augusto. “La política trasnacional posmoderna como terrorismo jurídico y de hecho de los Estados”, en *Política Criminal. La reducción del Estado nacional y las políticas trasnacionales de seguridad*, México, UNAM, 2003, pp. 1 – 3. La posmodernidad político-jurídica consiste en la imposición de reglas de control social internacional que hacen los países centrales, a los Estados periféricos, obligándolos a paras de la premodernidad en que viven, a la posmodernidad del control legal y de facto extraterritorial.

478 *Ibidem*, pp. 5 – 11. A este respecto, el autor hace referencia a la delincuencia organizada, como el terrorismo y el narcotráfico que al interior de nuestro país se retoman como problemas que afectan la seguridad nacional del nuevo orden económico internacional con la finalidad de controlar los grandes flujos financieros de la economía internacional y con base en la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas, considera, se invierte la racionalidad jurídica de la modernidad (territorialidad de la ley penal y los principios generales de derecho), creando nuevos principios: Incriminación penal sólo por sospecha, utilización de la analogía en materia penal, discrecionalidad de las autoridades, no utilización de beneficios penitenciarios, ni prescripción de la acción penal ni de la pena, negación del concepto teórico del delito político, carga de la prueba para el acusado, competencia jurídico-penal trasnacional, extradición universal, eficacia extra-territorial de sentencias extranjeras, traslado internacional de testigos, apropiación de los decomisos en función de su territorialidad, negación del carácter fiscal de un delito y la utilización de agentes infiltrados.

derecho y Estado de policía o de la prevención, entre política del derecho penal y política del orden público”.<sup>479</sup>

Además de implicarse en la política de seguridad pública de nuestro país, penetran hasta el ámbito administrativo para contener el riesgo social a través de las llamadas “*funciones de policía*”, bajo formas de sanción que van más allá del pago de multa por infracciones o faltas administrativas que, en caso de insolvencia económica o reincidencia, se priva de la libertad a los ciudadanos, con un arresto hasta por 36 horas, en el que se cuestiona “La legitimidad de un tal sistema sancionatorio más opresivo que el penal, por no estar sometido a los límites de las garantías sustanciales y procesales ... como un ataque a las bases mismas del Estado de Derecho ...”<sup>480</sup>

En el sistema administrativo sancionador, *el derecho penal del enemigo*,<sup>481</sup> se vislumbra a partir de la aplicación de políticas públicas dirigidas a sectores económicamente vulnerables de la sociedad. A principios de los 90s, en la ciudad de Nueva York, inicia una campaña de “ley y orden” auspiciada por el alcalde de esa ciudad, Rudolph Giuliani, sobre el endurecimiento de la actuación policial contra los grupos más marginados de la sociedad (drogadictos, pequeños delincuentes, prostitutas, emigrantes ilegales, etc.), a los que califica directamente como “basura” y los culpa del aumento de la delincuencia y la inseguridad ciudadana. En términos coloquiales: *Barrer las calles de basura*, implica una determinada política de seguridad ciudadana, que sintetiza toda la filosofía en “zero tolerance” bajo la teoría de las “ventanas rotas” (broken windows).<sup>482</sup>

---

479 Baratta, Alessandro, “*La Política Criminal y el Derecho Penal de la Constitución...*, *Ob cit.*, p. 22

480 Zúñiga Rodríguez, Laura, *Política Criminal*, Madrid, Colex, 2001. p. 241.

481 Muñoz Conde, Francisco, *El derecho penal del enemigo*, Serie: Conferencias Magistrales, N.º 6. México, INACIPE, 2003. En esta obra, el autor critica la teoría de Günther Jacobs sobre el “Derecho penal del enemigo”, argumentando que el Estado de Derecho, no admite la distinción entre ciudadanos y enemigos, como sujetos con distintos niveles de respeto y protección jurídicas. Los derechos y garantías fundamentales propias del Estado de Derecho, sobre todo los de carácter penal material (principios de legalidad, intervención mínima y culpabilidad) y procesal penal (derecho a la presunción de inocencia, a la tutela judicial, a no declarar contra sí mismo, etcétera), son presupuestos irrenunciables de la propia esencia del Estado de Derecho y que deben ampliarse a otras ramas de los ordenamientos jurídicos como el derecho administrativo sancionador.

482 Kelling, George, *Fixing broken windows. Restoring order and reducing crime in our communities*. New York, Touchstone Simon and Schuter, 1997. La imagen gráfica que se emplea para ejemplificar esta teoría se denomina las “ventanas rotas” (broken windows): si en una casa hay una ventana rota que da al exterior, ello

Para esta política de seguridad ciudadana, el problema de la delincuencia tiene que ser atacado en su origen, (la marginación social y la pequeña delincuencia), porque no es suficientemente castigada y tiene altos niveles de tolerancia en la sociedad.

De esta manera, se supone que atacando de raíz este origen con fuertes medidas represivas, policiales, penales; calificando como conductas delictivas simples comportamientos marginales (prostitución, vagabundaje o mendicidad), castigándolas junto a algunos delitos de escasa gravedad (pintas en edificios y transportes públicos, pequeños hurtos, consumo y venta de drogas en pequeña escala, etcétera), con severas penas de prisión, se reducen sensiblemente los índices de criminalidad e inseguridad ciudadana.

Esta política de seguridad ciudadana fue acogida en nuestro país, al ser requerida la asesoría del ex alcalde de Nueva York, para proponer una política de seguridad ciudadana en el Distrito Federal.<sup>483</sup>

Más allá de las implicaciones de este tipo de políticas de seguridad, el problema que se plantea es la ausencia de legitimidad que imposibilita la validez de los actos de autoridad de quienes dictan, expresan y aplican el Derecho; además, porque tradicionalmente se ha recurrido a procedimientos autoritarios para resolver esa ausencia de legitimidad, excluyendo la posibilidad de generar y promover respuestas estructuradas racionalmente en términos de control democrático de los actos públicos en el seno de la misma sociedad.

La ausencia de legitimidad de los actos públicos que realiza el aparato policial, hace de los ciudadanos, rehenes del autoritarismo, y por lo tanto, víctimas potenciales del abuso de poder, cuando se construye una política de seguridad, caracterizada por el recurso legal –e ilegal– de prácticas ilegítimas, sustentado en una falsa disyuntiva que plantea, la

---

induce más a entrar a los ladrones que una casa bien pintada, que da imagen de solidez y no tiene desperfectos aparentes.

483 Martínez Martínez, Yolanda. “Giulliani: una propuesta de detención arbitraria”, en *Política Criminal. La reducción del Estado nacional y las políticas transnacionales de seguridad*, México, UNAM, 2003, pp. 287 – 297.

supremacía de la seguridad pública por encima de las garantías individuales y los derechos humanos.

Después de los atentados terroristas del 11 de septiembre del 2001 a los emblemas económicos de Estados Unidos, se crea en el 2002, el Departamento de Seguridad Interior. A juicio de Abelardo Rodríguez, “se transforma el Plan del Comando Unificado que reestructura todos los comandos combatientes de Estados Unidos en Europa, Asia, América Latina, el Comando Central y se crea además el Comando Norte”.<sup>484</sup>

Con el fin de la Segunda Guerra Mundial, la defensa de Estados Unidos, se traslada prioritariamente al interior. Esta transformación contempla cambios estructurales que trascienden a la región, se amplían los límites territoriales hacia México, Canadá, el Caribe, el Pacífico, Alaska y Groenlandia. Se redefine un nuevo perímetro de seguridad en el que las fronteras y las soberanías se derrumban por una decisión unilateral: la doctrina preventiva de seguridad mundial.

Ante este escenario, el gobierno mexicano profundiza su colaboración con la política de seguridad y defensa de Estados Unidos, a través de la Iniciativa Mérida, y a consideración de Nidya Egremy “le entrega al país más poderoso de la tierra una “oportunidad en charola de plata” para intervenir”.<sup>485</sup>

Aún cuando existe una falta de transparencia sobre los vínculos entre el gobierno de México y el Comando Norte de Estados Unidos, las relaciones se intensifican bajo la Iniciativa Mérida, como estrategia que tienen como objetivo combatir a la delincuencia organizada transnacional.

---

484 Rodríguez, Samano, Abelardo, “*El comando norte y sus dilemas en el “nuevo” perímetro de seguridad de América del Norte*”, material de apoyo para el Diplomado de inteligencia para la seguridad nacional, 2008, impartido por la División de Educación Continua y Vinculación FCPyS, UNAM. El ensayo es una versión preliminar del capítulo que estuvo trabajando el autor sobre el Comando Norte en el libro de próxima aparición intitulado, *La Presidencia Imperial, Estados Unidos en el Nuevo Milenio*, México, Taurus.

485 Egremy, Nidya, “*Fuerzas armadas mexicanas se alinean al Comando Norte*”, en *Contralínea*, N° 180, 02 de mayo de 2010, Véase en <http://contralinea.info/archivo-revista/index.php/2010/05/02/fuerzas-armadas-mexicanas-se-alinean-al-comando-norte/>. Recuperado el 9 de mayo de 2010.

## **Conclusiones Generales:**

1. La función de seguridad pública como responsabilidad del Estado Mexicano sujeta su actuar al respeto de los derechos fundamentales de los ciudadanos. Bajo una visión amplia de seguridad pública, la responsabilidad radica en mejorar las condiciones de vida y bienestar social sustentable óptimos que permitan el libre desarrollo de sus derechos y a la capacidad del gobierno para crear un ambiente armónico de fortalecimiento integral por medio de una cultura política de gobernabilidad democrática que determine los límites, las mediaciones, las posibilidades y los intercambios entre el gobierno, el mercado y la sociedad civil en un mundo globalizado por medio de responsabilidad participativa, fiscalizadora y transparente del bienestar social. Bajo estos parámetros, la actividad del aparato policial debe buscar un equilibrio dinámico entre el nivel de demandas sociales y la capacidad de respuesta gubernamental para garantizar el orden público con estricto respeto a los derechos fundamentales.
2. A partir de 1994, el discurso de la función de seguridad pública en México, se constituye como una facultad exclusiva del Estado consagrada en el artículo 21 CPEUM. Incursiona un cambio de paradigma del orden público como fin que se traslada a la función de seguridad pública como una actividad Estatal en sus tres ámbitos de competencias que deja a cargo de las instituciones policiales y militares.
3. La función real o latente se rige bajo pautas de seguridad nacional en defensa de sus instituciones para el fortalecimiento de un nuevo orden económico mundial, en detrimento de las necesidades efectivas de seguridad ciudadana.
4. A partir de este nuevo paradigma se han realizado una gran cantidad de reformas para edificar a la seguridad pública como un marco referencial de protección al sistema de producción neoliberal y en contra la delincuencia organizada como actividad prioritaria de sus políticas y estrategias de seguridad transnacional, en lugar de favorecer la visión amplia de seguridad que radica en el bienestar económico de la sociedad para un desarrollo humano sustentable que establece el artículo 25 CPEUM.

5. En las transformaciones de la Seguridad Pública en México, se percibe el fortalecimiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública que se dirige a la vigilancia total que se concentró en un Mando Único Policial, a cargo del presidente de la república y con la participación activa de los militares.
6. Se relega a segundo plano la colaboración de los Estados y municipios en sus respectivas competencias por medio del control de los recursos asignados a la seguridad pública y la atribución de sanciones en caso de no cumplir con la obligación de certificar, profesionalizar someter al control de confianza a los operadores policiales, quienes carecen de seguridad y certeza jurídica y laboral.
7. En aras de la prevención del delito, se antepone a la participación ciudadana, el discurso de la corresponsabilidad; delega en los ciudadanos la culpa y el castigo de los conflictos sociales y económicos ocasionados por la desaceleración económica, más no permite la participación activa en la toma de decisiones de su propia seguridad.
8. Los principios a los que se sujeta el actuar policial no son respaldados por el Estado, aún cuando se establecen las bases de un servicio civil de carrera, en la práctica, su actuación obedece a directrices políticas y una subcultura policial que encubre la corrupción, la impunidad y la violación constante y sistemática a los derechos fundamentales de los ciudadanos por parte del aparato policial.
9. La aplicación, instrumentación y ejecución de las políticas de seguridad, se vinculan con el sistema penal en la aplicación de una política criminal del enemigo interno, de severidad en el incremento de las penas y la creación de nuevos tipos penales que obedecen a la influencia de políticas transnacionales hegemónicas de seguridad, principalmente dirigidas hacia el combate del narcotráfico como una modalidad de la delincuencia organizada.
10. La acción ciudadana es muy endeble, no se ha fortalecido a pesar del llamamiento para sumarse a las demandas de seguridad por parte de las organizaciones civiles. El gobierno ha incumplido los acuerdos para la seguridad, la justicia y la legalidad. No existen mecanismos ciudadanos que obliguen al Estado a asumir sus responsabilidades.



### CAPÍTULO 3. EL APARATO POLICIAL COMO MEDIO PARA SALVAGUARDAR LA SEGURIDAD PÚBLICA Y COMO INSTRUMENTO DE PODER DEL ESTADO

“...los niños...de nueve y cinco años, murieron a causa del fuego directo y discrecional por parte de elementos del Ejército y no por un fuego cruzado con miembros de la delincuencia organizada como lo había advertido el gobierno...”

Raúl Placencia<sup>486</sup>

El vocablo poder, *per se*, es ambiguo, aparece en multitud de contextos por la diversidad de sus acepciones con características que siempre regresan a determinadas figuras como autoridad, dominio imperio, y su opuesto, la obtención de obediencia. En el ámbito histórico-social, el poder y su ejercicio abusivo muestran visibles similitudes en diferentes regímenes políticos.

Detentar el poder formal no implica, ejercer el real. Los gobernantes que ejercen un cargo público detentan un poder ficticio o artificial. Son la cabeza visible que no debe identificarse con quien de manera concreta asume y ejercita la toma de decisiones. El poder real habrá de buscarse entre los grupos económicos y corporaciones internacionales, pese a que difícilmente detentan el poder político en lo interno, alcanzan controles, vigilancias y obediencia tácita como característica esencial del poder. En tiempos de neoliberalismo, naciones y pueblos deben disciplinarse para la sumisión económico-financiera. Por ello, el sometimiento al poder es más fácil definirlo a partir de los que padecen su abuso.<sup>487</sup>

Los mandatarios como autoridad, controlan el país en el que desempeñan sus funciones y organización para el cumplimiento de sus fines. La toma de decisiones al interior de un país es vertical, unidireccional y jerárquica.

---

486 Placencia, Raúl, “*Mueren Niños por balas de Sedena: CNDH*”, en *Uno Noticias*, 16 de junio de 2010. Véase en <http://noticias.prodigy.msn.com/nacional/articulo.aspx?cp-documentid=24594839>. Recuperado el 20 de agosto de 2010. Recomendación hecha por Raúl Placencia, presidente de la CNDH, al Secretario de Defensa Nacional y al Procurador General de la República debido los hechos ocurridos el 3 de abril de 2010 en Ciudad Mier, Tamaulipas. Por violaciones a los derechos humanos, a la vida, integridad, seguridad personal, trato digno, acceso a la justicia, legalidad y a la seguridad jurídica; llama a proteger el derecho de los niños a que se les proteja su integridad.

487 Newman, Elías, *El abuso de poder en la Argentina...*, *Ob cit.*, pp. 18 – 20, paráfrasis. La pobreza es la oposición, quienes la padecen enfrentan el ejercicio abusivo del poder en la globalización.



Por lo cual, debe considerarse más la posición de poder que el ocupante. Los elementos y medios que informan al poder y le dan proyección junto a los factores humanos materiales variables y fungibles con que se cuenta para su ejercicio, es a través del aparato policial por medio de la utilización de la fuerza legítima en caso de incumplimiento a la ley. De esta manera, el aparato policial se conforma como una autoridad ejecutora de las decisiones del poder político.

## 1. El poder del Estado en la seguridad pública a través del aparato policial

Para efectos de este apartado se identifica el poder del Estado en la seguridad pública a través del aparato policial dentro de los siguientes cuatro periodos:<sup>488</sup> el absolutista u originario; el liberal o moderno, el interventor o de defensa social, el social de derecho o de bienestar,<sup>489</sup> y el neoliberal.

En el Estado absoluto, la acumulación de capital, requería de la centralización absoluta de poder que se legitimaba socialmente en la figura del rey, unida de manera trascendente a la voluntad divina.<sup>490</sup>

---

488 Estos modelos de Estado, tienen sustento dentro de la Teoría Política; se parte de esta concepción, porque aún cuando algunos autores como Serra Rojas, Andrés, *Teoría del Estado*, México, Porrúa, 1964, destacan planteamientos jurídicos que identifican al Estado con el Derecho, por el contrario Heller, Herman, *Teoría del Estado*, 14ª. ed. México, FCE, 1992, p. 40, desarticula el planteamiento Derecho-Estado en virtud de que las teorías formalistas del Estado, sólo se limitaron a establecer los conceptos de los elementos que lo integran sin examinar gran parte de los más importantes problemas teóricos y prácticos, como los de naturaleza, función y unidad del Estado, el de sus relaciones con la sociedad, la economía, etc.

489 Serrano – Piedecabras, José Ramón. *Emergencia y crisis del Estado social...*, *Ob cit.*, pp. 32 – 37, paráfrasis. Para este autor, estos cuatro modelos de Estado entraron en crisis porque no cumplieron con las exigencias emanadas del proceso de acumulación o debido al desarrollo alcanzado en las reivindicaciones sociales en virtud de que el Estado capitalista se encuentra atrapado entre dos exigencias: la legitimación social del sistema y la acumulación de plusvalía. El Estado neoliberal, debido a la globalización, se sujeta a las obligaciones contraídas con los países centrales a fin de adecuar sus legislaciones, aún cuando vayan en contra de sus principios, estableciendo un régimen jurídico de excepción debido a la emergencia de contrarrestar el peligro del terrorismo y el narcotráfico.

490 *Ibidem*, p. 35. En el orden económico destaca la agricultura y la ganadería, sobresaliendo el mercantilismo como elementos embrionarios en la transformación política. La sociedad se estructuraba en dos sectores antagónicos: la nobleza y la gleba, resultado de un desequilibrio social originado por la desigualdad en la distribución de la riqueza. En lo político, el poder del rey omnipotente, omnipresente, despótico y autoritario era absoluto. Durante la edad media, el rey, al erigirse como el representante del Estado y protector de ley divina, ejerció su poder público, a través de instituciones como el Santo Oficio, quien aplicó los más enérgicos castigos para contener no sólo la inmoralidad, sino todo delito de lesa majestad, a través de sus ejércitos, quienes aún cuando no estaban integrados plenamente al poder público, realizaban tareas de seguridad estatal; se encargaban de ejecutar detenciones con la finalidad de reivindicar la moral estatal y religiosa. Por lo cual, el

Para Hobbes, el fin esencial del Estado es la seguridad. Entendida como una obligación del poder del soberano, representante del Estado para mantener a raya a los súbditos, por temor al castigo, para evitar el uso de la violencia de unos contra otros y sujetarse a la observancia de que los hombres son iguales por naturaleza, donde el fin del Estado es dotarlos de seguridad y sólo mediante la acción coercitiva conseguirá mantener el orden y la paz social.<sup>491</sup>

En Hobbes, la esencia del Estado, se sustenta en el titular de ese ente, el Soberano quien detenta el poder: "...una persona de cuyos actos una gran multitud, por pactos mutuos, realizados entre sí, ha sido instituida por cada uno como autor, al objeto de que pueda utilizar la fortaleza y medios de todos, como lo juzgue oportuno, para asegurar la paz y la defensa común".<sup>492</sup>

El poder soberano se adquiere por actos de sometimiento: por la fuerza natural (sumisión), y por acuerdos voluntarios que dan origen al Estado Político (por adquisición), o Estado Institución que por medio de pactos, otorgan la representación a un hombre o asamblea de hombres con la finalidad de que los proteja para que vivan apaciblemente o en armonía.<sup>493</sup>

Del Estado instituido, se derivan los derechos y facultades<sup>494</sup> del soberano (persona o asamblea de hombres), que fueron cedidos por consentimiento del pueblo. Luego entonces, los derechos del soberano, del representante o asamblea de representantes, son indivisibles, porque la esencia de la soberanía radica en el poder absoluto del representante del Estado.

Aun cuando la seguridad, inicialmente fue concebida como "orden público", de origen decimonónico-positivista y aceptado por todos con base en el contrato o pacto social,

---

ejército constituyó el principal instrumento de control de la sociedad al servicio de los señores feudales contra el campesinado inconforme.

491 Hobbes, Thomas, *Leviatán o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*, México, FCE, 2004, pp. 142 – 150

492 *Ibidem*, pp. 142

493 *Ídem*.

494 *Ibidem*. Capítulo XVIII. De los Derechos de los Soberanos por Institución, p. 130.

desde entonces, su objetivo se dirigía a evitar el desorden e impedir la ruptura del orden establecido.

Para mantener el orden y el control, “la policía funcionó como un brazo represor y funcional del soberano”,<sup>495</sup> de tal manera, que la intervención policial en el control de la sociedad, se realizaba preponderantemente a través de la detención que realizaban los ejércitos mercenarios y el juicio de los delitos fue una tarea exclusiva del Santo Oficio.<sup>496</sup>

Dentro del pensamiento político moderno, que inicia con Macchiavelli,<sup>497</sup> se establece la primacía del poder político sobre los otros poderes, con la característica de que el “...fundamento del poder político es su recurso de la fuerza o coacción física...como el detentador del monopolio de la coacción física legítima... y además debe añadirse a este sentido la acepción de Estado como ordenamiento jurídico que norma ese poder”.<sup>498</sup> En este sentido, la coacción física se convierte en auto coacción psicológica como elemento esencial y necesario para la convivencia humana, que a principios de la edad moderna, estuvo acompañada de cierta garantía de protección que todo príncipe debía otorgar a sus súbditos bajo una relación de “pactos”.<sup>499</sup>

---

495 González Vidaurri, Alicia, *et al.*, *Control social en México...*, *Ob cit.*, p. 150. Véase Recasens i Brunet, Amadeu, *Policía y control social...*, *Ob cit.* El derecho de castigar lo desarrolló la Santa Inquisición. Lo importante era preservar al Estado y cuidar los intereses del rey; para cumplir con esta finalidad, la nobleza y el clero diseñaron formas específicas de control de la sociedad. La autorización para detener en el Estado absolutista, se sustentaba en el jusnaturalismo teológico vinculado a la administración de justicia terrenal porque al proceder las leyes de la voluntad divina, todo Derecho positivo debía, necesariamente ser acorde con esos principios metafísicos, resultado de la voluntad de Dios. En este mismo sentido.

496 Ortiz Ortíz, Serafín, *Función policial y seguridad pública*. México, McGRAW-Hill, 1988, pp. 7, paráfrasis.

497 Macchiavelli, Niccoló, *El príncipe...*, *Ob cit.*, p. 26. En ésta obra, se puede encontrar el origen del concepto moderno del Estado y a quien se le atribuye la frase “vale más ser temido que amado”, a través de la cual explicaba la fría visión que tenía en cuanto a la naturaleza del hombre y respecto de éste con su príncipe. Para Darío Melossi, existían dos suposiciones en la relación, súbdito-príncipe: antropológica negativa (visión del ser humano, impregnada de egoísmo), y un concepto de gobierno como empresa secular, exenta de cualquier subordinación a la religión o a la moral.

498 González Ruiz, Samuel, *et al.*, *Seguridad pública en México...*, *Ob cit.*, p. 36.

499 Véase Elías, Norbert, *El proceso de la civilización*, México, FCE, 1987. Los principios de la edad moderna, los considera en los siglos XIV-XVI, donde la auto coacción psicológica formaba parte de una pacificación necesaria para la convivencia y la garantía de protección se sustentaba en las relaciones entre los soberanos y los súbditos se regían por la aceptación de “pactos” que establecían los deberes del príncipe hacia sus súbditos y viceversa (a manera de ejemplo: a cambio de no portar armas, los súbditos debían de recibir la protección del soberano o príncipe).

Bajo una concepción contractualista que limitara el poder del soberano y la obediencia condicionada, sobresalen –entre otros –, las aportaciones de Thomas Hobbes (1588 – 1679), en su obra *Leviatán*,<sup>500</sup> señala: “La misión del soberano consiste en el fin para el cual fue investido con el soberano poder, que no es otro sino el de procurar la seguridad del pueblo. A ello está obligado por la ley de la naturaleza, así como rendir cuentas a dios, autor de esta ley, y a nadie sino a Él”.<sup>501</sup>

Jean Bodín (1530 – 1596), en su obra *La república*, aporta argumentos políticos y religiosos de la soberanía real que sería la base del Estado-nación; y al respecto señala: “la soberanía... es la característica del poder que hace que no haya otro igual en el interior del Estado, ni otro superior en el exterior del mismo”.<sup>502</sup>

Para John Locke (1632 – 1704), en su obra *El gobierno civil*, argumenta que el poder social encuentra su origen y fundamento en el acuerdo de los hombres que ingresaron a la sociedad para vivir en libertad.

A este respecto, Armando Herrerías menciona: “La libertad esencial en Locke es una permisiva: es libertad del Estado. Los Estados y los gobiernos son instituciones coercitivas, y, no importa cuánto pretendan ser representativos, sus acciones están destinadas a frustrar la conducta individual de los ciudadanos. Las leyes son mandatos de hacer esto, de prohibir, hacer aquello. Y si el gobierno es efectivo, la violación de las leyes resultará en castigo, aún a mayor restricción de la libertad.”<sup>503</sup>

---

500 Hobbes, Thomas, *Leviatán...*, *Ob cit.*, En esta obra, estudia al Estado con un enfoque civil, al autor se le denomina teórico del absolutismo porque sus ideas niegan el Estado de Derecho moderno porque no puede supeditarse a la voluntad popular y ni siquiera a las propias leyes que ha elaborado. En este mismo sentido, Véase Herrerías, Armando, *Fundamentos para la historia del pensamiento económico*, 2ª. ed., México, Limusa, 1985, pp. 102 – 104.

501 *Ibidem*, p. 79. Para Hobbes, el poder es uno e indivisible. Sin embargo, la obligación del soberano es proporcionar a sus súbditos, seguridad (proteger la propiedad privada), ya que esta es la razón por la cual los hombres renunciaron a su libertad para crear la sociedad política y someterse a la voluntad del soberano; la participación y el interés individual sólo se justifica en lo económico. Aun cuando considera que todos los hombres son iguales, el Estado puede intervenir en todos los aspectos del hombre porque existe para conservar las necesidades del individuo y la autoridad moral deriva del consentimiento de los gobernados. El Estado no es el fin del individuo pero el individuo sí es el fin del Estado.

502 Herrerías, Armando, *Fundamentos para la historia del pensamiento económico...*, *Ob cit.*, p. 64.

503 *Ibidem*, p. 105.

Durante el período de la Edad Media, la idea de la detención tenía un contenido asegurativo, el respeto a la individualidad humana no existía, las personas quedaban al arbitrio y a la merced de los detentadores del poder, quienes a su vez, se debatían en la inestabilidad reinante.<sup>504</sup> No importaba su persona o su suerte, ni la forma en que eran sometidos cuando se les acusaba de un delito. No se tenían garantías para no ser detenido y de esta manera, la “La vulnerabilidad de la libertad personal adquiere sus puntos más álgidos en momentos de concentración del poder en que es preciso sacrificar las libertades para mantener la autoridad.”<sup>505</sup>

La legislación represiva y la instauración de un proceso inquisitivo, hicieron de los abusos de poder, una ilimitada intervención en la esfera de libertad física del individuo. Los derechos y libertades aparecen negados en aras de la propia seguridad del Estado, consecuentemente la inseguridad de las personas conlleva la propia inseguridad en las instituciones.<sup>506</sup>

Entre los problemas que originaron el nacimiento del nuevo Estado liberal, se encuentran: “la acumulación originaria de capital, el comienzo de la reforma religiosa, la formación de las naciones, la expansión del imperialismo y el advenimiento de la industrialización”.<sup>507</sup>

El modelo político del Estado liberal, se gesta a fines del siglo XVIII en Francia, es el producto de la Revolución Francesa de 1789, y en el siglo XIX con la Revolución Industrial en Inglaterra es cuando toma auge hacia el capitalismo.<sup>508</sup> La nueva forma en

---

504 Elías, Norbert. *El proceso de la civilización...*, Ob cit., p.77, paráfrasis.

505 Zúñiga Rodríguez, Laura, “Libertad personal, seguridad pública y sistema penal en la Constitución Peruana de 1993”, en *Anuario Derecho Penal*, N° 2, Lima, Asociación Peruana de Derecho Penal, 1994, p. 13.

506 Bustos Ramírez, Juan. “Estado y Control: la ideología del control y el control de la ideología”, en *El pensamiento criminológico*. T. II. México, Siglo XXI, 1983. p.12. El autor señala que la inseguridad fue lo que determinó la crisis del Estado en su función de legitimación social.

507 Perry Anderson, *El estado absolutista*, 12ª. ed. México, Siglo XXI, 1992, p. 27.

508 *Ídem*. La sociedad se estructuraba prácticamente en tres grandes segmentos: la nobleza, los artesanos y/o comerciantes, y el campesinado. Dentro de esta clasificación, con el paso del tiempo se conformó una clase social emergente: la burguesía que en lo sucesivo vendría a concentrar el poder en dos direcciones importantes: económica y política. El poder económico fundamentalmente se manifiesta en la transformación de la producción artesanal de bienes por una producción de mercado en serie; aumentó la circulación de mercancías por el uso de tecnología y maquinaria que desplazó la mano de obra artesanal, lo cual trajo como consecuencia el abaratamiento del precio de los productos y aumentó la oferta. Las prácticas comerciales se tenían que

que se expresa la legitimación del Estado liberal es el reconocimiento de los derechos del hombre en un plano de igualdad y libertad.<sup>509</sup>

Dentro de esta coyuntura histórica, los racionalistas se convirtieron en los constructores de la Modernidad, el racionalismo penetró en todos los ámbitos del saber a través de la instauración de una nueva concepción del hombre esencialmente libre.

Desde la perspectiva jurídico-política, la instauración del Estado moderno encuentra bases sólidas en las ideas de Juan Jacobo Rousseau y Montesquieu.

El primer aporte significativo fue *El contrato social* de Rousseau, que proporcionó los principios básicos sobre los que se edifica la sociedad y el Estado: libertad, soberanía, democracia, legalidad y Estado de Derecho.

Otro aporte significativo se encuentra en la obra de Montesquieu, en su obra, *El espíritu de las leyes* sobre la teoría del equilibrio de poderes que presenta en una trilogía la división del poder público como una forma de construir el gobierno en el Estado moderno, con ello, se pretendía acabar con el despotismo de los gobernantes y equilibrar el poder, de manera que ninguno de estos tres poderes se volviera despótico.

Respecto de la instauración de las instituciones públicas, en el ámbito penal, se configura un nuevo procedimiento que tiende a limitar las actividades inquisitoriales en que se basaba el procedimiento medieval, se proponen una serie de órganos públicos e instituciones que le imprimen otro sentido al procedimiento penal, tendiente a incorporar

---

desarrollar de manera libre sin intervención impositiva del Estado, que se encargaba de cobrar altos impuestos a las actividades comerciales. Esto ocasionó que la clase burguesa pugnara por un libre mercado y por la retractación del Estado frente a las prácticas comerciales de los particulares. La intervención mínima del Estado en las actividades del comercio fue el resultado del denominado liberalismo económico. Para cimentar el nuevo poder político, se comenzó a cuestionar la voluntad divina de quien emanaba el poder de gobernar y el establecimiento de las leyes, con lo cual, se da la pauta para el desarrollo del racionalismo. Esta corriente filosófica del liberalismo hizo de la razón, el motor de la transformación social y política del Estado. La razón natural humana fue concebida como un hecho concomitante al hombre que le permitía ser libre y que como tal podía construir su propio mundo. De la razón humana se hizo depender la construcción de todo lo que existe, en consecuencia, el racionalismo desplazó a todas las concepciones teológicas que se tenían con anterioridad.

509 Serrano-Piedecabras, José Ramón. *Emergencia y crisis del Estado Social...*, *Ob cit.*, p. 36. El Estado ejerce la función de guardián vigilante para hacer cumplir los acuerdos estipulados en el Contrato Social para garantizar el desarrollo de la competencia del mercado en un marco de igualdad y libre competencia.

garantías a los procesados, que se pueden caracterizar particularmente en los medios de defensa y probanza a favor del procesado.

Las características principales de un modelo de Estado de Derecho que, en términos generales, se construyó ante la emergencia de una ley suprema que constituyera los derechos de los gobernados y la organización de los poderes públicos; así como sus facultades. La propia Constitución, al establecer la división de poderes, también especifica el conjunto de garantías individuales que tienen los gobernados y que sirven como límites al poder público.

Con el triunfo de las revoluciones burguesas y la implantación del Estado liberal, uno de los derechos del hombre ganados al Estado, es el derecho a no ser detenido arbitrariamente y con ello, una serie de garantías que giran en torno a la detención.

Desde la instauración del Estado moderno, la esfera de libertad del individuo es infranqueable por el poder del mismo Estado: el derecho a no ser detenido, sino por autoridad judicial competente que funde y motive debidamente su determinación, salvo flagrancia.

La característica histórica y común del aparato policial en cualquier tiempo y lugar, coincide con la vinculación, influencia y utilización que hace el poder político del Estado sobre el aparato policial. La detención, es la forma más clara y precisa para hacer énfasis sobre el contenido ilegal o arbitrario de la actuación policial; la cual se manifiesta en dos grandes rubros, una formal y la otra, material. La primera versa sobre la creación de leyes, reglamentos o decretos. La segunda en cuanto a los operativos y estrategias informales para la solución de conflictos.

Con el Estado de Derecho, la policía adquirió una actividad más transparente y abierta con la posibilidad de ser sometida a control por parte de los ciudadanos, desde ese momento se planteó la posibilidad de crear dos tipos de policías, una ligada al poder

ejecutivo y la otra al poder judicial. El aparato policial cumplió estrictamente funciones de vigilancia, sin una mayor intervención en la vida social.<sup>510</sup>

En el Estado intervencionista, el rol del aparato policial se caracteriza por su actividad represiva contra la disidencia socioeconómica, relegando a segundo término el control de la delincuencia.<sup>511</sup>

Con el Estado Social de Derecho, se vincula la actividad policial a las labores de asistencia social de la comunidad con la finalidad de mantener la convivencia y el control al interior y asignando al ejército la labor de protección de las fronteras; es decir, la seguridad nacional; sin embargo, al desestabilizarse el orden público por las tendencias de izquierda, entra en crisis el Estado del bienestar y se le asigna al ejército, la tarea de control hacia el interior, en consecuencia se crea una doble función de control social represivo hacia la ciudadanía por el ejército y la propia policía.<sup>512</sup>

Dentro del Estado neoliberal, el aparato policial, se caracteriza por la amplitud de facultades discrecionales en detrimento de los derechos humanos y las garantías de los ciudadanos. Se renuncia a los principios generales del derecho, herencia de la modernidad para legitimar la intervención de un aparato policial militarizado, con la finalidad de hacer frente a las nuevas formas de criminalidad bajo la denominación de delincuencia organizada: el narcotráfico y el terrorismo.

A éste respecto, Augusto Sánchez, señala que “La posmodernidad político jurídica consiste, en la imposición de reglas de control social internacional que hacen los países centrales a los Estados periféricos, obligándolos a pasar de la premodernidad en la que viven, a la posmodernidad del control legal y de facto extraterritorial.”<sup>513</sup>

En este sentido, la política jurídica posmoderna, es el resultado de la necesidad de controlar los capitales de la economía informal y los delitos políticos que traspasan las

---

510 González Vidaurri, Alicia, *et al.*, *Control social en México...*, *Ob cit.*, p. 150.

511 *Ídem.*

512 *Ibidem*, pp. 150 y 151

513 Sánchez Sandoval, Augusto, “*La política criminal transnacional posmoderna...*”, *Ob cit.*, pp. 2 y 3.



fronteras del mundo global. Para lo cual, se crean medidas de excepcionalidad penal que trascienden hasta el interior de los Estados, quienes las adoptan en sus legislaciones internas y fomentan la intervención arbitraria del aparato policial en la vida social de los ciudadanos.

En México, A partir del artículo 21 Constitucional, se puede inferir que “La actividad del Estado se origina en el conjunto de operaciones, tareas y facultades para actuar -jurídicas, materiales y técnicas-, que le corresponden como persona jurídica de derecho público y que realiza por medio de los órganos que integran la administración pública, tanto federal como local y municipal”.<sup>514</sup>

La autoridad es una sola, independientemente de sus competencias. El Estado es un producto social y sus actividades jurídicas están encaminadas a la creación y cumplimiento de la ley, su voluntad política se manifiesta a través de las acciones que realiza, mismas que están subordinadas a la aplicación de conocimientos técnicos y científicos necesarios para ejercer cualquier función que se le asigne.

Específicamente en la seguridad pública, el gobierno mexicano, tiene el deber de dotar de todas las herramientas técnicas, jurídicas y culturales para capacitar y profesionalizar a todos sus operadores jurídicos en el ejercicio de sus funciones dentro de un rango democrático, dirigidas a la seguridad de los ciudadanos. Máxime cuando la seguridad pública es una función del Estado, se debe realizar de acuerdo con el orden jurídico mexicano

La mayoría de las veces, se hace alusión a las aportaciones de Montesquieu y Rousseau para la conformación del Estado Liberal como engranaje emblemático de todo modelo de Estado Nación; no obstante, en la realidad destaca el predominio del pensamiento de Jonh Locke en la conformación de la división del poder en nuestro país.

---

514 Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo*, México, Porrúa, 1985, p. 17.

En el segundo tratado sobre el gobierno civil,<sup>515</sup> Locke, despliega su teoría sobre el Estado bajo la idea de subyugar el poder tiránico del rey al poder civil por medio de un parlamento. Consciente de que el nuevo reto a enfrentar, sería la corrupción política y para evitarla propone la división del poder del Estado en Ejecutivo, legislativo y federativo (sólo para casos de crisis), a fin de que exista un equilibrio y vigilancia entre los tres. El poder judicial es designado por el ejecutivo, para hacer cumplir las leyes emitidas por el legislativo a fin de sancionarlas y emitir un castigo.

De acuerdo con el principio lógico jurídico de la división de poderes como legado de la doctrina clásica, para realizar los fines del Estado vinculados con la función de seguridad pública, existen 3 actividades esenciales:

- a) La función legislativa, encaminada a establecer las normas jurídicas generales.
- b) La función administrativa, encaminada a regular la actividad concreta y tutelar del Estado, bajo el orden jurídico. La ley debe ser ejecutada particularizando su aplicación. En sentido moderno el Estado es el promotor del desarrollo económico y social de un país.
- c) La función jurisdiccional encaminada a resolver las controversias, estatuir o declarar el derecho. La superioridad del poder judicial en la sociedad moderna, lo coloca como el órgano orientador de la vida jurídica nacional.

Bajo este sentido formal, el Estado lleva acabo la realización de sus fines por medio de las funciones antes señaladas y encomendadas a los poderes públicos. La actividad del Estado o lo que debe hacer, se define por el “conjunto de normas que crean órganos, fijan su funcionamiento y los fines que deben alcanzar”.<sup>516</sup> Esencialmente los fines del Estado se centran en el interés público y lo que debe hacerse de acuerdo con el orden jurídico imperante en un país, aun cuando existan funciones reservadas para cada poder.

---

515 Locke, John, *Dos tratados sobre el Gobierno Civil*, s. r. l. y e., 1690.

516 Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo...Ob cit.*, p. 20.

El actuar del Estado como gestor del bienestar colectivo, tiene el deber de asegurar a los gobernados. “Contrastar la conducta de los ciudadanos con la normativa y las costumbres “pactadas” por la “sociedad” y protegidas por el Estado”.<sup>517</sup>

El pensamiento abstracto o formal para mantener el orden social, se establece a partir de la Constitución y en sentido restringido o material, se ubica en un escenario de tranquilidad en una comunidad como respuesta al desorden público que se fundamenta en el consenso con la finalidad de evitarlo.<sup>518</sup>

Para ello, los derechos deben ser amparados ante ataques reales o posibles, porque “La protección de personas y bienes...se realiza, ante agresiones violentas o el peligro de que se produzcan estas. Es precisamente esa nota de violencia la que justifica que un papel destacado en el mantenimiento de la seguridad pública recaiga sobre los Cuerpos de Policía, que son los órganos administrativos específicamente preparados para actuar por medio de la fuerza, llegado el caso”.<sup>519</sup>

Esa protección debería ser su finalidad; sin embargo, ha desembocado en un refuerzo en los mecanismos de control, especialmente en el aparato policial por su amplia intervención discrecional frente a los derechos fundamentales de los ciudadanos, lo que genera conflictos y la ruptura de los valores democráticos de convivencia social.

Los sistemas ideológicos y en particular el sistema ideológico jurídico, tienen que mantenerse cerrados y reproducirse a partir de sus propios discursos, auto-motivándose y creando las evoluciones que le permitan su permanencia en el tiempo y la posibilidad de dirigir su autocontrol.<sup>520</sup>

Discursivamente la idea de que el poder detiene el poder, significa un sistema de equilibrio entre los órdenes de gobierno que garantice evitar excesos; es decir presupone

---

517 Recasens i Brunet, Amadeu, “*Inseguridad ciudadana: un discurso construido*”..., *Ob cit.*, 1996, p. 7.

518 Recasens i Brunet, Amadeu, “*El claroscuro de los monstruos*”, en *VI Congreso Universitario Latino de derecho Penal y Criminología, Tucumán – Argentina*, del 26 al 29 de mayo de 1994, pp. 18 y 19. Progresivamente ésta idea se fue administrativizando a medida que el Estado incrementó su intervención en los asuntos públicos.

519 *Ibidem*, p. 21.

520 González Vidaurri, Alicia, “*La seguridad pública y la teoría de los sistemas...*”, *Ob cit.*, p. 9.

que a través de un sistema de controles y contrapesos, el ejercicio del poder respete las libertades de los ciudadanos, como signo distintivo de seguridad jurídica en un régimen democrático.

Implica que sean distintos los órganos del poder público que forman las leyes de los que aplican la ley y los que administran justicia, y que al mismo tiempo dirima las posibles controversias que surjan entre los dos primeros.<sup>521</sup>

Las bases constitucionales de la división de poderes, parte de la “voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental”,<sup>522</sup> donde “La soberanía nacional, reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno”,<sup>523</sup> y “... ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal”,<sup>524</sup> por lo cual, “El supremo poder de la federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial”.<sup>525</sup>

No obstante, existen críticas al ejercicio del poder en México por la preeminencia de facultades asignadas al Ejecutivo sobre los dos restantes.

---

521 Andrade Sánchez Eduardo, “*El presupuesto como instrumento para garantizar la independencia del poder judicial*”, en *Biblioteca Jurídica Virtual*, México, IJ – UNAM, p. 1. Recuperado el 9 de junio de 2010. Véase en <http://www.bibliojuridica.org/libros/1/95/10.pdf>.

522 Véase Artículo 40 CPEUM, DOF, 1 de junio de 2009.

523 Véase Artículo 39 CPEUM, DOF, 1 de junio de 2009.

524 Véase Artículo 39 CPEUM, DOF, 1 de junio de 2009.

525 Véase Artículo 49 CPEUM, DOF, 1 de junio de 2009.

El ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión está asignado al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.<sup>526</sup> Su mandato es unipersonal, su responsabilidad se encuentra depositada en una sola persona y para el desempeño de sus funciones cuenta con el auxilio de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.<sup>527</sup> La elección del Presidente es directa.<sup>528</sup> El derecho de iniciar leyes o decretos compete al Presidente de la República; a los diputados y senadores al Congreso de la Unión; y a las legislaturas de los Estados.<sup>529</sup>

Al ser el Poder Ejecutivo el centro del sistema político y de la vida política del país, su predominio, se circunscribe a:

- El Presidente es el jefe del partido predominante.
- El debilitamiento del poder legislativo, ya que la gran mayoría de los legisladores son miembros de dicho partido, y son conscientes de que si se oponen al presidente, las posibilidades de éxito que tienen son casi nulas, y que seguramente están así frustrando su carrera política.
- La integración, en buena parte, de la Suprema Corte de Justicia por elementos políticos que no se oponen a los asuntos en los cuales el presidente está interesado
- La marcada influencia en la economía a través de los mecanismos del banco central, de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal, y las amplias facultades que tiene en materia económica.
- La institucionalización del ejército y de la policía, cuyos jefes dependen de él.
- La fuerte influencia en la opinión pública a través de los controles y facultades que tiene respecto a los medios masivos de comunicación.
- La concentración de recursos económicos en la federación, específicamente en el ejecutivo.

---

526 Véase Artículo 80 CPEUM, DOF, 1 de junio de 2009.

527 Véase Artículo 80 CPEUM, DOF, 1 de junio de 2009, y artículo 2 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

528 Véase Artículo 81 CPEUM, DOF, 1 de junio de 2009.

529 Véase Artículo 71 CPEUM, DOF, 1 de junio de 2009.

Por lo anterior, entre las facultades del Ejecutivo, consisten en: nombrar los ministros, con aprobación del Senado, los coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales; designar con ratificación del Senado, al Procurador General de la República; dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales sometiéndolos a la aprobación del Senado; y presentar a consideración del Senado, la terna para la designación de Ministros de la Suprema Corte de Justicia y someter sus licencias y renuncias a la aprobación del propio Senado.<sup>530</sup>

El ejercicio del Poder Judicial de la Federación se deposita en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, en Juzgados de Distrito, y en un Consejo de la Judicatura Federal.<sup>531</sup> La administración, vigilancia, disciplina y carrera del poder judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia, están a cargo del Consejo de la Judicatura Federal.<sup>532</sup>

Para nombrar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, el Presidente de la República debe someter una terna a consideración del Senado, el cual previa comparecencia de las personas propuestas, hace la designación del Ministro que deba cubrir la vacante.<sup>533</sup> Duran en sus cargos quince años, sólo pueden ser removidos en los términos del Título Cuarto de la CPEUM y, al vencimiento de su período, tienen derecho a un haber por retiro.<sup>534</sup>

Una de las principales críticas que ha tenido el sistema de elección de los ministros de la Suprema Corte en México, deriva del control que ejerció por más de 60 años un partido político tanto del poder ejecutivo como del legislativo (Senado), que ha trascendido al cambio de poder presidencial que ejerce el Partido Acción Nacional, por lo que los nombramientos de los ministros de la Suprema Corte propuestos por el Presidente de la República al Senado para su aprobación, no permiten el funcionamiento pleno de un

---

530 Véase Artículo 89, fracciones III, IV, V, IX, X y XVIII CPEUM, DOF, 1 de junio de 2009.

531 Véase Artículo 94 CPEUM, DOF, 1 de junio de 2009.

532 En los términos que establece el artículo 100 CPEUM y el Artículo 68 de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal.

533 Véase Artículo 96 CPEUM, DOF, 1 de junio de 2009.

534 Véase Artículo 94 penúltimo párrafo CPEUM, DOF, 1 de junio de 2009.

sistema abierto, competitivo, y rodeado de los controles y garantías de selección necesarias.

La utilización del criterio formal de la teoría de poderes en nuestro país, es insuficiente porque la circunscribe dentro de un marco jurídico de vigencia y validez en el que se toma en cuenta únicamente al órgano que realiza legalmente la función; es decir, que a cada poder le corresponde una función específica, asignada; sin embargo, el texto constitucional no sigue en sentido estricto este criterio.<sup>535</sup>

Es la misma Constitución que establece la superioridad de funciones formales y fácticas del Poder Ejecutivo sobre el Legislativo y el Judicial. No se aprecia un equilibrio del poder para generar un real contrapeso frente a cualquier tipo de abuso, por el contrario, aún cuando principalmente se ha cuestionado la falta de autonomía del poder judicial frente al ejecutivo; ambos poderes, legislativo y judicial se encuentran supeditados al ejecutivo respecto de la distribución y asignación de recursos económicos para realizar sus actividades.

Porque es precisamente la administración de los recursos una de las obligaciones del Poder Ejecutivo como órgano rector del desarrollo nacional, que se circunscribe en el deber de garantizar que sea integral y sustentable, y mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, cuya seguridad, protege la Constitución.<sup>536</sup>

De ahí que se advierte una mayor intervención de la administración pública en los aspectos políticos, económicos, jurídicos y sociales que han dado lugar a la ilegitimidad de una seguridad pública que se rige por un sistema sancionador administrativo más opresivo que el penal, por no estar sometido a los límites de las garantías y principios tanto sustanciales como adjetivos desarrollados históricamente en el ámbito penal y

---

535 Véase Artículos 73 al 97 CPEUM, DOF, 1 de junio de 2009.

536 Véase Artículo 25 CPEUM, Párrafo primer DOF, 1 de junio de 2009.

procesal penal, ya que atentan en contra de las bases mismas de un Estado Social Democrático y de Derecho.

Una efectiva división de poderes y su participación en la seguridad de los mexicanos, lleva implícita la esencia misma que les dio origen en sus postulados axiológicos o valorativos. A partir del esquema jurídico que los creó, les otorga facultades, atribuciones límites a los que deben sujetar su actuar que en un contexto democrático.

El fin – límite de las funciones del Estado al que representan como poder supremo, se dirige a la protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos, sustentado en el interés general de la sociedad mexicana y no partidista o bajo una vertiente de individualismo económico.

Ahora bien, el aparato policial como órgano civil y profesional del Estado, es el responsable de hacer cumplir la ley de manera imparcial, en estricto respeto a los derechos humanos, sujeta a control, obligado a rendir cuentas y fomentar una convivencia democrática; sin embargo, prevalece en México su posición como aparato de Estado y brazo represor del poder Ejecutivo, frente a la crisis social y económica que se refleja ante la creciente alarma de inseguridad.

## **2. La inseguridad pública en México**

La inseguridad pública, es una clara manifestación de temores colectivos motivados por diversas circunstancias acompañadas de la necesidad de seguridad que debe garantizar el Estado, que lo legitima cuando brinda esa protección a la sociedad.

Por ello, la necesidad de seguridad es una demanda constante y sonante por todos los sectores de la sociedad, que inicia con la marcha realizada en la ciudad de México el 27 de junio de 2004 en virtud de los altos índices de inseguridad ocasionados principalmente por el secuestro. Desde ese entonces y hasta la fecha, miles de ciudadanos salen a la calle para inconformarse contra las autoridades por la ola de violencia percibida en los últimos tiempos.



El miedo al crimen se suele identificar con la falta de represión y prevención de los delitos. Como fenómeno social, representa un peligro para el bienestar colectivo que en la mayoría de los casos, genera importantes cambios en la conducta de los ciudadanos más por su carácter difuso que concreto; debido a ello, las causas de inseguridad también se propician por la falta de servicios públicos adecuados.<sup>537</sup>

Ante la inseguridad se plantea, la amenaza que la gente siente en su persona porque se corre el riesgo de que las autoridades busquen a toda costa, chivos expiatorios, o peor aún, se hagan justicia por su propia mano a través de linchamientos o ejecuciones públicas que denotan el retroceso a la fase vindicativa del delito, menos alarmante pero igual en importancia, es el reclamo de una represión más severa y la exigencia de que el Estado ejerza el *ius puniendi* como *prima ratio*.

Estamos frente a la complejidad de las relaciones sociales mediante el recurso no siempre legítimo de mecanismos legales como razón de Estado y la actuación del sistema punitivo (policía, Ministerio Público, jueces y reclusorios) como fuentes de legitimación y única alternativa posible para la solución de los conflictos ocasionados por la inseguridad.

El discurso del miedo al crimen o inseguridad ciudadana, se identifica con la falta de prevención y carencia en la severidad en las penas; este planteamiento además de ser equivocado es peligroso.

Equivocado porque oculta la actividad represiva bajo el signo de riesgo en el que se justifica la prevención primaria.

Peligroso, porque se requiere de una reestructuración a fondo del modelo de policía actual por uno de carácter democrático, indispensable para la consolidación de una actividad policial garantista que legitime el poder ejercido por los gobernantes y promueva la participación ciudadana en su propia seguridad.

---

537 Rico, José María, *Inseguridad ciudadana y policía...*, Ob. Cit., pp. 13-16, paráfrasis.

Sin embargo, hasta ahora, la seguridad de los ciudadanos constituye un privilegio sin respuestas ni alternativas claras del Estado.

La actividad delictiva provoca una angustia social, ese sentimiento de inseguridad ciudadana, ocasiona que se ajuste únicamente al conflicto entre policías y delincuentes.

La construcción de esta imagen se ha logrado por la integración de 4 elementos: 1. el incremento delictivo; 2. la intervención de los medios de comunicación de masas; 3. la reacción ciudadana; y 4. la reacción institucional.<sup>538</sup>

En México se han dado importantes cambios sociales, económicos, políticos y demográficos a lo largo del siglo XX, debido a las rápidas transformaciones en los ámbitos familiar, laboral y de la salud, etc. Dichas transformaciones han originado que en la zona metropolitana, a la par del aumento de la industrialización, se conformen grandes urbes y altas concentraciones de inmigración.<sup>539</sup>

En las grandes ciudades, prolifera la complejidad y la violencia que puede ser explicada a través de tres aspectos que abarcan el fenómeno de la inseguridad: la alta densidad poblacional, la migración de zonas rurales a zonas urbanas y la diversidad en la conformación de la estructura social.<sup>540</sup> El problema central es la falta de capacidad gubernamental para responder con rapidez a los ritmos de crecimiento poblacional de la urbe.

---

538 Kala, Julio César, *Fenomenología de la delincuencia*, Secc. Política y Derecho, Ciudades Seguras, t. IV. México, FCE – CONACyT – UAM, 2002, p.14.

539 Entre los problemas que se atribuyen al acelerado crecimiento urbano se encuentra la inseguridad pública, como uno de los problemas que más preocupa a los ciudadanos, en donde las concentraciones humanas dirigen la coexistencia social a límites realmente peligrosos.

540 Jiménez Ornelas, René Alejandro, *Causalidad en la percepción de la ciudadanía sobre la inseguridad: México y Distrito Federal*, 2001, Véase en <http://www.icesi.org.mx/index.cfm?artID=393>. Recuperado el 7 de mayo de 2006. La Ciudad de México, al ser el principal centro industrial, comercial, de comunicaciones y transportes, demográfico y cultural de nuestro país, se ha convertido en la entidad donde el aumento en frecuencia y gravedad de los actos delictivos han llegado a ser por demás alarmantes... De esta manera la situación que enfrenta actualmente nuestra ciudad puede servir de modelo predictivo de lo que podría suceder con las urbes más destacadas del país.

La criminalidad como manifestación de la violencia social, adquiere relevancia particular porque afecta amplios sectores de la población y se convierte en una de las principales preocupaciones de la sociedad urbana.<sup>541</sup>

Conforme a los datos por la primer Encuesta Nacional Sobre Inseguridad Pública (ENSI-1),<sup>542</sup> la criminalidad en el Distrito Federal fue en aumento, esta tendencia a la alza está firmemente establecida por medio de datos complementarios que ensombrecen todavía más el panorama y revelan, que el problema es mayor de lo que se supone, porque existen condiciones propicias para que la delincuencia registre un crecimiento considerable. Durante el 2001 en el 14% de los hogares del país al menos una persona fue víctima de la delincuencia, es decir que de cada 87 hogares 10 tuvieron alguna víctima.<sup>543</sup>

La situación en el Distrito Federal fue más crítica: de cada 25 hogares, 10 tuvieron alguna víctima del delito,<sup>544</sup> esto significa que cada habitante de la ciudad de México tiene 3.5 veces más riesgo de ser victimizado en comparación con una persona en el resto del país (promedio nacional).

El incremento de la delincuencia no se logró reducir, pese a los datos oficiales de que el índice de seguridad ha disminuido en un 2%.<sup>545</sup> De acuerdo con la ENSI-1, el tipo de delito más común a nivel nacional y en el Distrito Federal fue el robo o asalto, seguido en

---

541 La delincuencia, tiene patrones bien definidos, en los centros históricos, mercantiles y culturales de las ciudades es donde actúa mayormente y a partir de ahí se va diluyendo conforme va avanzando a la periferia. Porque en estos centros se desarrolla la mayor parte de las actividades económicas, comerciales y culturales; muchos oficinistas y empleados de los grandes centros comerciales trabajan en estas zonas, este es el tipo de gente que atrae a los delincuentes.

542 Instituto Ciudadano de Estudios Sobre la Inseguridad, *Primera Encuesta Nacional sobre Inseguridad Pública en las Entidades Federativas. Resultados Finales ENSI-1*, México, ICESI, Mayo, 2002. Véase en [http://www.icesi.org.mx/documentos/encuestas/encuestasNacionales/ensi1\\_resultados\\_nacional\\_y\\_entidad\\_federativa.pdf](http://www.icesi.org.mx/documentos/encuestas/encuestasNacionales/ensi1_resultados_nacional_y_entidad_federativa.pdf). Recuperado el 7 de mayo de 2004. Se realizó un diagnóstico sobre la inseguridad para conocer el comportamiento y la tendencia de la delincuencia, así como la percepción respecto a ella, con la finalidad de generar información en materia de seguridad y victimización en nuestro país.

543 *Ídem.*, A lo largo del 2001, a nivel nacional, el número de delitos por cada cien mil habitantes fue de 4,412.

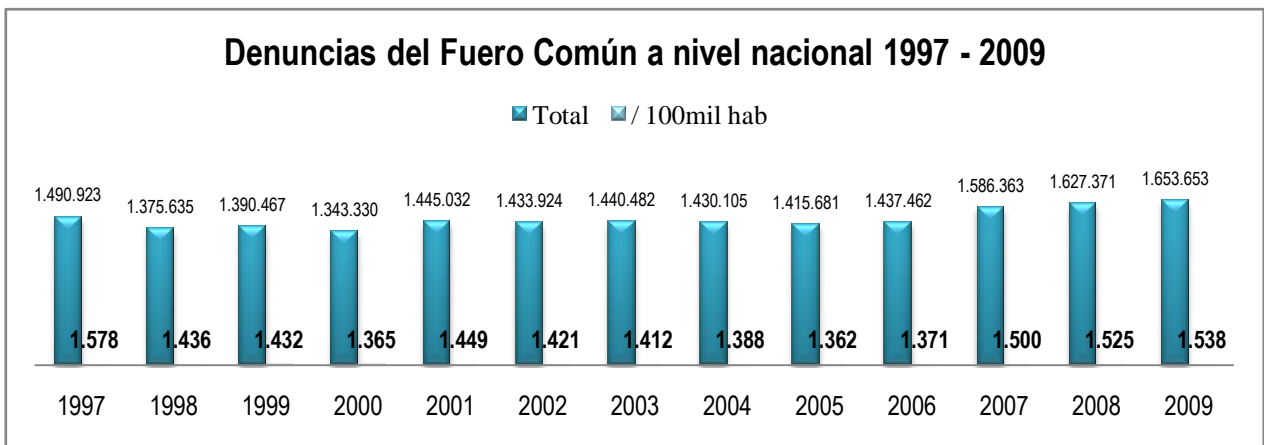
544 *Ídem.*, En el Distrito Federal, se cometieron 17,718 delitos por cada cien mil habitantes.

545 *Ídem.*, A raíz de la muerte de personalidades del medio artístico, el Procurador del Distrito Federal, difundió por distintos medios de comunicación que el índice de seguridad decreció en un 2% en los últimos meses del 2005.

importancia en el Distrito Federal, por el abuso de autoridad, mientras que en el caso del resto del país, el segundo delito en importancia son las lesiones.<sup>546</sup>

De ese tiempo a la fecha, se acrecentó la cifra negra, principalmente por el incremento de los delitos (ejecuciones) que han provocado una violencia generalizada, de incertidumbre y temor para la sociedad mexicana, y por la pérdida de credibilidad en las instituciones ante las altas tasa de impunidad.

De acuerdo con los datos de la Sexta Encuesta Nacional sobre Inseguridad (ENSI-6), durante el 2008, 13.1% de los hogares del país al menos una persona fue víctima de la delincuencia, el 11.5% fue víctima de un delito.

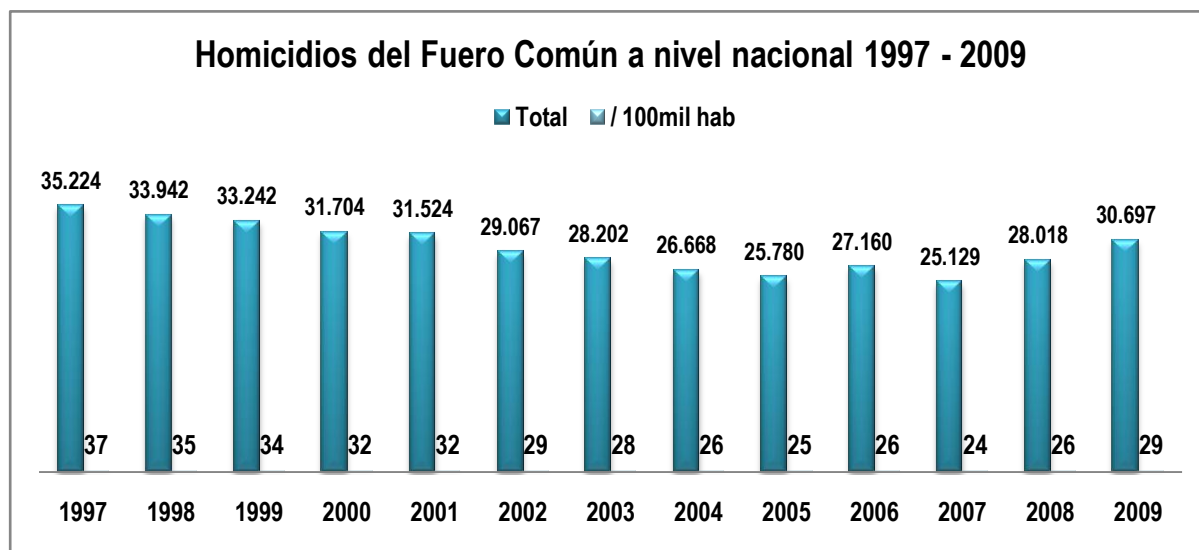


Fuente: Sistema Nacional de Seguridad Pública, CONAPO e ICESI. Elaboración: Yolanda Martínez Martínez.

El panorama actual es el siguiente: Según datos oficiales,<sup>547</sup> de 1997 al 2009, la tasa de delitos del Fuero Común ha disminuido en un -2.53%.

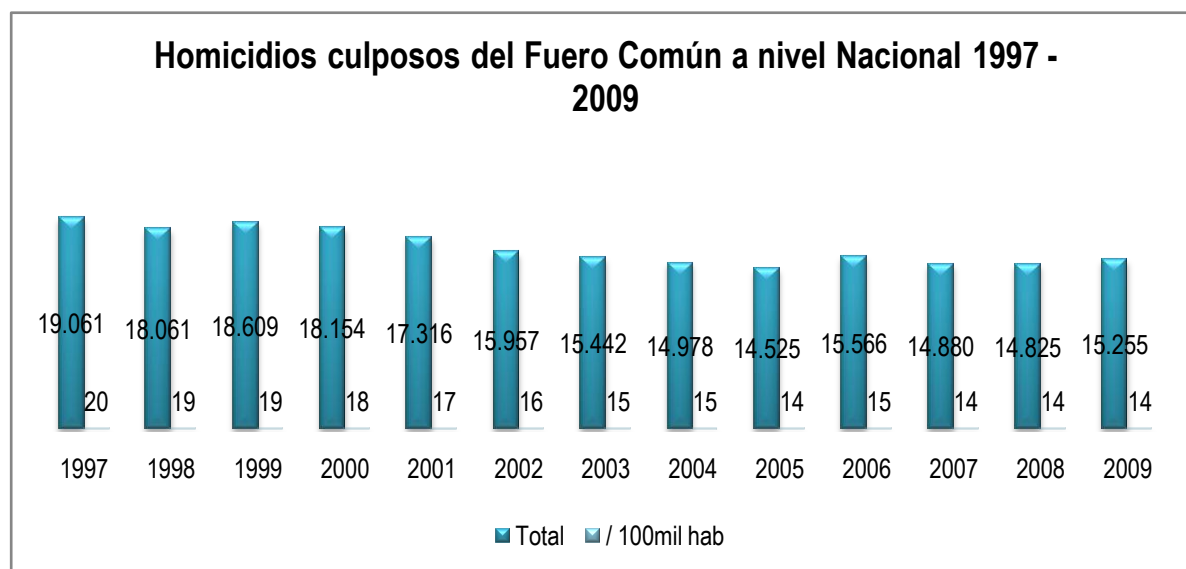
546 *Ídem.*, Cabe resaltar que la mayoría de las personas que fueron víctimas de la delincuencia, sufrieron algún tipo de agresión o amenaza (un 56.4%), mientras que a nivel nacional la cifra se reduce a un 39% de personas agredidas, se vive con un 46% de posibilidad de ser lesionados o agredidos en el momento de ser blanco de un delito, esto con respecto a la media nacional. El robo a personas en la vía pública, el robo al transporte de mercancías y en los medios de transporte público, así como los secuestros y el robo de vehículos, son algunos delitos que se deben combatir urgentemente.

547 Instituto Ciudadano de Estudios Sobre la Inseguridad, *Sexta Encuesta Nacional sobre Inseguridad. Resultados Primera Parte nacionales y por entidad federativa ENSI-6*, México, ICESI, Octubre, 2009. Véase en <http://www.icesi.org.mx/documentos/encuestas/encuestasNacionales/ENSI-6.pdf>. Recuperado el 9 de octubre de 2010. Denuncias presentadas ante las Agencias del Ministerio Público del fuero común registradas por las Entidades Federativas. **Fuente:** Sistema Nacional de Seguridad Pública y CONAPO. Los datos del año 2006 son proporcionados por la Dirección General de Planeación e Innovación Institucional de la PGR. Las tasas



Fuente: Sistema Nacional de Seguridad Pública, CONAPO e ICESI. Elaboración: Yolanda Martínez Martínez

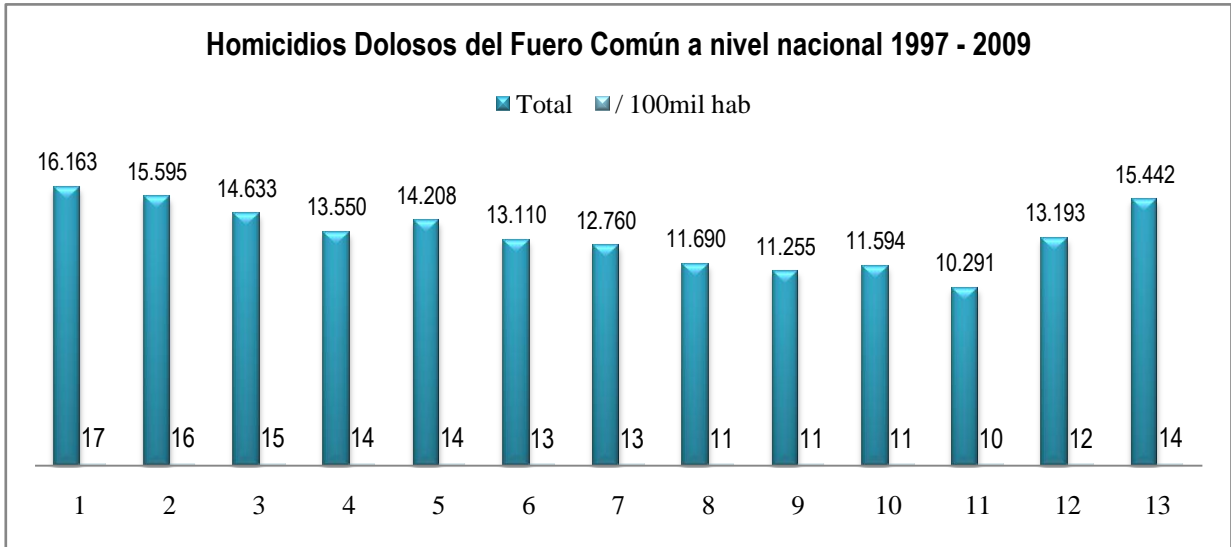
El Homicidio en un -21.62%



Fuente: Sistema Nacional de Seguridad Pública, CONAPO e ICESI. Elaboración: Yolanda Martínez Martínez

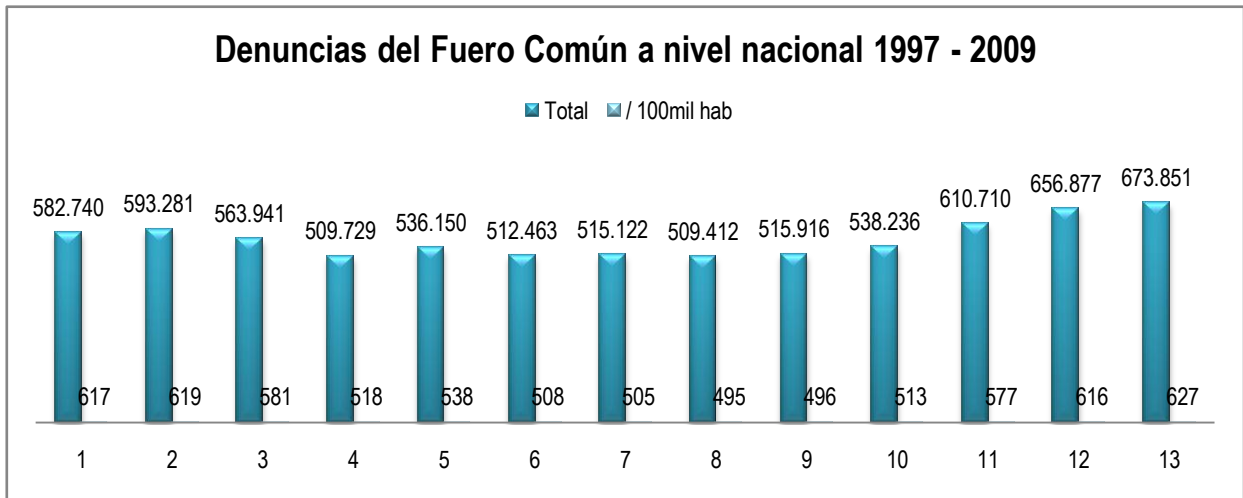
Los Homicidios culposos -30%

correspondientes a los años 2005 al 2007 son calculadas con la población actual de la página de CONAPO. Los datos de 2008 sufrieron cambios al 15 de junio de 2010, de acuerdo al último reporte de la fuente, pero se siguen verificando con las autoridades. La información del 2009 fue proporcionada por la Secretaría de Seguridad Pública.



Fuente: Sistema Nacional de Seguridad Pública, CONAPO e ICESI. Elaboración: Yolanda Martínez Martínez

Los Homicidios dolosos -17.64%



Fuente: Sistema Nacional de Seguridad Pública, CONAPO e ICESI. Elaboración: Yolanda Martínez Martínez

El Robo se incrementó en 1.09%

Esta información contribuye para conocer la actividad delictiva que provoca la inseguridad de los ciudadanos, aunque son muchos los factores que intervienen en esa sensación en el que se abarcan amplios sectores de la sociedad mexicana, llama la

atención, el delito de abuso de autoridad en el que se encuentra involucrados los operadores jurídicos, principalmente la policía.

Se refleja en gran medida la falta de eficacia para brindar seguridad y la ineficiencia en la labor “profesional”, porque en la medida de que la percepción de inseguridad crece, el ascenso para legitimar las detenciones arbitrarias, también aumenta; no obstante, los ciudadanos pierden espacio frente a la fragmentación del monopolio ejercido por el Estado para ejercer su derecho a castigar a través de las cuotas del poder de policía.

Para Luis González: “Allí donde no hay estado que controla, las reglas se definen por los criterios de contingencia, por las reglas no escritas de los órdenes dominantes.”<sup>548</sup>

El control policial funciona entre la disyuntiva consenso–coerción, en la medida de que crecen las condiciones probables de ser víctima de un delito, la necesidad de coerción física directa disminuye. No obstante, el Estado radicaliza la represión desde la creación de leyes de emergencia, hasta la expansión de la discrecionalidad policial.

El reclamo legítimo de los ciudadanos respecto de un Estado y un aparato policial que sea responsable y capaz de cumplir con sus funciones se vislumbra a partir de “la percepción que las personas tienen respecto del desempeño de quienes tienen la función de brindar la protección.”<sup>549</sup>

Si bien las condiciones de inseguridad por la proliferación de la delincuencia y los niveles de impunidad son circunstancias innegables que afectan a muchas personas en distintas

---

548 González Placencia, Luis. *Hacia un modelo de seguridad ciudadana: entre la justicia cívica y el sistema penal*. México, Fundación Preciado Hernández, 1998, p. 20.

549 González Placencia, Luis. *Percepción ciudadana de la inseguridad*. Secc. Política y Derecho, ciudades seguras V. México, FCE-CONACyT-UAM, 2002, pp.74-78. La percepción que los ciudadanos tienen de la policía es definida por el autor como negativa, el 43% considera que la policía no es enérgica con la delincuencia. Objetivamente representa que cerca de la mitad de la población piensa que la policía es ineficiente. En nivel subjetivo sobre la confianza y protección que ofrece la policía, a pesar de que un 36.7% muestra confianza en la policía y percibe su protección, la mayor parte de los ciudadanos no parecen creer que sean eficientes.

partes del país, hay que tomar en cuenta que para muchos la sensación de inseguridad está relacionada con percepciones derivadas de un clima de opinión.<sup>550</sup>

Aunque exista una brecha entre la realidad y la percepción pública de inseguridad frente a la delincuencia, es evidente que los ciudadanos no se sienten adecuadamente resguardados por las instituciones públicas en su seguridad física y patrimonial; muchos tienen la sensación de que la criminalidad ha rebasado a las instituciones, que la delincuencia se encuentra prácticamente fuera de control y se cuestiona la eficacia de las instancias de control punitivo.

La falta de confianza que alimenta la sensación de inseguridad se convierte en un círculo vicioso en la medida en que el ciudadano no recurre como debiera a las autoridades para denunciar los delitos o para aportar elementos que ayuden a esclarecerlos. Gran parte de los habitantes del Distrito Federal no denuncian los crímenes que sufren porque piensan que es una pérdida de tiempo, son trámites largos y difíciles, o por desconfianza en las autoridades (sobresale un abierto rechazo hacia la inutilidad de los servicios de la Procuraduría).<sup>551</sup>

Al no existir confianza aumenta la cifra negra,<sup>552</sup> es decir, todos aquellos delitos que se cometen y que las autoridades no contabilizan, ya sea porque no son denunciados o

---

550 Instituto Ciudadano de Estudios Sobre la Inseguridad, *Primera Encuesta Nacional...*, *Ob cit.* Conforme a los datos obtenidos en la ENSI-1, en la ciudad de México hay más gente que se siente insegura, (llegando a ser casi el 80% de sus habitantes), en comparación con el resto del país (47%). De esta forma en el Distrito Federal existe poco menos del doble de personas que se siente insegura en comparación con las personas del resto del país; en los ámbitos del trabajo y la escuela, la proporción de la gente que se siente insegura es 3 veces mayor, y en la calle llega a ser 4 veces más.

551 *Ídem.* La ENSI-1 demostró que la gran mayoría de la población que sufre algún delito no denuncia el hecho ante las autoridades. Encontramos que durante el 2001 en el DF. un 76% de las víctimas NO denunciaron el delito, mientras que un 66% tampoco lo hicieron a nivel nacional. El motivo principal de la no denuncia fue la pérdida de tiempo y/o la realización de trámites largos y difíciles, seguida por la desconfianza en la autoridad; a esto se agrega, que de las personas que Sí denunciaron el hecho, la gran mayoría no obtuvieron resultado alguno de su demanda, de esta manera encontramos que el 53% de los denunciantes no consiguieron nada al reportar el delito en el DF, y un 47% de ellos a nivel nacional tuvieron el mismo resultado. Por ejemplo, únicamente el 45% de las personas que sufrieron el delito de asalto a nivel nacional lo denunciaron, y de esos casos sólo 15% de los delincuentes fueron consignados.

552 La única forma de tener acceso a la cifra negra, es a través de las encuestas de victimización en las que se le pregunta a la gente si ha o no sufrido algún delito.



porque el Ministerio Público no los tomó en cuenta al considerar que son el resultado de un concurso real o ideal de delitos.<sup>553</sup>

Las encuestas de victimización, además de permitir calcular la totalidad de los delitos que ocurren, son útiles porque ofrecen información acerca de las víctimas, lo que permite diseñar estrategias de combate al delito.<sup>554</sup>

El alto índice delictivo influye en la percepción ciudadana sobre la corrupción y la impunidad como factores determinantes que anulan el combate a delincuencia. En este sentido, para cualquier estrategia de seguridad pública es indispensable la creación de mecanismos de confianza entre las autoridades y los ciudadanos.<sup>555</sup>

Hasta ahora se menciona la situación que se vive el Distrito Federal en cuanto al incremento de la delincuencia, y con ello la inseguridad que experimenta la sociedad, "... se tienen cifras que parecen decir algo sobre lo que la gente piensa, pero no se sabe bien a bien respecto de qué o con qué fundamentos",<sup>556</sup> por ello se deben contemplar los factores y consecuencias que infieren en los ciudadanos diariamente como producto del crimen y la delincuencia al habitar en una gran ciudad.

Entre las posibles reacciones que sufren las personas ante el fenómeno de la criminalidad y la violencia, destacan el sentimiento de inseguridad y los cambios en las formas de vida. Estos aspectos están íntimamente relacionados con los riesgos que implican vivir en una gran ciudad, donde en general existen ambientes físicos amenazantes que generan problemas en la forma de ser de sus habitantes. Experimentan el miedo al crimen y la

---

553 Los delitos que alimentan la cifra negra, son aquellos en donde aún siendo denunciados no son contabilizados por el Ministerio Público, por ejemplo, cuando ocurre un asalto a un microbús en donde los delinquentes se suben y despojan de sus pertenencias a los usuarios, pero el Ministerio Público en lugar de considerar el robo que sufrió cada víctima, toma a todos como uno solo. A este respecto el artículo 28 del Código Penal del Distrito Federal, establece: Hay concurso ideal, cuando con una sola acción u omisión se cometen varios delitos. Hay concurso real, cuando las conductas constituyen un delito continuado; es decir, cuando con unidad de propósito delictivo, pluralidad de conductas e identidad de sujeto pasivo, se concretan los elementos de un mismo tipo penal (artículo 17 fracción III Código Penal del Distrito Federal).

554 Véase Ruíz Harrell, "Tolerancia cero un fracaso seguro. La convivencia", en *Reforma*, 1 de enero de 2003.

555 Porque la peor actitud de las autoridades consiste en negar la existencia del problema o pretender ocultarlo para hacer frente a la realidad y reconocer lo que está fomentando la inseguridad.

556 González Placencia, Luis, *Percepción ciudadana de la inseguridad...*, Ob cit., p.25.

percepción de la inseguridad, dos aspectos que se manejan como semejantes, pero no lo son.

Luis González, sostiene la distinción teórica: "... entre una dimensión "objetiva" de la seguridad , referida a una situación de "probabilidad", es decir, cuantitativa en la que se puede resultar víctima y una más bien "subjetiva", que denota una percepción de "posibilidad", más cualitativa, de sufrir un daño." <sup>557</sup>

El *miedo al crimen* es el sentimiento de inseguridad, la preocupación por ser víctima de un crimen en particular, es la ansiedad que siente la persona por la amenaza de ser victimizada. La *percepción de inseguridad* es la pérdida del sentimiento de seguridad ocasionado por diversos factores como el deterioro físico del medio ambiente y la oscuridad.

La inseguridad percibida en general se define como la percepción de vulnerabilidad que tiene una persona de ser un posible blanco de agresión en diferentes espacios familiares y desconocidos con características físicas específicas (la oscuridad o falta de alumbrado público, lugares solitarios, etc.).

La vulnerabilidad es *percepción del riesgo* y la susceptibilidad, contiene un nivel *objetivo* y otro *subjetivo*.

- En cuanto al nivel *objetivo*, se identifican dos tipos de vulnerabilidad: la física y la social. La física se refiere a la posibilidad de ser atacado por poseer características físicas de debilidad, incapacidad de responder a una agresión y el riesgo de desarrollar consecuencias físicas severas si se es atacado. La vulnerabilidad social se refiere a una posición que ocupa el individuo en la sociedad, que le expone a la amenaza de victimización y a sufrir consecuencias por ésta. <sup>558</sup>

---

<sup>557</sup> *Ibidem*, p.42

<sup>558</sup> Los indicadores importantes en este tipo de vulnerabilidad, son los bajos ingresos y el pertenecer a una minoría étnica, ya que la gente que vive en zonas marginadas tiene mayor contacto con un medio ambiente violento.

- En el nivel *subjetivo*, la vulnerabilidad puede considerarse como un proceso cognitivo afectivo. El componente cognitivo se observa en las creencias que pueden tener los individuos de que son susceptibles de sufrir eventos negativos y de que están poco protegidos contra el daño o infortunio. Acompañando esta cognición, está el componente afectivo como los sentimientos de ansiedad, miedo y aprehensión.<sup>559</sup>

Las personas que no han sido víctimas de algún evento negativo, tienden a subestimar la posibilidad de que suceda. Esta percepción de inmunidad también puede reflejar una necesidad de control personal o una exagerada sensación de poseer habilidades para controlar los resultados.<sup>560</sup>

Dentro de los factores medio-ambientales se puede mencionar que los lugares conocidos generan en los sujetos sentimientos de seguridad y aquellos totalmente desconocidos provocan miedo e inseguridad.<sup>561</sup> Uno de los factores ambientales que causan más inseguridad en los sujetos es el deterioro físico del medio. El miedo al crimen en las personas está relacionado con la ansiedad, que se caracteriza por preocupación, nerviosismo e intranquilidad (síntomas urbanos), resultado de la desorganización física y social del entorno que les rodea. Los símbolos asociados con desorden como adolescentes merodeando las calles o reunidos en las esquinas, incrementan la intranquilidad urbana y con ésta, el miedo al crimen y la inseguridad.

---

559 Instituto Ciudadano de Estudios Sobre la Inseguridad, *Primera Encuesta Nacional...*, *Ob cit.* La ENSI-1 mostró que el sector de la población que se siente más seguro, es el de los adultos mayores de 65 años, mientras que los adultos de entre 46 y 55 años, a nivel nacional, y los de 56 a 65 años en el D. F., son los que se sienten más vulnerables a la delincuencia, aunque, en el caso de la ciudad de México en todas las edades el sentimiento de inseguridad predomina.

560 *Ídem.* En la encuesta se encontró que la mayoría de las personas entrevistadas que fueron víctimas del delito o tuvieron a una víctima dentro de su hogar, perciben su lugar de residencia como inseguro, mientras que las personas que no fueron victimizadas consideran por lo menos algo seguro, es decir que el haber sido víctimas de un delito cambia su percepción de seguridad.

561 *Ídem.* Así, la ENSI-1 mostró que el lugar donde los mexicanos se sienten más seguros es el hogar, seguido por el trabajo o la escuela, mientras que el sitio donde se sienten más vulnerables a la delincuencia es en el transporte público y en la calle en segundo lugar. Son variadas las causas por las que los sujetos pueden experimentar miedo en lugares nuevos, una es la exposición a señales desorganizadas que se interpreta como peligrosas por no estar familiarizado con ellas.

También uno de los factores que se asocia al miedo en el ambiente es la oscuridad, la asociación frecuente de la oscuridad o la noche con el peligro es sorprendente y existe una clara evidencia de que muchos sujetos evitan dejar la casa después de que anochece por miedo a ser victimizados.<sup>562</sup>

La presencia de gente extraña puede generar miedo siempre y cuando el sujeto se encuentre a solas con esa persona y piense que lo puede atacar; cuando los sujetos tienen miedo hacia personas extrañas, éstas poseen ciertas características diferentes al grupo al que pertenecen (la apariencia roquera de los jóvenes con perforaciones o tatuajes, estar drogado, caminar en zigzag o con aliento alcohólico, etc.), puede verse como una amenaza para algunos individuos, mientras que para otros, estas condiciones no conllevan ningún peligro.

Entre las características del medio-ambiente, se asocia con el miedo al crimen, a los medios de comunicación que ejercen una gran influencia sobre las representaciones que el público se hace de la criminalidad y del delincuente, al transmitir de ellos imágenes estereotipadas y casi siempre incorrectas.

De entre los medios de comunicación, la televisión es la que ha cobrado mayor importancia. Tiene una gran trascendencia, ya que llega a un público mucho más amplio que el que consulta la prensa escrita, sobre todo a aquellas personas que son más sensibles al miedo al crimen.

Así los medios de comunicación elaboran las noticias de una manera tan cuidadosa que llegan a generar en ciertos receptores una percepción de vulnerabilidad y miedo ante la posibilidad de ser victimizado, lo que origina que empiecen a tomar precauciones en su estilo de vida.

El miedo al crimen depende del grado de exposición de los ciudadanos a la información que la prensa transmite sobre la criminalidad. Sin embargo diversos estudios han probado

---

562 Los lugares poco visibles y la carencia de alumbrado público, también conforman sensaciones de riesgo y peligro inminente.

la ausencia de una correlación positiva entre la inseguridad ciudadana y el consumo de periódicos o de emisiones televisivas. En cambio, el miedo al crimen parece aumentar considerablemente cuando las personas interrogadas están informadas sobre los delitos de que ha sido víctima algún familiar o amigo, en particular si estas personas presentan características sociales similares.

El miedo al crimen tiene consecuencias más allá de la profunda sensación de ansiedad personal. A continuación se presentan las principales consecuencias que reporta la literatura, dividiéndolas en dos importantes rubros: consecuencias individuales y consecuencias comunitarias.

Entre las consecuencias que surgen por el miedo al crimen a nivel de los individuos se encuentra principalmente efectos psicológicos negativos como sentimientos de ansiedad, desconfianza e insatisfacción con la vida cotidiana, así como esfuerzos para reducir el miedo (por ejemplo ingerir drogas), para evitar la victimización (no salir de casa en la noche, evitar a personas extrañas y limitación de actividades sociales).

La gente que teme ser víctima de algún acto criminal, tiende a permanecer más en casa, en situaciones o medios que se han hecho más seguros con alarmas, cerraduras, etc. Cuando salen de casa, tienden a evitar actividades que perciben peligrosas.<sup>563</sup>

Aunado a estas reacciones pueden aparecer, ciertas creencias que involucran la desconfianza en los demás. Es posible que la victimización previa de la persona u otros conocidos de ella, pueda llevar a este tipo de creencias. A ello se le puede agregar la sensación de “desmoralización”, estado en el que la persona se siente aislada, sin esperanzas e indefensa. Al haber perdido la confianza en su habilidad de defenderse

---

563 Instituto Ciudadano de Estudios Sobre la Inseguridad, *Primera Encuesta Nacional...*, *Ob cit.* La ENSI-1 mostró que un 20% de la población ha dejado de realizar ciertas actividades para evitar ser víctimas de la delincuencia, mientras que en la ciudad de México es de 39%. Del porcentaje nacional, el 71% no sale de noche y resalta un 7.5% que ya no porta artículos valiosos como joyas. Mientras que de este 39% de personas en el D. F., el 77% ha dejado de salir de noche, seguido por haber dejado de visitar amigos o familiares que viven lejos con un 5.6%. El sector de la población que más ha dejado de realizar actividades por temor a la delincuencia, es el de los adultos jóvenes de entre 26 y 35 años de edad a nivel nacional y los de entre 36 y 55 años en caso del D. F.; mientras que los jóvenes de entre 18 y 25 años y los adultos mayores de 65, son los que menos han modificado sus actividades.

contra el mundo, está expuesta a la ansiedad, depresión, resentimiento, coraje y otras emociones.

Cabe aclarar que estas consecuencias no necesariamente tienen que aparecer en todas y cada una de las víctimas del delito, además es posible que se presenten una o todas de estas manifestaciones en la persona.

A nivel de la comunidad, el miedo al crimen tiene consecuencias adversas, por lo que adquiere la relevancia de un problema social. Tiene consecuencias directas en las relaciones y la vida social: impide la formación y mantenimiento de lazos comunitarios, el enriquecimiento cultural o de diversión, la transformación de algunos lugares públicos en lugares en los que no se puede entrar, lleva a ciudadanos a cambiarse de vecindarios, convierte a los individuos en seres menos sociales, más suspicaces y con menos confianza mutua, pues la percepción de peligro lleva a desarrollar una vigilancia generalizada y en las relaciones interpersonales a la evitación de extraños y vecinos.

Otra consecuencia de gran importancia es que reduce la apelación de políticas penales liberales (como la rehabilitación) y lleva a incrementar la exigencia de encarcelamientos y castigos, con base a la creencia de que el castigo es un buen medio para frenar la criminalidad. Del mismo modo lleva a minar la legitimidad del sistema de justicia al propiciar que los ciudadanos se hagan justicia por sus propias manos.

El problema de la inseguridad pública es una situación que preocupa hoy sobre todo a los habitantes del Distrito Federal, resultado del crecimiento poblacional, la migración y la estructura urbana.

La criminalidad está creciendo, es el robo el delito que más aqueja a los mexicanos, la posibilidad de ser agredido o lesionado en nuestro entorno al ser víctimas de la delincuencia se vuelve cada vez mayor.

El miedo al crimen ha propiciado conductas de autoprotección tales como: el no salir de noche, no usar joyas u objetos llamativos, no traer consigo dinero en efectivo sino sólo el

necesario, aunado a esta situación los mexicanos han tenido que invertir en alarmas, rejas, y en algunos casos seguridad privada, para proteger su patrimonio.

### **3. La respuesta del Estado**

La consolidación de una seguridad pública en la democracia, sólo es posible con la efectiva participación de los ciudadanos. Este requerimiento apremiante se relaciona con el desfase que se ha producido a partir del inicio del desarrollo democrático acaecido al interior de la sociedad mexicana vinculado al cambio del poder político y las formas o estrategias de control y organización social que se han establecido.

Sin embargo, no es posible constatar un cambio efectivo en la dinámica funcional de la seguridad pública en México, cuando se enfrentan serios retrasos de corte democrático al interior del sistema penal.

Por mandato del artículo 21 constitucional, la función de seguridad pública conlleva la instrumentación estática y dinámica de las actividades gubernamentales que corresponden a la administración federal, estatal y municipal en sus diferentes competencias, en relación con la participación de los ciudadanos para encausar sus acciones a las demandas y necesidades reales de la sociedad en materia de seguridad y en vinculación con el sistema penal, únicamente como último recurso ante la ineficacia e ineficiencia de la implementación de políticas públicas u otros recursos encausados a la reducción de delitos.

Para el análisis de una seguridad pública en un entorno democrático, es insuficiente una aproximación de índole jurídica, se requieren enfoques multidisciplinarios por medio de los cuales se desglose la complejidad de las relaciones sociales e institucionales vinculados al fenómeno delictivo.

Las falencias de la seguridad, continúan siendo un reto pendiente del régimen político democrático y del Estado de Derecho. Los desencuentros entre individuos y comunidad, el coste de la igualdad y las dificultades por la discriminación sociocultural, reabren el

debate por las soluciones cívicas a los temores y riesgos de la inseguridad pública como signo inequívoco de injusticias y flagelos pendientes de reparación.

La seguridad como valor fundamental en los cimientos del Estado de Derecho, traduce dos atributos para su explicación: Uno de carácter ciudadano (convivencia social), y otro, de carácter jurídico (normativo), traslativamente se habla de seguridad ciudadana y seguridad jurídica. La seguridad pública es la ecuación democrática, entre dos polos de confrontaciones antagónicas, el abuso del derecho y el abuso de poder.

La teoría jurídica tipifica los límites y responsabilidades ante el desorden individual y el desvío de la autoridad. Así el orden público se erige como límite al accionar individual y convencional de la seguridad ciudadana, en tanto que la supremacía constitucional señala los límites dogmáticos del poder político, como atributo de la autoridad.

En la actualidad todos los investigadores sobre temas de seguridad, concuerdan en que desde la reforma de 1995 al artículo 21 Constitucional no se ha definido claramente la denominación seguridad pública, por lo cual, ha sido interpretada de diversas formas, en las que se conjugan otros términos relacionados con la seguridad jurídica, seguridad nacional, seguridad social y seguridad ciudadana, desde un contenido político vinculado a las políticas públicas, específicamente a la política criminal.

...las instituciones gubernamentales han orientado su práctica hacia el funcionalismo: el endurecimiento del sistema penal... la historia ha demostrado que este tipo de estrategias públicas no ha resuelto el problema delictivo a pesar del empeñamiento gubernamental.<sup>564</sup>

Una política de seguridad pública coherente y racional implica el manejo de diversos elementos que interactúan bajo el amparo del reclamo de mayor seguridad que mejore las condiciones de vida en sociedad.

---

564 Kala, Julio César, *Fenomenología de la delincuencia...*, *Ob cit.*, p.23.



Esta función genérica de control, debe trasladarse al ámbito concreto de la seguridad de los ciudadanos. Es a partir de la relación entre ley, el policía y sociedad donde se debe hacer mayor énfasis para fortalecer el carácter democrático de la seguridad en México.

...El incremento de la actividad delictiva ha favorecido la construcción de discursos que buscan la seguridad pública perdida; sin embargo, paradójicamente orientan los esfuerzos por el camino que más se aleja de la meta, por lo menos en el marco de las democracias contemporáneas. Así a la sombra del conflicto medios-fines, la decisión política se debate en la antítesis garante-discrecional para enfrentar el problema de inseguridad pública, convirtiendo así a la sociedad en prisionera y fugitiva de la estrategia política y la reacción social desbordada.<sup>565</sup>

El Estado mexicano implementa sus políticas de seguridad, vinculadas a la complejidad del modelo social y democrático, que en adhesión al proceso de globalización de seguridad transnacional, adoptará medidas de peligro o riesgo bajo el concepto de seguridad ciudadana, mitificando la inseguridad social como eje rector para inferir en la libertad y la seguridad jurídica de las personas.

Al inicio de la presente administración 2007 - 2012, la seguridad pública es el estandarte del gobierno federal, por su pronunciamiento de *guerra contra el narcotráfico*, por medio del discurso de *mano firme* a fin de conseguir su legitimación por medio de la implementación de una *Estrategia integral para la prevención del delito y combate a la delincuencia*.

Los resultados obtenidos no han sido muy satisfactorios para el gobierno federal, mucho menos para la sociedad en general, por la respuesta de la delincuencia organizada que se refleja en las ejecuciones que se le atribuyen del 2001 al 2008,<sup>566</sup> haciendo un total de 17,903 ejecutados y se muestra en el siguiente cuadro:

---

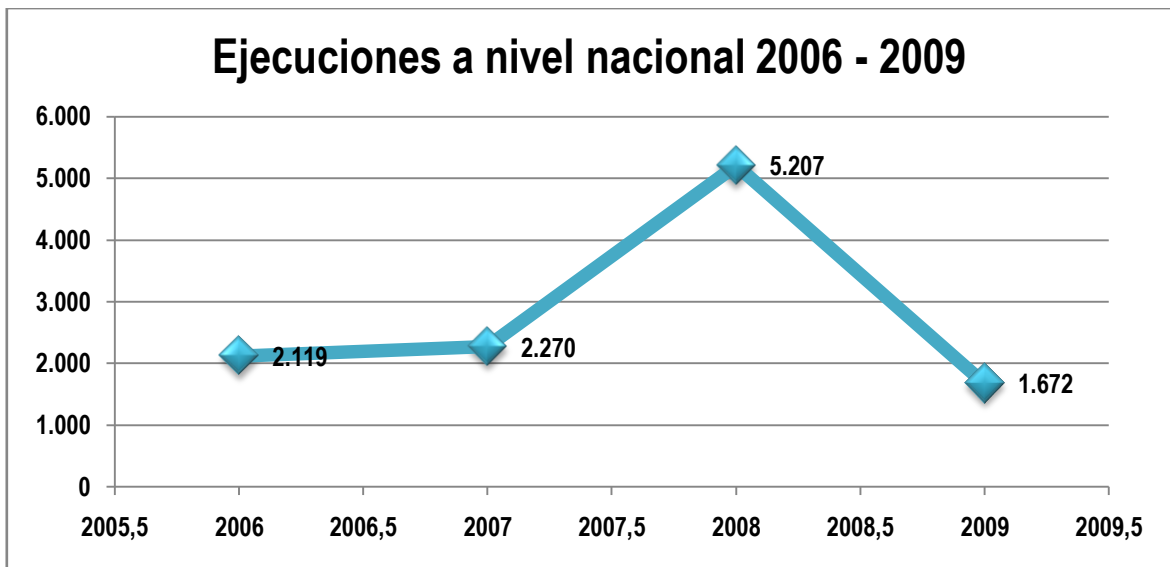
565 *Ibidem*, p.7.

566 Benítez Manaut, Raúl, *et al*, *Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2009*, México, CASEDE, 2009, p. 365. Véase en [http://seguridadcondemocracia.org/atlas\\_2009/combate\\_al\\_crimen\\_organizado\\_17.pdf](http://seguridadcondemocracia.org/atlas_2009/combate_al_crimen_organizado_17.pdf) Recuperado el 10 de junio de 2010. Datos obtenidos del Segundo Informe Especial de la Comisión Nacional de Derechos Humanos sobre el ejercicio efectivo del derecho fundamental a la seguridad pública en nuestro país 2008. La cifra de 2008 corresponde a PGR, publicada en *El Universal*, 2 de abril de 2009.



Fuente: Benítez Manaut, Raúl. Elaboración Yolanda Martínez Martínez

A nivel nacional en el periodo comprendido del año 2006 al 2009, se llevaron a cabo un total de 11,268 ejecuciones,<sup>567</sup> tal y como se aprecia en el siguiente gráfico:



Fuente: Benítez Manaut, Raúl. Elaboración Yolanda Martínez Martínez

<sup>567</sup> *Ibidem*, p. 366. Elaborado con datos de 2006 a 2008, Reforma varias fechas; y año 2009 tomado de Excelsior, Narcocontador de violencia en México, hasta el 13 de abril de 2009. De ahí que se percibe aparentemente una disminución considerable.

La Entidad Federativa que ocupa el Primer lugar es Chihuahua con el 22.53%, el último lo ocupa Tlaxcala con el 0.02%, pero lo más alarmante para la mayoría de los especialistas es que no existe, al menos hasta la fecha, un solo sentenciado por haber cometido esos homicidios dolosos.<sup>568</sup>

Sin embargo, a los ciudadanos les afecta diariamente, los delitos del fuero común que en su mayoría quedan impunes y al mismo tiempo ponen en tela de juicio la credibilidad de las instituciones.

#### **4. La violencia policial**

La violencia, entendida como la acción y efecto de violentarse, en sentido figurativo violento es aquello que se ejecuta contra el modo regular o fuera de razón y justicia,<sup>569</sup> es decir, aquel comportamiento que genera daños físicos o psicológicos a otras personas y comúnmente se asocia con la agresión física o verbal a través de amenazas.<sup>570</sup>

Para Max Weber, sólo el Estado posee el monopolio de la coacción legítima, de tal manera que por ello, se justifican algunas formas de violencia que son sancionadas por la ley como delitos, infracciones administrativas o correcciones disciplinarias, otras en cambio, son condenadas por la sociedad, a través de la desconfianza y la falta de credibilidad, dependiendo los distintos estándares de violencia que son o no aceptadas. En este sentido, todo lo que viola lo razonable es susceptible de ser catalogado como violento si se impone por la fuerza.

A este respecto, la violencia se asocia a diferentes rubros que se gestan desde las políticas públicas que consideran a los ciudadanos como enemigos del orden social al adoptar

---

568 ICESI, comunicado de fecha 18 de enero de 2008, Véase en <http://www.icesi.org.mx/> Recuperado el 9 de junio de 2010.

569 *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española*. Véase en <http://es.wikipedia.org/wiki/Violencia>. Recuperado el 23 de agosto de 2009.

570 *Ídem*.

medidas como Tolerancia cero;<sup>571</sup> mismas que se ejecutan a través de los cuerpos policiales, considerados tradicionalmente como el brazo represor del Estado.

La mayoría de las veces esas actividades son violatorias de los derechos humanos al ejercer la tortura como una práctica habitual, porque utilizan la violencia como *prima ratio* en lugar del uso racional de la fuerza, mínima intervención y subsidiariedad.

Ese tipo de acciones, fomenta la violencia social entre los mismos ciudadanos y/o en contra de los operadores policiales, engendrando otro tipo de acciones ilegales como los linchamientos para hacerse justicia por su propia mano,<sup>572</sup> debido a la falta de credibilidad y desconfianza en el aparato policial, sin soslayar la impunidad y la corrupción que se vislumbra dentro y fuera de su estructura y organización.

Luego entonces, si la seguridad es un fin del Estado, se dirige a la protección de la seguridad humana e integral en una dimensión substancial, de igualdad ante la ley, se debe otorgar certeza y seguridad jurídica a los ciudadanos frente a cualquier forma de intervención del Estado y del aparato policial en la esfera física de los ciudadanos, a través del diseño de políticas públicas que se sirvan del derecho y de la fuerza policial como último recurso.

De tal manera que el Estado a través de las acciones que realiza el aparato policial en el ejercicio de la seguridad pública, previamente debe diseñar líneas de acción específicas que garanticen la seguridad ciudadana.

---

571 Ésta doctrina constituyó la base entonces de la conocida teoría de las *ventanas rotas* elaborada por James Q. Wilson y George Kelling, que inspiró a la ya famosa política de Tolerancia Cero, encabezada por el alcalde de Nueva York Rudolph Giuliani.

572 Azaola, Elena, “*Desde Tláhuac, hacia la sociedad que queremos: notas para una agenda*” en *Instituto para la Seguridad y la Democracia*, Serie; Insyde en la Sociedad Civil, N° 5. México, 2005. Véase en <http://www.insyde.org.mx>. Recuperado el 30 de julio de 2006. La autora señala una serie de circunstancias que favorecen los linchamientos. En relación al caso Tláhuac sucedido el 23 de noviembre en el municipio de San Juan Ixtayopan, la autora menciona una serie de hechos que propiciaron el linchamiento: “La existencia de una policía distante, una comunidad desprovista de alternativas, empujada a la ilegalidad, un autoridad sin liderazgo ni responsabilidad, la solidaridad entre policías, la insensibilidad de los altos mandos en el plano humano, la incapacidad de reconocer los errores por parte de la autoridad, el exceso de los medios de comunicación y la venganza como respuesta de la autoridad”.

Porque en un Estado de Derecho,<sup>573</sup> el uso de la fuerza física está sometido a reglas. La coacción física directa utilizada por la policía debe sujetarse a los siguientes lineamientos:

- Como autodefensa, para combatir desordenes o alteraciones que representen un peligro de dañar a la administración en general
- Para evitar todo tipo de actos delictivos contrarios al orden público.

La seguridad pública como obligación del Estado en relación a la libertad de las personas, implica, la tutela de bienes jurídicos y la sanción correspondiente, en caso de lesión o puesta en peligro.

A manera de ejemplo, como se verá más adelante, la detención es una actividad policial proclive a la ilegalidad, que afecta uno de los derechos fundamentales del individuo más importante y preciado: la libertad personal; que constituye el límite por excelencia que debe proteger el Estado frente a todo acto de autoridad que realizan los diferentes órganos, instancias e instituciones que lo integran.

Desde un punto de vista político criminal, se vislumbran como problemas centrales el enfrentamiento entre eficacia y garantías, la disyuntiva entre seguridad pública y seguridad ciudadana.

Esta confrontación; Amadeu Recasens argumenta que “si se quiere disfrutar de las libertades y derechos, es preciso asegurar que no van a ser perturbadas. Libertades y seguridad se plantean como dos platos de una misma balanza, que exigen un equilibrio, luego es preciso sacrificar parte de las libertades a su propia seguridad.”<sup>574</sup>

En la primera proposición, para garantizar que se disfruten las libertades, es necesario que su protección sea eficaz, por lo cual, es primordial, dotar a los encargados de su protección de los medios de actuación suficientes y eficaces, incluso, si ello perturba algunos derechos y libertades.

---

573 Agirreazkuenagua, Iñaki. *La coacción administrativa directa*, España, Civitas, 1990, pp. 36 – 50. Para este autor, citando a Otto Mayer, en el Absolutismo, se usaba libremente ya que afirma que la policía tenía el deber de aplicar la fuerza por cualquier medio

574 Recasens i Brunet, Amadeu, “*El claroscuro de los monstruos*”..., *Ob cit.*, p. 17.

Este planteamiento abarca principios fundamentales de todo Estado de Derecho:

- A) Sólo las libertades, constituyen derechos fundamentales e irrenunciables, en tanto la seguridad es solamente una condición necesaria para su realización, pero de ninguna manera, constituye un derecho comparable u oponible a ellas.
- B) El concepto de eficacia no se puede desvincular del concepto de eficiencia, una eficacia sustentada en el endurecimiento de métodos ineficaces, significa endurecer la ineficacia y el costo de las garantías en aras de la eficacia va contra toda idea de eficiencia, lo que resulta excesivo, en relación al objetivo.

La consecuencia de abandonar estos dos principios, es el surgimiento de un modelo híbrido de administrativización del sistema punitivo y de selectividad criminal a través de la creación de estereotipos, lo que provoca la incesante alarma social, cuyo efecto se resiente de forma más nítida en la dignidad humana, en la esfera personal y la seguridad de sus bienes.

La ineficacia del sistema punitivo en la lucha contra el delito y la inseguridad ciudadana desquebraja la credibilidad de la sociedad en las instancias que conforman el sistema de seguridad pública, es decir, en sus instituciones y en sus actores.

A partir de una postura garantista de protección a la libertad personal ya los derechos irrenunciables, surge la exigencia de un estudio político social en el que es indispensable adentrarse al contenido no sólo formal, sino material de este derecho.

La respuesta institucional a la inseguridad no hace diferenciación respecto del tratamiento de los conflictos sociales que se viven actualmente en México. El uso exacerbado de la violencia por medio del aparato policial es la nota característica que distingue la forma de solución a las demandas sociales. Se promueven estrategias para socavar al enemigo interno, a los ciudadanos disidentes que no están de acuerdo o no aceptan las decisiones políticas o jurídicas que afectan su seguridad humana.

En México, las acciones militares han sido justificadas, inicialmente a partir de la creación del Sistema Nacional de Seguridad Pública,<sup>575</sup> que dota de legalidad el abuso del poder al incorporar la participación de las Secretarías de la Defensa Nacional y Marina; y aún cuando fue impugnada mediante la acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación,<sup>576</sup> se resolvió que el ejército es el único capaz de hacer frente a la magnitud de la delincuencia organizada y por lo tanto no se debe excluir su participación en el Consejo de Seguridad Pública, siempre y cuando cumpla debidamente el respeto a las garantías constitucionales.

Esto contraviene a la misma CPUEM en su artículo 129 que establece, “en tiempos de paz ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan, exacta conexión con la disciplina militar”. Además, el artículo 29 CPEUM señala, En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los Titulares de las Secretarías de Estado y la Procuraduría General de la República y con la aprobación del Congreso de la Unión y, en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación; pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde.

Los efectos de la participación de las fuerzas armadas en asuntos internos de seguridad contra la delincuencia organizada como el narcotráfico, ha ocasionado graves problemas que permean en la delincuencia común por la filtración de soldados o ex militares en las

---

575 Según el artículo 12 de la LGEBCSNSP en sus fracciones III y IV establece la participación de las Secretarías de Defensa y Marina, respectivamente.

576 La acción de inconstitucionalidad 1/1996-00, del 9 de enero de 1996 fue impugnada por 176 diputados

instituciones policiales como la Agencia Federal de Investigaciones, la Policía Federal Preventiva, la Policía Judicial de los Estados y la Policía Preventiva Municipal.

Esto como resultado de la estrategia de coordinación entre las diferentes instancias que integran el Sistema Nacional de Seguridad pública y que conforman el núcleo duro del Estado, el sistema de control punitivo (Policía, Ministerio Público, Jurisdicción y Reclusorios), donde destaca la participación del poder ejecutivo en sus tres niveles de gobierno, Federal, Estatal y Municipal. Pero no ha dado resultados satisfactorios sobre la disminución de la inseguridad.

La corrupción y la ineficacia de policías y militares en el combate a la delincuencia organizada, que en el ejercicio de la fuerza pública frente a las protestas sociales como en el caso de los globalifóbicos en 2004 y Atenco en 1996 han ocasionado graves daños a los manifestantes, tortura, violaciones y desapariciones forzadas en el caso del EPR.

Se ha desatado una ola de terror y violencia institucionalizada con la ejecución de autoridades en seguridad pública y los dispositivos del operativo nacional México Seguro que desde finales del sexenio anterior, ocasionan violaciones a los derechos humanos de los ciudadanos por medio de retenes y controles de seguridad.

El actual gobierno ha decidido privilegiar el destino de recursos económicos hacia áreas de seguridad por encima de otros rubros como la educación, la salud y la cultura. En este contexto se aprecia la continuidad de polémicas autoridades que durante los últimos años se han destacado por su perfil represor, completamente neoliberal y de total desprecio por los derechos humanos y frente a las protestas sociales.

Tal es el caso del nombramiento en la Secretaría de Gobernación del ex-gobernador de Jalisco Francisco Ramírez Acuña, responsable de tortura, malos tratos, uso excesivo de la fuerza y otras violaciones de derechos humanos, durante las manifestaciones en Guadalajara en mayo de 2004 mientras se realizaba la reunión América Latina - Unión Europea.



Situación similar son los nombramientos de Genaro García Luna y Eduardo Medina Mora, ahora a cargo de la Seguridad Pública y la Policía Judicial respectivamente. Ambos planearon el brutal operativo *Rescate de Atenco*, se encarceló y un año después se sentenció a los líderes a 67 años de prisión, se torturó y se atacó sexualmente a mujeres inconformes. Mientras tanto, al frente de la Secretaría de Hacienda fue designado Agustín Carstens, quien se ha desempeñado como Subsecretario de Hacienda y Subdirector Gerente del Fondo Monetario Internacional, institución de impacto global que es cómplice de los mayores delitos financieros a nivel mundial y que ahora intentan con Felipe Calderón continuar con la imposición de los llamados *megaproyectos* que favorecen la agenda del gran capital, los cuales Vicente Fox no pudo concluir debido sobre todo a la amplia resistencia popular expresada en momentos claves para la historia de liberación del pueblo mexicano tales como la oposición a la construcción del Aeropuerto en Texcoco; la defensa del sector energético; la conservación de la biodiversidad y la identidad cultural que representa el maíz nativo; la autonomía política y la defensa del territorio; la defensa de la libertad de expresión; la lucha por la libertad de los presos políticos y de conciencia.<sup>577</sup>

El 27 de abril del 2007, se realizaron modificaciones al artículo 139 del CPF, con los que sobre todo se obsequiaron los deseos de política exterior del actual gobierno de Estados Unidos y se tipificó y sancionó con severidad el delito de terrorismo, hubo voces que alertaron de que con ello, también se estaba legalizando la criminalización de la protesta social. Tanto es así que al día siguiente los coordinadores de los partidos políticos se comprometieron por escrito -algunos sorprendidos- a realizar una reforma en un próximo periodo extraordinario de sesiones, a finales de este mes o a principios de junio.<sup>578</sup>

Con lo cual, bastaría, que en una manifestación pacífica se suscitara o se provocara, como muchas veces suele suceder, actos de violencia, incluso de parte de las autoridades,

---

577 Espora, “*La criminalización de la lucha social. La mano dura de Felipe Calderón*”, paráfrasis. Véase en [http://indy.espora.org/Criminalizaci%C3%B3n\\_de\\_la\\_lucha\\_social](http://indy.espora.org/Criminalizaci%C3%B3n_de_la_lucha_social). Recuperado el 7 de octubre de 2010.

578 Concha, Miguel, “*Criminalización de la protesta social*”, en *Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Victoria*, de fecha 12 de mayo del 2007. Recuperado el 27 de junio de 2009. Véase en <http://www.jornada.unam.mx/2007/05/12/index.php?section=politica&article=019a1pol&partner=rs>.

para que enseguida sus miembros fueran condenados como terroristas, pues el artículo modificado considera como tales a cualesquiera ciudadanos que pretendan *presionar a la autoridad para que tome alguna determinación, utilizando cualquier otro medio violento*, que no está especificado en la mencionada reforma.

La ineficiencia en la coordinación ha llevado al actual gobierno a suscribir el Plan México. Oficialmente se trata de una Iniciativa de Seguridad Regional, es un programa de asistencia para erradicar la producción y el tráfico de drogas, así como el combate al crimen organizado y al terrorismo. Es implementado por los gobiernos de Estados Unidos y México —similar al Plan Colombia— en el marco de la Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte (ASPAN).<sup>579</sup>

El término general del plan pretende tener mayor control de las telecomunicaciones y del espacio aéreo en México a través del apoyo económico de los Estados Unidos para capacitación tecnológica y militarmente a elementos mexicanos. Entre las instituciones norteamericanas que estarán involucradas se encuentran el departamento de Estado y el de Justicia, la Secretaría de Seguridad Interna, el Pentágono, la CIA, la FBI, la agencia antidrogas DEA y por parte de México, el Congreso de la Unión, la Secretaría de la Defensa Nacional, la Marina de Guerra, la Secretaría de Seguridad Pública, la Procuraduría General de la República y el Centro de Investigación y Seguridad Nacional

En el contexto de la Criminalización de la protesta social, el Plan México reforzará la Guerra de Baja Intensidad y otras actividades contrainsurgentes, tal como sucede en Colombia.

Matizar y precisar que la educación y el ejemplo, son factores por excelencia necesarios para lograr la interiorización de normas y valores a las personas para alejarlas del delito, conduce forzosamente a cuestionar ¿qué sucede cuando los encargados de vigilar y brindar seguridad a los ciudadanos son los primeros en poner el ejemplo de las conductas ilícitas? ¿Cuántas veces se escucha que para enfrentar la inseguridad se dotará a los

---

579 Espora, “El Plan México”, Véase en [http://indy.espora.org/Plan\\_M%C3%A9xico](http://indy.espora.org/Plan_M%C3%A9xico). Recuperado el 29 de junio de 2009.

policías de mayor discrecionalidad en la realización de detenciones (arbitrarias) fomentadas a través de políticas públicas en las que se utiliza el abuso de poder y que nunca serán sancionadas? ¿Qué se espera? cuando algunos medios de comunicación hacen una auténtica apología del delito y tiempo después, en la minoría de los casos, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) emite recomendación a la SSPDF por la detención arbitraria que realizaron policías preventivos en contra de dos personas y que mientras a una la liberaron, no sin antes haberla torturado y extorsionado; la otra, apareció muerta por atropellamiento. ¿Y qué piensa la sociedad de los funcionarios encargados de la Seguridad Pública si en la mayoría de los casos omiten tales recomendaciones y sólo limitan su argumentación a que se aplicará la ley con todo rigor a los policías implicados?

Todas estas interrogantes, conforman el punto de partida y reflexión sobre la detención que realiza la policía, ligada al aspecto organizacional sobre el tema de seguridad pública que tiene diversas aristas, y por ello, también se confrontará con la legalidad.

Si bien es cierto que constitucionalmente la seguridad pública es una función que ejercen los órganos que integran el sistema de justicia penal en sus diferentes órdenes (Federal, Estatal y Municipal); también lo es que en el sistema de justicia penal se involucra a los poderes de la unión, donde prevalece la función del Ejecutivo sobre los demás poderes. Mientras que al Legislativo le compete únicamente el proceso de creación, modificación y derogación de leyes y al judicial su aplicación; al ejecutivo, se le conceden mayores prerrogativas de actuación dentro del entramado del sistema penal, como lo es, la organización y funcionamiento de la policía administrativa, la dependencia del Ministerio Público y de la policía judicial, así como el encargo de resguardar la custodia de las personas que se encuentran privadas de su libertad por resolución judicial.

A este respecto es importante resaltar que para el ejercicio de esas funciones un requerimiento democrático exige el diseño de políticas públicas encaminadas a la consolidación de la seguridad de la sociedad. Por ello, en otros países se han

implementado con gran éxito, políticas públicas de seguridad comunitaria bajo los principios de total respeto a los derechos humanos.

En la mayoría de los países de América Latina, la violencia policial se manifiesta a través de la brutalidad policíaca que se concibe como sinónimo del uso injustificado de la fuerza en la realización de cualquier forma de detención,<sup>580</sup> en México, las diferentes formas en las que se manifiesta el abuso de los policías propician graves fenómenos como la impunidad y la corrupción donde se desquebraja el principio de legalidad y el respeto a los derechos humanos en la actuación policial.

Centrando el análisis de la detención policial en el Distrito Federal, los abusos policiales se relacionan con la integridad física (desde maltratos físicos leves hasta distintos casos de tortura), y la libertad de las personas (prevalece la privación ilegal de la libertad).<sup>581</sup>

La manifestación de la violencia policial, dependerá de las funciones que tienen asignadas cada cuerpo policial, porque cada tipo de abuso se realiza en circunstancias específicas y en algunos casos existirán situaciones similares para los distintos cuerpos de seguridad en el Distrito Federal, como es el caso de la policía judicial y la policía preventiva.

#### **4.1. Factores que intervienen en la violencia policial**

Los aspectos que intervienen en la violencia policial, se involucran con la producción, reproducción y/o el reforzamiento de las prácticas abusivas de la policía.<sup>582</sup> Dichos elementos, contribuyen a identificar los supuestos en que incurren las actividades policiales ante las diferentes quejas sobre la violación de los derechos humanos y nos permiten comprender mejor, el porqué esas prácticas son proclives a la comisión de ciertos delitos.

---

580 Silva, Carlos, “Abuso policial en la Ciudad de México”, en **ICESI**, Véase en [http://www.icesi.org.mx/publicaciones/articulos/2002/abuso\\_policial\\_en\\_la\\_ciudad\\_de\\_mexico.asp](http://www.icesi.org.mx/publicaciones/articulos/2002/abuso_policial_en_la_ciudad_de_mexico.asp). Este autor cita como referencia del concepto “brutalidad policíaca”, a Bayley, David, “Police brutality abroad”, en **Police violence**, William A. Geller y Hans Toch, Yale University Press, 1996. Recuperado el 5 de junio de 2007.

581 Ambos elementos son dependientes, una detención arbitraria favorece o propicia la comisión de otros abusos.

582 Silva, Carlos, “Abuso policial en la Ciudad de México”..., p. 29. El autor parte de ésta hipótesis para realizar una clasificación del abuso policial en cuatro factores: individual, institucional, organizacional y social.

## **A. Factores Individuales de la violencia policial**

La edad, el sexo, la formación previa o las características psicológicas de los policías pueden ser factores del nivel individual que pueden incidir en la violencia.

Los rasgos psicológicos individuales en general no han ofrecido buenas explicaciones de la conducta policial. Características Individuales que varían entre los policías como el sexo, edad, nivel educativo, identidad racial, grado de prejuicio, etc., la mayoría de las veces, inciden en respuestas diferentes a situaciones similares

En general se piensa que los rasgos de violencia están asociados a lo que se ha llamado una *personalidad de trabajo* del policía,<sup>583</sup> característica esencial del atributo de la cultura práctica de la labor policial y que pertenece como tal al nivel organizacional.

## **B. Factores Institucionales de la violencia policial**

Se consideran los marcos jurídicos que definen las funciones y las atribuciones de los organismos policiales y de su personal. Los comportamientos policiales se perciben a partir de la brecha que se establece entre sus prácticas *reales* y el *deber ser* jurídico.

Prevalece la idea de que el conocimiento, del marco jurídico crea espacios de arbitrariedad y fomenta conductas de abuso de poder en el nivel más operativo de la acción policial

En la mayoría de los casos, la legalidad que protege las garantías básicas fomenta la existencia de dichas prácticas. Lo preocupante en este caso, es que el propio marco legal genera la violencia policial, como un producto normal (y no como una distorsión).

La cultura de la sospecha es la tendencia de juzgar rápidamente si la gente que pasa frente a un elemento policial puede ser infractora o gente *peligrosa*. Esto provoca que la policía tienda a operar con prejuicios y estereotipos de *buenos y malos, policías y ladrones*. La labor policial, al incluir distinciones facilita la exclusión de grupos de la población los cuales son aún más difundidos y estigmatizados socialmente por la propia labor policial.

---

583 Skolnick, Jerome y Fyfe, James, *Above the law*, New Cork, The Free Press, 1993, p. 29-32.

La solidaridad interna y el aislamiento social de los grupos excluidos, se retroalimentan. La solidaridad encubre las conductas antisociales y se establece un sistema complejo de complicidades y la imposibilidad de delación mutua que se refuerza a través de los *códigos del silencio* organizacionales.<sup>584</sup>

Una característica de la subcultura policial en la aplicación de la ley, que es compartida por las jerarquías de dichas organizaciones, es que la efectividad de su labor está reñida con un respeto estricto de la ley, y en cuanto Estado de Derecho democrático, representa un obstáculo y no el referente central en la estructuración de sus actividades. Esta idea de no creer en un estricto principio de legalidad que condicionan los intereses y objetivos de las distintas circunstancias, no es una idea exclusiva al interior de las organizaciones policiales, porque también es compartida por amplios sectores de la población. La cultura informal de la policía es fundamentalmente ocupacional y es necesario distinguirla de la cultura organizacional que es aquella propia del estilo de trabajo policial que es buscado *oficialmente* por las autoridades al mando de los cuerpos.<sup>585</sup> Para ello, se parte de la clasificación de James Q. Wilson que distingue entre tres estilos de trabajo policial: el vigilante, el legalista y el estilo de servicio, siendo el primer estilo el que más favorecería la comisión de abusos.

### **C. Factores Organizacionales de la violencia policial**

Las características organizacionales como los sistemas de incentivos y sanciones y la subcultura de trabajo policial, determinan que la conducta abusiva sea empleada. El foco es en los aspectos formales e informales de la organización policial que afectan el comportamiento de la policía en las calles.

- 1) ***Mecanismos de selección y reclutamiento de personal policial:*** Las bajas exigencias en sus capacidades, antecedentes y grupos de pertenencia favorecen la inclusión de miembros que estén por debajo de la responsabilidad que implica el uso de la coerción legítima.

---

584 Skolnick, Jerome. Fyfe, James, *Above the law...*, *Ob cit.*, p. 25.

585 Véase Worden, Robert E., "*The causes of police brutality: theory and evidence on police use of force*", en *Police violence*, William A. Geller y Hans Toch (editores), Yale, University Press, 1996.

- 2) **Académicas:** Instancias de formación y capacitación policial brindadas por las propias organizaciones. La capacitación técnica y jurídica que va desde el uso proporcional de la violencia en caso de ser necesario, el manejo de las armas, los requerimientos y las formas de intervenir, y los procedimientos modernos de prevención e investigación. La falta de profesionalización en estas áreas favorece que proliferen formas arbitrarias, ineficaces e ignorantes de la legalidad tanto en el uso de la fuerza y de las armas de fuego como en la realización de las tareas propias de cada cuerpo.
- 3) **La formación ideológica:** Una filosofía de *lucha contra el crimen* o la creación de un modelo de *buen policía* donde la efectividad aparece como un valor por encima de una estricta profesionalización en las funciones garantistas a desempeñar, favorecen la ocurrencia de conductas abusivas.
- 4) **Instancias de control y rendición de cuentas internas:** Ocupan un lugar central entre los factores organizacionales. Las áreas internas de contralor y sanción de las propias organizaciones, o de las otras instancias judiciales de las que pueda depender la labor policial, deben funcionar en su diseño y operatividad con autonomía y eficacia. Esencialmente la dispersión espacial y la alta invisibilidad de muchas de las tareas de prevención e investigación policial hacen del contralor y del sistema de incentivos y sanciones elementos centrales para el mejoramiento de la calidad y la confianza en el trabajo policial. Uno de los motivos que con frecuencia es señalado para que los mecanismos de contralor internos de los cuerpos policiales fracasen es que el conocimiento de las conductas abusivas no involucra solamente a los policías de rangos inferiores sino que se extiende a otros niveles de la estructura jerárquica o a otras instituciones de la procuración de justicia. Es decir que el abuso policial se vuelve una resultante de todo el funcionamiento organizacional. Esto nos lleva hacia el factor que representa no ya los diseños institucionales formales de la organización, sino las prácticas informales y la cultura práctica del trabajo policial y la relación con su entorno social.

5) **La discrecionalidad:** Es dentro del marco de discrecionalidad e invisibilidad que se desarrollan gran parte de las prácticas informales policiales, que pueden mantener relaciones muy diversas con la normatividad formal según los casos. Se puede ir desde prácticas informales sensatas de adaptación de las tareas hasta la casi total sustitución del funcionamiento *legal* por una estructura paralela *informal* que desarrolla objetivos y comportamientos ilegales. La discrecionalidad e invisibilidad, permiten que cohabiten tres conjuntos de reglas: aquellas reglas formales que pueden ejercer sanciones efectivas aunque muchas veces no sean vistas como legítimas por gran parte de sus miembros, las reglas informales o de trabajo que surgen de la presión diaria de las tareas preventivas y de detención de infractores, y las llamadas reglas de presentación en las cuales se reconstruyen post facto las acciones cometidas en términos aceptables legalmente con una alta capacidad para la reconstrucción de dichos eventos.<sup>586</sup>

El peso de la cultura informal de los policías es la explicación más común de las prácticas del trabajo policial. Se identifican tres grandes aspectos de la cultura policial: una cultura de la sospecha basada en estereotipos, solidaridad interna y aislamiento social.<sup>587</sup>

#### **D. Factores Sociales de la violencia policial(estructural y situacional)<sup>588</sup>**

Se consideran características sociales o económicas de la población sobre los que la policía opera y que inciden en la comisión de casos de violencia policial. El nivel de inequidad económica, el monto o el crecimiento de los índices delictivos o la presencia de grupos ciudadanos activos en la exigencia de rendición de cuentas a la labor policial, son variables relevantes a considerar. En el entorno del trabajo policial se hace referencia a los factores del nivel social de mayor relevancia:

---

586 Véase Bayley, David, *Police for the future*, Oxford, University Press, 1994.

587 Véase Buckner, Taylor, Nils, Christie, Ezzat, Fattah, “*Policía y cultura*”, en José María Rico, *Policía y sociedad democrática*, Madrid, Alianza, 1983.

588 Las exigencias situacionales como el aspecto, el género o el comportamiento y reacción de los sospechosos, determina los mencionados eventos. El énfasis aquí es puesto en la dinámica social de las situaciones de encuentro policía-ciudadano. Esta perspectiva muestra una vertiente más estructural y no tanto situacional.



- 1) **Abstracto**, cuando se trata de características generales de los distintos grupos o espacios sociales de actuación policial: en primer lugar, el supuesto que deriva de teorías políticas del control social, señalan que en aquellos entornos sociales de más aguda estratificación social o inequidad económica, más reclamarán los grupos dominantes el reforzamiento de la coerción policial para garantizar su posición y supremacía; en segundo lugar, la hipótesis que hace depender el nivel de uso de la fuerza por parte de la policía del grado de violencia social con el que tienen que lidiar en su trabajo cotidiano, donde las posibilidades del abuso se incrementan como reacción ante entornos sociales con fuertes componentes de violencia,<sup>589</sup> y en tercer lugar, se considera la presencia de organismos o asociaciones ciudadanas que busquen el control externo de la labor policial. Aquí la perspectiva adoptada por la institución u organismo parece ser clave: una exclusiva preocupación por la eficacia en la lucha contra el delito puede tener efectos muy diversos en relación a aquellas instituciones externas que incorporan el respeto de las garantías individuales de toda la población como un objetivo prioritario.
  
- 2) **Situacional**, cuando se involucran aspectos de interacción en los encuentros entre policías y ciudadanos que propician el desarrollo de un evento de abuso. Factores que intervienen con la cultura práctica del trabajo policial para que se *especifiquen* los casos de conducta abusiva. En este sentido, los rasgos de clase, etnia o edad que se asocian a grupos subordinados o de la población *cautiva* con que opera la policía pueden propiciar un mayor uso de la violencia. Cuando la conducta que motiva la interacción es considerada como legal o moralmente *grave* o antisocial, a su vez, un número excesivo de policías puede favorecer *el uso de la violencia* y la demostración simbólica ante los compañeros de su poder. La ausencia de testigos externos favorece el abuso y la resistencia física o verbal del o los ciudadanos o detenidos que incrementa el castigo que supuestamente *se merecen*.<sup>590</sup>

---

589 Reimer, Robert, "Policing the police", en *The Oxford Hand book of Criminology*, Oxford, University Press, 1998, pp. 24-29.

590 Kenneth, Adams, "Measuring the prevalence of police abuse of force", en *Police violence*, Geller, William A. y Toch, Hans, Yale, University Press, 1996, p. 10-15.

Muchas de las características anteriormente expuestas están presentes para el caso de las organizaciones policiales en México, y también, el reforzamiento y la interacción entre dichos atributos que generan otros problemas mayores para el tema que se presenta. Si se sitúa en el nivel institucional, para el caso mexicano se analizan las normativas de los Códigos del Procedimiento Penales, y los cambios que han experimentado porque favorecen o atenúan los comportamientos de violencia por parte de los policías. Cuando se debilita el valor probatorio de la confesión ante la policía judicial, se incentiva a la tortura, se flexibilizan las situaciones que pueden considerarse como formas de flagrancia delictiva que permiten el incremento de privaciones de libertad arbitrarias o ilegales. En este sentido, para cada cuerpo policial y de acuerdo a sus funciones deben analizarse los marcos normativos principalmente con relación al uso de la coacción administrativa directa o uso de la fuerza, si es que lo determinan, y a los procedimientos relacionados con las detenciones.

Con relación al nivel de capacitación y al profesionalismo, su carencia sistemática ha sido uno de los rasgos que más se ha remarcado. La falta de formación de sus miembros, el desconocimiento de la normatividad y de técnicas modernas de trabajo, conformó una serie de prácticas *normales* de trabajo ignorantes de la legalidad y frecuentemente abusivas. La sedimentación histórica de estas prácticas, los incentivos del marco legal y la falta flagrante de controles de todo tipo han hecho de los cuerpos policiales organizaciones con altos niveles de autonomía.

El aspecto más preocupante es la impunidad que se ha desarrollado al interior. El indicador común es que en muy raras ocasiones se activan los mecanismos de control y se llega a sancionar efectivamente a miembros de los cuerpos por la comisión de abusos como la tortura. Otro indicador es que sólo se concluyan investigaciones de abusos y se sancionen a los policías responsables en los casos donde hay presiones de los medios de comunicación, o por parte de organizaciones no gubernamentales o de las comisiones de derechos humanos.

Todo indica que los mecanismos de control internos de los propios cuerpos, ya sea por errores de diseño institucional o por prácticas informales que desvirtúan su funcionamiento, no responden a los objetivos que se espera de los mismos. Por ejemplo, la posibilidad de falsedad de los partes policiales es muy alta, y en ocasiones, como es el caso de los policías judiciales, el nivel de irrealidad de los partes no es tanto el problema como que se sabe y acepta en otras instancias del sistema de justicia por el resto de los operadores jurídicos involucrados. Uno de los motivos que con frecuencia se señala para que los mecanismos de contraloría interna de los cuerpos policiales fracasen, es que el conocimiento, y cierta validación, de los abusos no involucra solamente a los policías de rangos inferiores sino que se extiende a otros niveles.

El sistema de impunidad no sólo protege a conductas ilegales que se desarrollan en el cumplimiento de los objetivos formalmente esperados. Las organizaciones policiales en México desarrollan a la par estructuras de corrupción delictiva, que también abarcan gran parte del esquema jerárquico. Por lo tanto, los mecanismos de protección (y de control mutuo vía la delación), y de establecimiento de “códigos del silencio” entre sus miembros, se verán reforzados y serán más estables. Es decir, que a las posibilidades de violencia policial en el diario desempeño de las funciones de cada cuerpo policial deben agregarse las posibilidades originadas por la imbricación de estas rutinas con la búsqueda y el reparto de ganancias de actividades delictivas desarrolladas más o menos en paralelo a las mismas.

Para el caso del Distrito Federal, la policía preventiva, conforma un sistema de corrupción más común con el pago de cuotas de los policías a sus jefes, corrupción que se consigue a través de *pedir* la mordida a un importante grupo de ciudadanos. Tanto en la policía judicial como en la preventiva el desarrollo de sus funciones, así como las estructuras de corrupción incentivan la conexión de sus miembros con un sinnúmero de *colaboradores*, que forman parte de redes personalizadas que vuelven difusas las fronteras entre la organización y la sociedad, entre lo público y lo privado, y de esta forma abren la puerta para que la fuerza pública pueda ser utilizada por intereses privados y con ello, la relación policía–poder económico, se fortalece.

Bajo este escenario de baja capacitación, prácticas establecidas para la realización de tareas mediante un excesivo uso de la coerción, redes de extracción de beneficios en paralelo e ineficacia de mecanismos de control, da como resultado una cultura prepotente, interesada en el empleo del abuso de autoridad, propicia la violencia en todo su esplendor y si se suma la baja retribución, el alto rechazo y desconfianza social que favorecen esos espacios de poder en el uso de la coerción, también sirve como instrumento que reafirma simbólicamente ante quién se enfrenta a situaciones legales o ilegales de la “autoridad” propiciando la impunidad.

En términos sociales se desconocen muchos rasgos de esta práctica que desquebraja el principio de la legalidad y que no es ajena a la cultura social porque aumenta la preocupación por las conductas de abuso por parte de la policía.<sup>591</sup> Prácticas que están entrelazadas con comportamientos de la ciudadanía que en muchos casos son legitimantes de su actividad.

#### **4.2. Los derechos humanos como límite frente al abuso policial**

Para el desarrollo de este tema, se centra en una teoría dualista en la que se considera a los derechos humanos y a las garantías individuales como los derechos fundamentales que limitan la actuación policial en la esfera de libertad y seguridad de las personas.

La CNDH ha establecido que los derechos humanos, son el conjunto de prerrogativas inherentes a la naturaleza de la persona, cuya realización efectiva resulta indispensable para el desarrollo integral del individuo que vive en una sociedad jurídicamente organizada. Estos derechos, establecidos en la Constitución y en las leyes, deben ser reconocidos y garantizados por el Estado.<sup>592</sup>

En este sentido, es de vital importancia que los derechos humanos no sólo conformen un conjunto de principios de aceptación universal, sino que al ser reconocidos

---

591 Los principales focos de preocupación y búsqueda de mayor control sobre el funcionamiento de las organizaciones policiales provienen del trabajo de los Organismos Internacionales, ONG's de Derechos Humanos, Comisión Nacional y Comisiones Estatales de Derechos Humanos.

592 Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Véase en <http://www.cndh.org.mx> Recuperado el 29 de octubre de 2006.

constitucionalmente, con ello, se garantiza jurídicamente a todas las personas el respeto a los mismos, con la finalidad de asegurar al ser humano su dignidad como persona, en su dimensión individual y social, material y espiritual.<sup>593</sup>

El artículo 6 del Reglamento Interno de la CNDH, define a estos derechos como: “inherentes a la naturaleza humana, sin los cuales no se puede vivir como ser humano”. En su aspecto positivo, es decir, por estar plasmados legalmente, son los que reconoce la CPEUM y los que se recogen en pactos, convenios y tratados internacionales suscritos y ratificados por el gobierno mexicano que les otorga carácter obligatorio de aplicación en el ámbito interno.

Los bienes jurídicos tutelados por los derechos humanos son: La vida, la libertad, la dignidad, la igualdad, la integridad, la seguridad, la educación, la salud, la justicia, la paz común y el medio ambiente.

El principio de respeto a la dignidad de la persona es el ingrediente básico para la protección de los derechos humanos. Es el vértice entre la libertad y la seguridad de las personas para el libre desarrollo de su personalidad y libre autodeterminación sobre su vida dentro de toda sociedad democrática. En éste sentido, surge una relación bilateral recíproca entre el libre ejercicio de los derechos de los ciudadanos y la actividad policial edificada en una profesión de servicio, también, digna para los policías.<sup>594</sup>

Los derechos humanos, desde el punto de vista filosófico, poseen cuatro características esenciales:

Son eternos porque siempre pertenecerán al hombre como individuo de la especie humana. Son supratemporales porque están por encima del tiempo y por lo tanto, del Estado mismo. Son universales porque son para todos los seres humanos del orbe.

---

593 Segestre Ríos, Sergio, *Manual básico de derechos humanos para autoridades municipales*, México, CNDH, 2003, p. 16.

594 Beristain, Antonio, “Ética policial”, en *Policía y sociedad democrática*, Madrid, Alianza, 1983, p. 240. Se ha considerado importante citar a este autor, que sigue una posición jusnaturalista, porque resalta la dignidad de los policías como encargados de hacer cumplir la ley ..... las importantes tareas que los policías llevarán a cabo concienzuda y dignamente, tareas de servicio y de protección a la comunidad y a todas las personas.

Son progresivos porque concretan las exigencias de la dignidad de la persona humana en cada momento particular de la historia.<sup>595</sup>

La clasificación más conocida de los derechos humanos se fundamenta en un enfoque periódico, de acuerdo a su progresiva cobertura. De esta manera se estudian 3 Generaciones de Derechos humanos que son:<sup>596</sup>

- *Primera generación:* Surgen con la Revolución Francesa, en rebeldía contra el absolutismo del Monarca. La integran los denominados *derechos civiles y políticos* (la vida, la libertad, la igualdad).
- *Segunda generación:* La constituyen los derechos de tipo colectivo: *los derechos sociales, económicos y culturales*. Surgen como resultado de la Revolución Industrial. Son de satisfacción progresiva de acuerdo a las posibilidades económicas del Estado (la salud, la educación, la seguridad pública).
- *Tercera generación:* Se forma por los llamados *derechos de los pueblos o de solidaridad*. Surgen en nuestro tiempo como respuesta a la necesidad de cooperación entre las naciones, así como de los distintos grupos que las integran (la paz, el desarrollo, el medio ambiente, la autodeterminación).

La aparición de los derechos humanos se remonta a Francia en el periodo de la ilustración, el discurso de los derechos humanos fue utilizado por la burguesía y dio la pauta para la transformación social que vivió ese país y que trajo como resultado el nacimiento de un Estado, bajo el principio democrático erigido por la voluntad popular.<sup>597</sup>

---

595 Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Los derechos humanos*, México, CNDH, 1997, pp. 7 – 10.

596 *Ibidem*, pp. 13 – 20.

597 El paso siguiente fue al finalizar la segunda guerra mundial con la creación de la ONU, como un foro de propuestas que adoptaron los países miembros. Como trabajo principal de esta organización se elaboró el documento titulado “La Declaración Universal de los Derechos Humanos”, en el que se establecen los derechos personales, jurídico-políticos y los derechos económicos, sociales y culturales. Al existir la pugna entre los países del bloque comunista y los del bloque capitalista durante la etapa de la llamada guerra fría, surgieron dos pactos internacionales que se agregaron a la declaración inicial, éstos son: el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, de corte claramente anti-imperialista y que constituye una concesión a la postura socialista; y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos que constituye una limitación al poder estatal socialista reconociendo el país infractor el derecho de otro estado para denunciarlo. El Convenio Europeo para la Protección de los Derechos del Hombre y Libertades Fundamentales, firmado por el

Es importante destacar el aspecto de interiorización estrictamente personal de la cultura de derechos humanos basado en la dignidad y el respeto a las personas en general, a quien no comprenda que los derechos humanos son comunes y de cada persona sin importar etnia, país, creencia o ideología sin más limitaciones que las previstas por el ordenamiento jurídico, tampoco las leyes le serán suficientes.

Para Carlos Santiago Nino, la concepción jusnaturalista del derecho, consiste en sostener conjuntamente dos tesis: la primera se refiere a la existencia de principios morales y de justicia, universalmente válidos, asequibles a la razón humana y que conforman al derecho natural, y la segunda, en que un sistema normativo o una norma no pueden ser calificados de jurídicos si contradicen aquellos principios morales o de justicia. Los principales tipos de jusnaturalismo son: el teológico, en el que se piensa que el derecho natural es aquella parte del orden eterno del universo originado en dios y asequible a la razón humana; y el racionalista, sostiene que el derecho natural no deriva de dios sino de la naturaleza o la razón humana. El método, en la concepción jusnaturalista es dualista.<sup>598</sup>

No obstante, desde sus orígenes, los Derechos Humanos expresan el control a través de las leyes en dos planos “científicas y civiles; las primeras se refiere al desplazamiento de lo divino por el descubrimiento científico, lo que permite al ser humano hacerse dueño de la naturaleza; las segundas extraen su legitimidad del pueblo al cual se aplican...., es la base de las instituciones donde cada uno debe poder actuar libremente”.<sup>599</sup>

Alain Supiot, señala que “...es en el terreno de las creencias donde se plantea la cuestión de los Derechos Humanos....Es en tanto que recurso dogmático que los Derechos Humanos participan en la empresa tecno científica. Por un lado, la legitiman; por el otro, sirven para alcanzarla, evitando que se convierta en una empresa de deshumanización.”<sup>600</sup>

---

Parlamento Europeo, reconoció el derecho del individuo a denunciar a su propio Estado ante un organismo internacional, la Comisión Europea de Derechos Humanos.

598 Nino, Carlos Santiago, *Introducción al análisis del derecho*. Barcelona, Ariel, 1983, pp.27 y 18, paráfrasis.

599 Supiot, Alain, *Homo Juridicus...*, *Ob cit.*, p. 261.

600 *Ibidem*, p. 258. Para el autor, la reflexión sobre los Derechos Humanos comienza tomando en cuenta su naturaleza dogmática y reconocer que son los artículos de un credo surgido de los valores de la cristiandad, occidental. Ese dogma es un recurso indispensable para la vida humana donde los hombres deben atribuirle un sentido a sus acciones.

La anterior conclusión se sostiene a partir de la oposición de dos vertientes normativas, jurídicas y religiosas. En cuanto a estas últimas, “Habiéndose retirado Dios de nuestros montajes institucionales, es el hombre quien ocupa hoy su lugar, y la secularización de nuestras sociedades ha dado paso, según las profecías de Augusto Comte, al advenimiento de una Religión de la humanidad”.<sup>601</sup>

El hombre de los Derechos Humanos tiene todos los rasgos de *imago Dei*, descubierto en el *homo juridicus* occidental. Como el *homo juridicus*, ese Hombre es en primer lugar un individuo, en el sentido a la vez cuantitativo (unidad) y cualitativo (unicidad) de ese término de origen jurídico (derecho Romano: *indivis*). Como ser indivisible, es la partícula estable y enumerable, dotada de propiedades jurídicas constantes y uniformes. Como ser único es incomparable con cualquier otro y constituye en sí mismo su propio fin. Es un ser complejo y aislado, que trasciende los grupos sociales diversos y cambiantes en los que participa. La familia humana, es a partir de allí una inmensa fraternía, una sociedad de iguales donde el choque de los derechos individuales entra necesariamente en disputa con el espíritu de fraternidad.<sup>602</sup>

El Hombre de los Derechos Humanos es una persona jurídica y además, es un sujeto soberano. “Como el *homo juridicus*, es dueño de una dignidad propia, nace libre, dotado de razón y poseedor de derechos. Es un sujeto en los dos sentidos del término: está sujeto al respeto de la ley y es protegido por ella, pero también es un “yo” activo, capaz de fijarse sus propias leyes y que como tal debe responder por sus actos.”<sup>603</sup>

Partiendo de esta premisa, en una sociedad que se precia de ser democrática, la función policial reviste una vital importancia, y cada uno de sus miembros debe estar consciente de la alta responsabilidad que les corresponde y de acuerdo con el mandato constitucional, garantizar el libre ejercicio de los derechos de todos los ciudadanos.

---

601 *Ibidem*, p. 260. A lo largo de su obra. El autor muestra que la religión se inserta en la historia de los sistemas de creencias que predominan en Occidente y lo han moldeado.

602 *Ibidem*, pp. 260 – 261. El autor señala que en una sociedad reducida a la colectividad de individuos formalmente iguales, la clave de un orden justo se sustenta en la competencia entre ellos.

603 *Ibidem*, p. 261.



Tener clara esta proposición de orden constitucional, así como la asimilación del concepto cultural de respeto a los derechos humanos, adecuando su comportamiento a estos imperativos, por más difícil que parezca, es la mejor actitud que un policía puede adoptar en una sociedad avanzada para establecer el difícil equilibrio entre libertad y seguridad.

Un modelo de policía democrática y con verdadera vocación de servicio a los ciudadanos, antepone como tarea prioritaria la protección antes que el hecho formal de hacer cumplir la ley, sabiendo finalmente que la ley es un instrumento del que ha de valerse para proteger derechos y libertades no para violarlos. Por lo cual, se olvida del enfoque tradicionalista de ver a la ley penal como la única solución a la inseguridad ciudadana, y como obstáculos a su labor, las limitaciones que constituyen las garantías de los detenidos, los derechos procesales etc.; para comprender que en la realidad, dichas garantías y derechos constituyen primordialmente la premisa constitucional que se ha comprometido a proteger y hacerla cumplir, incluso, con el uso de la fuerza, cuando las circunstancias así lo ameriten.

En el caso de que algunos individuos o grupos practiquen la violencia, sólo las personas e instituciones cuya formación se sustente en la base moral de valores universales estarán en condiciones de responder de manera oportuna utilizando la fuerza necesaria y selectiva que permita respetar la vida, la integridad física y moral de los discrepantes.

Desde luego ésta no es una tarea fácil, pues desde siempre han existido sectores discrepantes o recelosos de la actividad policial y sólo aquellos que han sufrido las consecuencias de la violencia podrán justificar la imparcialidad y la necesidad de respuesta. En el mejor de los casos la intervención deberá ser acatando el principio básico de respeto a las personas y a sus derechos fundamentales, utilizando solo la fuerza que sea estrictamente necesaria limitando el ejercicio de los derechos con sujeción al ordenamiento jurídico con un trato correcto y esmerado en sus relaciones con los ciudadanos.

Sin la preservación del Estado de Derecho, se producen violaciones a los derechos humanos y cuando se producen violaciones a los derechos humanos, se propicia la

rebelión, se agudizan los conflictos, crece la inseguridad y con ello el riesgo de ser susceptible de la aplicación de la ley en forma arbitraria.

Bajo esta perspectiva, la violación constante a los derechos humanos no contribuye al mantenimiento de la seguridad de los ciudadanos, por el contrario, agudiza su deterioro. Sin embargo, en la actualidad, se vive aún bajo los viejos mitos de que el respeto a los derechos humanos constituye la antítesis de una eficaz aplicación de la ley, porque para abatir la criminalidad, detener al delincuente y garantizar su castigo, es preciso no sólo pasar por alto algunas normas, sino dotar de mayores facultades a los policías.<sup>604</sup>

La tendencia del abuso policial, se manifiesta en el uso de la fuerza empleada en la represión de manifestaciones o el recurso a presiones físicas para obtener información de los detenidos o el uso excesivo de la fuerza física o moral para llevar a cabo una detención.

En el discurso de la aplicación de la ley como declaración de guerra contra la criminalidad, los derechos humanos no son más que un obstáculo que han puesto en el camino de los policías para prevenir la comisión de delitos y faltas administrativas que ponen en peligro el orden, la paz y la seguridad de la sociedad.

Estos mitos persisten hoy en día a través de la solicitud de autoridades que demandan dotar de mayores atribuciones a los policías judiciales del fuero común y administrativos para realizar labores de inteligencia contra la delincuencia organizada, especialmente el narcomenudeo y la piratería.<sup>605</sup>

Es importante erradicar todos estos mitos que dificultan la eficacia en la tarea policial, porque cuando se percibe que son los mismos policías quienes quebrantan la ley, esos

---

604 Por ejemplo, en la detención aplicada de forma arbitraria, sin existir los requisitos que establece el artículo 16 CPEUM, sólo será subsanada, mediante la expedición del auto de formal prisión correspondiente o de alguna causa fundada en la que se manifieste la presunta responsabilidad de un hecho considerado como delito. Motivo por el cual, cesan los efectos de la ilegalidad de la detención.

605 A manera de ejemplo, el Secretario General de Gobierno del Distrito Federal, Alejandro Encinas Rodríguez, se pronunció porque se otorguen mayores atribuciones (labor de inteligencia) a los cuerpos policíacos locales de todo el país a fin de que contribuyan en el combate al narcotráfico; así mismo, considera importante una reforma legal que contemple la participación de la autoridad local en el combate al narcotráfico e incluso la piratería.

resultados se aprecian en la práctica constante de violaciones a los derechos humanos; sin embargo, cuando prevalece el respeto a la legalidad y a los derechos humanos, además de mejorar la eficacia de la labor policial, fomenta la confianza de la sociedad hacia los policías encargados de su seguridad al ser la primera línea defensiva a favor de los derechos humanos de los ciudadanos, porque su estructura en la aplicación de la ley no se sustenta en el miedo o en el poder, sino en la profesionalidad y la legalidad.

A continuación, se presenta un cuadro comparativo sobre los efectos que generan ambas situaciones.<sup>606</sup>

<b>Violaciones a los derechos humanos</b>	<b>Respeto a los derechos humanos</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>● Menoscaban la confianza del público;</li> <li>● Agudizan el malestar social;</li> <li>● Reducen la eficacia de los procesos judiciales;</li> <li>● Aíslan a la policía de la comunidad;</li> <li>● Hacen que el culpable quede en libertad y el inocente sea castigado;</li> <li>● Hacen que la víctima de un delito quede sin reparación por sus sufrimientos;</li> <li>● Deforman el concepto de aplicación de la ley y lo despojan de toda ilicitud;</li> <li>● Obligan a los organismos policiales a adoptar un planteamiento reactivo en lugar de preventivo;</li> <li>● Suscitan las críticas de la comunidad internacional y los medios de información originan presiones políticas contra el Gobierno.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Se fomenta la confianza del público y se propicia la cooperación de la comunidad;</li> <li>● Se contribuye a la solución pacífica de conflictos y denuncias;</li> <li>● Los procedimientos judiciales funcionan con eficacia;</li> <li>● Se considera que la policía forma parte de la comunidad y realiza una función social valiosa;</li> <li>● Se sirve a la administración equitativa de justicia; y por consiguiente, se fomenta la confianza en el sistema;</li> <li>● Se sienta un ejemplo para la sociedad en lo que se refiere al cumplimiento de la ley;</li> <li>● La policía puede estar más cerca de la comunidad, y por ello estar en condiciones de prevenir e impedir la comisión de delitos mediante una labor más dinámica;</li> <li>● Se obtiene el apoyo de los medios de comunicación, de la comunidad internacional y de las autoridades políticas.</li> </ul>

Fuente: Alto Comisionado de los Derechos Humanos. Elaboración: Yolanda Martínez Martínez.

El respeto a los derechos humanos siempre mejorará la imagen que los ciudadanos tienen de la policía, lo que le permitiría alcanzar niveles óptimos de confianza y acercamiento para restablecer la relación policía sociedad. Sin embargo, la violencia es una constante en el actuar policial, motivo por el cual, trasciende la importancia de su protección internacional.

606 Alto Comisionado para los Derechos Humanos, “Derechos humanos y aplicación de la ley”, N.º 5, en *Centro de Derechos Humanos*, Nueva York –Ginebra, 1997. p. V.

La regulación internacional que protege los derechos humanos frente a la actuación policial, lo conforma:

La Declaración Universal de los Derechos Humanos considera “...esencial que los derechos humanos sean protegidos por un régimen de derecho, a fin de que el hombre no se vea compelido al supremo recurso de rebelión contra la tiranía y la opresión”.<sup>607</sup>

De acuerdo al artículo 133 de la Ley Suprema, las leyes o tratados internacionales tienen un rango equivalente a la Constitución. La Carta Magna es precisa en su señalamiento; sin embargo, el criterio sostenido por la SCJN realiza una clara muestra de la variación en la interpretación constitucional:

El criterio sostenido por este Alto Tribunal, en relación con la jerarquía normativa propia de los Tratados Internacionales, es que se les considera en un segundo plano inmediatamente debajo de la Constitución Política Federal, ya que de estos se derivan compromisos internacionales que son asumidos por el Estado Mexicano y que comprometen a todas sus autoridades frente a la comunidad internacional.<sup>608</sup>

Para Luigi Ferrajoli, “Los derechos fundamentales constituyen la base de la moderna igualdad que es precisamente una igualdad en droits,...la constitucionalización rígida de estos derechos sirve para injertar una dimensión sustancial no sólo en el derecho sino también en la democracia.”<sup>609</sup>

---

607 ***Declaración Universal de los Derechos Humanos***. Adoptada por la Resolución de la Asamblea General de la ONU, 217 A (III). Fecha de adopción: 10 de diciembre de 1948. Preámbulo. La importancia de velar porque los derechos humanos estén protegidos por un régimen de derecho ha sido destacada por las Naciones Unidas desde que se redactó la Declaración Universal de los Derechos Humanos (preámbulo), misma que orienta las actividades de dicha organización en su relación con los Estados miembros, ayudando a construir y fortalecer las estructuras nacionales que tienen repercusión directa en la observancia global de los Derechos humanos y el mantenimiento del imperio de la ley.

608 Pedroza de la Llave, *et al.*, ***Compilación de Instrumentos internacionales de derechos humanos firmados y ratificados por México 1921 – 2003***, t. 1, México, CNDH, 2003, p. 14. Por lo que toca a la jerarquía o grado de prevalencia que tienen los tratados internacionales firmados y ratificados por México, la tesis de la SCJN del 28 de octubre de 2000 interpretó que los tratados internacionales firmados y ratificados por México, tales como los relativos a los derechos humanos, se ubican jerárquicamente por encima de las leyes federales y locales y en un segundo plano sólo con respecto a la Constitución. Véase en <http://cndh.org.mx>

609 Ferrajoli, Luigi, ***Derecho y garantías...***, *Ob cit.*, p.23.

En las garantías individuales, se encuentra inmersa la protección del mayor número de derechos humanos y aunque difieren en la forma de sanción, el carácter sustancial de los mismos, le asigna un valor universal y reconocimiento pleno en el ejercicio de los derechos en la democracia.

La propuesta de una definición teórica formal o estructural de derechos fundamentales que brinda Ferrajoli, abarca:

... todos aquellos derechos subjetivos que corresponden universalmente a «todos» los seres humanos en cuanto dotados del estatus de personas, de ciudadanos o personas con capacidad de obrar; entendiendo por «derecho subjetivo» cualquier expectativa positiva (de prestaciones) o negativa (de no sufrir lesiones) adscrita a un sujeto por una norma jurídica; y por «status» la condición de un sujeto, prevista asimismo por una norma jurídica positiva, como presupuesto de su idoneidad para ser titular de situaciones jurídicas y/o autor de los actos que son ejercicio de éstas.<sup>610</sup>

Este autor desarrolla su definición a partir de cuatro tesis:

- I. *La radical diferencia de estructura entre los derechos fundamentales y los derechos patrimoniales*: Existen cuatro diferencias estructurales, los primeros son universales, inclusivos, indisponibles y normativos (normas téticas: describen derechos fundamentales e imponen obligaciones y prohibiciones en una dimensión nomoestática); en cambio, los segundos son singulares, exclusivos, disponibles y predispuestos normativos (normas hipotéticas: predisponen situaciones jurídicas en una dimensión nomodinámica).
- II. *Los derechos fundamentales al corresponder a intereses y expectativas de todos, forman el fundamento y el parámetro de la igualdad jurídica: la dimensión sustancial de la democracia, en oposición a la política o formal*: Garantiza los intereses de todos fundamentado metafóricamente en el pacto, causa de la tutela de los derechos fundamentales, cuya violación por parte del soberano legitima la ruptura del pacto y el ejercicio del derecho de resistencia. El paradigma de la

---

610 *Ibidem*, p. 37.

democracia constitucional es la sujeción al derecho generada por la disociación entre vigencia y validez, entre mera legalidad y estricta legalidad. Los derechos fundamentales sancionados en las constituciones operan como fuentes de invalidación y de deslegitimación, se configuran como elementos orgánicos del Estado y efectos reflejos del poder estatal, son derechos hacia y contra el Estado; es decir, en contra de los poderes públicos aunque sean democráticos o de mayoría, porque todas las personas son titulares de los derechos fundamentales, se afirman siempre como leyes del más débil

- III. *La actual naturaleza supranacional e internacionalización de gran parte de los derechos fundamentales:* Se sustenta en superar la concepción tradicional de ciudadanía que ha sido considerada de facto como el derecho de las personas, pero que ha ocasionado un grave distanciamiento con la igualdad basada en el respeto a la dignidad de los derechos del otro considerado como igual al interior de los Estados nación que se rigen bajo el principio de soberanía, debido a los procesos de integración en los que ha aumentado la migración. La desigualdad de los derechos genera la imagen del otro como desigual, inferior en el plano antropológico, por ser inferior en el plano jurídico.
- IV. *Las relaciones de los derechos fundamentales y sus garantías:* Parte de la tesis de que un derecho no garantizado no sería un verdadero derecho, aun cuando se encuentre regulado en la Constitución. En el plano jurídico, las dos conquistas del constitucionalismo se ciñen en la internalización de los derechos fundamentales y la conquista de los derechos sociales. En la estructura nomostática las relaciones entre derechos y garantías son puramente lógicas, es posible la existencia de lagunas y antinomias, que se expresan por el principio *auctoritas non veritas facit legem*; la definición de derecho subjetivo como expectativa jurídica a la que corresponde una obligación o una prohibición, son tesis de tipo deóntico o normativo, sobre el deber ser del derecho. Es la estructura nomodinámica del derecho moderno la que impone la distinción entre derechos y sus garantías (hecho empírico de su producción), en virtud del principio de legalidad con el

reconocimiento de las normas positivas existentes, obliga a reconocer que los derechos (individuales y sociales), existen únicamente si están normativamente establecidos por el legislador a nivel estatal o por los Estados a nivel internacional. Metafóricamente en el plano teórico, el nexo entre expectativas y garantías no es de naturaleza empírica, sino normativa, la ausencia de garantías es una indebida laguna, las violaciones de derechos cometidas por los poderes públicos contra sus ciudadanos son antinomias que es obligatorio sancionar como actos ilícitos o anular como actos inválidos. En el plano metateórico la distinción desempeña un papel crítico sobre las lagunas y las antinomias, y normativo respecto de la legislación (cubrir o garantizar) y la jurisdicción (reparar). El inconveniente es la posibilidad de realización política, que debe sujetarse a la ley en una dimensión substancial en la democracia.<sup>611</sup>

A partir de las anteriores tesis se concibe al constitucionalismo en los Estados democráticos, en perspectiva al derecho internacional con la sujeción de México a las convenciones de Derechos Humanos como un nuevo paradigma que presenta la teoría del garantismo,<sup>612</sup> al delinear el carácter vinculado del poder público en el Estado Constitucional con la igualdad ante la ley; no obstante la divergencia entre eficacia y eficiencia en el actuar policial pone en crisis la legitimidad del ejercicio de la coacción física cuando no se respetan los derechos fundamentales.

Porque a juicio de Luigi Ferrajoli: “El derecho y el proceso, en efecto, garantizan contra la arbitrariedad en cuanto representan técnicas exclusivas y exhaustivas del uso de la fuerza con fines de defensa social”.<sup>613</sup>

El contenido esencial de la policía en las democracias modernas, es proteger los derechos humanos, defender las libertades fundamentales, mantener el orden público y el bienestar

---

611 *Ibidem*, pp. 42 – 65, paráfrasis.

612 *Ibidem*, p. 851. Para el autor, el garantismo designa un modelo normativo de derecho: precisamente por lo que respecta al derecho penal, el modelo de estricta legalidad

613 *Ibidem*, p. 763.

general.<sup>614</sup> En este orden de ideas, la actuación policial en México, bajo una connotación amplia de seguridad social, de acuerdo al artículo 25 CPEUM, debe ceñirse a garantizar y fortalecer el régimen democrático, permitir el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege la misma Constitución; y en consonancia con el artículo 133 de la CPEUM por las obligaciones contraídas en los convenios internacionales.

En este sentido, la Corte IDH, en su opinión consultiva OC 2/82, del 24 de septiembre de 1982, denominada: **EL EFECTO DE LAS RESERVAS SOBRE LA ENTRADA EN VIGENCIA DE LA CONVENCIÓN AMERICANA**, señala que:

Los tratados modernos sobre derechos humanos, en general, y, en particular, la Convención Americana, no son tratados multilaterales del tipo tradicional, concluidos en función de un intercambio recíproco de derechos, para el beneficio mutuo de los Estados contratantes. Su objeto y fin son la protección de los derechos fundamentales de los seres humanos, independientemente de su nacionalidad, tanto frente a su propio Estado como frente a los otros Estados contratantes. Al aprobar estos tratados sobre derechos humanos, los Estados se someten a una orden legal dentro de la cual ellos, por el bien común, asumen varias obligaciones, no en relación con otros Estados, sino hacia los individuos bajo su jurisdicción.<sup>615</sup>

La responsabilidad del Estado mexicano se ha incrementado con la firma y ratificación de diversos instrumentos internacionales en materia de derechos humanos. A diferencia de otros tratados internacionales signados por el país, los de derechos humanos establecen obligaciones del Estado frente a los individuos que habitan o transitan por el territorio mexicano, al mismo tiempo se señalan los límites de la actuación del mismo Estado y del aparato policial.

---

614 *Declaración Universal de los Derechos Humanos*..., *Ob cit.* El párrafo 2 del artículo 29, establece que “En el ejercicio de sus derechos, y en el disfrute de sus libertades, toda persona estará solamente sujeta a las limitaciones establecidas por la ley con el único fin de asegurar el reconocimiento y el respeto de los derechos y libertades de los demás, y de satisfacer las justas exigencias de la moral, del orden público y del bienestar general en una sociedad democrática.”

615 García Ramírez, Sergio, *La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*. México, UNAM-CIDH, 2001, p. 913. Véase Corte IDH, *El efecto de las reservas sobre la entrada en vigencia de la Convención American*, Opinión Consultiva OC2/82, de fecha 24 de septiembre de 1982



#### 4.2.1. Instrumentos Internacionales que proscriben el abuso policial

En atención al apartado anterior, existe la obligación por parte de los operadores jurídicos y policiales, observar los siguientes instrumentos internacionales:<sup>616</sup>

*Declaración Universal de los Derechos Humanos* (DUDH),<sup>617</sup> orienta la actuación policial al contemplar los principales derechos de los ciudadanos que se deben de respetar y que tienen una relación directa con la aplicación de la ley; entre los que se encuentran: el derecho a la vida, la libertad y seguridad de la persona, la prohibición de la tortura y de los tratos o penas crueles o degradantes, la prohibición de la detención arbitraria, el derecho a un juicio imparcial, el derecho a la presunción de inocencia hasta que se demuestre la culpabilidad, y la prohibición de la retroactividad de las medidas penales.

*Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre* (DADDH),<sup>618</sup> considera que es correlativa la integración de los derechos y las obligaciones en toda actividad social y política de los actores sociales y jurídicos, incluyendo a los operadores policiales; en virtud de que los derechos exaltan la libertad individual, los deberes expresan la dignidad de esa libertad; los deberes del orden jurídico presuponen otros ámbitos normativos del orden moral, que los apoyan conceptualmente y los fundamentan. El alcance de estos derechos, están limitados por los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bienestar general democrático. Los derechos: a la vida, a la libertad, a la seguridad e integridad de la persona; a la igualdad ante la ley, a la libertad religiosa y de culto, a la libertad de investigación, opinión, expresión y difusión, a la protección a la honra, la reputación personal y la vida familiar, a la constitución y a la

---

616 Son 106 los instrumentos internacionales firmados por México, de los cuales 30 son declaraciones y 76 son tratados internacionales. Aún cuando las declaraciones tienen, efectos sólo declarativos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha pronunciado en sus sentencias diversas opiniones y resoluciones de la obligatoriedad de la DADDH y de la DUDH. En virtud de estas consideraciones se mencionan dos protocolos, el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos Destinado a Abolir la Pena de Muerte, de la ONU, y el PCADH, de la OEA porque ambos documentos no han sido ratificados por México; no obstante, por su importancia relacionada con el tema permite comprender mejor el contexto de los derechos humanos donde se despliega la responsabilidad del Estado mexicano por el abuso del aparato policial.

617 *Declaración Universal de los Derechos Humanos*..., *Ob cit.*, Recopilación, Vol. I, p.1. Contiene 30 artículos en los que indistintamente señala los derechos y los deberes de todas las personas.

618 Aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana, mediante resolución XXX, Bogotá, Colombia Fecha de adopción: 2 de mayo de 1948.

protección de la familia, protección a la maternidad y a la infancia, de residencia y tránsito, a la inviolabilidad del domicilio y circulación de correspondencia, a la preservación de la salud y al bienestar, a la educación a los beneficios de la cultura, al trabajo y a una justa retribución, al descanso, y a su aprovechamiento, a la seguridad social, al reconocimiento de la personalidad jurídica y de los derechos civiles, a la justicia, a la nacionalidad, de sufragio y participación del gobierno, de reunión, asociación, a la propiedad, de petición, de protección contra la detención arbitraria, a un proceso regular, y al asilo. Los deberes: ante la sociedad, para con los hijos y los padres, de instrucción primaria, sufragio, obediencia a la ley, servir a la comunidad y a la nación, asistencia y seguridad sociales, pagar impuestos, trabajar, y abstenerse de actividades políticas en país extranjero.<sup>619</sup>

***Declaración de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial*** (DNUEDR),<sup>620</sup> señala que todos son iguales ante la ley, sin distinción tienen derecho a igual protección de la ley, contra toda discriminación y contra toda provocación a tal discriminación,<sup>621</sup> ante la alarma de manifestaciones de discriminación racial existente en el mundo, algunas de las cuales son impuestas formalmente por determinados gobiernos mediante disposiciones legislativas, administrativas o de otra índole, como de *apartheid*, segregación o separación, así como por el fomento y difusión de doctrinas de superioridad racial y expansionismo; además de constituir una violación de los derechos humanos fundamentales, ponen en peligro las relaciones amistosas entre los pueblos, la cooperación entre las naciones, la paz y la seguridad internacionales, porque la discriminación racial daña no sólo a quienes son objeto de ella, también a quienes la practican, constituyen factores de odio y división

---

619 Véase Capítulo primero sobre los derechos: Artículos del I al XVIII; y sobre los deberes de el artículo XXIX al XXXVIII.

620 Proclamada por la Asamblea General de la ONU mediante resolución 1904 (XVIII) Fecha de adopción: 20 de noviembre de 1963.

621 Véase Preámbulo. Naciones Unidas ha condenado el colonialismo y todas las prácticas de segregación y discriminación que lo acompañan. La Declaración sobre la Concesión de la Independencia a los Países y Pueblos Coloniales proclama, entre otras cosas, la necesidad de poner fin al colonialismo rápida e incondicionalmente. Considera que toda doctrina de diferenciación o superioridad racial es científicamente falsa, moralmente condenable, socialmente injusta y peligrosa, y que nada permite justificar la discriminación racial, ni en la teoría ni en la práctica.

entre los hombres; motivo por el cual, se afirma la decisión de eliminar rápidamente, la discriminación racial en todas sus formas y manifestaciones, a fin de asegurar la comprensión y el respeto de la dignidad de la persona humana; y adoptar, con tal objeto, medidas de carácter nacional e internacional, en las esferas de la enseñanza, la educación y la información.<sup>622</sup> Bajo esta tesis, se prohíbe a los Estados, discriminar en alguna materia de derechos humanos y libertades fundamentales, a fomentar, propugnar o apoyar, con medidas policíacas o de cualquier otra manera, la discriminación fundada en la raza, el color o el origen étnico, practicada por cualquier grupo, institución o individuo.<sup>623</sup>

***Declaración sobre la Protección de todas las personas Contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes*** (DPCTTPCID),<sup>624</sup> se considera como tortura todo acto por el cual un funcionario público (policial), u otra persona a instigación suya, inflija intencionalmente a una persona penas o sufrimientos graves, ya sean físicos o mentales, con el fin de obtener de ella o de un tercero información o una confesión, de castigarla por un acto que haya cometido o se sospeche que ha cometido, o de intimidar a esa persona o a otras.<sup>625</sup> La tortura constituye una forma agravada y deliberada de trato o pena cruel, inhumano o degradante; una ofensa a la dignidad humana.<sup>626</sup> Prohíbe a los Estados, permitirla, tolerarla o invocar circunstancias excepcionales como estado de guerra o amenaza de guerra, inestabilidad política interna o cualquier otra emergencia pública como justificación.<sup>627</sup> Establece la obligación de tomar medidas efectivas para impedir que se practiquen dentro de su jurisdicción<sup>628</sup>, además de proporcionar

---

622 *Ídem*. Paráfrasis.

623 Véase Artículo 2. En total, son 11 principios (artículos) que integran la DNUEDR.

624 Adoptada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, mediante Resolución 3452 (XXX) Fecha de adopción: 9 de diciembre de 1975.

625 Artículo 1, Epígrafe 1. No se considerarán tortura las penas o sufrimientos que sean consecuencia únicamente de la privación legítima de la libertad, o sean inherentes o incidentales a ésta, en la medida en que estén en consonancia con las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos (RMTR). Véase Proclamadas por: Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Ginebra, Suiza Fecha de adopción: 30 de agosto de 1955. Aprobadas por el Consejo Económico y Social en sus Resoluciones 663C (XXIV), del 31 de julio de 1957, y 2076 (LXII), del 13 de mayo de 1977.

626 Véase Artículo 2. Constituye una violación de los propósitos de la Carta de las Naciones Unidas y de los derechos humanos y libertades fundamentales proclamados en la DUDH.

627 Véase Artículo 3.

628 Véase Artículo 4.

capacitación y adiestramiento de la policía y otros funcionarios públicos responsables de las personas privadas de su libertad,<sup>629</sup> debe vigilar los métodos de interrogatorio y las disposiciones para la custodia y trato de las personas privadas de su libertad en su territorio, a fin de prevenir todo caso de tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes;<sup>630</sup> asegurar la tipificación del delito de tortura en su legislación penal y concordancia con esta declaración, aplicable no sólo a los autores, también a la participación, complicidad, incitación o tentativa de cometer tortura;<sup>631</sup> La persona que alegue haber sido sujeta a tortura tiene derecho a un juicio imparcial,<sup>632</sup> cuando haya motivos razonables para creer que se ha cometido un acto de tortura, se procederá a una investigación imparcial, de oficio y con rapidez,<sup>633</sup> en caso de determinar la culpabilidad, aplicar las sanciones o medidas que amerite,<sup>634</sup> si se demuestra que fue cometido por un funcionario público o a instigación de éste, se concederá a la víctima reparación e indemnización, de conformidad con la legislación nacional;<sup>635</sup> Finalmente se establece que ninguna declaración que se demuestre que ha sido hecha como resultado de tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes podrá ser invocada como prueba contra la persona involucrada ni contra ninguna otra persona en ningún procedimiento.<sup>636</sup>

*Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley*(CCFEHCL),<sup>637</sup> establece las responsabilidades concretas de los elementos policiales en relación con el servicio a la comunidad, la protección de los derechos humanos, el uso

---

629 Artículo 5. El Estado debe asegurar que se tenga plenamente en cuenta la prohibición de la tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. La prohibición de la tortura debe incluirla en las normas o instrucciones generales que se publiquen en relación con los deberes y funciones de cualquier encargado de la custodia o trato de dichas personas.

630 Véase Artículo 6.

631 Véase Artículo 7.

632 Véase Artículo 8.

633 Véase Artículo 9.

634 Artículo 10. Cuando de la investigación a que se refieren los artículos 8 o 9 se llega a la conclusión de que se ha cometido un acto de tortura, se incoará un procedimiento penal contra el supuesto culpable, o culpables, de conformidad con la legislación nacional. Si se considera fundada una alegación de otras formas de tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, el supuesto culpable o culpables serán sometidos a procedimientos penales, disciplinarios u otros procedimientos adecuados.

635 Véase Artículo 11.

636 Véase Artículo 12.

637 Resolución 34/169 de la Asamblea General de la ONU del 17 de diciembre de 1979. El Código se compone fundamentalmente de 8 artículos, cada uno va acompañado de un comentario detallado en el que se aclaran las repercusiones normativas del texto. En esencia, conforma el patrón básico por el que la comunidad internacional evalúa la conducta de la policía, civil, o militar, uniformada o no.

de la fuerza, el tratamiento de la información confidencial, la prohibición de la tortura y los tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, la protección a la salud de las personas bajo su custodia, la corrupción el respeto a la legalidad, al propio código y a sus directrices<sup>638</sup> para su aplicación más efectiva: Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley cumplirán en todo momento los deberes que les impone la ley, sirviendo a

---

638 *Directrices para la aplicación efectiva del Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley*. Resolución 1989/61, 15ª Sesión Plenaria del Consejo Económico y Social, de 24 de mayo de 1989. Recomendadas por el Comité de Prevención del Delito y Lucha contra la Delincuencia; establece en cuanto a la *Aplicación del Código*: A. *Principios Generales*: Incorporar el Código de conducta a la legislación y a las prácticas nacionales; para alcanzar las metas y los objetivos establecidos en el artículo 1 del Código y sus correspondientes comentarios, la definición de "funcionarios encargados de hacer cumplir la ley" se interpretará de la manera más amplia posible; el Código de conducta será aplicable a todos los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, cualquiera que sea la jurisdicción a la que estén sometidos; los gobiernos adoptarán las medidas necesarias para que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley reciban instrucción, en su formación básica y en todos los cursos consecutivos de capacitación y repaso, sobre las disposiciones de la legislación nacional que estén vinculadas con el Código de conducta, así como los demás textos básicos sobre la cuestión de los derechos humanos. B. *Cuestiones Específicas*: Se otorga una importancia primordial a la selección, educación y capacitación de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. Los gobiernos promoverán asimismo la educación y la formación mediante un intercambio provechoso de ideas en los planos regional e interregional; salarios y condiciones de trabajo. Se dará a todos los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley una remuneración suficiente y condiciones de trabajo adecuadas; disciplina y supervisión. Se establecerán mecanismos eficaces para garantizar la disciplina interna y el control externo, así como la supervisión de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley; quejas del público: adoptar disposiciones especiales, dentro de los mecanismos mencionados en el párrafo 3, para recibir y dar trámite a las quejas formuladas por particulares contra los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y se dará a conocer públicamente la existencia de estas disposiciones. La vigencia: A. *En el plano nacional*: el Código estará a disposición de todos los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y de las autoridades competentes en su propio idioma; los gobiernos darán difusión al Código y a todas las leyes internas que establezcan su aplicación, para que el público en general tenga conocimiento de los principios y derechos que contienen; como medidas para promover la aplicación del Código, las autoridades organizarán simposios sobre el papel y las funciones que incumben en la protección de los derechos humanos y la prevención del delito a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. B. *En el plano internacional*: los gobiernos informaran al Secretario General, en intervalos adecuados, por lo menos de cinco años, sobre la vigencia real de las disposiciones del Código; el Secretario General preparará informes periódicos sobre los adelantos logrados en la aplicación del Código, basándose igualmente en las observaciones y la colaboración de los organismos especializados y las correspondientes organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales reconocidas como entidades consultivas por el Consejo Económico y Social; como parte de los informes mencionados, los gobiernos comunicarán al Secretario General resúmenes de las leyes reglamentos y medidas administrativas en relación con la aplicación del Código y cualquier otra información pertinente sobre la observancia de sus disposiciones, así como información sobre las dificultades con que se hubiere tropezado en su aplicación. El Secretario General presentará los informes al Comité de Prevención del Delito y Lucha contra la Delincuencia para que examine y tome las medidas que procedan; pondrá el Código y las Directrices a disposición de todos los Estados y organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales interesados, en todos los idiomas oficiales de las Naciones Unidas. La ONU, como parte de sus servicios de asesoramiento y sus programas de cooperación técnica y desarrollo: a) Pondrán a disposición de los gobiernos que los soliciten los servicios de expertos y de asesores regionales e interregionales para ayudarles a aplicar las disposiciones del Código, b) Promoverán seminarios nacionales y regionales de capacitación y otras reuniones sobre el Código y el papel y las funciones que incumben en la protección de los derechos humanos y la prevención del delito a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley; Se estimulará a los institutos regionales de las Naciones Unidas a que organicen seminarios y cursos prácticos de formación sobre el Código, y a que investiguen en qué medida el Código tiene vigencia real en los países de la región, así como cuáles son las dificultades con que se ha tropezado.

su comunidad y protegiendo a todas las personas contra actos ilegales, en consonancia con el alto grado de responsabilidad exigido por su profesión.<sup>639</sup> En el desempeño de sus tareas, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley respetarán y protegerán la dignidad humana y mantendrán y defenderán los derechos humanos de todas las personas.<sup>640</sup> Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley podrán usar la fuerza sólo cuando sea estrictamente necesario y en la medida que lo requiera el desempeño de sus tareas.<sup>641</sup> Las cuestiones de carácter confidencial de que tengan conocimiento los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley se mantendrán en secreto, a menos que el cumplimiento del deber o las necesidades de la justicia exijan estrictamente lo contrario.<sup>642</sup> Ningún funcionario encargado de hacer cumplir la ley podrá infligir, instigar

---

639 Véase Artículo 1. La expresión “funcionarios encargados de hacer cumplir la ley” incluye a todos los agentes de la ley, ya sean nombrados o elegidos, que ejercen funciones de policía, especialmente las facultades de arresto o detención. En los países en que ejercen las funciones de policía autoridades militares, ya sean uniformadas o no, o fuerzas de seguridad del Estado, se considerará que la definición de funcionarios encargados de hacer cumplir la ley comprende a los funcionarios de esos servicios. En el servicio a la comunidad se procura incluir especialmente la prestación de servicios de asistencia a los miembros de la comunidad que, por razones personales, económicas, sociales o emergencias de otra índole, necesitan ayuda inmediata. Esta disposición obedece al propósito de abarcar no solamente todos los actos violentos, de depredación y nocivos, sino también toda la gama de prohibiciones previstas en la legislación penal. Se extiende, además, a la conducta de personas que no pueden incurrir en responsabilidad penal.

640 Véase Artículo 2. Los derechos humanos de que se trata están determinados y protegidos por el derecho nacional y el internacional. Entre los instrumentos internacionales pertinentes están la DUDH, el PIDCP, la DPCTPCID, la DNUEDR, la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, la Convención Internacional sobre la Represión y el Castigo del Crimen de *Apartheid*, la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio, las RMTR y la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares. En los comentarios de los distintos países sobre esta disposición deben indicarse las disposiciones regionales o nacionales que determinen y protejan esos derechos.

641 Véase Artículo 3. En esta disposición se subraya que el uso de la fuerza por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley debe ser excepcional; si bien implica que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley pueden ser autorizados a usar la fuerza en la medida en que razonablemente sea necesario, según las circunstancias para la prevención de un delito, para efectuar la detención legal de delincuentes o de presuntos delincuentes o para ayudar a efectuarla, no podrá usarse la fuerza en la medida en que exceda estos límites. El derecho nacional restringe ordinariamente el uso de la fuerza por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, de conformidad con un principio de proporcionalidad. Debe entenderse que esos principios nacionales de proporcionalidad han de ser respetados en la interpretación de esta disposición. En ningún caso debe interpretarse que esta disposición autoriza el uso de un grado de fuerza desproporcionado al objeto legítimo que se ha de lograr. El uso de armas de fuego se considera una medida extrema. Deberá hacerse todo lo posible por excluir el uso de armas de fuego, especialmente contra niños. En general, no deberán emplearse armas de fuego excepto cuando un presunto delincuente ofrezca resistencia armada o ponga en peligro, de algún otro modo, la vida de otras personas y no pueda reducirse o detenerse al presunto delincuente aplicando medidas menos extremas. En todo caso en que se dispare un arma de fuego, deberá informarse inmediatamente a las autoridades competentes.

642 Véase Artículo 4. Por la naturaleza de sus funciones, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley obtienen información que puede referirse a la vida privada de las personas o redundar en perjuicio de los intereses, especialmente la reputación, de otros. Se tendrá gran cuidado en la protección y el uso de tal información, que sólo debe revelarse en cumplimiento del deber o para atender las necesidades de la justicia. Toda revelación de tal información con otros fines es totalmente impropia.

o tolerar ningún acto de tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, ni invocar la orden de un superior o circunstancias especiales, como estado de guerra o amenaza de guerra, amenaza a la seguridad nacional, inestabilidad política interna, o cualquier otra emergencia pública, como justificación de la tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.<sup>643</sup> Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley asegurarán la plena protección de la salud de las personas bajo su custodia y, en particular, tomarán medidas inmediatas para proporcionar atención médica cuando se precise.<sup>644</sup> Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley no cometerán ningún acto de corrupción. También se opondrán rigurosamente a todos los actos de esa índole y los combatirán.<sup>645</sup> Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley respetarán la ley y el presente Código. También harán cuanto esté a su alcance por impedir toda violación de ellos y por oponerse rigurosamente a tal violación. Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley que tengan motivos para creer que se ha producido o va a producirse una

---

643 Véase Artículo 5. Esta prohibición dimana de la DPCTTPCID, aprobada por la Asamblea General, y en la que se estipula que: [Todo acto de esa naturaleza], constituye una ofensa a la dignidad humana y será condenado como violación de los propósitos de la Carta de las Naciones Unidas y de los derechos humanos y libertades fundamentales proclamados en la DUDH [y otros instrumentos internacionales de derechos humanos]. En la Declaración se define la tortura de la siguiente manera: [...] se entenderá por tortura todo acto por el cual el funcionario público, u otra persona a instigación suya, inflija intencionalmente a una persona penas o sufrimientos graves, ya sean físicos o mentales, con el fin de obtener de ella o de un tercero información o una confesión, de castigarla por un acto que haya cometido o se sospeche que haya cometido, o de intimidar a esa persona o a otras. No se considerarán torturas las penas o sufrimientos que sean consecuencia únicamente de la privación legítima de la libertad, o sean inherentes o incidentales a ésta, en la medida en que estén en consonancia con las RMTR. El término “tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes” no ha sido definido por la Asamblea General, pero deberá interpretarse que extiende la protección más amplia posible contra todo abuso, sea físico o mental.

644 Véase Artículo 6. La “atención médica”, que se refiere a los servicios que presta cualquier tipo de personal médico, incluidos los médicos en ejercicio inscritos en el colegio respectivo y el personal paramédico, se proporcionará cuando se necesite o solicite. Si bien es probable que el personal médico esté adscrito a los órganos de cumplimiento de la ley, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley deben tener en cuenta la opinión de ese personal cuando recomiende que se dé a la persona en custodia el tratamiento apropiado por medio de personal médico no adscrito a los órganos de cumplimiento de la ley o en consulta con él. Se entiende que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley proporcionarán también atención médica a las víctimas de una violación de la ley o de un accidente ocurrido en el curso de una violación de la ley.

645 Véase Artículo 7. Cualquier acto de corrupción, lo mismo que cualquier otro abuso de autoridad, es incompatible con la profesión de funcionario encargado de hacer cumplir la ley. Debe aplicarse la ley con todo rigor a cualquier funcionario encargado de hacerla cumplir que cometa un acto de corrupción, ya que los gobiernos no pueden pretender hacer cumplir la ley a sus ciudadanos si no pueden, o no quieren, aplicarla contra sus propios agentes y en sus propios organismos. Si bien la definición de corrupción deberá estar sujeta al derecho nacional, debe entenderse que abarca tanto la comisión u omisión de un acto por parte del responsable, en el desempeño de sus funciones o con motivo de éstas, en virtud de dádivas, promesas o estímulos, exigidos o aceptados, como la recepción indebida de éstos una vez realizado u omitido el acto. Debe entenderse que la expresión “acto de corrupción” anteriormente mencionada abarca la tentativa de corrupción.

violación del presente Código informarán de la cuestión a sus superiores y, si fuere necesario, a cualquier otra autoridad u organismo apropiado que tenga atribuciones de control o correctivas.<sup>646</sup>

***Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso de Poder*** (DPFJVDAP),<sup>647</sup> diferencia a las víctimas por delito y a las víctimas por abuso de poder. Se consideran víctimas del delito a “*las personas que, individual o colectivamente, hayan sufrido daños, inclusive lesiones físicas o mentales, sufrimiento emocional, pérdida financiera o menoscabo sustancial de los derechos fundamentales, como consecuencia de acciones u omisiones que violen la legislación penal vigente en los Estados Miembros, incluida la que proscribe el abuso de poder.*”<sup>648</sup>

Tienen derecho al Acceso a la justicia y a un trato justo, serán tratadas con compasión y respeto por su dignidad; tendrán derecho al acceso a los mecanismos de la justicia y a una pronta reparación del daño que hayan sufrido, según lo dispuesto en la legislación

---

646 Véase Artículo 8. El presente Código se aplicará en todos los casos en que se haya incorporado a la legislación o la práctica nacionales. Si la legislación o la práctica contienen disposiciones más estrictas que las del presente Código, se aplicarán esas disposiciones más estrictas. El artículo tiene por objeto mantener el equilibrio entre la necesidad de que haya disciplina interna en el organismo del que depende principalmente la seguridad pública, por una parte, y la de hacer frente a las violaciones de los derechos humanos básicos, por otra. Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley informarán de las violaciones a sus superiores inmediatos y sólo adoptarán otras medidas legítimas sin respetar la escala jerárquica si no se dispone de otras posibilidades de rectificación o si éstas no son eficaces. Se entiende que no se aplicarán sanciones administrativas ni de otro tipo a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley por haber informado de que ha ocurrido o va a ocurrir una violación del presente Código. El término “autoridad u organismo apropiado que tenga atribuciones de control o correctivas” se refiere a toda autoridad o todo organismo existente con arreglo a la legislación nacional, ya forme parte del órgano de cumplimiento de la ley o sea independiente de éste, que tenga facultades estatutarias, consuetudinarias o de otra índole para examinar reclamaciones y denuncias de violaciones dentro del ámbito del presente Código. En algunos países puede considerarse que los medios de información para las masas cumplen funciones de control análogas a las descritas en el inciso c, *supra*. En consecuencia, podría estar justificado que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, como último recurso y con arreglo a las leyes y costumbres de su país y a las disposiciones del artículo 4 del presente Código, señalaran las violaciones a la atención de la opinión pública a través de los medios de información para las masas. Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley que observen las disposiciones del presente Código merecen el respeto, el apoyo total y la colaboración de la comunidad y del organismo de ejecución de la ley en que prestan sus servicios, así como de los demás funcionarios encargados de hacer cumplir la ley.

647 Adoptada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, mediante Resolución 40/34 Fecha de adopción: 29 de noviembre de 1985.

648 Véase Epígrafes 1 – 3. La víctima es cualquier persona, independientemente de que se identifique, aprehenda, enjuicie o condene al perpetrador e independientemente de la relación familiar entre el perpetrador y la víctima; incluye, a los familiares o personas a cargo que tengan relación inmediata con la víctima directa y a las personas que hayan sufrido daños al intervenir para asistir a la víctima en peligro o para prevenir la victimización.



nacional.<sup>649</sup> Al resarcimiento, aplicable a los delincuentes o los terceros responsables de su conducta, quienes resarcirán equitativamente, cuando proceda, a las víctimas, sus familiares o las personas a su cargo;<sup>650</sup> cuando funcionarios públicos u otros agentes que actúen a título oficial o cuasioficial hayan violado la legislación penal nacional, las víctimas serán resarcidas por el Estado, cuyos funcionarios o agentes hayan sido responsables de los daños causados. A la indemnización, cuando no sea suficiente la del delincuente o de otras fuentes, los Estados procurarán indemnizar financieramente.<sup>651</sup> A la asistencia, material, médica, psicológica y social que sea necesaria, por conducto de los medios gubernamentales, voluntarios, comunitarios y autóctonos.<sup>652</sup> Se consideran víctimas de abuso de poder, a “las personas que, individual o colectivamente, hayan sufrido daños, inclusive lesiones físicas o mentales, sufrimiento emocional, pérdida financiera o menoscabo sustancial de sus derechos fundamentales, como consecuencia de

---

649 Puntos 4 – 7. Se establecerá y reforzarán, cuando sea necesario, mecanismos judiciales y administrativos que permitan a las víctimas obtener reparación mediante procedimientos oficiales u oficiosos que sean expeditos, justos, poco costosos y accesibles. Se informará a las víctimas de sus derechos para obtener reparación mediante esos mecanismos. Se facilitará la adecuación de los procedimientos judiciales y administrativos a las necesidades de las víctimas: informando a las víctimas de su papel y del alcance, el desarrollo cronológico y la marcha de las actuaciones, así como de la decisión de sus causas, especialmente cuando se trate de delitos graves y cuando hayan solicitado esa información; permitiendo que las opiniones y preocupaciones de las víctimas sean presentadas y examinadas en etapas apropiadas de las actuaciones, siempre que estén en juego sus intereses, sin perjuicio del acusado y de acuerdo con el sistema nacional de justicia penal correspondiente; prestar asistencia apropiada a las víctimas durante todo el proceso judicial; adoptar medidas para minimizar las molestias causadas a las víctimas, proteger su intimidad, en caso necesario, y garantizar su seguridad, así como la de sus familiares y la de los testigos en su favor, contra todo acto de intimidación y represalia; evitar demoras innecesarias en la resolución de las causas y en la ejecución de los mandamientos o decretos que concedan indemnizaciones a las víctimas

650 Epígrafes 5 – 8. Ese resarcimiento comprenderá la devolución de los bienes o el pago por los daños o pérdidas sufridos, el reembolso de los gastos realizados como consecuencia de la victimización, la prestación de servicios y la restitución de derechos. En los casos en que ya no exista el gobierno bajo cuya autoridad se produjo la acción u omisión victimizadora, el Estado o gobierno sucesor deberá proveer al resarcimiento de las víctimas

651 Epígrafes 12 y 13. A las víctimas de delitos que hayan sufrido importantes lesiones corporales o menoscabo de su salud física o mental como consecuencia de delitos graves; a la familia, en particular a las personas a cargo de las víctimas que hayan muerto o hayan quedado física o mentalmente incapacitadas como consecuencia de la victimización. Se fomentará el establecimiento, el reforzamiento y la ampliación de fondos nacionales para indemnizar a las víctimas. Cuando proceda, también podrán establecerse otros fondos con ese propósito, incluidos los casos en los que el Estado de nacionalidad de la víctima no esté en condiciones de indemnizarla por el daño sufrido

652 Epígrafes 14 – 17. Se informará a las víctimas de la disponibilidad de servicios sanitarios y sociales y demás asistencia pertinente, y se facilitará su acceso a ellos; se proporcionará al personal de policía, de justicia, de salud, de servicios sociales y demás personal interesado capacitación que lo haga receptivo a las necesidades de las víctimas y directrices que garanticen una ayuda apropiada y rápida; al proporcionar servicios y asistencia a las víctimas, se prestará atención a las que tengan necesidades especiales por la índole de los daños sufridos

acciones u omisiones que no lleguen a constituir violaciones del derecho penal nacional, pero violen normas internacionalmente reconocidas relativas a los derechos humanos”.<sup>653</sup>

***Conjunto de Principios para la Protección de todas las Personas Sometidas a cualquier forma de Detención o Prisión*** (CPPSPDP),<sup>654</sup> comprende el arresto<sup>655</sup> de toda persona detenida<sup>656</sup> o presa.<sup>657</sup> Sujeta a detención<sup>658</sup> o prisión,<sup>659</sup> por un juez o autoridad<sup>660</sup> competente que debe ser tratada humanamente y con respeto debido a su dignidad inherente como ser humano,<sup>661</sup> en estricto cumplimiento de la ley<sup>662</sup>. Se prohíbe toda forma de discriminación,<sup>663</sup> tortura,<sup>664</sup> o cualquier acto contrario a esos derechos y deberes, en caso de violación determinar las sanciones procedentes, realizar investigaciones imparciales de las denuncias presentadas al respecto, comunicarla a sus superiores y, cuando sea necesario, a las autoridades u órganos competentes que tengan atribuciones fiscalizadoras o correctivas.<sup>665</sup> Se establece un trato diferenciado a las personas detenidas de las sujetas a prisión,<sup>666</sup> en caso de arresto, será informada en el momento de su arresto de la razón por la que se procede a él y notificada sin demora de la acusación formulada contra ella;<sup>667</sup> durante la detención se prohíbe la posibilidad real de

---

653 Epígrafes 18 – 21. Los Estados considerarán la posibilidad de incorporar a la legislación nacional normas que proscriban los abusos de poder y proporcionen remedios a las víctimas de esos abusos. En particular, esos remedios incluirán el resarcimiento y la indemnización, así como la asistencia y el apoyo materiales, médicos, psicológicos y sociales necesarios; de negociar tratados internacionales multilaterales; revisarán periódicamente la legislación y la práctica vigente para asegurar su adaptación a las circunstancias cambiantes, promulgarán y aplicarán, en su caso, leyes por las cuales se prohíban los actos que constituyan graves abusos de poder político o económico y se fomenten medidas y mecanismos para prevenir esos actos, y establecerán derechos y recursos adecuados para las víctimas de tales actos, facilitándoles su ejercicio.

654 Proclamado por la Asamblea General de la ONU en su Resolución 43/173 Fecha de adopción: 9 de diciembre de 1988.

655 Es el acto de aprehender a una persona con motivo de la supuesta comisión de un delito o por acto de autoridad

656 Comprende a toda persona privada de la libertad personal, salvo cuando ello haya resultado de una condena por razón de un delito

657 Se refiere a toda persona privada de la libertad personal como resultado de la condena por razón de un delito

658 Es la condición de las personas detenidas, privadas de su libertad, tal como se define *supra*

659 Se entiende la condición de las personas presas como resultado de una condena por razón de un delito, tal como se define *supra*;

660 Comprende a la autoridad judicial u otra autoridad establecida por ley, cuya condición y mandato ofrezcan las mayores garantías posibles de competencia, imparcialidad e independencia

661 Véase Principio 1.

662 Véase Principios 2 y 4.

663 Véase Principio 5.

664 Véase Principio 6.

665 Véase Principio 7.

666 Véase Principio 8.

667 Véase Principio 10.

ser oído sin demora por un juez u otra autoridad, a defenderse por sí misma o ser asistida por un abogado<sup>668</sup> y se faculta al juez o a otra autoridad para considerar la prolongación de la detención según corresponda.<sup>669</sup> Se debe hacer constar: las razones del arresto;<sup>670</sup> informar y dar una explicación sobre sus derechos, así como sobre la manera de ejercerlos,<sup>671</sup> asistirlo de un intérprete en caso de no hablar el idioma,<sup>672</sup> se prohíbe la incomunicación,<sup>673</sup> se restringen los traslados,<sup>674</sup> se prohíbe obligar a declarar en su contra o ser sometida a violencia o amenazas durante el interrogatorio,<sup>675</sup> a experimentos médicos o científicos,<sup>676</sup> el deber de examinar y certificar su estado de salud,<sup>677</sup> la

---

668 Principios 17 y 18. La asistencia de un abogado al que se le facilitarán los medios adecuados para ejercerla. En caso de que no disponga de asistencia de un abogado, se le asignará un abogado en todos los casos en que el interés de la justicia así lo requiera y sin costo si careciere de medios suficientes para pagarlo. Derecho a comunicarse sin demora y sin censura con su abogado, a consultarlo y a ser visitado por su abogado en régimen de absoluta confidencialidad, no podrá suspenderse ni restringirse, salvo en circunstancias excepcionales, cuando un juez u otra autoridad lo considere indispensable para mantener la seguridad y el orden. Las entrevistas podrán celebrarse a la vista de un funcionario encargado de hacer cumplir la ley, pero éste no podrá hallarse a distancia que le permita oír la conversación. Las comunicaciones no se podrán admitir como prueba en contra de la persona detenida o presa, a menos que se relacionen con un delito continuo o que se proyecte cometer. Los Principios 32 y 3, se refieren a los Recursos contra la ilegalidad de la detención, contra la tortura u otros tratos crueles, inhumanos o degradantes. Estos últimos podrán ser reclamados por los familiares, petición que debe ser resuelta inmediatamente.

669 Véase Principio 11.

670 Principio 12. La hora del arresto de la persona y la hora de su traslado al lugar de custodia, así como la hora de su primera comparecencia ante el juez u otra autoridad; la identidad de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley que hayan intervenido; información precisa acerca del lugar de custodia. La constancia de esas actuaciones será puesta en conocimiento de la persona detenida o de su abogado, si lo tiene, en la forma prescrita por la ley

671 Véase Principio 13.

672 Véase Principio 14.

673 Principio 15. Se deberá notificar a la familia. En relación con el vínculo familiar, el Principio 19. Señala el derecho de ser visitada, en particular por sus familiares, y de tener correspondencia con ellos, y tendrá oportunidad adecuada de comunicarse con el mundo exterior, con sujeción a las condiciones y restricciones razonables determinadas por ley o reglamentos dictados conforme a derecho. Principio 20. Si lo solicita la persona detenida o presa, será mantenida en lo posible en un lugar de detención o prisión situado a una distancia razonable de su lugar de residencia habitual.

674 Principio 16. Si se trata de un extranjero, la persona detenida o presa será también informada prontamente de su derecho a ponerse en comunicación, por los medios adecuados, con una oficina consular o la misión diplomática del Estado del que sea nacional o de aquel al que, por otras razones, compete recibir esa comunicación, de conformidad con el derecho internacional o con el representante de la organización internacional competente, si se trata de un refugiado o se halla bajo la protección de una organización intergubernamental por algún otro motivo. Si la persona detenida o presa es un menor o una persona incapaz de entender cuáles son sus derechos, la autoridad competente se encargará, por iniciativa propia, de efectuar la notificación a que se hace referencia en este principio. Se velará en especial porque los padres o tutores sean notificados. La autoridad competente hará o permitirá que se hagan sin demora las notificaciones a que se hace referencia en el presente principio. Sin embargo, la autoridad competente podrá retrasar una notificación por un periodo razonable en los casos en que las necesidades excepcionales de la investigación así lo requieran.

675 Véase Principio 21.

676 Véase Principio 22.

677 Véase Principios 23 – 26. A una segunda opinión médica.

inobservancia de esos principios en la obtención de las pruebas se tomarán en cuenta al determinar la admisibilidad de tales pruebas contra una persona detenida o presa.<sup>678</sup> La persona detenida o presa tendrá derecho a obtener, materiales educativos, culturales y de información.<sup>679</sup> Se establecen las visitas de vigilancia y supervisión a los centros de detención.<sup>680</sup> La aplicación de sanciones disciplinarias durante la detención o prisión.<sup>681</sup> La asistencia a los familiares, especialmente a los menores.<sup>682</sup> En caso de muerte o desaparición<sup>683</sup>, el derecho a una indemnización por reparación del daño en materia de responsabilidad.<sup>684</sup>

***Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley*** (PBEFAFFEHCL),<sup>685</sup> toman en cuenta el carácter frecuentemente peligroso de la actuación policial, constituye una amenaza a la vida y a la seguridad de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, y al mismo tiempo a la estabilidad de toda la sociedad; porque desempeñan un papel

---

678 Véase Principio 17.

679 Véase Principio 28.

680 Véase Principio 29.

681 Véase Principio 30. Respecto de los tipos de conducta de la persona detenida o presa que constituyan infracciones disciplinarias durante la detención o la prisión, la descripción y duración de las sanciones disciplinarias que puedan aplicarse y las autoridades competentes para aplicar dichas sanciones se determinarán por ley o por reglamentos dictados conforme a derecho y debidamente publicados. La persona detenida o presa tendrá derecho a ser oída antes de que se tomen medidas disciplinarias. Tendrá derecho a someter tales medidas a autoridades superiores para su examen

682 Véase Principio 31.

683 Véase Principio 34. El juez u otra autoridad, de oficio o a instancias de un miembro de la familia de esa persona o de alguna persona que tenga conocimiento del caso, investigará la causa de la muerte o desaparición. Cuando las circunstancias lo justifiquen, se llevará a cabo una investigación iniciada de la misma manera cuando la muerte o desaparición ocurra poco después de terminada la detención o prisión. Las conclusiones de la investigación o el informe correspondiente serán puestos a disposición de quien lo solicite, a menos que con ello se obstaculice la instrucción de una causa penal en curso

684 Véase Principio 35. De acuerdo con la legislación interna. La información de la que se deba dejar constancia en registros a efectos de los presentes principios estará disponible, de conformidad con los procedimientos previstos en el derecho interno, para ser utilizada cuando se reclame indemnización con arreglo al presente principio.

685 Adoptados por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana (Cuba) del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990. De conformidad con el comentario al artículo 1 del CCFEHCL, la expresión "funcionarios encargados de hacer cumplir la ley" incluye a todos los agentes de la ley, ya sean nombrados o elegidos, que ejercen funciones de policía, especialmente las facultades de arresto o detención. En los países en que ejercen las funciones de policía autoridades militares, ya sean uniformadas o no, o fuerzas de seguridad del Estado, se considerará que la definición de funcionarios encargados de hacer cumplir la ley comprende los funcionarios de esos servicios. La labor de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, constituye un servicio social de gran importancia y, en consecuencia, es preciso mantener y, siempre que sea necesario, mejorar las condiciones de trabajo y la situación de estos funcionarios.

fundamental en la protección del derecho a la vida, la libertad y la seguridad de las personas,<sup>686</sup> por lo que es oportuno, atender al papel que desempeñan en relación con la administración de justicia y la protección de los derechos humanos, su responsabilidad consiste en mantener la seguridad pública y la paz social, de ahí, la importancia de sus calificaciones, capacitación y conducta. Este conjunto de principios básicos, fueron formulados para asistir a los Estados Miembros en sus actividades destinadas a asegurar y fomentar el papel que corresponde a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, para que sean tomados en cuenta y sean respetados por los gobiernos en el marco de sus respectivas legislaciones y prácticas nacionales, a fin de orientar las actividades de los operadores policiales, jueces, fiscales, abogados y miembros del poder ejecutivo y legislativo, y del público en general. Los gobiernos y los organismos encargados de hacer cumplir la ley adoptarán y aplicarán normas y reglamentaciones sobre el empleo de la fuerza y armas de fuego contra personas por parte de funcionarios encargados de hacer cumplir la ley;<sup>687</sup> establecerán una serie de métodos y dotarán a los funcionarios correspondientes de distintos tipos de armas y municiones de modo que puedan hacer un uso diferenciado de la fuerza y de las armas de fuego, cuenten con equipo autoprotector (escudos, cascos, chalecos a prueba de balas y medios de transporte a prueba de balas), a fin de disminuir la necesidad de armas de cualquier tipo;<sup>688</sup> realizar una cuidadosa evaluación de la fabricación y distribución de armas no letales incapacitantes a fin de

---

686 Véase Preámbulo. Garantizados en la DUDH, que reafirma el PIDCP, las RMTR, prevén las circunstancias en las que los funcionarios de establecimientos penitenciarios podrán recurrir a la fuerza en el ejercicio de sus funciones, el artículo 3 del CCFEHCL, estipula que esos funcionarios podrán usar la fuerza sólo cuando sea estrictamente necesario y en la medida que lo requiere el desempeño de sus tareas, la reunión preparatoria del Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrada en Varenna, Italia, se convino en los elementos que debían tenerse en cuenta en la continuación de los trabajos sobre las limitaciones en el uso de la fuerza y de las armas de fuego por parte de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, el Séptimo Congreso, en su resolución 14, entre otras cosas, subraya que el empleo de la fuerza y las armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley debe conciliarse con el debido respeto de los derechos humanos, el Consejo Económico y Social, en su resolución 1986/10, sección IX, de 21 de mayo de 1986, invitó a los Estados Miembros a que prestaran especial atención en la aplicación del Código a la cuestión del uso de la fuerza y armas de fuego por parte de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, y que la Asamblea General, en su resolución 41/149, de 4 de diciembre de 1986, entre otras cosas, acogió con satisfacción esta recomendación formulada por el Consejo.

687 Véase Disposiciones Generales, epígrafe 1. Al establecer esas normas y disposiciones, los gobiernos y los organismos encargados de hacer cumplir la ley examinarán continuamente las cuestiones éticas relacionadas con el empleo de la fuerza y de armas de fuego

688 Véase Principio 2. Entre estas armas deberían figurar armas incapacitantes no letales para emplearlas cuando fuera apropiado, con miras a restringir cada vez más el empleo de medios que puedan ocasionar lesiones o muertes

reducir al mínimo el riesgo de causar lesiones a personas ajenas a los hechos y se controlará con todo cuidado el uso de tales armas;<sup>689</sup> en el desempeño de sus funciones, utilizarán en la medida de lo posible medios no violentos antes de recurrir al empleo de la fuerza y de armas de fuego, podrán utilizarlas únicamente cuando otros medios resulten ineficaces o no garanticen de ninguna manera el logro del resultado previsto;<sup>690</sup> cuando sea inevitable, deberán: ejercer moderación y actuar en proporción a la gravedad del delito y al objetivo legítimo que se persiga; reducir al mínimo los daños y lesiones, respetar y proteger la vida humana; proceder de modo que se presten lo antes posible asistencia y servicios médicos a las personas heridas o afectadas; procurar notificar lo sucedido, a la menor brevedad posible, a los parientes o amigos íntimos de las personas heridas o afectadas;<sup>691</sup> cuando al emplear la fuerza o armas de fuego ocasionen lesiones o muerte, comunicarán el hecho inmediatamente a sus superiores;<sup>692</sup> y adoptar las medidas necesarias para que en la legislación se castigue como delito el empleo arbitrario o abusivo de la fuerza o de armas de fuego;<sup>693</sup> no se podrán invocar circunstancias excepcionales tales como la inestabilidad política interna o cualquier otra situación pública de emergencia para justificar el quebrantamiento de estos Principios Básicos.<sup>694</sup> Específicamente, no emplearán armas de fuego contra las personas salvo en defensa propia o de otras personas, en caso de peligro inminente de muerte o lesiones graves, o con el propósito de evitar la comisión de un delito particularmente grave que entrañe una seria amenaza para la vida, o con el objeto de detener a una persona que represente ese peligro y oponga resistencia a su autoridad, o para impedir su fuga, y sólo en caso de que resulten insuficientes medidas menos extremas para lograr dichos objetivos. En cualquier caso, sólo se podrá hacer uso intencional de armas letales cuando sea estrictamente inevitable para proteger una vida;<sup>695</sup> en atención a lo anterior, se identificarán como tales y darán una clara advertencia de su intención de emplear armas de fuego, con tiempo

---

689 Véase Principio 3.

690 Véase Principio 4.

691 Véase Principio 5.

692 Véase Principio 6. De conformidad con el principio 22.

693 Véase Principio 7.

694 Véase Principio 8.

695 Véase Principio 9.

suficiente para que se tome en cuenta, salvo que al dar esa advertencia se pusiera indebidamente en peligro a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, se creara un riesgo de muerte o daños graves a otras personas, o resultara evidentemente inadecuada o inútil dadas las circunstancias del caso;<sup>696</sup> las normas y reglamentaciones sobre el empleo de armas de fuego, deben contener directrices que: especifiquen las circunstancias en que estarían autorizados a portar armas de fuego y prescriban los tipos de armas de fuego o municiones autorizados, aseguren que las armas de fuego se utilicen solamente en circunstancias apropiadas y de manera tal que disminuya el riesgo de daños innecesarios, prohíban el empleo de armas de fuego y municiones que puedan provocar lesiones no deseadas o signifiquen un riesgo injustificado, reglamenten el control, almacenamiento y distribución de armas de fuego, así como los procedimientos para asegurar que respondan de las armas de fuego o municiones que se les hayan entregado, señalen los avisos de advertencia que deberán darse, siempre que proceda, cuando se vaya a hacer uso de un arma de fuego; establezcan un sistema de presentación de informes siempre que recurran al empleo de armas de fuego en el desempeño de sus funciones.<sup>697</sup> En virtud de lo anterior, se regula la actuación en caso de reuniones ilícitas:<sup>698</sup> en el caso de dispersión de reuniones ilícitas que no sean violentas, evitarán el empleo de la fuerza o, si no es posible, lo limitarán al mínimo necesario,<sup>699</sup> cuando se trate de reuniones violentas, podrán utilizar armas de fuego cuando no se puedan utilizar medios menos peligrosos y únicamente en la mínima medida necesaria, y se abstendrán de emplear las armas de fuego en esos casos.<sup>700</sup> Se menciona la vigilancia de personas bajo custodia o detenidas, se empleará la fuerza, salvo cuando sea estrictamente necesario para mantener la seguridad y el orden en los establecimientos o cuando corra peligro la integridad física de las personas;<sup>701</sup> tampoco emplearán armas de fuego, salvo en defensa propia o en

---

696 Véase Principio 10.

697 Véase Principio 11.

698 Principio 12. Dado que todas las personas están autorizadas a participar en reuniones lícitas y pacíficas, de conformidad con los principios consagrados en la DUDH y en el PIDCP, los gobiernos y los organismos y funcionarios encargados de hacer cumplir la ley reconocerán que la fuerza y las armas de fuego pueden utilizarse solamente de conformidad con los principios 13 y 14.

699 Véase Principio 13.

700 Véase Principio 14. Salvo en las circunstancias previstas en el principio 9.

701 Véase Principio 15.

defensa de terceros cuando haya peligro inminente de muerte o lesiones graves, o cuando sea estrictamente necesario para impedir la fuga de una persona sometida a custodia o detención que presente peligro.<sup>702</sup> *La obligación de los gobiernos de establecer estándares de calificaciones (selección),<sup>703</sup> capacitación<sup>704</sup> y asesoramiento;<sup>705</sup> establecer procedimientos eficaces para la presentación de informes y recursos;<sup>706</sup> las personas afectadas o sus representantes legales tendrán acceso a un proceso independiente, incluido un proceso judicial;<sup>707</sup> adoptar las medidas necesarias para que los funcionarios superiores asuman la debida responsabilidad cuando tengan conocimiento, o debieran haberlo tenido, de que los funcionarios a sus órdenes recurren, o han recurrido, al uso ilícito de la fuerza y de armas de fuego, y no adopten todas las medidas a su disposición para impedir, eliminar o denunciar ese uso;<sup>708</sup> adoptar las medidas necesarias para que no se imponga ninguna sanción penal o disciplinaria contra los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley que, en cumplimiento del Código de conducta pertinente y de estos Principios Básicos, se nieguen a ejecutar una orden de emplear la fuerza o armas de fuego o denuncien ese empleo por otros funcionarios;<sup>709</sup> no podrán alegar obediencia de órdenes*

---

702 Véase Principio 16. Que se refiere el principio 9. El principio 17 señala que se aplicarán sin perjuicio de los derechos, obligaciones y responsabilidades de los funcionarios de establecimientos penitenciarios, tal como se enuncian en las RMTR, sobre todo las reglas 33, 34 y 54.

703 Véase Principio 18. Procurarán que todos los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley sean seleccionados mediante procedimientos adecuados, posean aptitudes éticas, psicológicas y físicas apropiadas para el ejercicio eficaz de sus funciones y reciban capacitación profesional continua y completa. Tales aptitudes para el ejercicio de esas funciones serán objeto de examen periódico

704 Véase Principio 19. Capacitación en el empleo de la fuerza y sean examinados de conformidad con normas de evaluación adecuadas. Los funcionarios que deban portar armas de fuego deben estar autorizados para hacerlo sólo tras haber finalizado la capacitación especializada en su empleo. Principio 20. Se prestará especial atención a las cuestiones de ética policial y derechos humanos, especialmente en el proceso de indagación, a los medios que puedan sustituir el empleo de la fuerza y de armas de fuego, por ejemplo, la solución pacífica de los conflictos, el estudio del comportamiento de las multitudes y las técnicas de persuasión, negociación y mediación, así como a los medios técnicos, con miras a limitar el empleo de la fuerza y armas de fuego. Los organismos encargados de hacer cumplir la ley deben examinar sus programas de capacitación y procedimientos operativos a la luz de casos concretos.

705 Véase Principio 21. Proporcionar orientación a los funcionarios que intervengan en situaciones en las que se empleen la fuerza o armas de fuego para sobrellevar las tensiones propias de esas situaciones

706 Véase Principio 22. En relación con todos los casos mencionados en los principios 6 y 11 f). Para los casos con respecto a los cuales se informe de conformidad con esos principios, los gobiernos y los organismos encargados de hacer cumplir la ley asegurarán que se establezca un procedimiento de revisión eficaz y que autoridades administrativas o judiciales independientes estén dotadas de competencia en circunstancias apropiadas. En caso de muerte y lesiones graves u otras consecuencias de importancia, se enviará rápidamente un informe detallado a las autoridades competentes para la revisión administrativa y la supervisión judicial.

707 Véase Principio 23. En caso de muerte de esas personas, esta disposición se aplicará a sus herederos

708 Véase Principio 24.

709 Véase Principio 25.



superiores si tenían conocimiento de que la orden de emplear la fuerza o armas de fuego, a raíz de la cual se ha ocasionado la muerte o heridas graves a una persona, era manifiestamente ilícita y tuvieron una oportunidad razonable de negarse a cumplirla. De cualquier modo, también serán responsables los superiores que dieron las órdenes ilícitas.<sup>710</sup>

***Declaración sobre la Protección de todas las personas contra las Desapariciones Forzadas*** (DPDF),<sup>711</sup> surge por la frecuencia y persistencia de las desapariciones forzadas, es decir, que se arreste, detenga o traslade contra su voluntad a las personas o que éstas resulten privadas de su libertad de alguna otra forma por agentes gubernamentales de cualquier sector o nivel, por grupos organizados o por particulares que actúan en nombre del gobierno o con su apoyo directo o indirecto, su autorización o su asentimiento, y que luego se niegan a revelar la suerte o el paradero de esas personas o a reconocer que están privadas de la libertad, sustrayéndolas así a la protección de la ley. Debido a que las desapariciones forzadas afectan los valores más profundos de toda sociedad respetuosa de la primacía del derecho, de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, y que su práctica sistemática representa un crimen de lesa humanidad.<sup>712</sup> En virtud de que todo acto de desaparición forzada constituye un ultraje a

---

710 Véase Principio 26.

711 Aprobada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, mediante Resolución 47/133 Fecha de adopción: 18 de diciembre 1992.

712 Recaba una serie de declaraciones, principios y resoluciones que invoca para su justificación. La resolución 33/173, de 20 de diciembre de 1978, señaló su preocupación por los informes procedentes de diversas partes del mundo en relación con la desaparición forzada o involuntaria de personas, y conmovida por la angustia y el pesar causados por esas desapariciones, y pidió a los gobiernos que garantizaran que las autoridades u organizaciones encargadas de hacer cumplir la ley y encargadas de la seguridad tuvieran responsabilidad jurídica por los excesos que condujeran a desapariciones forzadas o involuntarias. La protección que otorgan a las víctimas de conflictos armados los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949 y los Protocolos Adicionales de 1977. Los artículos pertinentes de la DUDH y del PIDCP, que garantizan a toda persona el derecho a la vida, el derecho a la libertad y a la seguridad de su persona, el derecho a no ser sometido a torturas y el derecho al reconocimiento de su personalidad jurídica. La CTPCID, que dispone que los Estados Partes deben tomar medidas eficaces para prevenir y reprimir los actos de tortura. El CCFEHCL, los PBEFAFFEHCL, la DPFJVDAP y las RMTR. Para impedir las desapariciones forzadas es necesario asegurar el estricto respeto del CPPPSDP, que figuran en el anexo de su Resolución 43/173, de 9 de diciembre de 1988, así como de los Principios Relativos a una Eficaz Prevención e Investigación de las Ejecuciones Extrajudiciales, Arbitrarias o Sumarias, formulados por el Consejo Económico y Social en el anexo de su Resolución 1989/65, de 24 de mayo de 1989, y aprobados por la Asamblea General en su Resolución 44/162, de 15 de diciembre de 1989. Los actos que contribuyen a las desapariciones forzadas constituyen una violación de las prohibiciones que figuran en los instrumentos internacionales antes mencionados, sin embargo, se elabora éste instrumento a fin

la dignidad humana, sustrae a la víctima de la protección de la ley y le causa graves sufrimientos, lo mismo que a su familia.<sup>713</sup> Señala la prohibición a los Estados para cometer, autorizar y tolerarlas con la obligación de actuar a nivel nacional, regional y en cooperación con la ONU para contribuir por todos los medios a prevenir y a eliminarlas.<sup>714</sup> Deberán tomar medidas legislativas, administrativas, judiciales o de otra índole en su jurisdicción interna,<sup>715</sup> será considerado como delito por su especial gravedad,<sup>716</sup> la sanción penal conlleva la determinación de la responsabilidad civil de sus autores y la responsabilidad del Estado o de las autoridades del Estado que hayan organizado, consentido o tolerado tales desapariciones, sin perjuicio de la responsabilidad internacional de ese Estado conforme a los principios del derecho internacional.<sup>717</sup> Ninguna orden o instrucción de una autoridad pública, civil, militar o de otra índole, puede ser invocada para justificar una desaparición forzada, tiene el derecho y el deber de no obedecerla.<sup>718</sup> Tampoco se puede invocar como justificación alguna circunstancia, de amenaza de guerra, estado de guerra, inestabilidad política interna o cualquier otro estado de excepción.<sup>719</sup> Se prohíbe la extradición cuando haya motivos fundados para creer que corre el riesgo de ser víctima de una desaparición forzada.<sup>720</sup> Se establece el derecho a un recurso judicial rápido y eficaz, como medio para determinar el paradero de las personas privadas de libertad o su estado de salud o de individualizar a la autoridad que ordenó la

---

de que todos los actos de desaparición forzada sean considerados delitos de extrema gravedad y establezca normas destinadas a castigarlos y prevenirlos.

713 Artículo 1. Constituye una violación de las normas del derecho internacional que garantizan a todo ser humano, entre otras cosas, el derecho al reconocimiento de su personalidad jurídica, el derecho a la libertad y a la seguridad de su persona y el derecho a no ser sometido a torturas ni a otras penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. Viola, además, el derecho a la vida, o lo pone gravemente en peligro.

714 Véase Artículo 2.

715 Véase Artículo 3.

716 Artículo 4. Las legislaciones nacionales podrán establecer circunstancias atenuantes para quienes, habiendo participado en actos que constituyan una desaparición forzada, contribuyan a la reparación con vida de la víctima o den voluntariamente informaciones que permitan esclarecer casos de desaparición forzada

717 Véase Artículo 5.

718 Artículo 6. Los Estados velarán por que se prohíban las órdenes o instrucciones que dispongan, autoricen o alienten las desapariciones forzadas.

719 Véase Artículo 7.

720 Artículo 8. Para determinar si hay tales motivos, las autoridades competentes tendrán en cuenta todas las consideraciones pertinentes, incluida, cuando proceda, la existencia en el Estado interesado de un conjunto de violaciones sistemáticas, graves, manifiestas o masivas de los derechos humanos.

privación de libertad o la hizo efectiva.<sup>721</sup> Toda persona privada de libertad deberá ser mantenida en lugares de detención oficialmente reconocidos presentada sin demora ante una autoridad judicial luego de la aprehensión.<sup>722</sup> La puesta en libertad de toda persona privada de libertad deberá cumplirse con arreglo a modalidades que permitan verificar con certeza que ha sido efectivamente puesto en libertad y, además, que lo ha sido en condiciones tales que estén aseguradas su integridad física y su facultad de ejercer plenamente sus derechos.<sup>723</sup> Es obligación de los Estados establecer en su legislación nacional normas que permitan designar a los agentes del gobierno habilitados para ordenar privaciones de libertad, fijar las condiciones en las cuales tales órdenes pueden ser dadas, y prever las penas de que se harán pasibles los agentes del gobierno que se nieguen sin fundamento legal a proporcionar información sobre una privación de libertad, así como establecer un control estricto, que comprenda en particular una determinación precisa de las responsabilidades jerárquicas, sobre todos los responsables de aprehensiones, arrestos, detenciones, prisiones preventivas, traslados y encarcelamientos, así como sobre los demás agentes del gobierno habilitados por la ley a recurrir a la fuerza y utilizar armas de fuego.<sup>724</sup> Asegura a toda persona que disponga de la información o tenga un interés legítimo y sostenga que una persona ha sido objeto de desaparición forzada el derecho a denunciar los hechos ante una autoridad estatal competente e independiente, la cual procederá de inmediato a hacer una investigación exhaustiva e

---

721 Artículo 109. En el marco de ese recurso, las autoridades nacionales competentes tendrán acceso a todos los lugares donde se encuentren personas privadas de libertad, así como a todo otro lugar donde haya motivos para creer que se pueden encontrar las personas desaparecidas. También podrá tener acceso a esos lugares cualquier otra autoridad competente facultada por la legislación del Estado o por cualquier otro instrumento jurídico internacional del cual el Estado sea parte

722 Artículo 10. Se deberá proporcionar rápidamente información exacta sobre la detención de esas personas y el lugar o los lugares donde se cumple, incluidos los lugares de transferencia, a los miembros de su familia, su abogado o cualquier otra persona que tenga interés legítimo en conocer esa información, salvo voluntad en contrario manifestada por las personas privadas de libertad. En todo lugar de detención deberá haber un registro oficial actualizado de todas las personas privadas de libertad. Además, los Estados tomarán medidas para tener registros centralizados análogos. La información que figure en esos registros estará a disposición de las personas mencionadas en el párrafo precedente y de toda autoridad judicial u otra autoridad nacional competente e independiente y de cualquier otra autoridad competente facultada por la legislación nacional, o por cualquier instrumento jurídico internacional del que el Estado sea parte, que desee conocer el lugar donde se encuentra una persona detenida.

723 Véase Artículo 11.

724 Véase Artículo 12.

imparcial.<sup>725</sup> Los presuntos autores de actos de desaparición forzada, deberán ser entregados a las autoridades civiles competentes del primer Estado, a fin de ser procesados y juzgados. Los Estados deberán tomar las medidas jurídicas apropiadas que tengan a su disposición, a fin de que todo presunto autor de un acto de desaparición forzada, que se encuentre bajo su jurisdicción o bajo su control, sea sometido a juicio.<sup>726</sup> Cuando haya razones de peso para creer que una persona ha participado en actos de naturaleza extremadamente grave, cualesquiera que sean los motivos, deberá ser tenido en cuenta por las autoridades competentes de un Estado al decidir si conceder o no asilo.<sup>727</sup> Los funcionarios públicos serán suspendidos de toda función oficial durante la investigación de la desaparición forzada, sólo podrán ser juzgadas por las jurisdicciones de derecho común competentes, en cada Estado, con exclusión de toda otra jurisdicción especial, en particular la militar. No se admitirán privilegios, inmunidades ni dispensas especiales en tales procesos.<sup>728</sup> Todo acto de desaparición forzada será considerado delito permanente mientras sus autores continúen ocultando la suerte y el paradero de la persona desaparecida y mientras no se hayan esclarecido los hechos.<sup>729</sup> Los autores o presuntos autores no se beneficiarán de ninguna ley de amnistía especial u otras medidas análogas

---

725 Artículo 13. Toda vez que existan motivos para creer que una persona ha sido objeto de desaparición forzada, el Estado remitirá sin demora el asunto a dicha autoridad para que inicie una investigación, aun cuando no se haya presentado ninguna denuncia formal. Esa investigación no podrá ser limitada u obstaculizada de manera alguna; velarán por que la autoridad competente disponga de las facultades y los recursos necesarios para llevar a cabo la investigación, incluidas las facultades necesarias para exigir la comparecencia de testigos y la presentación de pruebas pertinentes, así como para proceder sin demora a visitar lugares; tomar disposiciones para que todos los que participen en la investigación, incluidos el denunciante, el abogado, los testigos y los que realizan la investigación, estén protegidos de todo maltrato y todo acto de intimidación o represalia. Los resultados de la investigación se comunicarán a todas las personas interesadas, a su solicitud, a menos que con ello se obstaculice la instrucción de una causa penal en curso; tomar disposiciones para garantizar que todo maltrato, todo acto de intimidación o de represalia, así como toda forma de injerencias, en ocasión de la presentación de una denuncia o durante el procedimiento de investigación, sean castigados como corresponda; y hacer una investigación, con arreglo a las modalidades descritas en los párrafos que anteceden, mientras no se haya aclarado la suerte de la víctima de una desaparición forzada

726 Artículo 15. cuando las conclusiones de una investigación oficial lo justifiquen y a menos que hayan sido extraditados a otro Estado que ejerce su jurisdicción de conformidad con los convenios internacionales vigentes en la materia.

727 Véase Artículo 16. Como los mencionados en el párrafo 1 del artículo 4.

728 Artículo 16. Sin perjuicio de las disposiciones que figuran en la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas. Se garantizará a los presuntos autores de tales actos un trato equitativo conforme a las disposiciones pertinentes de la DUDH y otros instrumentos internacionales vigentes en la materia en todas las etapas de la investigación, así como en el proceso y en la sentencia de que pudieran ser objeto.

729 Artículo 17. Cuando los recursos previstos en el artículo 2 del PIDCP, ya no sean eficaces, se suspenderá la prescripción relativa a los actos de desaparición forzada hasta que se restablezcan esos recursos. De haber prescripción, la relativa a actos de desaparición forzada ha de ser de plazo largo y proporcionado a la extrema gravedad del delito.

que tengan por efecto exonerarlos de cualquier procedimiento o sanción penal.<sup>730</sup> Las víctimas de actos de desaparición forzada y sus familiares deberán obtener reparación y tendrán derecho a ser indemnizadas de una manera adecuada y a disponer de los medios que les aseguren una readaptación tan completa como sea posible. En caso de fallecimiento de la víctima a consecuencia de su desaparición forzada, su familia tendrá igualmente derecho a indemnización.<sup>731</sup> Prevenir y reprimir la apropiación de hijos de padres de víctimas de una desaparición forzada o de niños nacidos durante el cautiverio de sus madres víctimas de la desaparición forzada y se esforzarán por buscar e identificar a esos niños para restituirlos a su familia de origen.<sup>732</sup>

***Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*** (PIDCP),<sup>733</sup> considera que todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen, asimismo, a su desarrollo económico, social y cultural.<sup>734</sup> Cada uno de los Estados Partes, se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los

---

730 Artículo 18. En el ejercicio del derecho de gracia deberá tenerse en cuenta la extrema gravedad de los actos de desaparición forzada.

731 Véase Artículo 19.

732 Artículo 20. Habida cuenta de la necesidad de preservar el interés superior de los niños mencionados en el párrafo precedente, deberá ser posible, en los Estados que reconocen el sistema de adopción, proceder al examen de la adopción de esos niños y, en particular, declarar la nulidad de toda adopción que tenga origen en una desaparición forzada. No obstante, tal adopción podrá mantener sus efectos si los parientes más próximos del niño dieran su consentimiento al examinarse la validez de dicha adopción. La apropiación de niños de padres víctimas de desaparición forzada o de niños nacidos durante el cautiverio de una madre víctima de una desaparición forzada, así como la falsificación o supresión de documentos que atestigüen su verdadera identidad, constituyen delitos de naturaleza sumamente grave que deberán ser castigados como tales. Para tal fin, los Estados concluirán, según proceda, acuerdos bilaterales o multilaterales.

733 Resolución 2200 A (XXI) de la Asamblea General, de 16 de diciembre de 1966. El pacto es un instrumento con fuerza legal obligatoria que debe ser respetado por los Estados parte; su aplicación es supervisada por el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas. Depositario: ONU. Lugar de adopción: Nueva York, E. U. A. Fecha de adopción: 16 de diciembre de 1966. Vinculación de México: 23 de marzo de 1976. Adhesión. Aprobación del Senado: 18 de diciembre de 1980, según decreto publicado en el DOF el 9 de enero de 1981. Entrada en vigor: 23 de marzo de 1976, general; 23 de junio de 1981, México. Publicación del decreto de promulgación en el DOF: miércoles 20 de mayo de 1981. Fe de erratas: 22 de junio de 1981. Última modificación *Diario Oficial*: 16 de enero de 2002. Retiro parcial de la reserva que el gobierno de México formuló al artículo 25, inciso b).

734 Parte I, artículo 1. Para el logro de sus fines, todos los pueblos pueden disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales, sin perjuicio de las obligaciones que derivan de la cooperación económica internacional basada en el principio de beneficio recíproco, así como del derecho internacional. En ningún caso podría privarse a un pueblo de sus propios medios de subsistencia. Los Estados Partes en el presente Pacto, incluso los que tienen la responsabilidad de administrar territorios no autónomos y territorios en fideicomiso, promoverán el ejercicio del derecho de libre determinación, y respetarán este derecho de conformidad con las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas

derechos aquí reconocidos, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social; adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones del PIDCP, las medidas oportunas para dictar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos aquí reconocidos y que no estén garantizados por disposiciones legislativas o de otro carácter; por lo cual, se compromete a garantizar que: toda persona cuyos derechos o libertades reconocidos en el presente Pacto hayan sido violados podrá interponer un recurso efectivo, aun cuando tal violación hubiera sido cometida por personas que actuaban en ejercicio de sus funciones oficiales; la autoridad competente, judicial, administrativa o legislativa, o cualquiera otra autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado, decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso, y desarrollará las posibilidades de recurso judicial; las autoridades competentes cumplirán toda decisión en que se hayan estimado procedente el recurso;<sup>735</sup> a garantizar a hombres y mujeres la igualdad en el goce de todos los derechos civiles y políticos aquí enunciados.<sup>736</sup> En situaciones excepcionales que pongan en peligro la vida de la nación y cuya existencia haya sido proclamada oficialmente, los Estados Partes podrán adoptar disposiciones que en la medida estrictamente limitada a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada únicamente en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social.<sup>737</sup> Ninguna disposición podrá ser interpretada en el sentido de conceder derecho alguno a un Estado, grupo o individuo para emprender actividades o realizar actos encaminados a la destrucción de cualquiera de los derechos y libertades aquí reconocidos o a su limitación; no se admite restricción o menoscabo de

---

735 Véase Parte II, artículo 2.

736 Véase Parte II, artículo 3.

737 Parte II, artículo 4. La disposición no autoriza suspensión alguna de los artículos 6, 7, 8 (párrafos 1 y 2), 11, 15, 16 y 18. 3. Todo Estado Parte que haga uso del derecho de suspensión deberá informar inmediatamente a los demás Estados Partes en el presente Pacto, por conducto del Secretario General de las Naciones Unidas, de las disposiciones cuya aplicación haya suspendido y de los motivos que hayan suscitado la suspensión. Se hará una nueva comunicación por el mismo conducto en la fecha en que haya dado por terminada tal suspensión.

ninguno de los derechos humanos fundamentales reconocidos o vigente en un Estado Parte en virtud de leyes, convenciones, reglamentos o costumbres, so pretexto de que el presente Pacto no los reconoce o los reconoce en menor grado.<sup>738</sup> Define con mayor precisión el contenido de los Derechos humanos, como lo son: el derecho a la vida (artículo 6), la prohibición de tortura (artículo 7), la prohibición de detención arbitraria (artículo 9), la prohibición de pena corporal por deudas de carácter civil (artículo 11), el derecho a un juicio imparcial (artículo 14) y la prohibición de la retroactividad de las medidas penales (artículo 15).

***Primer Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos,***<sup>739</sup> autoriza al Comité de Derechos humanos a recibir y examinar comunicaciones con personas que afirman haber sido víctimas de violaciones –entre otras– por la actuación policial de cualquiera de los derechos protegidos por el Pacto.<sup>740</sup>

***Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, destinado a abolir la pena de muerte,***<sup>741</sup> fue destinado a prohibir a los Estados partes, el uso de la pena de muerte, debido a que, por un lado, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos sólo impone estrictas limitaciones al uso de la pena de capital y por el otro, en virtud de la exigencia de la opinión pública a favor de la abolición de este tipo de pena porque atenta en contra de la esencia misma de la naturaleza humana: la vida.

***Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH),***<sup>742</sup> establece la obligación del Estado Mexicano que se sustenta en el compromiso de consolidar sus instituciones en

---

738 Véase Parte II, artículo 5.

739 Resolución 2200 A (XXI) de la Asamblea General, de 16 de diciembre de 1966; entrada en vigor el 23 de marzo de 1976 (al mismo tiempo que el Pacto). Depositario: ONU. Lugar de adopción: Nueva York, E. U. A. Fecha de adopción: 16 de diciembre de 1966. Vinculación de México: 15 de marzo de 2002, adhesión. Aprobación del Senado: 4 de diciembre de 2001, según decreto publicado en el DOF el 16 de enero de 2002. Entrada en vigor: 23 de marzo de 1976, general; 15 de junio de 2002, México. Publicación del decreto de promulgación en el DOF: viernes 3 de mayo de 2002. Última modificación *Diario Oficial*: ninguna.

740 En el examen de denuncias, el Comité ha acopiado un acervo considerable de jurisprudencias, que proporciona una orientación útil para interpretar las repercusiones del Pacto en la actuación policial.

741 Resolución 44/128 de la Asamblea General, adoptada el 15 de diciembre de 1989. Depositario: ONU. Lugar de adopción: Nueva York, E. U. A. Vinculación de México: México no ha ratificado este Protocolo. Entrada en vigor: 11 de julio de 1991, general. No está en vigor.

742 Conocido como *Pacto de San José*. Depositario: OEA. Lugar de adopción: San José, Costa Rica. Fecha de adopción: 22 de noviembre de 1969. Vinculación de México: 24 de marzo de 1981, adhesión. Aprobación del

un marco democrático, por lo cual, el aparato policial sujeta su actuar bajo un régimen de libertad personal y de justicia social, fundado en el respeto de los derechos esenciales de toda persona sin distinción alguna, a fin de realizar el ideal del ser humano libre, exento del temor y de la miseria, si se crean condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, así como sus derechos civiles y políticos.<sup>743</sup> En virtud de lo anterior, señala los deberes de los Estados miembros consistentes en las obligaciones de respetar los derechos y adoptarlas en su derecho interno.<sup>744</sup> Los derechos civiles y políticos que debe proteger: el reconocimiento de la personalidad jurídica, la vida, la integridad personal, prohíbe la esclavitud y la servidumbre, la libertad personal, las garantías judiciales, el principio de legalidad y de retroactividad, la indemnización, la protección de la honra y de la dignidad, la libertad de conciencia y de religión, de pensamiento y de expresión, el derecho de rectificación o respuesta, de reunión, la libertad de asociación, la protección a la familia, el derecho al nombre, los derechos del niño, la nacionalidad, la propiedad privada, la circulación y de residencia, los derechos políticos, la igualdad ante la ley y la protección judicial.<sup>745</sup> Los derechos económicos y culturales: el desarrollo progresivo.<sup>746</sup> Para la suspensión de garantías, su interpretación y aplicación, señala la clausula federal, las normas de interpretación, el alcance de las restricciones y el reconocimiento de otros derechos.<sup>747</sup> La Correlación de Deberes y Derechos.<sup>748</sup> En caso de violación a los derechos humanos, establece los medios de su protección a los órganos competentes:<sup>749</sup> la CIDH<sup>750</sup> y la Corte IDH.<sup>751</sup>

---

Senado: 18 de diciembre de 1980, según decreto publicado en el DOF el 9 de enero de 1981. Entrada en vigor: 18 de julio de 1978, general; 24 de marzo de 1981, México. Publicación del decreto de promulgación en el DOF: jueves 7 de mayo de 1981. Última modificación Diario Oficial: 17 de enero de 2002, aprobadas por el Senado el 10 de diciembre de 2001. Decreto por el que se aprueba el Retiro Parcial de las Declaraciones Interpretativas y de la Reserva, que el Gobierno de México formuló al párrafo 3 del artículo 12 y al párrafo 2 del artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Consta de 82 artículos

743 Véase Preámbulo de la CADH.

744 Véase Artículos 1 y 2.

745 Véase Capítulo II, artículos 3 – 25.

746 Véase Capítulo III, artículo 26.

747 Véase Capítulo IV, artículos 27 – 31.

748 Véase Capítulo V, artículo 32.

749 Véase Parte II, Capítulo VI, de los órganos competentes, artículo 33.



***Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos relativo a la abolición de la pena de muerte*** (PCADH),<sup>752</sup> establece la obligación de los Estados a no aplicar la pena de muerte en su jurisdicción,<sup>753</sup> se caracteriza por no aceptar ninguna reserva; sin embargo, en el momento de la ratificación o adhesión, pueden declarar que se reservan el derecho de aplicar la pena de muerte en tiempo de guerra conforme al derecho internacional por delitos sumamente graves de carácter militar.<sup>754</sup>

***Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas*** (CIDFP),<sup>755</sup> se considera desaparición forzada “la privación de la libertad a una o más personas, cualquiera que fuere su forma, cometida por agentes del Estado o por personas o grupos de personas que actúen con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado, seguida de la falta de información o de la negativa a reconocer dicha privación de libertad o de informar sobre el paradero de la persona, con lo cual se impide el ejercicio de los recursos

---

750 Véase Capítulo VII, Sección 1. Organización, artículos 34 – 40; Sección 2. Funciones, artículos 42 y 43; Sección 3. Competencia, artículos 44 – 47; Sección 4. Procedimiento, artículos 48 – 51.

751 Véase Capítulo VII, Sección 1 Organización, artículos 52 – 60; Sección 2. Competencia y Funciones, artículos 61 - 65; Sección 3. Procedimientos, artículos 66 – 69.

752 Depositario: OEA. Lugar de adopción: Asunción, Paraguay. Fecha de adopción: 8 de junio de 1990. Ratificación. Aprobación del Senado: 24 de abril de 2007, según decreto publicado en el *Diario Oficial* el 30 de mayo de 2007. Vinculación de México, firma: 28 de junio de 2007. Fecha de depósito: 20 de agosto de 2007. Publicación del decreto de promulgación en el DOF: Martes, 9 de octubre de 2007. Última modificación *Diario Oficial*: ninguna.

753 Véase Artículo 1.

754 Artículo 2. El Estado Parte que formule esa Reserva deberá comunicar al Secretario General de la OEA, en el momento de la ratificación o la adhesión las disposiciones pertinentes de su legislación nacional aplicables en tiempo de guerra; así como todo comienzo o fin de un estado de guerra aplicable a su territorio.

755 Depositario: OEA. Lugar de adopción: Belém, Brasil. Fecha de adopción: 9 de junio de 1994. Vinculación de México: 4 de mayo de 2001, firma; 9 de abril de 2002, ratificación. Aprobación del Senado: 10 de diciembre de 2001, según decreto publicado en el *Diario Oficial* el 18 de enero de 2002. Entrada en vigor: 28 de marzo de 1996, general; 9 de mayo de 2002, México. Publicación del decreto de promulgación en el DOF: lunes 6 de mayo de 2002. Fe de erratas: 27 de febrero de 2002. Última modificación *Diario Oficial*: ninguna. *Reserva* (F. de E. D.O.F. 27 de febrero de 2002). El Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos al ratificar la CIDFP, adoptada en la ciudad de Belém, Brasil, el 9 de junio de 1994, formula reserva expresa al artículo IX, toda vez que la Constitución Política reconoce el fuero de guerra, cuando el militar haya cometido algún ilícito encontrándose en servicio. El fuero de guerra no constituye jurisdicción especial en el sentido de la Convención, toda vez que conforme al artículo 14 de la CPEUM, nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho. *Declaración Interpretativa* (F. de E. D.O.F. 27 de febrero de 2002). Con fundamento en el artículo 14 CPEUM, el Gobierno de México al ratificar la CIDFP, adoptada en la ciudad de Belém, Brasil, el 9 de junio de 1994, se entenderá que las disposiciones de dicha Convención se aplicarán a los hechos que constituyan desaparición forzada de personas, se ordenen, ejecuten o cometan con posterioridad a la entrada en vigor de la presente Convención.

legales y de las garantías procesales pertinentes”.<sup>756</sup> La acción penal derivada de la desaparición forzada de personas y la pena que se imponga judicialmente al responsable de la misma no estarán sujetas a prescripción.<sup>757</sup> No se admite eximente de la obediencia debida a órdenes o instrucciones superiores que dispongan, autoricen o alienten la desaparición forzada, y en caso de que reciba tales órdenes tienen el derecho y el deber de no obedecerlas.<sup>758</sup> Los presuntos responsables de desaparición forzada de personas sólo podrán ser juzgados por las jurisdicciones de derecho común competentes en cada Estado, con exclusión de toda jurisdicción especial, en particular la militar.<sup>759</sup> En ningún caso podrán invocarse circunstancias excepcionales, como estado de guerra o amenaza de guerra, inestabilidad política interna o cualquier otra emergencia pública, como justificación de la desaparición forzada de personas.<sup>760</sup> Toda persona privada de libertad debe ser mantenida en lugares de detención oficialmente reconocidos y presentada sin demora, conforme a la legislación interna respectiva, a la autoridad judicial competente.<sup>761</sup>

***Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)***,<sup>762</sup> contempla, al menos tres aspectos fundamentales relacionados con la aplicación de la ley

---

756 Véase Artículo II.

757 Véase Artículo VII. No obstante, este mismo artículo agrega que cuando exista una norma de carácter fundamental que impidiera la aplicación de la prescripción, su periodo deberá ser igual al del delito más grave en la legislación interna.

758 Artículo VIII. Es una obligación para los Estados, vigilar que la formación del personal o de los funcionarios públicos encargados de la aplicación de la ley, se imparta la educación necesaria sobre el delito de desaparición forzada de personas.

759 Artículo IX. La desaparición forzada no podrá considerarse como cometida en el ejercicio de las funciones militares. No se admiten privilegios, inmunidades, ni dispensas especiales en tales procesos, sin perjuicio de las disposiciones que figuran en la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas.

760 Artículo X. El derecho a procedimientos o recursos judiciales rápidos eficaces se conserva como medio para determinar el paradero de las personas privadas de libertad o su estado de salud o para individualizar a la autoridad que ordenó la privación de libertad o la hizo efectiva. En la tramitación de procedimientos o recursos y conforme al derecho interno respectivo, las autoridades judiciales competentes tendrán libre e inmediato acceso a todo centro de detención y a cada una de sus dependencias, así como a todo lugar donde haya motivos para creer que se puede encontrar a las personas desaparecidas, incluso lugares sujetos a la jurisdicción militar

761 Artículo XI. Los Estados tienen la obligación de establecer y mantener los registros oficiales actualizados sobre sus detenidos y, conforme a su legislación interna, los pondrán a disposición de los familiares, jueces, abogados, cualquier persona con interés legítimo y otras autoridades.

762 Resolución 2200 A (XXI) de la Asamblea General, adoptado el 16 de diciembre de 1966; entrada en vigor el 3 de enero de 1976. Depositario: ONU. Lugar de adopción: Nueva York, E. U. A. Vinculación de México: 23 de marzo de 1981, adhesión. Aprobación del Senado: 18 de diciembre de 1980, según decreto publicado en el DOF el 9 de enero de 1981. Entrada en vigor: 3 de enero de 1976, general; 23 de junio de 1981, México.

en la actuación policial: El primero se refiere a que la ley no se administra en el vacío; es decir, que la policía debe cumplir sus obligaciones en el contexto de las circunstancias económicas a que se enfrenta la población a la que se ha comprometido a servir y proteger. En el segundo, se considera que no es correcto suponer que los derechos económicos y sociales, en su conjunto, no guardan relación con la labor cotidiana de los policías; ejemplo de ello son los derechos económicos sociales que tienen relación directa con la labor que realizan los elementos policiales como lo es, la no discriminación, la protección contra el desalojo forzoso y las normas básicas de trabajo.<sup>763</sup> Por último, el reconocimiento de los derechos humanos como universales, igualitarios e interdependientes; es decir, que la aplicación de los tratados y convenios internacionales se realiza indistintamente por su carácter universal para todo ser humano.

***Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes*** (CTPCID),<sup>764</sup> establece la protección contra el delito internacional de tortura, “todo acto por el cual se inflija intencionadamente a una persona dolores o sufrimientos graves, ya sean físicos o mentales, con el fin de obtener de ella o de un tercero información o una confesión, de castigarla por un acto que haya cometido, o se

---

Publicación del decreto de promulgación en el DOF: martes 12 de mayo de 1981. Última modificación *Diario Oficial*: ninguna. El pacto es un instrumento con fuerza legal obligatoria que debe ser respetado por los Estados parte; su aplicación es supervisada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas. La consideración de este Pacto es importante porque aún cuando no guarda relación directa con la aplicación de la ley en la actuación policial, se apoya en este instrumento por su carácter civil y político que infiere en la relación policía – sociedad sobre el respeto a los derechos humanos.

763 En el PIDESC, se protege una amplia gama de derechos, entre los que se encuentra, el derecho al trabajo bajo condiciones razonables de empleo, a la organización sindical y el seguro social, a la protección de la familia y de los niños, a un nivel adecuado de salud, a la educación y a tomar parte en la vida cultural.

764 Resolución 39/46 de la Asamblea General, adoptada el 10 de diciembre de 1984. Depositario: ONU. Lugar de adopción: Nueva York, E. U. A. Vinculación de México: 16 de abril de 1985, firma; 23 de enero de 1986, ratificación. Aprobación del Senado: 9 de diciembre de 1985, según decreto publicado en el DOF el 17 de enero de 1986. Entrada en vigor: 26 de junio de 1987, general; 26 de junio de 1987, México. Publicación del decreto de promulgación en el DOF: 6 de marzo de 1986. Última modificación *Diario Oficial*: 17 de enero de 2002, aprobadas por el senado el 10 de diciembre de 2001. Aceptación de las enmiendas a los artículos 17, párrafo 7, y 18, párrafo 5, de la CTPCID, del 10 de diciembre de 1984. El decreto de promulgación a dichas enmiendas fue publicado en el *Diario Oficial* el 3 de mayo de 2002. A este instrumento, se encuentra relacionado el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes. Depositario: ONU. Lugar de adopción: Asamblea General de las Naciones Unidas. Fecha de adopción: 18 de diciembre de 2002. Vinculación de México, firma: ad referendum, 23 de septiembre de 2003. Aprobación del Senado: 9 de diciembre de 2004, según decreto publicado en el *Diario Oficial* el 29 de marzo de 2005. Ratificación, firma: 30 de marzo de 2005. Fecha de Depósito: 11 de abril de 2005 ante el Secretario General de Naciones Unidas. Publicación del Decreto de promulgación en el DOF: Jueves, 15 de junio de 2006. Última modificación *Diario Oficial*: ninguna.

sospeche que ha cometido, o de intimidar o coaccionar a esa persona o a otras, o por cualquier razón basada en cualquier tipo de discriminación, cuando dichos dolores o sufrimientos sean infligidos por un funcionario público u otra persona en el ejercicio de funciones públicas, a instigación suya, o con su consentimiento o aquiescencia. No se considerarán torturas los dolores o sufrimientos que sean consecuencia únicamente de sanciones legítimas, o que sean inherentes o incidentales a éstas”.<sup>765</sup> Los Estados parte están obligados a adoptar medidas legislativas, administrativa, judiciales y policiales para impedir actos de tortura y a comprometerse a respetar el principio de no expulsar o extraditar a una persona cuando hayas razones fundadas para creer que estaría bajo peligro de ser sometida a tortura, a velar porque las víctimas de tortura tengan derecho a presentar una queja y a que su caso sea pronta e imparcialmente resuelto por las autoridades competentes, a proteger a quien presente la queja y a los testigos, a excluir las pruebas o declaraciones obtenidas mediante tortura; y a indemnizar a la víctima y a sus familiares a cargo.

*Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura* (CIPST),<sup>766</sup> menciona que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 1, los Estados partes tomarán medidas efectivas para prevenir y sancionar la tortura en el ámbito de su jurisdicción.<sup>767</sup> La tortura es considerada como “todo acto realizado intencionalmente por el cual se inflijan a una persona penas o sufrimientos físicos o mentales, con fines de investigación criminal, como medio intimidatorio, como castigo personal, como medida preventiva, como pena o con cualquier otro fin. Se entenderá también como tortura la aplicación sobre una persona de métodos tendientes a anular la personalidad de la víctima

---

765 Véase Artículo 1CTPCID. A raíz de la celebración del convenio contra la tortura, su práctica se vio disminuida e incluso erradicada de los textos legales, que en diferentes países era permitida a razón de que el fin justifica los medios porque en una cultura de tolerancia y del respeto a los derechos de los demás nunca se podrá consentir o admitir esa premisa

766 Depositario: OEA. Lugar de adopción: Cartagena de Indias, Colombia. Fecha de adopción: 9 de diciembre de 1985. Vinculación de México: 10 de febrero de 1986, firma; 22 de junio de 1987, ratificación. Aprobación del Senado: 16 de diciembre de 1986, según decreto publicado en el DOF el 3 de febrero de 1987. Entrada en vigor: 28 de febrero de 1987, general; 23 de septiembre de 1987, México. Publicación del decreto de promulgación en el DOF: viernes 11 de septiembre de 1987. Última modificación *Diario Oficial*: ninguna

767 Artículo 6 CIPST. Los Estados partes se asegurarán de que todos los actos de tortura y los intentos de cometer tales actos constituyan delitos conforme a su derecho penal, estableciendo para castigarlos sanciones severas que tengan en cuenta su gravedad; igualmente, tomarán medidas efectivas para prevenir y sancionar, además, otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes en el ámbito de su jurisdicción

o a disminuir su capacidad física o mental, aunque no causen dolor físico o angustia psíquica”.<sup>768</sup> Los responsables del delito de tortura, son los empleados o funcionarios públicos que actuando en ese carácter ordenen, instiguen, induzcan a su comisión, lo cometan directamente o que, pudiendo impedirlo, no lo hagan; las personas que a instigación de los funcionarios o empleados públicos antes mencionados, ordenen, instiguen o induzcan a su comisión, lo cometan directamente o sean cómplices.<sup>769</sup> El hecho de haber actuado bajo órdenes superiores no eximirá de la responsabilidad penal correspondiente.<sup>770</sup> No se invocará ni admitirá como justificación del delito de tortura la existencia de circunstancias tales como estado de guerra, amenaza de guerra, estado de sitio o de emergencia, conmoción o conflicto interior, suspensión de garantías constitucionales, la inestabilidad política interna u otras emergencias o calamidades públicas.<sup>771</sup>

La obligación de los Estados partes para tomar medidas respecto del adiestramiento de agentes de la policía y de otros funcionarios públicos responsables de la custodia de las personas privadas de su libertad, provisional o definitivamente, en los interrogatorios, detenciones o arrestos, se ponga especial énfasis en la prohibición del empleo de la tortura.<sup>772</sup> Además garantizarán a toda persona que denuncie haber sido sometida a tortura en el ámbito de su jurisdicción el derecho a que el caso sea examinado imparcialmente.<sup>773</sup>

### **4.3. Principales violaciones contra la arbitrariedad policial**

A partir de estos instrumentos de protección internacional de los derechos humanos, Antonio López Ugalde elaboró un catálogo de las principales quejas presentadas ante la

---

768 Artículo 2 CIPST. No estarán comprendidos en el concepto de tortura las penas o sufrimientos físicos o mentales que sean únicamente consecuencia de medidas legales o inherentes a éstas, siempre que no incluyan la realización de los actos o la aplicación de los métodos a que se refiere este artículo.

769 Véase Artículo 3. CIPST.

770 Véase Artículo 4. CIPST.

771 Artículo 5. CIPST. Ni la peligrosidad del detenido o penado, ni la inseguridad del establecimiento carcelario o penitenciario pueden justificar la tortura.

772 Artículo 7. CIPST. Igualmente, los Estados partes tomarán medidas similares para evitar otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes

773 Artículo 8. CIPST. Cuando exista denuncia o razón fundada para creer que se ha cometido un acto de tortura en el ámbito de su jurisdicción, los Estados partes garantizarán que sus respectivas autoridades procederán de oficio y de inmediato a realizar una investigación sobre el caso y a iniciar, cuando corresponda, el respectivo proceso penal

Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF)<sup>774</sup> contra la arbitrariedad policial que infieren en la libertad personal, en la integridad física y psicológica de los detenidos, a no ser objeto de molestias arbitrarias.

De manera sucinta, se desglosan de la siguiente manera:

### **I. Violaciones policiales contra la libertad personal**<sup>775</sup>

- A) Retuvieron a las personas dentro de las patrullas durante lapsos variables, liberándolas momentos después.<sup>776</sup>
- B) No remitieron a los detenidos, inmediatamente ante las autoridades correspondientes, sino que lo hicieron después de mantenerlos a bordo de una patrulla durante lapsos variables. La remisión se realizó después de hacer escala en sitios no autorizados legalmente para la retención. Retuvieron al detenido en su poder con la finalidad de exigir el pago de un rescate a cambio de su liberación o como una condición para ponerlo a disposición de la autoridad competente.
- C) No obstante que los policías trasladaron al detenido, al local del juzgado cívico o de la agencia del Ministerio Público, la puesta a disposición no se llevó a cabo porque: Las autoridades competentes se negaron a recibirlo ante la ausencia de elementos para la detención; o los policías no consumaron la entrega del detenido: desde el principio no tenían la intención de entregarlo, sólo querían hacer presión sobre el detenido, para evitar el riesgo de que se detectaran irregularidades en su proceder (sospecha infundada). Cuando los detenidos fueron recibidos por las autoridades competentes

---

774 López Ugalde, Antonio, *Violación de los derechos humanos en el ámbito de la seguridad pública en el Distrito Federal*, México, CDHDF, 2003.

775 El marco jurídico de la libertad personal en México, lo conforman, los artículos 16 y 21 CPEUM. En el ámbito internacional; artículo 9 de la DUDH “Nadie podrá ser detenido arbitrariamente”; el artículo 9 del PIDCP, reconoce el derecho de toda persona a la libertad personal y a no ser sometido a detenciones arbitrarias; el artículo 7 de la CADH establece el derechos a no ser privado de la libertad física, salvo por causas justificadas que permita la Constitución.

776 López Ugalde, Antonio, *Violación de los derechos humanos...*, *Ob cit.*, p. 23. En algunos casos, familiares o personas cercanas al detenido denunciaron que no pudieron localizarlo en las agencias del Ministerio Público ni en los juzgados cívicos, no obstante, que transcurrió tiempo suficiente (desde el momento de la detención), para que los policías lo pusieran a disposición de cualquiera de esas autoridades.

(juez cívico y Ministerio Público): ordenaron su libertad por falta de elementos; y se abstuvieron de pronunciarse sobre la legalidad o ilegalidad de la detención.<sup>777</sup>

D) Los policías fabricaron la flagrancia equiparada para justificar la detención. Inventando los hechos o falseando la información a fin de encuadrar una infracción o delito; o alterando en sus informes el momento en que se realizó la detención, para simular que ésta se realizó *infraganti*.

E) No mostraron documento respectivo y mucho menos entregaron copia para el cumplimiento de una orden de aprehensión.<sup>778</sup>

## II. Violaciones policiales contra la integridad física y psicológica.<sup>779</sup>

A) Actitud hostil de los policías hacia los ciudadanos: Insultos, ofensas verbales, amenazas, y trato prepotente con la finalidad de humillarlas<sup>780</sup> o infundirles temor. El uso excesivo de la fuerza: con la finalidad de ostentar supremacía física o con cierto ánimo justiciero,<sup>781</sup> y la falta de profesionalidad para someter a los detenidos.<sup>782</sup> Falta de pericia en el uso de las armas de fuego, el empleo de armas de fuego en supuestos que aparentemente era innecesario.<sup>783</sup>

---

777 Este pronunciamiento, permitiría adoptar medidas orientadas a que se iniciara un procedimiento de responsabilidad contra los policías en el ejercicio de sus funciones, ya sea penal, administrativa o disciplinaria (Consejo de Honor y Justicia de Asuntos Internos de la SSPDF).

778 Los agentes no indicaron al detenido, o a quienes lo acompañaban en el momento de la detención, a qué lugar específico sería remitido, en algunos casos, sólo se limitaron a informar que lo llevarían a una agencia del Ministerio Público o a un juzgado cívico, sin especificar.

779 En México, la integridad física y psicológica se encuentra protegido por el artículo 22 CPEUM; la LSPPDF, en sus artículos 16 y 17 establece la obligación de proteger ese derecho; en el primero, actuando con respeto a los derechos humanos, usar el equipo a su cargo con el debido cuidado, recurrir a medios no violentos antes de emplear la fuerza y las armas; en el segundo no infligir ni tolerar actos de tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes a quienes se encuentren bajo su custodia. En materia de tortura, en el Distrito Federal, los policías están obligados a abstenerse de cualquier acto destinado a producir dolor o sufrimiento grave, físico o psíquico, y a castigarlos por actos que les imputan o a coaccionarlos para que realicen o dejen de realizar una conducta. En materia internacional, los artículos 5 de la DUDH, el 7 del PIDCP, y 5 CADH.

780 A través de burlas u ofensas discriminatorias en base a la condición física de las personas, su oficio, apariencia o lugar de origen.

781 En la mayoría de los casos denunciados, resalta el excesivo uso de la fuerza contra mujeres, en otros, cabría adecuarlos al delito de tortura, artículo 294 Código Penal para el Distrito Federal (CPDF) y artículo 3 de la Ley Federal para prevenir y sancionar la Tortura.

782 A manera de ejemplo, los policías intentaron justificar que el detenido perdió un diente como consecuencia de oponer resistencia, lo cual supone una falta de capacidad inexcusable para utilizar la fuerza física.

783 A manera de ejemplo, cuando se denuncia que murió una persona a consecuencia de un disparo efectuado al momento de su detención; o que los policías le dispararon por la espalda presumiblemente porque intentaba huir. Las armas de fuego que portan los agentes tienen una función disuasoria, en algunas quejas, se indica que

### III. Violaciones policiales a los derechos humanos por actuar ex ante

- A) Exigir sin motivo, una identificación o por sospecha.<sup>784</sup>
- B) Operativos, retenes o razzias.<sup>785</sup> Revisión de vehículos y personas en la vía pública. Prueba del alcoholímetro.

#### 4.3.1. Represión en Guadalajara: globalifóbicos

El 28 de mayo de 2004, en Guadalajara, después de un enfrentamiento entre manifestantes antiglobalización y las fuerzas de seguridad, la policía del Estado de Jalisco y de la ciudad de Guadalajara, detuvieron a 118 personas.

Ante estos hechos, la CNDH,<sup>786</sup> publicó un informe documentado sobre los hechos de tortura y otros abusos cometidos por la policía. Fueron 73 personas detenidas en forma arbitraria. La mayoría fueron retenidos en forma ilegal e incomunicados. 55 fueron sometidos a tratos crueles e inhumanos, 19 fueron torturados con el propósito de que firmaran declaraciones autoincriminatorias y proporcionaran información bajo coacción.

A las 19:30 horas del 28 de mayo de 2004, los elementos de la Dirección General de Seguridad Pública de Guadalajara y de la Dirección General de Seguridad Pública del Estado, que conformaban la valla de elementos de la policía que habían sido agredidos por algunos de los manifestantes, comenzaron a hacer sonar sus botas y sus escudos para disuadir a los manifestantes, los cuales se dispersaron hacia el lado sur de la avenida 16 de Septiembre, alejándose del lugar, algunos caminando y otros

---

en ocasiones las empuñan o amenazan con utilizarlas con el único afán de atemorizar cuando el sujeto no realiza conducta alguna que ponga en peligro o riesgo la seguridad de terceros o de los mismos policías.

784 Este tipo de prácticas policiales son ilegítimas porque ninguna persona puede ser sujeta de molestia, salvo que esté cometiendo un acto contrario a la ley e infieren en la libertad personal, por lo cual no debe realizarse tal práctica para justificar la conservación del orden público ya que violenta el principio de igualdad jurídica ante la ley y el principio de presunción de inocencia.

785 Este tipo de acciones violenta el principio de acto previo que justifica la intervención de la autoridad en todo sistema penal de carácter democrático, rompe el principio de igualdad jurídica, al permitirse que los policías elijan al azar a partir de prejuicios o estereotipos, a los destinatarios de esas medidas ilegales. Este tipo de prácticas promueve violaciones a los derechos humanos y fomenta delitos como el robo, la extorsión y el abuso de autoridad.

786 Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos Relativo a los Hechos de Violencia Suscitados en la Ciudad de Guadalajara, Jalisco, el 28 de Mayo del 2004, con Motivo de la Celebración de la III Cumbre de América Latina, el Caribe y la Unión Europea*, 16 de Agosto de 2004, Véase en <http://www.cndh.org.mx/lacndh/informes/informes.htm> Recuperado el 10 de abril de 2010.



corriendo; en esos momentos, visitantes adjuntos de la Comisión observaron que se realizaban detenciones de personas, algunas de las cuales presentaban heridas, y que las detenciones se continuaron efectuando en diversos puntos de la ciudad, durante un lapso de aproximadamente siete horas, sobre aquellas personas que por su atuendo similar al del grupo de los manifestantes, se consideraba que formaban parte de éste, sin constatar que dichas personas hubiesen tenido alguna participación en la manifestación, o bien que fueran señaladas como autores o partícipes de algún delito... Los detenidos presentaban lesiones en diferentes partes del cuerpo, motivo por el cual recibieron atención médica del personal de la Cruz Roja y Cruz Verde, de paramédicos y de elementos de Protección Civil que se encontraban en esa zona. Dichas personas refirieron al personal de esta Comisión Nacional, desconocer el motivo de su detención y negaron haber participado en la manifestación; los visitantes adjuntos señalan que las detenciones se prolongaron al menos hasta las 2:00 horas del día 29 de mayo de 2004.<sup>787</sup>

A juicio de la CNDH, existieron responsabilidades del poder ejecutivo federal en materia de protección a los derechos humanos de los gobiernos de las entidades federativas respecto a la respuesta adoptada por el gobierno federal y actores locales frente a los graves hechos sucedidos en Guadalajara.

Derivado de la investigación y comprobación de las violaciones a derechos humanos, la CNDH formuló recomendaciones al Gobernador Constitucional de Jalisco para los efectos de que ordenará iniciar procedimientos administrativos en contra de diversos funcionarios de la Dirección de Seguridad Pública del Estado y de otros servidores públicos pertenecientes a la Procuraduría de Justicia involucrados en las violaciones. Y se diera vista al Ministerio Público del fuero común del informe presentado para iniciar averiguaciones previas y deslindar las responsabilidades penales respectivas.

---

787 Ríos Espinosa, Carlos, “Las responsabilidades del poder ejecutivo federal en materia de protección a los derechos humanos de los gobiernos de las entidades federativas”, en *Serie: Insyde en la Sociedad Civil*, N° 4, México, 28 de septiembre de 2004, pp. 3–4. Véase en [http://www.insyde.org.mx/images/Doc\\_de\\_analisis\\_4.pdf](http://www.insyde.org.mx/images/Doc_de_analisis_4.pdf). Recuperado el 6 de abril de 2007. La CNDH, al tener conocimiento de los hechos de violencia suscitados el 28 de mayo de 2004 en la ciudad de Guadalajara, y por considerar que se trataba de un caso que por su gravedad trascendía los intereses de la entidad federativa, decidió ejercer la facultad de atracción que la ley le confiere para estos casos.

La CNDH, pidió al gobernador de Jalisco, Francisco Ramírez Acuña, que solicitara la realización de investigaciones administrativas y penales de los responsables de los abusos;<sup>788</sup> sin embargo, rechazó el trabajo de la CNDH, y declaró, no estar obligado a responder.<sup>789</sup> En vez de sancionar a los policías que habían cometido los abusos, celebró un acto público en su honor por su participación en la represión.<sup>790</sup> También solicitó al presidente municipal de Guadalajara que impulsara investigaciones administrativas y penales de los policías municipales que habían participado en los hechos.<sup>791</sup>

En respuesta al informe especial de la CNDH, el gobernador de Jalisco, indicó que no aceptaba las recomendaciones formuladas porque dicho documento no había sido integral y objetivo. Aunado a lo anterior, el Secretario de Gobernación, indicó que ante la negativa del gobernador Acuña para aceptar las recomendaciones, el Poder Ejecutivo Federal no intervendría, toda vez que dado que el caso involucra a una Comisión autónoma y a una entidad federativa, el gobierno federal no tiene porque intervenir.<sup>792</sup>

No obstante, las autoridades de seguridad pública y de procuración de justicia del Estado, obstaculizaron sistemáticamente las labores de investigación que los visitadores adjuntos de la Comisión llevaban a cabo.<sup>793</sup>

---

788 Comisión Nacional de Derechos Humanos, “Informe Especial de la Comisión Nacional...”, *Ob cit.* El informe de la CNDH también solicitaba al gobernador de Jalisco que ordenara que se establecieran lineamientos y se dictaran cursos sobre derechos humanos, a fin de mejorar el respeto de los derechos humanos por parte de los agentes estatales responsables de hacer cumplir la ley. El informe solicitaba asimismo al gobernador que exigiera a los integrantes de su gobierno garantizar que las organizaciones de derechos humanos del estado y de todo el país pudieran llevar a cabo su trabajo.

789 Zamarroni, Ulises “Ramírez Acuña refuta informe de la CNDH”, en *El Universal*, 18 de agosto de 2004. Véase también CNDH, Comunicado de Prensa 128/04, 25 de agosto de 2004; CNDH, Comunicado de Prensa 144/04, 23 de septiembre de 2004; CNDH, Comunicado de Prensa 147/04, 29 de septiembre de 2004.

790 Anda, Francisco de, *et al.*, “Premian el aguante”, *Mural*, 2 de junio de 2004. Al respecto, también “Anuncian incentivo económico para elementos policiacos”, *El Informador*, 2 de junio de 2004.

791 Comisión Nacional de Derechos Humanos, “Informe Especial de la Comisión Nacional...”, *Ob cit.* El informe de la CNDH también solicitaba al presidente municipal que ordenara que se establecieran lineamientos y se dictaran cursos sobre derechos humanos, a fin de mejorar el respeto de los derechos humanos por parte de los agentes municipales encargados de hacer cumplir la ley.

792 Alegre, Luis, “Enfrentan posiciones: Descarta Creel intervención”, *Reforma*, 19 de agosto de 2004. Edición impresa. Véase en <http://www.reforma.com/libre/online07/edicionimpresa/>. Recuperado el 6 de abril de 2007.

793 Comisión Nacional de Derechos Humanos, “Informe Especial de la Comisión Nacional...”, *Ob cit.* El informe de la CNDH describe las dificultades que tuvo para poder desarrollar las investigaciones a las que está autorizada por ley, derivada de diversas acciones de obstrucción por parte de las autoridades de seguridad pública del Estado de Jalisco, entre ellas, la reiterada negativa de permitir que los visitadores adjuntos del

Es inaceptable que las autoridades federales, se deslinden de los señalamientos que la CNDH formuló por las violaciones a derechos humanos perpetradas por agentes de la Secretaría de Seguridad Pública en contra de diversos manifestantes en la ciudad de Guadalajara.

Reducir el tema de los derechos humanos a la autonomía de las entidades federativas puede derivar en responsabilidad internacional para México, por incumplimiento de los compromisos contraídos al haber firmado el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Quien se compromete internacionalmente no es el estado de Guadalajara, sino todo el país, incluido por supuesto el Gobierno Federal.<sup>794</sup>

El informe presentado por la CNDH el 16 de agosto de 2004, en términos generales, señala que:

Los funcionarios públicos no pueden escudarse en la distribución de competencias para evadir sus responsabilidades en materia de protección a los derechos humanos. La actitud que debiera haber adoptado el Secretario de Gobernación ante los señalamientos de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos no tenía por qué ser la del frío distanciamiento y el deslinde. Se descobija la alta encomienda del organismo humanitario con declaraciones de ese género. El estado de Jalisco es parte integrante de la federación, como todas las entidades federativas y, en tanto tal, las autoridades federales también tienen hacia su población deberes que cumplir. Finalmente, como han quedado agotadas las vías internas para demandar la reparación de las violaciones a los derechos humanos, que hasta el momento continúan impunes, se ha abierto la posibilidad para que los peticionarios en este caso acudan a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para que conozca del caso.<sup>795</sup>

---

organismo se entrevistaran con las personas heridas. De las diversas actuaciones de la Comisión se pudo acreditar también las ya señaladas acciones que constituyen tortura y trato cruel y degradante.

794 Ríos Espinosa, Carlos, *“Las responsabilidades del poder ejecutivo federal...”*, Ob cit., p. 8.

795 *Ibidem*, p. 2.

Las implicaciones jurídicas de estos hechos desde la perspectiva del gobierno federal, sugieren que puede desmarcarse sin consecuencias de eventos que constituyen parte total de sus facultades.

La valoración de la responsabilidad del gobierno federal en materia de derechos humanos de acuerdo con el orden constitucional y legal que formula la CNDH, es la siguiente:

De acuerdo con la el artículo 87 de la Constitución Política, el Presidente de la República, al tomar posesión de su encargo, deberá jurar la propia Carta prometiendo guardar y hacer que se guarde su texto. Va de suyo que una de las partes fundamentales de la Constitución es la conocida como parte dogmática, es decir, aquella que se relaciona con la protección de los derechos humanos, en nuestro medio garantías individuales. Esta obligación recorre transversalmente el conjunto de facultades que la Constitución y las leyes confieren al Presidente de la República y a sus colaboradores.

La obligación antes referida, no sólo es vinculante para el Presidente de la República, es común a todos los servidores públicos (federales y de las entidades federativas). En este orden de ideas, el Secretario de Gobernación también se sujeta a la disposición constitucional, y por lo tanto, a la responsabilidad de proteger los derechos humanos.

Esta argumentación se relaciona con el artículo 27, fracción XIII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, respecto de la competencia de la Secretaría de Gobernación para vigilar el cumplimiento de los preceptos constitucionales por parte de las autoridades del país, especialmente en lo que se refiere a las garantías individuales y dictar las medidas administrativas necesarias para tal efecto.

Además, conforme a la fracción XIV del numeral citado, también compete a la Secretaría de Gobernación, conducir las relaciones del gobierno federal con los gobiernos de las entidades federativas y del Distrito Federal en materias que sean competencia concurrente de estos niveles de gobierno. Los derechos humanos constituyen una materia concurrente de la Federación y de las entidades federativas.

Le compete a la Secretaría de Gobernación contribuir al fortalecimiento de las instituciones democráticas y favorecer las condiciones que permitan la construcción de consensos sociales para que, en los términos de la Constitución y de las leyes, se mantengan las condiciones de gobernabilidad democrática. Va de suyo que entre las condiciones de gobernabilidad democrática está el respeto a los derechos humanos por parte de todas las autoridades, incluidas por supuesto las entidades federativas que integran la República mexicana.<sup>796</sup>

Para inquietar el clima de protección a las libertades, el Cardenal Juan Sandoval Iñiguez apoyó la actitud omisa del Gobernador de Jalisco, y por sus declaraciones, en el sentido de que la CNDH defiende a delincuentes y no a las víctimas, el Secretario de Gobernación tiene responsabilidades.

El Cardenal de Guadalajara incurrió en conductas que constituyen violaciones a la Ley de Culto Público, lo cual lo coloca en el supuesto de hacerse merecedor de sanciones de carácter administrativo que la propia Secretaría de Gobernación debe aplicar.<sup>797</sup>

El Cardenal Juan Sandoval Iñiguez es un representante de una asociación religiosa y un ministro de culto, en los términos del artículo 12 de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, en tal carácter debe respetar las obligaciones que dicho ordenamiento les impone a las asociaciones religiosas. Con sus declaraciones de prensa, el Cardenal Sandoval, escuchado y entrevistado en ese carácter, incurrió en la infracción prevista en el artículo 29, fracción X, al oponerse a las leyes del país y manifestarlo públicamente en medios que tienen audiencia masiva. Se opone al mandato constitucional y legal de la CNDH aduciendo que ese organismo público sólo se ocupa de los derechos de los delincuentes y no de las víctimas.<sup>798</sup>

---

796 Ríos Espinosa, Carlos, *“Las responsabilidades del poder ejecutivo federal...”, Ob cit.*, p. 6.

797 *Ibidem.*, p. 2

798 *Ibidem.*, p. 7. Ley de la CNDH, impone a las autoridades federales, en este caso a la Secretaría de Gobernación, de acuerdo con el artículo 69 de dicho ordenamiento legal “las autoridades y servidores públicos, federales, locales y municipales, colaborarán dentro del ámbito de su competencia, con la Comisión Nacional de Derechos Humanos”.

La Secretaría de Gobernación tiene la obligación jurídica de iniciar el procedimiento previsto en la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público para fincarle una sanción al Cardenal, que puede ser desde un apercibimiento hasta la imposición de una multa o sanción pecuniaria.

La Secretaría de Gobernación demeritó la causa de los derechos humanos al reducir la observancia de éstos a nivel de la autonomía de las entidades federativas. Debe tenerse presente que quienes originalmente custodiaban la reunión internacional que provocó la manifestación de los altermundistas fue la Policía Federal Preventiva, la cual, de acuerdo con la ley que la regula tiene la obligación legal, prevista en el artículo 12, fracción IV, del ordenamiento que la regula, de no tolerar o permitir actos de tortura u otros tratos o sanciones crueles, inhumanos o degradantes, aun cuando se trate de una orden superior o se argumenten circunstancias especiales, como en el caso de la manifestación de Guadalajara.

Internacionalmente se cuestiona el concepto de soberanía para subordinarlo al respeto a los derechos de la persona (como la aprobación del Estatuto de la CPI por parte de diversos países), el Secretario de Gobernación antepone la “autonomía de las entidades federativas”. Se trata de una involución inequívoca de la política del gobierno federal que es inadmisibile.

Al estar presentes cuando las autoridades policiales del Estado de Jalisco detuvieron arbitrariamente a diversas personas que no habían cometido delito alguno, faltaron en su responsabilidad de preservar los derechos humanos. Por tal motivo, se puede afirmar que el gobierno federal también tiene competencia en este asunto, a diferencia de lo que ha declarado el Secretario de Gobernación.

Dado que las recomendaciones de la CNDH no son vinculantes, las autoridades gubernamentales pueden rechazarlas y no sorprende que lo hagan frecuentemente. Pero,

sí causa sorpresa que, ante estos rechazos, la CNDH cierre los casos, en lugar de impulsar a las autoridades para implementar sus recomendaciones.<sup>799</sup>

El informe de la CNDH A diferencia del gobierno estatal, el gobierno de la ciudad de Guadalajara, sí llevó a cabo una investigación, pero concluyó que las violaciones de los derechos humanos documentadas por la CNDH habían sido cometidas por la policía estatal y debían, por lo tanto, ser investigadas por esas autoridades.<sup>800</sup>

Después de que el gobernador refutara las conclusiones de la CNDH, ésta no hizo prácticamente nada para asegurar que se hiciera justicia en los casos que había documentado.<sup>801</sup> Emitió declaraciones en las cuales lamentaba la actitud del gobernador y apoyaba una iniciativa de legisladores federales para investigar cómo el estado manejaba el caso.<sup>802</sup> No obstante, podría haber tomado medidas mucho más significativas, como por ejemplo, lanzar una campaña más enérgica y sostenida para denunciar la negativa del gobernador a ofrecer algún tipo de recurso efectivo a las víctimas.

También podría haber cuestionado la designación de Ramírez Acuña como secretario de gobernación por el Presidente Felipe Calderón en 2006 (tal como lo hizo el Consejo Ciudadano de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco).<sup>803</sup> Podría haber

---

799 Human Rights Watch, “La Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México. Una evaluación crítica”, 12 de febrero de 2008, Véase en <http://www.hrw.org/es/reports/2008/02/12/la-comisi-n-nacional-de-los-derechos-humanos-de-m-xico>. Recuperado el 10 de abril de 2010.

800 *Ídem*. Una segunda investigación de tipo administrativa indagó si dos de los policías municipales, Andrés Ríos Núñez y Félix Hernández Chalas, habían mentado al declarar ante los agentes del Ministerio Público que habían detenido a cinco hombres *in flagrati delicto*. La investigación concluyó que los dos oficiales no habían cometido faltas administrativas. Decisión de Asuntos Internos / Coordinación de Investigación y Seguimiento sobre el Caso 50/2005-E. (Si bien la fecha de la decisión es el 30 de mayo de 2004, se refiere a hechos y documentos de 2005)

801 *Ídem*. El personal de la CNDH informó a Human Rights Watch que el seguimiento del "informe especial" se limitaba a recibir información de las autoridades gubernamentales y de las organizaciones de la sociedad civil. Entrevista de Human Rights Watch con Susana Thalía Pedroza de la Llave, segunda visitadora, y colaboradores de la segunda visitaduría, Distrito Federal, 22 de marzo de 2007. Oficio 11985 de la CNDH perteneciente al expediente 2007/17-T, 18 de abril de 2007

802 Comisión Nacional de Derechos Humanos, “Comunicado de Prensa 128/04”, 25 de agosto de 2004; CNDH, Comunicado de Prensa 144/04, 23 de septiembre de 2004; CNDH, Comunicado de Prensa 147/04, 29 de septiembre de 2004.

803 Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco, “Balance Estadístico de la Administración Estatal 2001-2006”, en *Boletín 17/07*, 22 de febrero de 2007, Véase en <http://www.cedhj.org.mx/difus.html> Recuperado el 13 de abril de 2010. En febrero de 2007, el Consejo Ciudadano de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco rechazó la designación de Ramírez Acuña. Según el Consejo, las sistemáticas violaciones de los

publicado un nuevo informe que hiciera hincapié en el problema de la impunidad de los casos que ya había documentado, o podría haber emitido recomendaciones directamente al Ministerio Público estatal, en vez de confiar al gobernador la iniciación de las investigaciones.

Durante todos estos años, la CNDH no ha hecho más. Por el contrario, delegó el asunto al gobernador y abandonó el caso. En agosto de 2007, la CNDH rechazó una solicitud de las víctimas para que retomara los casos, argumentando que sus normas no le permitían llevar a cabo un seguimiento después de emitir un *informe especial*.<sup>804</sup> A partir de esa negativa, en periódicos locales y nacionales se publicó que la CNDH cambió su posición e informaron al representante de las víctimas que solicitarían al nuevo gobernador de Jalisco que investigara los abusos.<sup>805</sup>

Debido a esta intervención, el siguiente gobernador de Jalisco anunció en diciembre de 2007, que ordenaría la investigación de los casos.<sup>806</sup> Aún está por verse el cumplimiento de este compromiso para promover la rendición de cuentas. Sin embargo, hasta este momento, no se han iniciado acciones judiciales contra ninguno de los autores de los atroces y flagrantes abusos cometidos en Guadalajara en 2004.<sup>807</sup>

---

derechos humanos, torturas, detenciones arbitrarias y brutalidad policial constituyeron notas permanentes de su gobierno.

804 Partida, Juan Carlos G., “Rechaza la CNDH seguir caso de altermundistas”, en *La Jornada*, 26 de septiembre de 2007. Oficio V2/28160, Expediente 2004/1673, 29 de agosto de 2007. Conforme a las víctimas, el nuevo gobernador de Jalisco les había dicho que impulsaría las investigaciones de estos abusos si la comisión estatal de derechos humanos se lo pedía. Dado que la CNDH había analizado este caso, los peticionarios le solicitaron que interviniera. Entrevista telefónica y comunicación por correo electrónico de HRW con Jaime Hernández, Centro de Derechos Humanos Coordinadora 28 de Mayo A.C., Guadalajara, 17 de diciembre de 2007.

805 Partida, Juan Carlos G. “La CNDH da carpetazo al caso 28 de mayo: No está obligada a dar seguimiento, afirma”, en *La Jornada Jalisco*, 26 de septiembre de 2007. Comunicación por correo electrónico de Human Rights Watch con Jaime Hernández, 17 de diciembre de 2007. Del mismo autor, “Rechaza la CNDH seguir caso de altermundistas”, en *La Jornada*, 26 de septiembre de 2007; y “Pedirá Soberanes a EGM que investigue caso 28 de mayo: niega que se le haya dado carpetazo”, *La Jornada Jalisco*, 28 de septiembre de 2007. Carta enviada por Jaime Hernández al Consejo Consultivo de la CNDH, 15 de noviembre de 2007.

806 Partida, Juan Carlos G. “Acepta el gobierno estatal abrir investigación sobre la represión del 28 de mayo de 2004”, en *La Jornada Jalisco*, 19 de diciembre de 2007.

807 Sánchez, Julián, “Se torturó altermundistas: CNDH”, en *El Universal*, 17 de agosto de 2004, Véase en [http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id\\_nota=114603&tabla=nacion](http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_nota=114603&tabla=nacion). Recuperado el 10 de mayo de 2010.



### 4.3.2. El aparato policial en el caso Atenco

Para Elías Neuman, “El poder decide. Y el abuso de poder decide sobre el valor o disvalor de las vidas”.<sup>808</sup> Suele existir un denominador común e insoslayablemente corrupto en el poder administrativo cuando quien lo ejerce confunde el bien común con sus propios intereses de dominación en aras de una razón de Estado, la seguridad pública a fin de mantener el orden social y a costa de los derechos fundamentales de los individuos.

Esta razón única, se encamina a la sumisión económica financiera del neoliberalismo, porque los pueblos y las naciones deben disciplinarse. Este sometimiento establece como premisa el poder y su abuso que define a quien lo padece y por qué lo padece bajo la tesitura de que el poder político es quien lo ejerce porque conoce el manejo de los miedos o temores de la gente y como mecanismo de control represivo, el aparato policial es el que ejecuta esas órdenes por medio de la violencia legítima o no.

La violencia desencadenada el 3 de mayo de 2006 en San Salvador Atenco es el producto de un largo conflicto caracterizado por la ausencia de diálogo político, el abuso de poder del Estado (la criminalización de la protesta social – el enemigo interno) y el uso excesivo de la fuerza policial (violencia).

La interpretación histórica del caso Atenco sobre el ejercicio del poder y su instauración a través de ordenes normativas y sociales mediante acuerdos que aceptan la violencia legítima por consenso social, se impone con mayor estabilidad y firmeza cuando se cualifican y cuantifican tomando en cuenta los medios, métodos y fines de los que se valió el Gobierno del Estado de México para imponerse.

En el pensamiento de Foucault, el control de las almas se ejerce por medio de la vigilancia, el control de los cuerpos por la disciplina envueltos en el control político de la vida de las personas (biopolítica). El aparato policial genera su propio saber amparándose en su cuota de poder (micropoder). La microfísica del intercambio saber-poder o poder-saber se traspa a los regímenes gubernamentales donde no se focaliza un único poder,

---

808 Newman, Elías, *El abuso de poder en la Argentina y...*, *Ob cit.*, p. 22.

sino diversos niveles de poder, desiguales entre sí, están presentes en todas partes y generan resistencia que justifican el ideal de justicia y la democracia, lo que implica una posible inversión de la relación de dominación. Las relaciones entre poder y saber, crean la disciplina, fabrica individuos, utiliza una técnica específica a través del poder que le confiere a los individuos como objetos e instrumentos de su ejercicio. Los efectos negativos del poder, excluyen, reprimen, rechazan, censura, disfrazan y ocultan para producir la realidad, el ámbito de acción de los objetos (conocimientos) – sujetos a través de rituales de verdad.<sup>809</sup>

Los núcleos de poder que ejerce el aparato policial, son denunciados públicamente porque sus efectos son arbitrarios. Resultado de las luchas y confrontación existentes en las relaciones de poder Policía – Sociedad.

Lo relevante es dilucidar, si en el ejercicio del poder del aparato policial, prevalece o no la imposición de la voluntad de quien emite la orden y si el que la recibe está de acuerdo o no, la acepta ciegamente, es un reflejo de la voluntad o simplemente se acata y asimila por costumbre o mezcla la violencia. Aunque generalmente cuando se trata de abuso de poder, y de la violencia que descarga el aparato policial, siempre se justifica en un acto de respuesta nunca en una provocación.

Las perspectivas entre el exceso y el abuso de poder,<sup>810</sup> en el caso Atenco, se evidencian porque obedecen al poder político:

- El exceso de poder consiste en una extralimitación no necesariamente circunstancial o excepcionalmente criminal; se debe al apetito excesivo de los detentadores del poder, a la imperfección de los órganos encargados de aplicarlo y a la falta de organización y coordinación (la decisión (orden) del uso del aparato policial (como brazo represor) por parte de autoridades gubernamentales, y sobre

---

809 Véase Foucault, Michel, *Microfísica del poder*, Madrid, La Piqueta, 1993. En este mismo sentido, Salazar, Luis, *et. al., La herencia de Foucault, México*, UNAM – El Caballito, 1987.

810 Rodríguez Manzanera, Luis, *Victimología: Estudio de la víctima*, 10ª ed., México, Porrúa, 2007, p.238, paráfrasis. El autor realiza un esfuerzo por separar el exceso del abuso del poder. Este análisis permite plantear que las órdenes se dirigen al aparato policial y demás instancias implicadas que son quienes deben obedecer al poder político.

todo por la carencia de una negociación política (entre el gobierno de Enrique Peña Nieto y los vendedores de Atenco), a fin de restablecer el orden, la paz y la seguridad de los ciudadanos).

- El abuso de poder es el empleo deliberado del mismo para finalidades específicas que tienden a lograr, a hacer o a evitar algo que legítimamente no puede justificarse. (En este contexto, el uso excesivo de la fuerza por parte del aparato policial, sin control ni límites en los operativos policiales, ocasiona delitos contra vida y la integridad de las personas, tortura, malos tratos, crueles e inhumanos)

La protesta social de Atenco inicia cuando el gobierno federal anuncia el 23 de octubre del 2002, que se construirá el aeropuerto de la Ciudad de México en Texcoco, con una inversión inicial de 18 mil millones de pesos. También se anuncia la expropiación de casi 5,000 hectáreas de terrenos agrícolas por concepto de utilidad pública. De acuerdo con la versión oficial, el 75% del proyecto sería financiado con capital privado.<sup>811</sup>

La resistencia ante este comunicado genera un movimiento de lucha social de aproximadamente 500 campesinos afectados, expresaron su rechazo a la unilateral decisión del gobierno y bloquearon la carretera federal Texcoco-Lechería, blandiendo los machetes, acto que a partir de entonces simboliza su resistencia.

A favor de este movimiento de lucha social, surgieron muchas voces,<sup>812</sup> expresaron su desacuerdo por la forma en cómo se conducía el gobierno federal. No obstante, algunos de los ejidatarios de Atenco optan por la vía de los tribunales<sup>813</sup> y otros, agrupados en una organización a la que denominaron Frente de Pueblos en Defensa de la Tierra (FPDT),

---

811 Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, “Informe Atenco Estado de Derecho a la Medida”, 10 de Mayo de 2006. El 22 de octubre de 2002, el entonces Presidente Vicente Fox Quesada, publicó en el DOF, el Decreto expropiatorio sobre tierras (en su mayoría ubicadas en San Salvador Atenco y poblados aledaños, en el municipio de Texcoco, del Estado de México), para destinarlas a la construcción del aeropuerto alternativo de la Ciudad de México, las cuales abarcaban 5 mil 384 hectáreas, en él se establecía que se indemnizaría a los ejidatarios afectados por tal determinación, sin embargo el pago por metro cuadrado era por la cantidad de \$7.00.

812 Entre ellas, el Dr. Ignacio Burgoa anuncia que interpondrá una demanda de amparo en favor de algunos de los ejidatarios de Atenco, argumentando que la expropiación no acredita la causa de utilidad pública. Véase en <http://lajornada.com> de fecha 3 de noviembre de 2002. Recuperado el 23 de junio de 2009.

813 El procurador agrario, Valdemar Martínez, anunció que su oficina representará a 9 de los 13 ejidos afectados y que supuestamente presentaría una demanda de amparo por la expropiación. Véase en <http://lajornada.com> de fecha 8 de noviembre del 2002. Recuperado el 23 de junio de 2009

eligieron por movilizaciones sociales.<sup>814</sup> La demanda de ambos grupos, y de los otros ejidos afectados, era la misma: ¡No a la venta de tierras!

La reacción del Estado no se hizo esperar, la primera agresión que recibió el FPDT, por parte de la fuerza pública, fue el 14 de noviembre de 2002, cuando se dirigían en una marcha al Zócalo de la Ciudad de México, granaderos del Gobierno del Distrito Federal, agredieron a los ejidatarios ocasionando decenas de campesinos heridos.<sup>815</sup>

El primero de diciembre del 2002, el Juez Sexto de Distrito en el Estado de México, concedió un amparo contra el decreto expropiatorio, sin embargo, el Gobierno no suspendió las obras, por lo cual, en diversas ocasiones, los ejidatarios impidieron el acceso a maquinaria pesada que pretendía ingresar a San Salvador Atenco.<sup>816</sup>

El 11 de julio del 2003, cuando cincuenta campesinos aproximadamente, se dirigían a San Juan Teotihuacán, a protestar en un evento que encabezaría el Gobernador del Estado de México, Arturo Montiel. Fueron interceptados por policías de la Fuerza de Acción y Reacción Inmediata (FARI) del Estado de México. Las consecuencias, decenas de campesinos heridos y 14 detenidos, como producto de los golpes sufridos en el momento de la detención y la tortura.<sup>817</sup>

Ante estas detenciones los pobladores de San Salvador Atenco se manifestaron exigiendo la libertad de sus compañeros presos. El día 14 de julio fueron liberados los ejidatarios, al salir de la prisión informaron que fueron constantemente torturados psicológica y

---

814 Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, “*Informe Atenco Estado de Derecho...*, Ob cit. El 15 de noviembre del 2002, después de marchar hasta la ciudad de México, ejidatarios de Atenco, Panoaya, Acuecomac y El Salado, llegan hasta el Zócalo capitalino, en una acción de protesta social. Al día siguiente, manifiestan su desconfianza en el apoyo ofrecido por la Procuraduría Agraria, los ejidatarios muestran posturas contrapuestas. Los de San Bernardino, San Luis Huexotla, Santa Isabel Ixtapa y Chimalhuacán se manifestaron en favor de una venta que les favorezca, mientras los de Nexquipayac, San Felipe, Santa Cruz y Tocuila se manifestaron por continuar en posesión de sus parcelas.

815 *Ídem*. Ejidatarios de Atenco, Tocuila, Nexquipayac, Acuecomac, San Felipe y Santa Cruz de Abajo, con machetes y azadones, se movilizan por primera vez al Distrito Federal y protestan frente a la residencia oficial en Los Pinos.

816 *Ídem*. El FPDT, se conformó por habitantes de 13 comunidades, y dividieron su lucha en dos frentes, por la vía legal interpusieron un amparo, y la por la vía política realizaron diversas acciones como marchas y mítines para exigirle al gobierno federal la derogación del decreto expropiatorio.

817 *Ídem*. El campesino José Enrique Espinoza Juárez, sufrió una fractura de cráneo, misma que no fue atendida toda vez que se encontraba bajo custodia del gobierno estatal, razón por la cual el 23 de agosto del año en cita, murió el ejidatario.

físicamente.

El 1 de agosto de 2003, el gobierno federal, decidió cancelar el decreto expropiatorio sobre los territorios de Texcoco. El 18 de agosto del mismo año, por parte del gobierno de Texcoco se firmó un acuerdo con el Frente de Pueblos, en el cual se le reconoce como gestor político de la región.

En el 2006, se llevaron a cabo dos mesas de diálogo entre funcionarios del gobierno estatal y el movimiento campesinos sin resultados satisfactorios.

En la primera mesa de diálogo celebrada el 8 de febrero, los ejidatarios de San Salvador Atenco, gestionaron por tercera ocasión, una cita con el Secretario Estatal de Educación Pública para demandar mejoras en las escuelas de la comunidad, pero no se presentó; sin embargo, en su lugar acudió el Secretario Estatal de Gobernación. Después de horas en las que no se llegó a ningún acuerdo y los pobladores de Atenco se enteraron de la detención de un integrante de su organización, retuvieron al servidor público.

La Procuraduría del Estado de México, inició las averiguaciones previas correspondientes, por el delito de secuestro equiparado:

En ese momento, el secretario estatal de gobernación pasa frente a nuestra sala de juntas y se burla de nosotros. Lo hicimos que viniera y nos explicara la ausencia de otro secretario. Ahí mismo nos enteramos de que uno de los nuestros había sido detenido por una razón absurda. Para presionar a la Policía retuvimos al Secretario. En la tarde, cuando todo vuelve a la normalidad, estuvimos esperando horas y horas para que la policía viniera por el secretario. Como nunca vinieron, decidimos que el secretario pasara la noche con nosotros por su seguridad y al otro día lo llevamos de regreso. ¿Eso es un secuestro?<sup>818</sup>

En la segunda mesa de diálogo celebrada el 6 de abril, los integrantes del FPDT vuelven a asistir a la cita programada con el mismo Secretario de Educación Pública estatal, pero tampoco se presenta. Ante esta situación los pobladores de San Salvador Atenco, se

---

818 Vigna, Anne y Devalpo, Alain, *Fábrica de Culpables, Florence Cassez y Otros Casos de la Injusticia Mexicana*, México, Grijalbo, 2010, p. 178.

manifiestan frente a la dependencia de Educación del Estado. Nuevamente la reacción institucional se hace presente y son cercados por cientos de policías, motivo por el cual, los campesinos retienen a funcionarios de la Secretaría, exigieron el retiro de la policía y consiguieron su objetivo. Ante estos hechos los líderes de los ejidatarios son acusados por segunda ocasión de secuestro equiparado:

Es verdad que podemos reprobar estos métodos (retener funcionarios como medio de presión política), pero en ninguno de los casos puede hablarse de “secuestro equiparado”, el cual es uno de los delitos más severamente castigados en México. No es posible considerarlo como un secuestro porque no existe de por medio la exigencia de un rescate. Por otro lado, jamás se ha probado la premeditación: no hubo un plan establecido con anticipación para retener a los funcionarios y obligar al gobierno a negociar. La acción fue espontánea.<sup>819</sup>

Con motivo de los preparativos para el festejo del día de la Santa Cruz, el 2 de mayo de 2006, en otra mesa de negociación, entre pobladores de San Salvador Atenco y funcionarios del municipio, se autorizó la instalación a un grupo de floristas en el mercado Belisario Domínguez para el día siguiente. No obstante, el 3 de mayo, cuando los floristas, pretendían instalarse en el mercado, fueron agredidos y desalojados por policías estatales y municipales.

Ante esta situación, bloquearon la carretera Texcoco-Lechería. La Policía estatal, federal y municipal, en dos ocasiones intentó dispersar a los campesinos que cerraban la vía de acceso a Texcoco, lanzando granadas de gas lacrimógeno y detonando al aire sus armas de fuego. Esta confrontación dejó un saldo de varios heridos.

La policía ingresó a diferentes domicilios de Texcoco, detuvo a algunos floristas y campesinos de Atenco, entre ellos a los líderes Ignacio del Valle y Felipe Álvarez, y al abogado del FPDT Héctor Galindo. Esa misma noche fueron trasladados al penal de máxima seguridad del Altiplano de la Palma (antes Almoloya) en Toluca, Estado de México. Como respuesta, los campesinos de Atenco retuvieron a 12 policías estatales y

---

819 *Ibidem*, p. 179. Declaración del Abogado, Leonel Rivero.

solicitaron la liberación de sus compañeros.

Al día siguiente y el 4 de mayo, la Policía estatal y federal, incursionó al poblado de San Salvador Atenco, detuvieron ilegalmente a decenas de personas, todos ellos fueron torturados, las mujeres violadas y agredidas sexualmente. En total fueron 207 personas detenidas, 47 mujeres sufrieron abuso sexual y violaciones. Dos jóvenes perdieron la vida a causa del operativo, el estudiante universitario Alexis Benhumea de 20 años que recibió un impacto de una granada de gas lacrimógeno en su cabeza y Javier Cortes Santiago de 14 años, quien recibió un disparo de arma de fuego perteneciente a la policía estatal.

#### **4.3.2.1. La violencia del aparato policial en el caso Atenco**

El caso de San Salvador Atenco, es uno de los más documentados. El video denominado Romper el Cerco, menciona que ante los hechos de Atenco se aplicó *La operación rescate*. Misma que fue organizada por mandos expertos contra la lucha subversiva de la Policía Federal Preventiva, CISEN y Agencia de Seguridad Estatal. Se trató de una decisión que no fue previamente autorizada por el CNSP. Lo que constituye una afrenta a la sociedad y un atentado contra el Estado de derecho. La operación rescate, fue encabezada por Wilfrido Robledo Madrid con una larga trayectoria de corrupción, impunidad y servilismo político.<sup>820</sup>

En el video se aprecia la brutalidad policial, por medio de imágenes sangrientas, de agresión atroz y el excesivo uso de la fuerza.

Se hace especial énfasis en la polémica muerte del niño Javier Cortés Santiago que el gobierno del Estado argumenta para responsabilizar a los pobladores de San Salvador Atenco porque se debido a un petardazo – cuetón.

No obstante, el menor de 14 años, recibió un impacto de bala en la espalda a una distancia aproximada de 70 centímetros, produciéndole la muerte instantáneamente.

---

820 Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro, “Romper el Cerco”, en *Canal 6 de Julio*, Video, México, 2006. Duración 44 minutos.

El 3 de mayo yo estaba en la Iglesia de Atenco, por ser la fiesta de Sta. Cruz. Cuando salí junto con los demás ya estaban avanzando los granaderos. Llenaban la calle con lacrimógenos y estaban atacando a la gente. Salimos corriendo de la Iglesia para ir al centro del pueblo. Era la hora de salida de los niños y los granaderos empezaron a disparar con pistolas. Era policía estatal y seguían tirando gas y disparando. En la calle habían muchos jóvenes (los más grandes estaban trabajando). Nos enteramos de lo que había pasado en Texcoco y que habían golpeado mucho a la gente. Nos atacaron más o menos tres veces y en este ataque murió el niño.<sup>821</sup>

La muerte del menor conmocionó fuertemente al mencionarse que fue un policía el que disparó al menor de edad:

Hay familiares que tienen miedo de llegar al pueblo y niños que al escuchar un ruido de carro fuerte se esconden debajo de la cama, ven un policía y se asustan. Mi sobrino está traumatizado pues presenció el asesinato de Javier Cortés. A él también lo apuntaron con un arma. Pensaba que iba a morir.<sup>822</sup>

Esta revelación fue corroborada con el testimonio anónimo de dos policías estatales que narran la forma en que su compañero policial, fue quien disparó al menor de 14 años cuando se sintió descubierto.

¿Les autorizaron a usar armas? La autorización en sí, no; simplemente nos dejaron las armas y si corrían peligro nuestras vidas, pues sí, sí las podemos usar, que las usáramos. En este caso fue para amedrentar a la gente que no quería dejar que nos lleváramos a sus familiares. ¿Y esa arma quién la utiliza? Nosotros, la policía estatal, y fue un compañero el que disparó.<sup>823</sup>

Lamentablemente el Gobernador del Estado de México, Peña Nieto, ya sea por desconocimiento o por intereses políticos, de manera irresponsable ante los medios de comunicación manifestó:

---

821 Comisión Civil Internacional de Observación por los Derechos Humanos, “Informe Preliminar sobre los hechos de Atenco México”, Cuarta Visita, del 29 de mayo a 4 de junio de 2006, p. 44. Testimonio número 72. Véase en [http://cciodh.panagea.org/cuarta/conclusiones\\_cast.html](http://cciodh.panagea.org/cuarta/conclusiones_cast.html). Recuperado el 9 de septiembre de 2009.

822 Vigna, Anne y Devalpo, Alain, *Fábrica de Culpables...*, Ob cit., p. 167.

823 Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro, “Romper el Cerco”...Ob cit.



Afortunadamente el operativo lo podemos calificar de limpio, no obstante, la pérdida irreparable de un menor de edad, el día de ayer por un petardo que salió de los mismos alborotadores...y algunos otros sucesos que se cometieron. Actuamos para restablecer el orden.<sup>824</sup>

Sin embargo, otro caso similar fue documentado con la incursión policial al poblado de San Salvador Atenco, el día 4 de mayo. El joven Ollín Alexis Benhumea Hernández (estudiante de la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México y de la Escuela Nacional de Danza), a causa de una granada de gas lacrimógeno, sufrió una fractura de cráneo y con la exposición de la masa encefálica, se produjo la muerte cerebral.

...aunado al certero ataque al derecho a la vida del menor Javier Cortés Santiago, se debe agregar el lamentable deceso del joven Ollín Alexis Benhumea Hernández, de 20 años de edad, quien, de acuerdo con la manifestación de familiares en la indagatoria del caso, resultó lesionado por proyectil que contenía gas lacrimógeno, al momento en que elementos de la Policía Federal Preventiva y de la Agencia de Seguridad Estatal del Estado de México, ingresaron a San Salvador Atenco, el 4 de mayo de 2006, lo que le provocó fractura en el cráneo.<sup>825</sup>

Las principales transgresiones a los derechos humanos que se ocasionaron durante los hechos de San Salvador Atenco, son: el derecho a la vida; allanamiento de morada; detenciones arbitrarias; violaciones a las garantías procesales y tortura.

...ya que nunca se sabe cómo va a responder la gente que enfrente a la policía y los elementos que tengan a su alcance. Calificó el operativo realizado... como limpio y

---

824 Noticieros Televisa, “*Fue Limpio el operativo en Atenco: Peña Nieto*”, en *es mas*, 4 de mayo, 2006. Véase en <http://www.esmas.com/noticierostelevisa/mexico/532883.html>. Recuperado el 9 de septiembre de 2009. En este mismo sentido, XxjuankerxX, “*Peña Nieto Asesino – Los crudos*”, en *You Tube*, vídeo, 28 de enero de 2011, Véase en <http://www.youtube.com/watch?v=GiCoIhRI05Q>. Recuperado el 13 de febrero de 2011. Entrevista con Joaquín López Dóriga.

825 Comisión Nacional de Derechos Humanos. “*Recomendación 38/2006 Sobre el caso de los hechos suscitados los días 3 y 4 de mayo de 2006 en los municipios de Texcoco y San Salvador Atenco, Estado de México*”, IV. Observaciones, 8. Derecho a la Vida, México, 2006. Véase en <http://www.cndh.org.mx/lacndh/informes/espec/recatenco/observa8.htm>. Recuperado el 29 de junio de 2009.

afirmó que ya se recuperó el orden en el municipio.<sup>826</sup>

No obstante, el gobernador del Estado de México, conocía los riesgos que implicaba la aplicación del operativo.

#### **4.3.2.2. Posturas de Organismos No Gubernamentales ante el caso Atenco**

A continuación, se describen, los pronunciamientos que realizaron los principales organismos nacionales e internacionales pro defensa de los derechos humanos, sobre el caso de Atenco:

##### ***A) La Comisión Nacional de Derechos Humanos***

En su *Resolución 38/2006*, sobre el caso de San Salvador Atenco, señala la ejecución de detenciones arbitrarias, 207 personas recibieron trato cruel y degradante, 87 presentaron lesiones que tardan en sanar menos de 15 días; 17 con lesiones que tardan en sanar más de 15 días; 35 con lesiones que ameritan hospitalización; 145 sufrieron allanamiento de morada; existió la retención ilegal de cinco extranjeros; los detenidos fueron torturados; se comprobó plenamente el abuso sexual y violación de 26 mujeres; fueron asesinados dos jóvenes; se violaron los derechos de integridad física y seguridad personal, libertad personal, legalidad, seguridad jurídica contra 10 menores, y existieron continuas violaciones a las garantías procesales de los detenidos.<sup>827</sup>

La CNDH, solicitó a la Secretaría de Seguridad Pública, y al gobernador de Estado de México, llevar a cabo la investigación sobre los procedimientos administrativos y penales de las autoridades responsables en el caso. Recomendó la capacitación de los agentes de seguridad pública sobre el uso adecuado de la fuerza, y propuso la indemnización a las víctimas de violación a sus derechos humanos; también mencionó que era necesario investigar a los funcionarios involucrados en la expulsión de los cinco extranjeros.<sup>828</sup>

---

826 Noticieros Televisa, “*Fue Limpio el operativo en Atenco: Peña Nieto*”..., *Ob cit.*

827 Comisión Nacional de Derechos Humanos, “*Recomendación 38/2006*...”, *Ob cit.*

828 *Ídem.*

### ***B. El Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez***

En su informe *Atenco: Estado de derecho a la medida*, de fecha 10 de mayo del 2006, resaltó el uso excesivo de la fuerza pública; mencionó que la mayor parte de las personas, fueron detenidas arbitrariamente; se realizaron múltiples casos de allanamiento de morada y robo; se dio trato inhumano a las personas privadas de su libertad; existió violación al debido proceso legal de los detenidos; se expulsó de manera arbitraria a extranjeros; hubo privación arbitraria de la vida y la violación a los derechos de las mujeres. Ante esos hechos, se pidió el esclarecimiento de los hechos, procesamiento de los responsables, reparación del daño y adopción de medidas de no repetición, así como la libertad de todos los presos del 3 y 4 de mayo, además de la renuncia de los principales funcionarios que estuvieron a cargo del operativo.<sup>829</sup>

### ***C. La Comisión Civil Internacional de Observación por los Derechos Humanos***

Durante su cuarta visita a México,<sup>830</sup> planteó que el operativo del 3 y 4 de mayo de 2006 sobre los hechos de Atenco, no respetó los estándares internacionales de derechos humanos; manifestó el uso excesivo de la fuerza pública, contrario a los principios de racionalidad y proporcionalidad. Las fuerzas policiales no se rigieron por el Estado de Derecho, porque se violaron masivamente los derechos humanos de las personas detenidas, existieron detenciones y cateos ilegales, agresiones que ocasionaron la muerte de personas, tortura física y psicológica, hubo violaciones sexuales y vulneración de los derechos procesales de los detenidos. Planteó la necesidad de proteger a las mujeres que denunciaron abuso sexual, además de brindarles atención médica y psicológica; reparar el daño moral y colectivo; la libertad de los detenidos bajo el principio de presunción de inocencia; el deber de procesar a los responsables de los sucesos. Consideró que las

---

829 Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, “*Atenco Estado de Derecho a la Medida...*, *Ob cit.* Wilfrido Robledo Madrid, Comisionado General de la ASE; de Abel Villicaña, Procurador de Justicia del Estado de México; y de Eduardo Medina Mora, Secretario de Seguridad Pública Federal.

830 Comisión Civil Internacional de Observación por los Derechos Humanos, *Informe Preliminar sobre los hechos de Atenco...*, *Ob cit.* Vino a México, una comisión integrada por 27 personas de siete países (Austria, Canadá, Dinamarca, Estado español, Estados Unidos, Francia e Italia); entre los asistentes se encontraban abogados, académicos e investigadores especializados en derechos humanos, expertos en resolución de conflictos, médicos, psiquiatras, representantes de organizaciones sociales y partidos políticos, además de organizaciones de cooperación internacional..

primeras medidas deberían consistir en el cese de las autoridades responsables.<sup>831</sup>

En el 2008, durante su sexta visita, manifestó que la situación en el Estado de México era preocupante, porque no se había avanzado en las recomendaciones de la visita anterior; en virtud de que no se había actuado contra los principales responsables de las violaciones a los derechos humanos, pues era notoria la falta de compromiso por parte de la PGR, la Fiscalía Especializada de Delitos Violentos contra las Mujeres, la Suprema Corte Suprema de Justicia de la Nación, de los Gobiernos federal y estatal, así como de la CNDH, en la implementación del Protocolo de Estambul para las víctimas de tortura; mencionó que existieron graves irregularidades, porque hubo falta de profesionalidad y ética al momento de que se practicaron los peritajes, debido a que no se tomaron en cuenta los peritajes realizados por organizaciones independientes y se utilizaron los peritajes psicológicos para retraumatizar a las víctimas de tortura.<sup>832</sup>

Señaló que la lógica utilizada por las autoridades criminaliza a los miembros de los movimientos sociales para que no sean considerados presos políticos: Los presos de Atenco que se encontraban en un penal de máxima seguridad, fueron sometidos a situación de aislamiento, en donde sus derechos se redujeron a la mínima expresión. Es injustificable que tres presos de San Salvador Atenco, estuvieran en un penal de máxima seguridad. Finalmente mencionó la necesidad de una reforma profunda de las instituciones del Estado en la República mexicana.<sup>833</sup>

---

831 *Ídem*. El Comisario General de la ASE, el Sr. Wilfrido Robledo Madrid y del comandante David Pintado Espinos, máximo responsable policial del operativo de la policía estatal; el cese del responsable del operativo de la Policía Federal Preventiva, el Comisionado Alejandro Eduardo Martínez Aduna, y del Jefe del Estado Mayor, el General de Brigada Ardelio Vargas Fosado. Estas recomendaciones, también fueron presentadas ante el Parlamento Europeo y en la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de la ONU en Ginebra.

832 Comisión Civil Internacional de Observación por los Derechos Humanos, “*Informe de la Situación de los Derechos Humanos en Chiapas, Oaxaca y Atenco*, VI Visita, 30 de enero – 20 de febrero, Bilbao, Talleres Luna, 2008, pp. 423 – 427. Las denuncias por tortura, fueron tipificadas como abuso de autoridad; sin embargo, indicó que es necesario llamarla tortura, y castigarla adecuadamente. Propuso que debe ser revisada la aplicación del Protocolo de Estambul para asegurar el respeto a la dignidad de las personas torturadas. Planteó que debe existir una indemnización a las víctimas, que se debe acabar con la impunidad de los responsables de los que torturaron y abusaron sexualmente de los habitantes de Atenco.

833 *Ídem*.

#### ***D. El Comité Contra la Tortura de las Naciones Unidas***

En sus conclusiones y recomendaciones, realizadas en noviembre del 2006, manifestó su inconformidad por el uso excesivo de la fuerza por parte de las autoridades policiales y su preocupación por la información sobre casos de tortura y violaciones sexuales durante los hechos de San Salvador Atenco; motivo por el cual, solicitó al Estado mexicano, realizar una investigación pronta, eficaz e imparcial, además de garantizar que los responsables de las violaciones sean procesados y sancionados de una manera adecuada; propuso que las víctimas debían tener una reparación del daño.<sup>834</sup>

#### ***E. Amnistía Internacional.***

En el año 2006, emitió un informe sobre el caso de San Salvador Atenco, detalló el trato que recibieron los detenidos, las torturas y malos tratos, abusos sexuales y la falta de garantías procedimentales; señaló que las autoridades no han tenido la voluntad de atender las denuncias, (principalmente las referentes con las violación de mujeres) y perseguir a los funcionarios sospechosos de haber cometido las violaciones a los derechos humanos; motivo por el cual, recomendó investigar la responsabilidad administrativa y penal de los funcionarios públicos que rechazaron aceptar o tramitar las denuncias por tortura y violación sexual; además, de la necesidad de llevar una investigación sobre las muertes de Alexis Benhumea y Javier Cortes Santiago. Por lo tanto, debía darse una reparación justa y adecuada para las víctimas de tortura.<sup>835</sup>

Dos años después, en el 2008, emitió una declaración pública con respecto a los hechos de San Salvador Atenco, porque no existían avances sustanciales en cuanto a las víctimas

---

834 Secretaría de Relaciones Exteriores, *Cuarto Informe Periódico de México al Comité Contra la Tortura*, México, Noviembre, 2004. Véase en <http://www.poderjudicialcoahuila.gob.mx/pag/TSJ/transparenciadoc/pdf/CAT.pdf>. Recuperado el 22 de junio de 2009.

835 Amnistía Internacional, *Informe de Amnistía Internacional sobre Atenco*, en *Procuraduría ciudadana*, de fecha 7 de Octubre, 2006. Véase en <http://procuraduria.blogcindario.com/2006/10/00001-informe-de-amnistia-internacional-sobre-atenco.htm> Recuperado el 8 de julio de 2009.

de violencia sexual; debido a que la impunidad existente era una clara muestra de la falta de compromiso del gobierno federal para acabar con la tortura y la violencia sexual.<sup>836</sup>

Ante las anteriores recomendaciones, la respuesta de los gobiernos Estatal y Federal, son nulas. En el caso del seguimiento de la muerte de los dos jóvenes, no existe castigo a los responsables, incluso el director Jurídico de la Secretaría de Gobierno; Israel Gómez Pedraza mencionó con respecto a Alexis Benhumena:

Este muchacho no vive en Atenco, nunca ha vivido en Atenco... Era del Distrito Federal... Yo quería hacer esa precisión de que, precisamente por eso, no teníamos ninguna obligación con ellos... simplemente subrayé que había aparecido en la Ciudad de México y como ni hubo definición de responsabilidad penal porque la responsabilidad penal... independientemente de que hubiese algún responsable de su muerte, nosotros cumplimos esta recomendación y le dimos un apoyo solidario.<sup>837</sup>

Muchos de los delitos como detenciones ilegales, allanamientos de morada, robo, violación a las garantías procesales y tortura; fueron enmarcadas como abusos de autoridad, para procesar a 25 agentes, solamente se aplicaron 4 destituciones, 5 suspensiones del cargo por 90 días, 6 suspensiones del cargo por 15 días y 10 amonestaciones. Con respecto a las violaciones y agresiones sexuales, únicamente se procesó a un agente policial por actos libidinosos. Tampoco se ha indemnizado a las víctimas. Constantemente prevalece la obstrucción e incumplimiento de los principios normativos del Protocolo de Estambul para las víctimas de tortura.

Finalmente, la recomendación para sancionar a las autoridades responsables del operativo, tampoco ha sido ni será cumplida, porque como se verá más adelante, la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó exculparlos.

---

836 Amnistía Internacional, *Dos años de Injusticia y de Impunidad*, en *AI – Noticias*, de fecha 29 de abril de 2008, Véase en <http://www.es.amnesty.org/noticias/noticias/articulo/dos-anos-de-injusticia-e-impunidad/>. Recuperado el 8 de julio de 2009.

837 Comisión Civil Internacional de Observación por los Derechos Humanos, *“Informe de la Situación de los Derechos Humanos...”, Ob cit.*, p. 352.

#### 4.3.2.3. La participación de los mass media en el caso Atenco

Cuando los medios justifican el fin, la opinión pública se convierte en ideologización o concientización social que responde a los paradigmas del sistema político y económico por medio de la persuasión mediante una psicoterapia coercitiva o armada. No obstante que el derecho a la información está consagrado en el artículo 6 CPEUM, su proyección infiere en el proceso de globalización que posee un lenguaje técnico y sobreentendido que pone en tela de juicio la objetividad en el manejo de la información.

Cualquier observador más o menos avezado podrá advertir la manipulación canallesca que efectúan, en especial ciertos noticieros por la radio o la televisión. Se tritura y se simplifica de modo alarmante. No hay análisis de los simples hechos ni se les contextualiza con acontecimientos sustanciales de la vida comunitaria, a fin de que la audiencia se informe seriamente y con verdad.<sup>838</sup>

La transmisión de TV Azteca de los hechos de San Salvador Atenco, el 3 de mayo de 2006, a las 3:27.

¡La gente está haciendo correr a la policía! ¡Esta gente está haciendo correr a los elementos policiacos! ¡Ahí ya lo derivaron! está debajo de un puente y ahí podemos ver la magnitud de cómo los golpean incluso uno de los sujetos tiene un machete en la mano, ¡Ya cayó un elemento de la policía!... ¡Es una vergüenza! Lo que estamos viendo en la televisión, ¿Yo no sé qué espera el gobierno para dar una orden más fuerte más eficaz, más precisa, para acabar con estos hombres que están atacando a la policía? ¡Está quedando en vergüenza, está quedando en entre dicho la autoridad tanto del Estado de México como del gobierno!<sup>839</sup>

A partir de una idea vindicativa, el gobierno del Estado de México, trató de justificar el ingreso de la policía por golpear a un policía y cometer todas las irregularidades contra los pobladores.

---

838 Newman, Elías, *El abuso de poder en la Argentina y...*, *Ob cit.*, p. 116.

839 Lauriemorit, "Atenco, romper el cerco 2-6", en *You Tube*, vídeo de fecha 26 de febrero de 2007, Véase en <http://www.youtube.com/watch?v=hXlH3VazlHg&feature=related>. Recuperado el 7 de agosto de 2009. Información que se obtuvo para la transcripción escrita del vídeo de los noticieros de Televisión Azteca y Televisa sobre los hechos que ocurrían en San Salvador Atenco, el 3 de mayo de 2006.

Televisa con Joaquín López Doriga, presentan un video de pobladores de San Mateo Atenco que rodean a un policía que se encuentra tirado y narra ¡Se acerca al policía inconsciente y le golpea los testículos de la forma más vil!

Es indudable que existió un enfrentamiento, vemos el momento que se patea a un policía que se encontraba tirado en el suelo, es pateado entre varios, esa imagen se va a repetir constantemente en todos los noticiarios.

El problema aparece cuando empieza la gestión informativa y editorial de los medios de comunicación para crear un consenso que favorezca el ingreso de la policía y el abuso de los cuerpos policiacos contra los pobladores, y sin que se les otorgara el derecho de réplica. La apología de los medios de comunicación en el caso Atenco, estuvo dotada de un auténtico sesgo informativo.

Los escándalos mediáticos sobre ineficiencia, abuso y corrupción policiales deben aprovecharse para impulsar cambios institucionales y legislativos en la policía. En virtud del impacto que la cobertura periodística ejerce sobre las eventuales percepciones del problema, los medios de comunicación tienen una responsabilidad especial, en tanto que son capaces de incidir a favor de un escenario de cambio, encauzar debates y dar seguimiento al desempeño institucional. Reportar de manera sistemática algunos temas cotidianos abonaría el terreno para la cobertura de momentos más dramáticos. En ese camino, los activistas por los derechos humanos y los periodistas podrían ser aliados en la misión de alentar políticas públicas que, además de abatir en verdad la incidencia delictiva, resguarden la dignidad de las personas.<sup>840</sup>

Los mass media, están al servicio del sistema y deben mantenerlo, detrás de las escenas, se encuentran ocultas las agencias de ideologización, la opinión pública se traslada a una

---

840 Varenik, Robert O., “*Escándalo y reforma: el papel de los medios en el cambio policial*”, en *Insyde*, México, 2005, p. 39. El autor, es Doctor en Derecho por la Universidad de Nueva York. Hasta 2003 representó en varios países al Lawyers Committee for Human Rights (ahora Human Rights First) en temas de justicia penal y seguridad pública, *peacekeeping* y transiciones democráticas. En los últimos dos años ha radicado en México, diseñando proyectos en los ámbitos judicial y policial. En 2003, con Ernesto López Portillo Vargas, fundó el Instituto para la Seguridad y la Democracia, AC, del cual es consultor externo. Hoy se desempeña como profesor de Derecho en el Centro de Investigación y Docencia Económicas.



información publicada, automatizada, desinformada, su utilización, también constituye un abuso de poder.

#### **4.3.2.4. La ideología de la Suprema Corte de Justicia sobre la responsabilidad policial en el caso Atenco.**

Con frecuencia se expresa que la teoría jurídica dista de la práctica, que no existe una relación entre los presupuestos teóricos incorporados en la cultura jurídica de nuestro país y sus consecuencias en la operatividad de los actores jurídicos

Existen muchos referentes teóricos que lamentablemente no tienen ningún impacto en los procesos de razonamiento de los operadores jurídicos, como es en el caso de los ministros de la SCJN al momento de emitir su dictamen sobre el Caso de San Salvador Atenco para atribuir de responsabilidad a los servidores públicos.

No se ahonda en constatar si hay o no la aplicación de determinadas teorías en la práctica jurídica en el dictamen elaborado por la SCJN sobre la responsabilidad del caso Atenco, únicamente se realiza una reflexión sobre la postura de los ministros de la SCJN al emitir su resolución en la que se interpreta la insuficiencia del derecho positivo para atribuir responsabilidad a quienes dieron la orden de intervenir en los hechos de San Salvador Atenco, con la finalidad de advertir la importancia de que por el hecho de formar parte de un órgano de poder gubernamental, están obligados a tomar una postura trascendental acerca de la responsabilidad en la que incurrieron la autoridades conforme a la esencia intrínseca del Derecho y del Estado; más no dejarse llevar por circunstancias políticas o intereses personales que afectan en gran medida los derechos de los ciudadanos y dejan en entre dicho la credibilidad y autonomía del poder judicial, caracterizado por el servilismo político.

La aplicación del derecho no puede entenderse sólo como una intervención del juez, magistrado o ministro (Operadores Judiciales) para trasladar la ley al conflicto, debe ir acompañada de un trabajo dirigido a la “ejecución de programas y decisiones políticas y

económicas canalizados por vía normativa o incluso por otros medios”;<sup>841</sup> y debe tomar en consideración los intereses del tercer perjudicado en dicho conflicto, la sociedad mexicana.

La aplicación de la ley por parte de los operadores judiciales (OJ), se ciñe a referencias y convicciones personales, “la aplicación es mediada fundamentalmente por los conocimientos teóricos y técnicos acerca del derecho adquiridos a lo largo del proceso por el que toman su sol social”.<sup>842</sup> A este respecto, es menester conocer, en qué medida los conocimientos jurídicos de los ministros de la SCJN condicionaron el proceso de no aplicación de responsabilidad en el caso Atenco y las consecuencias sociales de dicha resolución a partir de una valoración sobre la eficacia (comunicación) de las condiciones de seguridad y la eficiencia policial en su relación de convivencia con los ciudadanos.<sup>843</sup>

El 12 de febrero de 2009, el Pleno de la SCJN emitió resolución sobre el Caso de San Salvados Atenco en el que concluye: se “debe mejorar condiciones de seguridad y convivencia”.<sup>844</sup>

El presidente de la SCJN, ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, señaló que sólo se establecerán criterios que los poderes y niveles de gobierno pueden considerar, de

---

841 Lucas, Javier de, “Los operadores jurídicos un problema de aplicación del derecho”, en *El derecho y sus realidades. Investigación y enseñanza de la sociología jurídica*, Barcelona, PPU, 1989, p. 195.

842 Galindo, Fernando, “La actividad Judicial y la resolución de conflictos. Principios para una investigación sociológica sobre la aplicación de las leyes por los jueces”, en *El derecho y sus realidades. Investigación y enseñanza de la sociología jurídica*, Barcelona, PPU, 1989, p. 205. Para el autor, significa dejar en segundo lugar la característica formal que se asigna a la actividad judicial, por su función de resolución de conflictos a través de las normas y por tanto por las mismas características de los conflictos que le adjudica el mismo ordenamiento.

843 *Ibidem*, p. 215. A partir de la teoría de la acción comunicativa, se desarrolla el planteamiento de la práctica profesional de los OJ de la SCJN en el caso Atenco. El análisis se centra en los contenidos cuya apreciación se sujeta a valoraciones normativas (jurídicas, morales y éticas) que son adquiridas a través de su posición o rol asignados, así como por intereses personales. “El conocimiento queda afectado por la posición o interés del sujeto: tanto por el círculo en el que éste se mueve, como por sus sentimientos”. El argumento típico del derecho no es el lógico, sino el tópico. Centra el estudio en la comunicación, por medio de la cual, manifiestan que ni los objetos, ni sus relaciones, ni los diversos lenguajes en los que cabe representarlas, son cognoscibles puramente porque todos los objetos y las relaciones establecidas entre ellos están afectados por la perspectiva o la observación del observador, que no es un sujeto aislado sino que está integrado en una determinada colectividad. Dicho sujeto conoce desde un determinado horizonte: el de las convicciones, valores, usos y creencias del grupo social con el que convive.

844 Suprema Corte de Justicia de la Nación, “Resolución sobre caso Atenco, debe mejorar condiciones de seguridad y convivencia”, en *Noticias*, México, 12 de febrero de 2009, Véase en <http://www.scjn.gob.mx/PortalSCJN/MediosPub/Noticias/2009/Noticia120209.htm>. Recuperado el 15 de febrero de 2009.

acuerdo con sus propias competencias y responsabilidades. En este sentido sólo se pueden adoptar medidas administrativas y políticas públicas para que los principios constitucionales de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez tengan vida práctica y un resultado benéfico y útil para el Estado democrático y de derecho. La resolución sobre estos hechos debe llevar a mejorar las condiciones de seguridad y de convivencia, como corresponde en un Estado de Derecho.

Se determinó que algunos de los hechos ocurridos constituyen violaciones graves a las garantías individuales, motivado por los datos que aportó la investigación y con fundamento en las disposiciones que rigen a la fuerza pública en México.

El ministro consideró que se han establecido referentes y criterios para el uso de la fuerza pública, que deben ser útiles para la autoridad y también para la sociedad; no se trata de una sentencia ni de una determinación obligatoria que resulte vinculante para ninguna instancia pública. Tampoco se pretende explicar la forma de hacer una intervención policiaca; son más bien, criterios y orientaciones desde y para el Estado mexicano, que cada órgano puede asumir de acuerdo a sus propias competencias y responsabilidades.

Los poderes legislativos, el federal y los estatales, tienen la potestad de normar el ejercicio de la fuerza pública y la forma en que las corporaciones deben determinarse entre sí y con la sociedad, a la que deben proteger y respetar. Los poderes ejecutivos, en el ámbito federal, los estatales y municipales, tienen facultades para adoptar medidas administrativas y políticas públicas, a fin de que los principios constitucionales de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez tengan vida práctica y un resultado benéfico y útil para el Estado democrático y de derecho

Los poderes judiciales podrán interiorizar estos criterios en sentencias y la jurisprudencia, porque constituyen parte esencial de las garantías de los habitantes de la nación.

Todo el trabajo institucional sobre las investigaciones en San Salvador Atenco y Texcoco no tiene por objeto desalentar el uso de la fuerza pública, so pretexto de temores de quienes deban tomar esas decisiones.

La intervención del Estado es un deber que mucho tiene que ver con la salvaguarda del Estado constitucional; se están procurando condiciones de certeza jurídica de supremacía constitucional y de homologación de criterios para que el uso de la fuerza pública encuentre el respaldo y el fundamento que la legitime, y a fin de que la sociedad cuente con los límites y referentes que garantizan su protección en contra de abusos y excesos que bajo ninguna circunstancia son admisibles.

La SCJN resolvió que sí existieron violaciones graves de garantías individuales, en los sucesos de los días 3 y 4 de mayo de 2006 en Texcoco y San Salvador Atenco, Estado de México.

Los ministros determinaron que no puede atribuirse participación a las autoridades y funcionarios que se reunieron el 3 de mayo de 2006 y que autorizaron el uso de la fuerza pública, así como aquéllos que participaron en la reunión en la que diseñaron la estrategia para implementar el operativo.

Asimismo, que conforme a los datos de la investigación, sí podrán establecerse participaciones individuales y concretas en los hechos constitutivos de violaciones graves de garantías individuales.

El Pleno de la SCJN, consideró que las instancias respectivas pueden ampliar las investigaciones, en torno a quienes pudieren haber incurrido en graves violaciones a las garantías individuales.

En ese sentido, emitirá criterios jurídicos sobre el uso de la fuerza pública que sirvan como parámetros y referentes para determinar la existencia o no de violaciones graves de las garantías individuales.

La facultad de la SCJN que determina el artículo 97 Constitucional, en su segundo párrafo establece:

La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá nombrar alguno o algunos de sus miembros o algún Juez de Distrito o Magistrado de Circuito, o designar uno o varios comisionados especiales, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal o alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, o el Gobernador de algún Estado, únicamente para que averigüe algún hecho o hechos que constituyan una grave violación de alguna garantía individual.

En este sentido, la SCJN está facultada constitucionalmente para realizar investigaciones; sin embargo, la cuestión es ¿En qué medida la política determina el proceso de aplicación de la ley en el caso Atenco?

Porque es indudable la aparente imparcialidad de la decisión de los jueces, en virtud de que se constriñen a las decisiones políticas. Esas influencias se sujetan a la recreación del entorno del momento en que se suscitan los hechos, ya sea por tratarse de un caso relevante, o por ser causa de alarma social, impactan en los proceso de aplicación de la ley. No obstante, en virtud de la función que realizan los jueces, también es innegable que en sus decisiones primen sus convicciones culturales e ideológicas, incluso sus emociones porque se ven reflejadas y se transmiten a la sociedad.

Con ello, se entabla un nivel de comunicación con la sociedad como receptora del mensaje, e igualmente elabora una valoración sobre esos hechos que corresponden a sus propias reglas de razonamiento, para expresar si esa decisión judicial sustentada en la legalidad, se aplica de acuerdo con lo que la misma sociedad quiere que sea. Es decir, la aplicación de una norma es vigilada y supervisada por la sociedad y opina sobre su funcionamiento; esta relación de comunicación es recurrente porque la sociedad presiona para el cumplimiento de la ley en caso de que los operadores jurídicos no cumplan con las normas que ellos mismos han fijado.<sup>845</sup>

---

845 Álvarez Sacristán, Isidoro, “La realidad social en la aplicación de las leyes”, en *El derecho y sus realidades. Investigación y enseñanza de la sociología jurídica*, Barcelona, PPU, 1989, p. 231.

Respecto de las reflexiones sobre la resolución del caso Atenco, muchas voces se han dejado escuchar después de la resolución de la SCJN. Para, entender estos argumentos en torno a la posición de la SCJN sobre el caso Atenco, la condición necesaria es que debe existir una conexión entre las estructuras jurídico-formales y el contexto social, político y económico, porque la distorsión que existe entre la norma y la realidad social se filtra por el aislamiento ilustrado de los órganos judiciales.

Por ejemplo, el caso del proceso de Nüremberg, la discusión giraba en torno a si los nazis que cometieron actos de crueldad inusitada en contra de los judíos, debían ser considerados culpables o no, a pesar de haber actuado en obediencia del derecho positivo vigente en su época. La conclusión a la que llegaría un positivista sería que no es posible atribuirles responsabilidad alguna, toda vez que actuaban conforme a normas de derecho positivo del Estado alemán. Tampoco se les podría sancionar debido a que se violaría el principio penal según el cual no puede haber crimen si no existe una disposición previa que lo tipifique. Por otra parte, un juez iusnaturalista, declararía a los nazis responsables de haber cometido actos atentatorios a los derechos humanos a pesar de haber actuado conforme al derecho alemán y no obstante no existir leyes previas aplicables al caso, ya que, para él, existe un derecho por encima del positivo de naturaleza moral y de validez universal que los nazis tenían obligación de respetar.<sup>846</sup>

Como puede observarse, en casos como los referidos, la solución de un problema práctico no depende de la aplicación de las leyes, sino de las concepciones teóricas suscritas por el juzgador.

Pero tampoco es necesario remontarse al nivel de la concepción del derecho para constatar la función práctica de las teorías jurídicas.

A un nivel de abstracción menor, como las que ofrecen las teorías dogmático-jurídicas, también es posible verificar dicha función. De hecho, en la praxis, se aplican ordinariamente los enunciados normativos de los textos legales.

---

846 Nino, Carlos Santiago, *Introducción al análisis del derecho...*, *Ob cit.*, pp. 16-50.

En ciertos contextos una teoría puede constituir el único marco de referencia desde el que se realizan procesos de razonamiento jurídico y se reformula el derecho positivo dentro de una institución. En ello tiene mucho que ver el tipo de teorías con las que se socializa a los futuros operadores jurídicos en las escuelas de derecho, quienes, sin ser conscientes, las llevarán consigo a las instituciones y centros de trabajo donde practican el ejercicio de la profesión. Cuando en una institución una teoría es compartida por la mayoría de operadores jurídicos, éstos constituyen un sistema autorreforzante que integra dicha concepción como parte de la cultura jurídica institucional.<sup>847</sup>

Elías Neuman,<sup>848</sup> considera que el abuso de poder abarca distintos delitos, posee características específicas que valdría la pena enmarcar como figura penal autónoma y operaría formando parte del concurso ideal o real de delitos.

La urgencia de estructurar un modelo de aparato policial democrático se rige por la protección a la dignidad humana y el respeto a los derechos fundamentales de los ciudadanos bajo una dimensión sustancial de igualdad ante la ley, mismos que se sustentan tanto en las garantías reconocidas al interior del país, como en los tratados internacionales suscritos por México. Para el mejor funcionamiento del Estado, el control y supervisión de las acciones de los funcionarios, es indispensable que los gobernados tengan mayor injerencia en la cosa pública y en la toma de decisiones sobre su propia seguridad. Es apremiante la creación de mecanismos eficientes de respuesta en las comunidades porque hay ausencia de controles de legalidad y anticorrupción que motivan la impunidad.

La resolución de la SCJN, deja secuelas ausentes de un análisis técnico jurídico y policial imbricado en el entorno social, político y económico durante el cual, acaecieron los hechos de violencia en San Salvador Atenco.

Políticamente es lamentable para el cuerpo social que la conclusión final emitida, señalara que no existe obligaciones, ni sanción, ni forma de coerción alguna para las autoridades.

---

<sup>847</sup> *Ibidem*, pp. 50 – 51.

<sup>848</sup> Newman, Elías, *El abuso de poder en la Argentina...*, *Ob cit.*, p. 17

Aún cuando la SCJN menciona que existen violaciones pero no hay responsables. El mensaje político, es que interviene y no puede efectuar una actividad coercitiva en el país; es como dar un carpetazo al asunto, porque no hay sanción para castigar en aquel momento, mucho menos ahora, lamentablemente no hay una directiva judicial coercitiva que responsabilice a las autoridades.

Se presencia claramente un sistema de impunidad. La responsabilidad de altos mandos, es difícil, más bien, nula. Se presencia el retroceso de una discusión jurídica sobre la ausencia de responsabilidad, porque no hay participación directa de las autoridades; sin embargo, en el sistema jurídico internacional está vivo y abierto el debate.

En el universo policial, se verifica diariamente la existencia de una orden o instrucción de un mando operativo sobre un policía de rango inferior o subordinado que la cumple. Sin embargo, la SCJN no logró establecer la existencia de ordenes explicitas que implicaran un ejercicio desproporcionado del uso de la fuerza y de las armas de fuego. Esta consideración es difícil de comprobar porque se trataría de una delación del policía en el cumplimiento de un mandato. La complejidad estriba en que las órdenes dadas a los policías se cumplen no se cuestionan porque de lo contrario incurriría en una falta de obediencia debida que en todo caso se opone al principio de su calidad de garante y protector de los derechos fundamentales.

Por lo tanto, la SCJN sustituye de manera ineficaz al Ministerio Público. Existen evidencias claras y precisas de cientos de conductas y violaciones graves a los derechos fundamentales de los pobladores de Atenco, respecto de las cuales no se pronuncia, es una expresión abierta y clara del vacío institucional de la ineficaz resolución que emite como órgano investigador ineficiente. El señalamiento de la SCJN sobre los estándares en el uso de la fuerza es un referente ético para emitir lineamientos jurídicos, es loable pero es un vacío.

La resolución de la SCJN evidencia que el sistema político mexicano, no genera castigos para quien viola los derechos humanos; esa resolución, también constituye contravenciones; y por tanto, susceptible de responsabilidad.



Porque únicamente se remite a expresar una mera opinión pero en el conjunto de sus consideraciones no existen costos sociales, políticos ni económicos frente a la violación de los derechos humanos de la sociedad en general. Esta actitud es preocupante, porque los estándares en el uso de la fuerza están anclados en la policía y en el empoderamiento de la justicia penal con el despliegue masivo de las fuerzas armadas para intervenir contra la delincuencia organizada y encubiertamente contra las protestas sociales que subyacen a la falta de voluntad política para responder a sus demandas por vía de la negociación.

La combinación de estos elementos, son de gran preocupación porque ni siquiera la SCJN envía un mensaje contundente contra el abuso policial por la decisión política de utilizarlo como aparato represor del Estado.

El vacío institucional de irresponsabilidad policial y por tanto del Estado mismo, evidencia la falta de capacitación y planeación estratégica para la implementación de operativos.

Quizás esto baste para entender el valor político y militar de tal tipo de operativos. Uno de los más visibles o evidentes, deriva de su naturaleza táctica: la imposibilidad de que sea una acción improvisada. Se trata de un operativo que no puede surgir por azar; requiere una planificación anticipada. Segundo, son resultado de una coordinación de varios sectores administrativos y políticos. O sea, precisan de la anuencia, coordinación o disposición de poderes municipales, estatales y federales; de agentes del Ministerio Público Federal, de jueces, de servicios médicos, de fuerzas complementarias y de autoridades carcelarias. Esta coordinación multisectorial tampoco puede ser improvisada inapropiadamente... son operativos de amedrentamiento y sometimiento inmediato. Pero lo notable de estos operativos es, en cambio, su alto riesgo político. El mensaje social que operativos así encarnan es de tal magnitud que no puede aplicarse sin un mandato de las autoridades políticas. Es recurrente en la historia de este tipo de acciones el mecanismo retórico para deslindar a la autoridad política de la autoridad policiaca o militar. Esto explica y torna necesaria una coordinación más, la de los medios informativos. Es muy útil el

silencio, la complicidad e incluso la distorsión generada por televisión, radio y prensa escrita.<sup>849</sup>

Se corrobora nuevamente que la seguridad de los ciudadanos no sólo está en manos de policías no profesionales, sin capacitación y proclives a fomentar la violencia en su máxima expresión; sino de todo un aparato de Estado que se conforma por el entramado de las instituciones y operadores jurídicos del Sistema Nacional de Seguridad Pública y el Sistema Penal en su conjunto, reforzado por el ámbito militar y el encubrimiento de los mass media.

Aún cuando la SCJN reconoció que existieron violaciones graves a los derechos humanos de los habitantes del municipio de San Salvador Atenco, pero resolvió exculpar a los funcionarios que organizaron y ordenaron el operativo en San Salvador Atenco; con ello, se cerró, no sólo la posibilidad de que funcionarios de la administración Secretaría de Seguridad Pública y en Gobernador del Estado de México, fueran sancionados por los hechos del 3 y 4 de mayo, también se obstruye la posibilidad de la reparación del daño a las víctimas, en virtud de las recomendaciones manifestadas por organismos de derechos humanos como Amnistía Internacional:

...la resolución de la Suprema Corte, al descartar por adelantado la supuesta responsabilidad de altos funcionarios federales y estatales, no se encuentra de conformidad con las obligaciones de México según el derecho internacional de los derechos humanos. Según el derecho convencional, México está obligado a investigar a los funcionarios que presuntamente ordenen, instiguen, induzcan el uso de la tortura o la cometan directamente y a quienes, pudiendo impedirla, no lo hagan.... parece ignorar el valioso trabajo de la comisión investigadora y el informe presentado por el ministro Gudiño al plenario de la Corte, en los que se concluye que aún sin evidencia de que altos funcionarios hubieran ordenado los abusos, podrían estar implicados por no haber tomado medidas para pararlos al estar informados de que se estaban produciendo, y por el fracaso rotundo en asegurar la investigación creíble y efectiva de los abusos. Estos dos principios son conformes con el derecho

---

849 Montemayor, Carlos, *La Violencia de Estado de México, Antes y Después de 1968*, México, Debate, 2010, pp. 186 y 187.

internacional de derechos humanos para determinar la responsabilidad de los superiores y deberían ser retomados por las instancias investigativas... lamenta que la resolución no reconozca la calidad y cantidad de información recabada por la comisión investigadora para establecer las violaciones de derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales, tales como la tortura. Por el contrario, la Corte se limita a referir a la violaciones de las garantías individuales y no hace ningún reconocimiento explícito de los tratados internacionales en la materia que son vinculantes para el Estado mexicano.... la organización está preocupada por la propuesta incluida en la resolución de elaborar los criterios generales del uso de la fuerza por parte del Estado solamente a base de los principios constitucionales de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez. Si se desea evitar otras situaciones como Atenco en el futuro, es esencial que estos procedimientos estén elaborados e implementados a base de los estándares internacionales indicados en el Informe de ministro Gudiño, entre ellos la proporcionalidad, la necesidad y la rendición de cuentas.<sup>850</sup>

Por lo anterior, ante la presión de la opinión pública que ejercieron diversas organizaciones a favor de la defensa de los derechos humanos e integrantes de la sociedad civil, fueron puestos en libertad en fecha 30 de junio del año 2010, la SCJN, resolvió que no existían pruebas para que los últimos detenidos por el Caso Atenco, estuvieran en prisión acusados por el delito de secuestro equiparado, ya que la Procuraduría General de Justicia del Estado de México, basó sus acusaciones en la hipótesis de que los detenidos se encontraban en el lugar de los hechos y nada tenían que hacer ahí, además de que el Ministerio Público utilizó un álbum fotográfico para fincar responsabilidades. El Ministro Juan Silva Meza, reconoció en una participación, que las condenas que existieron contra los pobladores de Atenco eran un “maquillaje institucional para criminalizar la protesta social”.<sup>851</sup>

---

850 Amnistía Internacional, “*La resolución de la Suprema Corte de México, sobre Atenco: Un paso a la justicia?*”, en AI – México, de fecha 23 de febrero de 2009, Véase en <http://amnistia.org.mx/contenido/2009/02/23/la-resolucion-de-la-suprema-corte-de-mexico-sobre-atenco-%c2%bfun-paso-hacia-la-justicia/> Recuperado el 8 de septiembre de 2009.

851 Aranda, Jesús, “*Liberan a los doce presos atenguenses*”, en *La Jornada*, 1 de Julio de 2010.

Para la Comisión Civil Internacional de Observación de los Derechos Humanos, esta situación es parte de la impunidad existente en el país:

Estas conclusiones confirman la negación de justicia como patrón de respuesta del estado, como la CCIODH ha venido constatando a lo largo de 10 años de observación por los derechos humanos en México: así ha ocurrido en un crimen de Estado como es el caso Acteal, en la denuncia de Lydia Cacho y ahora en el caso Atenco. En todos ellos se imputa a funcionarios de bajo nivel y se exonera a los responsables policiales y políticos, justificando actuaciones del poder cuyo principal objetivo es la represión de los movimientos sociales.<sup>852</sup>

Los tres integrantes del FPDT: Héctor Galindo Gochicoa, Felipe Álvarez Hernández e Ignacio del Valle Medina, estuvieron presos en el Penal de Máxima Seguridad de la Palma; los dos primeros fueron sentenciados a 67 años 6 meses de prisión y el último de los mencionados a 112 años de prisión.

Aún cuando fueron puestos en libertad. Estuvieron detenidos durante cuatro años en una Cárcel de Máxima Seguridad. Sus derechos fueron reducidos a una mínima expresión, pasaban 23 horas al día encerrados, tenían cinco minutos para comer, eran constantemente castigados, vigilados y hostigados.

Los familiares cuentan que fueron sometidos a situaciones denigrantes.

Para todo, en el caso de la visita, entramos y nos desnudan, salimos y nos desnudan, Es eso lo que hacen. Aparte que te pasan un líquido, algo para detectarte si estás contaminado de droga, si llevas droga. Te pasan por rayos X también, para detectarte si llevas algo. Entonces todo eso. Cámaras por donde quieras. Para donde voltees. Y a veces es increíble que uno, porque ya entras predispuesto a ver y chequear las cámaras, te das cuenta. Pero si no así a veces en apariencia no se ven tanto. A simple vista sí se ven las cámaras grandes pero las cámaras pequeñas no se ven. Entonces esas son las condiciones denigrantes... Y si salimos pues igual te

---

852 Comisión Civil Internacional de Observación por los Derechos Humanos, “SCJN, El caso Atenco ha vuelto a imponerse la razón de Estado”, en *Boletín N° 39*, de fecha 12 de febrero de 2009, Véase en <http://cciodh.pangea.org/?q=es/node/277>. Recuperado el 7 de mayo de 2009.

revisan el pelo, el cabello. Tienes que sacudirte el cabello. Tienes que voltearte las orejas, todo eso. Por eso para la visita también es muy, muy denigrante lo que nos hacen. Quítate la ropa. Te revisan bien el busto. Levántate el busto, esto, lo otro. Todo, totalmente todo. Tienes que, la planta de pie. Entonces con las visitas son así. Yo no sé si sea así. Por ejemplo entran abogados, entran muchos abogados, porque pues hay que recordar que ahí hay narcos muy grandes, entonces entran muchos abogados. Yo no sé si sea el mismo trato para ellos o solamente para las familias.<sup>853</sup>

Por lo anterior, es factible verificar que en México, es recurrente la criminalización de la protesta social. Este tipo de violaciones masivas a los Derechos Humanos, junto con las mencionadas en el capítulo 1 de esta investigación, visibiliza las manifestaciones de impunidad del aparato policial – militar.

El gobierno de presidente Calderón debe mostrar liderazgo para asegurar que las investigaciones penales de todos los responsables por las violaciones de derechos humanos empiecen a realizarse de forma imparcial y eficaz. El compromiso expreso al más alto nivel es esencial para lograr justicia, verdad y reparaciones para todos y todas las víctimas, tanto para las mujeres que sufrieron la tortura, incluyendo la violencia sexual, como para las personas que han sido sentenciadas en procesos deficientes.

## **5. El abuso de poder del aparato policial en la detención**

Rousseau señala que el Estado es la respuesta histórica el anhelo de conciliar con fundamento en la razón la libertad del hombre expresado en un contrato; y por consiguiente, la libertad es el valor máspreciado después de la vida. La libertad es el estado existencial del ser humano en el que éste es dueño de sus actos y puede autodeterminarse conscientemente sin sujeción a ninguna fuerza o coacción física exterior.

---

853 Comisión Civil Internacional de Observación por los Derechos Humanos, *“Informe de la Situación de los Derechos Humanos, ... Ob cit.*, p. 394. Testimonio de Trinidad Ramírez, esposa de Ignacio del Valle.

Como sostiene Julio César Kala: “del ejercicio de la razón,<sup>854</sup> principio fundamental de la actividad humana, se debe desprender el actuar del hombre. Del ejercicio de la razón surge la libertad<sup>855</sup> –independencia del arbitrio<sup>856</sup> de otro–, como posibilidad de elección, para elegir aquellas circunstancias que mejoren la vida individual o social, siempre que no interfiera con la libertad<sup>857</sup> de otros.”<sup>858</sup>

Este sentido filosófico, es la propiedad de la voluntad humana de preferir el bien que le dicte la razón, consecuencia de la naturaleza racional del ser humano. Es la racionalidad, la esencia misma de la libertad del hombre que ha cedido parte de ese derecho en aras del bienestar común y que lleva implícito el libre arbitrio.

De esta manera, el derecho a la libertad personal<sup>859</sup> conforma un espacio previo de autonomía y participación del ciudadano en la vida social y política de un Estado, dentro del cual, se le debe garantizar el pleno desarrollo de sus libertades públicas, su dignidad, su integridad física, su derecho a circular libremente, etc.

En el ámbito jurídico, para Román Ibarra: “La libertad es la posibilidad de actuar en función de la ley o ejercer sus derechos subjetivos, el cumplimiento de obligaciones, abstenerse de hacer lo prohibido y hacer o no lo que no está establecido ni prohibido”.<sup>860</sup>

---

854 Kala, Julio César, “*Libertad y derecho penal*”, Ponencia presentada en el ciclo de conferencias en *homenaje a Immanuel Kant. Razón Libertad y Derecho a 200 años de su muerte*, México, ENEP Acatlán – Servicio Alemán de Intercambio Académico, febrero del 2004, p. 2. Todo hombre es libre y está dotado de una razón práctica, por ello la realidad de la libertad se encuentra en el uso práctico de la razón.

855 *Ídem*. Para Kant, la idea de libertad es un concepto de la razón pura, referida a la filosofía teórica trascendente, no obstante: “... la realidad de la libertad se halla establecida en el uso práctico de de la razón pro principios prácticos. Estos principios determina, a título de leyes, una causalidad de la razón pura, el arbitrio, independiente de toda condición empírica (de toda condición sensible en general), y revelan en nosotros una voluntad pura, de la cual se originan las nociones y las leyes morales”.

856 *Ídem*. “Facultad apetitiva, según nociones, en cuanto su principio de determinación se encuentra en sí misma y no en el objeto, se llama la facultad de hacer o de no hacer a discreción; en cuanto va unida a la conciencia de la facultad de obrar para producir el objeto, se llama arbitrio... El arbitrio que puede ser determinado por la razón pura se llama libre arbitrio...”.

857 *Ibidem*, pp. 2 y 3. Por ejemplo la libertad –en sentido limitado– política o jurídica, “facultad de no obedecer a otras leyes externas excepto aquellas a las cuales puedo dar mi consentimiento”

858 *Ibidem*, pp.2 y 3.

859 Por consenso entre diversos tratadistas sobre el estudio de los Derechos Humanos, consideran conveniente usar esta acepción porque tiene un sentido genérico o universal ya que tiene implícitos otros vocablos como libertad física, libertad ambulatoria, libertad individual que se asigna a cada sistema jurídico específico.

860 Ibarra Flores, Román, *Filosofía del derecho mexicano*, México, Trillas, 2002, p. 64.

Lo anterior, supone que la ley es un mandato racional, de modo que actuar conforme a ella, es hacerlo de acuerdo con la razón, lo que implica o supone la posibilidad de resistencia a las leyes injustas; porque existe mayor libertad jurídica para los ciudadanos, cuando existen menos aspectos regulados en las leyes que infieran en esos espacios de libertad que les quedan.

El respeto a la libertad personal constituye una seguridad para los ciudadanos porque representa una forma originaria de asegurar los derechos de toda persona frente a toda intervención del estado a través de sus órganos de gobierno. En este sentido, la libertad está ligada indisolublemente a la seguridad jurídica en dos dimensiones: La primera se refiere a la certeza de la norma o ley; es decir, que los ciudadanos tengan conocimiento adecuado de su contenido para que estén en condiciones de orientar su conducta de acuerdo con ella. La segunda, señala a la seguridad como una condición de confianza en el orden jurídico establecido; es decir, de sus instituciones y operadores jurídicos. Esto sólo se logra a través de mecanismos claros, precisos y congruencia de sus actividades con la ley misma; su correcta aplicación y la creación del derecho, sin antinomias. Es necesario que los ciudadanos cumplan las leyes y las aplique correctamente el poder público.<sup>861</sup>

No hay seguridad jurídica cuando existe negligencia en el poder público, cuando se dejan amplios márgenes de discrecionalidad so pretexto de crear figuras jurídicas que permitan a los operadores jurídicos cumplir con su cometido. Tal es el caso de las detenciones en flagrancia equiparada que realizan los operadores policiales en las que al tiempo de que ejercen la coacción física que infiere en su libertad personal, se quebranta la seguridad jurídica para no ser detenido arbitrariamente que establece el artículo 16 CPEUM, a no ser molestado en su persona o en sus bienes, salvo mandamiento escrito que dicte la autoridad correspondiente y sólo admite la detención ante conducta *infraganti* o la *cuasi flagrancia*; es decir, inmediatamente después de que se ha realizado la conducta antijurídica. Es en este momento, cuando a consideración de Laura Zúñiga, “La

---

861 *Ibidem*, p. 61.

vulnerabilidad de la libertad personal adquiere sus puntos más álgidos en momentos de concentración del poder en que es preciso sacrificar las libertades para mantener la autoridad”<sup>862</sup>.

La reducción de la seguridad de los ciudadanos en el derecho a su libertad personal no es absoluto y admite limitaciones por razones de interés público: se trata de que toda detención se realice dentro del marco de la legalidad. De tal manera, que es imprescindible destacar el alcance real de los derechos de los ciudadanos a no ser detenidos arbitrariamente, a partir de los distintos ámbitos de restricción constitucional.

Sólo es posible captar el alcance garantista de la libertad personal cuando se analizan los espacios de legalidad que constitucionalmente tiene facultado el Estado para restringirla, porque constituyen los fundamentos jurídicos indispensables para motivar los alcances materiales de una detención legal.

La realidad policial está plagada de una serie de prácticas difusas como formas de detención que en la mayoría de los casos irrumpen en la ilegalidad violentando el derecho a la libertad personal porque no se respetan las garantías de su debido ejercicio.

Se trata, de *cacheos*, *redadas*, *retenciones*, controles como el *alcoholímetro*, etc. que giran en torno a la figura del sospechoso por medio de los cuales supone una aproximación a la intervención del policía en la esfera de libertad personal de los ciudadanos que desborda la legalidad en la detención, no obstante que los policías las realizan en el desempeño de sus funciones de seguridad pública del Estado.

Metodológicamente, la relación garantías–control social como espacios en los cuales discurre el contenido material de la libertad personal, conforman las dos caras de la misma moneda: la complejidad de las relaciones entre Estado y sociedad. La realidad actual muestra que cuando el Estado implementa una mayor seguridad, existe una mayor restricción de la libertad.

---

862 Zúñiga Rodríguez, Laura, “*Libertad personal, seguridad pública y sistema penal...*, Ob cit., p. 13.



La noción de seguridad pública al ser un concepto jurídico indeterminado, contingente y variable, depende de las concepciones dominantes acerca de los fines del Estado mexicano, al igual que las diversas formas de restricción de la libertad.

La libertad personal está relacionada no sólo con los espacios de legalidad que el Estado tiene para afectarla, sino que en sentido más amplio, tiene que ver con el desenvolvimiento de las instituciones políticas en sus ámbitos formal y material, con relación a los ciudadanos; sobre todo con las instituciones de control administrativo, ya que el derecho fundamental no es más que una especificación del valor Libertad como ámbito de autonomía y participación del ciudadano en la esfera social y política.<sup>863</sup>

La importancia y necesidad de abordar la libertad personal en un aspecto macro social, permite conocer el contenido de las relaciones Estado-sociedad que sólo pueden comprenderse dentro del espacio garantías y control social, en el que fluye la libertad personal.

Entre la seguridad pública y la libertad, la igualdad jurídica es el puente de comunicación entre el Estado y la sociedad. A partir de este presupuesto, la igualdad jurídica es el nexo que une las diferencias a la igualdad y las opone a las desigualdades; es decir, que la libertad como derecho fundamental necesariamente debe estar garantizado por el Estado en su función pública, respetando las diferencias y desigualdades naturales, culturales, sociales y económicas.

A este respecto, Luigi Ferrajoli, menciona que “La «igualdad jurídica» es, entonces un principio normativo, sobre la forma universal de los derechos que se han convenido sean fundamentales: del derecho a la vida a los derechos de libertad, de los derechos políticos a los sociales, hasta ese metaderecho que es el derecho... al tratamiento igual ante la ley...”

---

863 Zúñiga Rodríguez, Laura, *Libertad personal y seguridad ciudadana. Estudio del tipo de injusto del delito de detenciones ilegales practicadas por funcionario público*, Barcelona, PPU, 1993, pp. 119.

se derivan dos consecuencias: una relativa a las dimensiones de la igualdad jurídica, la otra a la distinción entre diferencias, desigualdades y discriminaciones.”<sup>864</sup>

Por lo tanto, si el Estado mexicano se precia de ser social, democrático y de Derecho, requiere de una reestructuración a fondo sobre el modelo de seguridad; para ello, es imprescindible un tratamiento jurídico igualitario y cesar la aplicación de toda normativa de excepcionalidad penal o que limite en mayor medida los derechos humanos y las garantías individuales de los ciudadanos en la detención.

La policía ejerce la seguridad pública a través de la coacción directa. En un Estado de Derecho,<sup>865</sup> el uso de la fuerza física está sometido a reglas. La coacción física directa utilizada por la policía debe sujetarse a los siguientes lineamientos:

- Como autodefensa, para combatir desordenes o alteraciones que representen un peligro de dañar a la administración en general
- Para evitar todo tipo de actos delictivos contrarios al orden público.

La seguridad pública como obligación del Estado en relación a la libertad de las personas, implica, la tutela de bienes jurídicos y la sanción correspondiente en caso de lesión o puesta en peligro.

Al ser la detención una actividad policial proclive a la ilegalidad que afecta uno de los derechos fundamentales del individuo más importante y preciado: la libertad personal; que constituye el límite por excelencia que debe proteger el Estado frente a todo acto de autoridad que realizan los diferentes órganos, instancias e instituciones que lo integran.

Para el análisis crítico sobre la detención que realiza la policía preventiva del Distrito Federal, desde un punto de vista político criminal, se vislumbran como problemas

---

864 Ferrajoli, Luigi. *Derechos y garantías...*, *Ob cit.* p. 81.

865 Agirreazkuenagua, Iñaki, *La coacción administrativa directa...*, *Ob cit.*, pp. 36 – 50. Para este autor, citando a Otto Mayer, en el Absolutismo, se usaba libremente ya que afirma que la policía tenía el deber de aplicar la fuerza por cualquier medio

centrales el enfrentamiento entre eficacia y garantías, la disyuntiva entre seguridad pública y seguridad jurídica.

Esta confrontación; Amadeu Recasens<sup>866</sup> la argumenta de la siguiente manera:

- ✓ Si se quiere disfrutar de las libertades y derechos, es preciso asegurar que no van a ser perturbadas.
- ✓ Libertades y seguridad se plantean como dos platos de una misma balanza, que exigen un equilibrio, luego es preciso sacrificar parte de las libertades a su propia seguridad.

Con referencia a la primera proposición, para garantizar que se disfruten las libertades, es necesario que su protección sea eficaz, por lo cual, es necesario, dotar a los encargados de su protección, de los medios de actuación suficientes y eficaces, incluso, si ello perturba algunos derechos y libertades.

Este discurso olvida dos principios fundamentales del estado de Derecho:

- A) Sólo las libertades, constituyen derechos fundamentales, en tanto la seguridad es solamente una condición necesaria para su realización, pero de ninguna manera, constituye un derecho comparable u oponible a ellas.
- B) El concepto de eficacia no se puede desvincular del concepto de eficiencia, una eficacia sustentada en el endurecimiento de métodos ineficaces, significa endurecer la ineficacia y el costo de las garantías en aras de la eficacia va contra toda idea de eficiencia, lo que resulta excesivo, en relación al objetivo.

La consecuencia de abandonar estos dos principios, es el surgimiento de un modelo híbrido de administrativización del sistema punitivo y de selectividad criminal a través de la creación de estereotipos, lo que provoca la incesante alarma social, cuyo efecto se

---

866 Recasens i Brunet, Amadeu, “*El claroscuro de los monstruos*”..., *Ob cit.*, p. 17.

resiente de forma más marcada en el ámbito humano, en su esfera personal y la seguridad de sus bienes.

La ineficacia del sistema punitivo en la lucha contra el delito y la inseguridad ciudadana desquebraja la credibilidad de la sociedad en el sistema de impartición de justicia, en sus instituciones y en sus actores.

A partir de una postura garantista de protección a la libertad personal, surge la exigencia de un estudio político social en el que es indispensable adentrarse al contenido no sólo formal, sino material de este derecho.

Al analizar el contenido constitucional de la vigencia del derecho a la libertad personal, principalmente dirigida al estudio de los artículos 16, 19 y 21, los conceptos de seguridad pública, seguridad ciudadana, seguridad jurídica y la relación entre los anteriores conceptos con el aparato policial; es decir con la Policía Preventiva del Distrito Federal; se advierte, la imperiosa necesidad de abordar la influencia de legislaciones excepcionales asociadas al tratamiento del fenómeno de la delincuencia organizada y la creciente demanda de una mayor represión de la criminalidad que incide nítidamente en la restricción de la libertad personal y que contribuye a construir un clima de terror que a combatir las verdaderas causas del problema, la inseguridad ciudadana.

Lo anterior se advierte en el recorte permanente de derechos fundamentales que tienen como sustento la protección de la dignidad humana como exigencia democrática.

En un estado democrático de derecho no es posible contraponer la eficacia con los derechos fundamentales.

A manera de ejemplo, la Ley Contra la Delincuencia Organizada, no es más que “una estrategia legislativa que va más allá del control de este tipo de delitos. Estrategia, en última instancia, encaminada a disuadir e intimidar a un número y creciente grupo social marginado por la readecuación del Estado y de la economía en las nuevas necesidades

capitalistas”.<sup>867</sup> Esa normativa, es el resultado de la adecuación de normas transnacionales al interior de los Estados, las cuales, han sido acogidas en el ámbito administrativo bajo el signo de riesgo o peligro que comportan ciertas conductas: verbigracia, los grupos denominados de *riesgo*, como los desempleados, los limpiaparabrisas, los niños en la calle, etc. Son aquellos que se encuentran al margen de la maquinaria productiva y sujetos a este tipo de control duro.

La actuación policial en delitos y faltas administrativas, durante “la detención es, formalmente, más acorde con el dictado constitucional, pero es igualmente discrecional y, por tanto, no excepcional”.<sup>868</sup>

En la actualidad, existe un amplio consenso en cuanto a que hay dos valores que están íntimamente relacionados entre sí: la democracia y el respeto a los derechos fundamentales. Difícilmente podrán prevalecer por separado.<sup>869</sup> Se hace énfasis en lo que se conoce como la legitimidad de origen de la autoridad, pero no se percibe el mismo interés en cuanto a la legitimidad en el ejercicio mismo de la autoridad.

La falta de legitimidad en el ejercicio de la autoridad se manifiesta en una ausencia de respeto a los derechos fundamentales y, entre estos, a la libertad personal. La detención arbitraria, la violación al respeto de la libertad personal, es una de las violaciones más frecuentes a los derechos humanos y es también una de las violaciones más graves.

Organismos internacionales, como la CIDH, ha insistido en que “... A menos que los ciudadanos estén garantizados en el ejercicio de este derecho, el derecho a la libertad personal, todos los demás derechos quedan en “entredicho”. Mientras exista la posibilidad de la detención arbitraria, las demás barreras a la acción gubernamental se convierten en

---

867 Serrano – Piedecabras Fernández, José Ramón., *Emergencia y crisis del Estado social...*, *Ob cit.* p.126.

868 Ferrajoli, Luigi, *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*, 2ª. ed. Madrid, Trotta, 1997. p. 791.

869 Este es un riesgo que se enfrenta en México, la participación de la sociedad empieza a dar frutos en cuanto al proceso político, en el que innegablemente se registra un avance; puede decirse que falta mucho por hacer; sin embargo, se encuentra en vías de desarrollo el proceso democrático.

esperanzas vacías y la democracia no se puede beneficiar con el juicio libre y espontáneo de un pueblo del que debe depender para dirigir su propia conducta.”<sup>870</sup>

La detención sin normas preexistentes que la justifiquen y la falta de sometimiento del detenido ante un juez, y de su libertad inmediata en caso de inculpabilidad, son hechos que se realizan con frecuencia. La importancia de este problema se ha percibido con gran claridad por lo menos desde la ilustración. Montesquieu se refería a la correlación entre la libertad personal y la inocencia de las personas, en los siguientes términos: “cuando la inocencia de los ciudadanos no está asegurada tampoco lo está su libertad”.<sup>871</sup>

Hoy se puede afirmar lo mismo en un doble aspecto: no sólo cuando la inocencia de los ciudadanos *iso ipso* no está garantizada porque no está protegida su libertad, sino cuando la libertad de los ciudadanos no está garantizada, y por lo tanto, no está protegida su inocencia.

Esto es así porque la detención ilegal, la pérdida ilegítima de la libertad contradice abiertamente las reglas de un debido proceso. ¿Cómo va a iniciar un juicio adecuadamente si el primer paso, si el primer embate de la acusación fue una detención fuera de la ley? ¿Cómo, si a partir de ella se retiene al acusado en el recinto del acusador para investigarlo, y así obtener pruebas en su contra?

Entre las principales consideraciones generales sobre la detención, una primera aproximación al tema de estudio se dirige al acto de detener, como “la conducta que se realiza para privar el derecho de la libertad, ya sea personal o ambulatoria para alejarse del lugar donde no desee permanecer”.<sup>872</sup>

---

870 Informe sobre Derechos Humanos en México, 1998.

871 Montesquieu, *El espíritu de las leyes...*, *Ob cit.*, p. 30.

872 Hoyos Sancho, Monserrat, *La detención por delito*, Pamplona, Aranzadi, 1998. p.20. Para esta autora, no basta para afirmar la existencia de una situación de privación de libertad ambulatoria que un sujeto se encuentre privado de su derechos a fijar libremente su posición en el espacio físico; ya sea porque se le prohíba acceder o permanecer en un determinado edificio por razones de seguridad, o se le cite para que comparezca ante el Juez como testigo; o que se limite su libertad de circulación o de residencia. Tampoco es relevante el medio a través del cual se haya alcanzado tal situación fáctica porque lo decisivo es la obtención del resultado, la privación de la libertad. Tanto cuando se procede al encierro del individuo, como cuando se sitúa a la persona en un lugar no

Se requiere de una exposición sucinta sobre algunos planteamientos de la dogmática constitucional moderna que permita interpretar correctamente el artículo 21 CPEUM y extraer algunas conclusiones que serán premisas básicas en posteriores argumentaciones.

Se hará especial énfasis en los límites de la actuación policial en el ámbito de este derecho a la libertad personal, ya que esa voluntad es decisiva para la concreción de los supuestos y condiciones en que se puede proceder para la detención de una persona.

Se parte de la teoría de la doble faz o el doble carácter de los derechos fundamentales,<sup>873</sup> por una parte manifiestan una vertiente individual, y por la otra, un objetivo institucional; los primeros garantizan a los titulares del derecho público subjetivo a no ser detenidos, salvo causa debidamente fundada y motivada; y los segundos pertenecen al ámbito jurídico; es decir, a los valores objetivos supremos de todo el ordenamiento que regula las formas de limitar la libertad personal. Por lo tanto, los derechos fundamentales son a la vez derechos subjetivos y principios, instituciones o valores objetivos.

También se considera el garantismo penal de Ferrajoli, que considera al Derecho como un sistema de garantías,<sup>874</sup> que se sustenta en los derechos fundamentales tutelados como universales.

El tratadista, parte de la *triple crisis del Derecho y crisis de la razón jurídica que enfrenta el modelo garantista*. En primer lugar, la *crisis de legalidad* se expresa a través de la ausencia o ineficacia de los controles del Estado que conlleva a la ilegalidad del poder y deriva en una forma de crisis constitucional por el abuso de poder; en segundo lugar, a la *crisis del Estado social* por la inadecuación estructural de las formas de Estado de Derecho al *Welfare State*, que se manifiesta por la inflación legislativa bajo el signo de leyes de excepción o de emergencia que deteriora la certeza en su aplicación e ineficaz en

---

abierto, mueble o inmueble, o en los casos en que simplemente es aprehendido y no puede alejarse incluso del lugar abierto.

873 La doctrina del *Doppelcharakter der Grundrechte*, tiene su origen en Alemania, principalmente en las Obras de Hesse y Haberle. Es una de las principales aportaciones de la dogmática constitucional.

874 Ferrajoli, Luigi, *Derechos y garantías...*, *Ob cit.*, pp. 15 – 20. Para el autor, el fundamento del modelo garantista, se caracteriza por un cambio estructural de doble vertiente, en el derecho y la democracia, que se deriva de la inserción en ambos de una nueva dimensión sustancial

la tutela de los derechos fundamentales (terreno fértil para la corrupción y el arbitrio); en tercer lugar, se sustenta en la *crisis del Estado Nacional* por el cambio de la soberanía, que por un lado altera la fuente u origen del sistema, y por la otra, debilita el constitucionalismo por el proceso de integración global.

Esta triple crisis corre el riesgo de traducirse en una crisis de la democracia por la crisis del principio de legalidad donde la sujeción de los poderes públicos a la ley se sustentan en la soberanía popular que se resuelve en la reproducción de formas neoabsolutistas del poder público, carentes de límites, de controles, y gobernadas por intereses fuertes y ocultos dentro de los ordenamientos jurídicos.

De ahí, la importancia de retomar las cuatro tesis que sustenta Ferrajoli, sobre los derechos fundamentales, a partir de “La radical diferencia de estructura entre los derechos fundamentales y los derechos patrimoniales, concernientes los unos a enteras clases de sujetos y los otros a cada uno de sus titulares con exclusión de todos los demás; que los derechos fundamentales al corresponder a intereses y expectativas de todos, forman el fundamento y el parámetro de la igualdad jurídica “dimensión substancial” de la democracia, previa a la dimensión política o “formal” de ésta, fundada en cambio sobre los poderes de la mayoría; la actual naturaleza supranacional de gran parte de los derechos fundamentales; y las relaciones entre los derechos y las garantías”,<sup>875</sup> para considerar que “Son «derechos fundamentales» todos aquellos derechos subjetivos <sup>876</sup> que corresponden universalmente a «todos» los seres humanos en cuanto dotados del status de personas, de ciudadanos o personas con capacidad de obrar;..”<sup>877</sup>

---

875 *Ibidem*, pp. 42 – 45, paráfrasis. El autor, parte de cuatro aportaciones en los que se sostienen dichas tesis. 1. El capítulo II del Segundo Tratado sobre el Gobierno de John Locke de 1960. 2. Karl Friedrich von Gerber en una monografía sobre Derechos Públicos en 1852. 3. Thomas Marshall en su clásico ensayo de 1950 *Citizenship and Social Class*. 4. Hans Kelsen, que configura al derecho subjetivo como “un mero reflejo de una obligación jurídica”.

876 *Ibidem*. p.37. Entiende por «derecho subjetivo» cualquier expectativa positiva (de prestaciones) o negativa (de no sufrir lesiones) adscrita a un sujeto por una norma jurídica positiva como presupuesto de su idoneidad para ser titular de situaciones jurídicas y/o autor de los actos que son ejercicio de éstas.

877 *Ídem*. Esta propuesta de definición, el autor la considera teórica, puramente formal o estructural porque aun cuando están positivizados y sancionados por leyes en las actuales democracias, prescinden de la circunstancia de hecho de que tales derechos se encuentren formulados en leyes fundamentales, e incluso del hecho de que aparezcan enunciados en normas de derecho positivo.



## 5.1. Modalidades funcionales de seguridad en la restricción de la libertad

A continuación se señalan las modalidades funcionales de seguridad en la restricción de la libertad desde la perspectiva del sujeto que tiene la potestad de decidir la detención.

La clasificación que se presenta, parte de las autoridades habilitadas legalmente para restringir la libertad de los ciudadanos a través de la detención por delitos y faltas administrativas, así como la praxis policial (operativa).<sup>878</sup>

### A) *Supuestos de detención de carácter penal*

- a. Cuando el delincuente es sorprendido *in fraganti*.
- b. Cuando el delincuente es perseguido y detenido inmediatamente después de haber cometido el delito.
- c. Cuando no hayan transcurrido más de 72 horas después de haberse cometido el delito y exista parte acusadora.
- d. Cuando el delincuente es sorprendido con objetos o huellas que revelan que acaba de cometer el delito, dentro de las 72 horas siguientes.
- e. Detención por causa urgente.
- f. Arraigo constitucional por 40 días prorrogables por 40 días más, sin que exceda de 80 días en total; por 30 días, prorrogables por 30 días más, sin que exceda de 60 días en total; arraigo domiciliario sin que exceda de 40 días.<sup>879</sup>
- g. Arresto hasta por 36 horas.
- h. Apreensión por considerar a una persona como probable responsable de un delito.
- i. Comparecencia para asistir a una audiencia de carácter judicial.
- j. Presentación para asistir ante la autoridad competente con auxilio de la fuerza pública.

---

878 Zúñiga Rodríguez, Laura, *Libertad personal y seguridad ciudadana...*, *Ob cit.*, pp. 17 – 18, paráfrasis. La autora desglosa una clasificación de las diferentes formas de restricción de la libertad a partir de la praxis peruana y que se contemplan en el Derecho Comparado a partir de la formulación que realiza Herrero Herrero, César, *La libertad ambulatoria y la legalidad de su privación*, Madrid, 1994, p. 18.

879 Respecto de la figura del arraigo se aprecia una asistematicidad normativa en virtud de las disposiciones del artículo 16 CPEUM, 270 Bis del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal (CPPDF) y 133 Bis del CFPP, respectivamente.

- k. Reaprehensión en caso de evasión del detenido, procesado o sentenciado del lugar donde se le ha asignado permanecer.

***B) Supuestos de detención de carácter administrativo***

- a. Detenciones por alteraciones del orden público (peligrosos, alcohólicos, drogadictos, etc.)
- b. Detenciones llevadas a cabo en virtud faltas administrativas (tirar basura, orinar en vía pública, etc.)

***C) Supuestos de detención funcional – operativa***

- a. Paradas de vehículos por la policía de tráfico para llevar a cabo pruebas de alcoholímetro o de consumo de cualquier tipo de drogas.
- b. Retención de las personas en la vía pública, para los efectos de su identificación y/o revisión de documentos del vehículo como medida preventiva para el mantenimiento de la seguridad ciudadana.
- c. Retención de las personas en vía pública, a los efectos de comprobar su vinculación a la comisión de un delito desconocido (registros, cacheos, etc.)

***D) Supuestos sobre quienes tienen potestad para decidir la procedencia de una restricción a la libertad personal o una detención.***

- 1. El Juez en los supuestos: A) f. (arraigo), g. (arresto), h. (aprehensión), i. (comparecencia), j. (presentación) y k. (reaprehensión).
- 2. El Ministerio público en los supuestos: A) e. (causa urgente).
- 3. Policía Judicial: A) a. (flagrancia), b. (cuasi flagrancia), c. y d. (equiparación 72 hrs. Acusación y/o objetos del delito)
- 4. Policía administrativa: A) a. (flagrancia), b. (cuasi flagrancia); B) a. (alteraciones del orden público), b. (faltas administrativas); C) a. (retención alcoholímetro), b. (retención identificación), c. (retención cacheos).
- 5. El particular en los supuestos: A) a. (flagrancia)

Por tanto, las autoridades habilitadas legalmente para restringir la libertad de los ciudadanos, es el juez, para decretar el arraigo, girar orden de aprehensión, comparecencia, presentación y reaprehensión; el Ministerio Público ordena la detención por causa urgente; la policía judicial puede detener en flagrancia, cuasi flagrancia, y en equiparación a la flagrancia; la policía administrativa detiene en flagrancia, cuasi flagrancia, por alteraciones al orden público, en caso de faltas administrativas, retiene para aplicar la prueba de alcoholímetro, para fines de identificación y para aplicar cacheos o revisiones. Constitucionalmente, cualquier persona está facultada para detener, por lo cual, no es una función exclusiva de los operadores jurídicos o policiales.

## **5.2. La licitud en la privación de la libertad**

Hablar de detención ilegal implica saber cuándo estamos frente a una detención permitida, a partir de dos ideas básicas: la libertad es una garantía sujeta a la legalidad porque sólo excepcionalmente se puede privar de ella, y por el *principio de reserva* en el que la autoridad sólo puede hacer lo que la ley le autoriza.

Existen cinco supuestos bajo los cuales puede ser afectada la libertad personal:

- En primer término, por *orden judicial* escrita; se gira la *orden de aprehensión*, cuando un juez determina que el Ministerio Público le ha presentado suficientes elementos para acreditar la existencia de un delito y la probable responsabilidad del inculcado, siempre y cuando se trate de un delito que merezca pena corporal.<sup>880</sup>

---

880 Artículo 16 “No podrá librarse orden de aprehensión sino por la autoridad judicial y sin que preceda denuncia o querrela de un hecho que la ley señale como delito, sancionado cuando menos con pena privativa de libertad y existan datos que acrediten el cuerpo del delito y que hagan probable la responsabilidad del indiciado.” Artículo 18 “Sólo por delito que merezca pena corporal habrá lugar a prisión preventiva. El sitio será distinto del que se destinare para la extinción de las penas y estarán completamente separados.”

- En segundo lugar, como supuesto excepcional, es el caso en que el Ministerio Público dicta una *orden de detención por caso urgente* y al mismo tiempo, se trate de un delito grave.<sup>881</sup>
- En tercer lugar, es el caso excepcional de la *flagrancia*, es decir, *in fraganti* (al momento en que se esté cometiendo el delito); en este supuesto cualquier persona está autorizada para llevar a cabo la aprehensión de un individuo. En este caso, es imprescindible aclarar qué no es lo mismo flagrancia que sospecha. Cuando se dice que alguien es detenido por sospechoso es porque no existe delito evidente, y si el delito no se percibe a simple vista, simplemente no hay flagrancia. La detención en flagrancia se justifica precisamente porque existe una certeza y una urgencia de actuar, si hay duda, entonces ya no se trata de un caso de flagrancia y se debe seguir el trámite ordinario, esto es, acudir ante el Ministerio Público para presentar una denuncia o querrela, para que el juez resuelva si ha de detenerse o aprehenderse, o no a la persona.<sup>882</sup>
- En cuarto lugar, se encuentran los *medios de apremio y las correcciones disciplinarias*. En los primeros, cuando han sido emplazados por una autoridad legítima de manera escrita, para presentarse y no han atendido a sus requerimientos, entonces la autoridad puede disponer la detención para el exclusivo fin de presentación ante la autoridad que está solicitándola. En las segundas, se impondrán en el desarrollo de las diligencias ministeriales o judiciales a las partes que en ellas intervienen.<sup>883</sup>

---

881 La detención por caso urgente es un supuesto excepcional de las ley penal adjetiva en su artículo 268 CPPDF, bajo las siguientes circunstancias: 1. Se trate de un delito grave (artículo 78 del CPDF por exclusión de los culposos); 2. Exista riesgo fundado de que el indiciado pueda sustraerse de la acción de la justicia; y 3. Que el Ministerio Público no pueda acudir ante la autoridad judicial por razones de hora, tiempo u otras circunstancias.

882 Véase Artículo 267 CPPDF, señala: “existe delito flagrante cuando la persona es detenida en el momento de estarlo cometiendo, o bien, cuando el inculpado es perseguido materialmente e inmediatamente después de ejecutado el delito.” A este respecto es importante puntualizar que la primera hipótesis equivale a “in fraganti”, la segunda a lo que se le denomina cuasi flagrancia o casi flagrancia. El inconveniente en ésta última hipótesis surge en virtud de que el hecho no lo ha percibido visualmente la persona que realiza la detención y se corre el riesgo de que se haga una detención por mera sospecha.

883 Véase El artículo 33 del CPPDF, determina que el Ministerio Público, tribunales o jueces podrán emplear de manera indistinta cualquier medio de apremio: Multa (1-30 DSMV, no excederá de un día de salario –Obreros–, y un día de ingresos –no asalariados–), auxilio de la fuerza pública y arresto hasta por 36 horas (en caso de rebeldía: delito de desobediencia). El artículo 31 CPPDF señala como correcciones disciplinarias: El apercibimiento; multa (1-30 DSMV, no excederá de un día de salario –Obreros- y un día de ingresos –no

- En quinto lugar está la *detención por falta administrativa*; es decir, aquellas infracciones de orden administrativo que constituyen una ofensa a la colectividad y que ponen en riesgo el orden público, por lo cual, es necesario detenerlas en el momento que están cometiendo la infracción o la falta por medio del uso de la coacción física que realiza la policía preventiva, a manera de ejemplo, las personas en estado de ebriedad que estén causando destrozos en la vía pública o alterando el orden, tirando basura, pintando las paredes, etc.

De lo anterior se desprende que nadie está autorizado para decidir sobre la privación de la libertad de una persona a partir de criterios distintos a los legales. En un Estado regido por la ley, no son admisibles las acciones de tipo justiciero en el que se haga uso del derecho para fines perversos o intereses personales. Sin embargo, la detención arbitraria es un hecho frecuente en todo el país.<sup>884</sup>

Ante la necesidad de legitimar este tipo de prácticas, la autoridad suele reformar las leyes para revestir de legal lo que en el fondo es arbitrario. Tratándose de una privación de la libertad puede ser de *ipso* ilegal, y entonces se denomina detención ilegal, pero puede ajustarse a una norma legal y aún así, ser arbitraria. Esta distinción proveniente del Derecho Internacional sobre la protección de los Derechos Humanos que formula el Comité de Derechos Humanos de la ONU, en los siguientes términos:

El Comité ha llegado a la conclusión de que el término “arbitrario” no es sinónimo de ilegal y denota un concepto más amplio. Parece claro que, aunque la detención o prisión ilegal es casi siempre arbitraria, una detención o prisión hecha de acuerdo con la ley puede, no obstante, ser también arbitraria. Por consiguiente, basándose en la definición del término “arbitrariamente” sentada en el XII período de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos, el Comité ha adoptado la siguiente definición: la

---

asalariados-); suspensión (servidores públicos); y arresto hasta por 36 horas a los defensores, servidores públicos (secretarios, ministerios público, apoderados legales), Véase Artículos 18 – 22 CPPDF.

884 Diariamente, un gran número de personas son presentadas ante los tribunales después de haber sido detenidas ilegalmente; mientras que otro número, quizás mayor, son puestos en libertad después de haberseles detenido fuera de los supuestos legales y sin haber sido puestos a disposición del juez correspondiente. Tal es el caso cuando los policías detienen a una persona por la probable comisión de un delito, pero no hay, como se le denomina comúnmente, “parte acusadora”.

detención o prisión sería arbitraria cuando se efectúe: a) por motivos o conforme a procedimientos distintos a los prescritos por la ley, o b) conforme una ley cuya finalidad fundamental sea incompatible con el respeto del derecho del individuo a la libertad y la seguridad.<sup>885</sup>

En relación con el segundo supuesto, *la flagrancia equiparada* es el resultado de una reforma implementada en el Distrito Federal, contraria a la Constitución misma, pero prevista en una ley secundaria. Si lo flagrante es aquello que irradia, quienes promovieron ésta reforma, legislaron y ajustaron a lo flagrante lo que consideraron obvio; es decir, que dentro de un plazo de 72 hrs. (tiempo suficiente en el que puede presentarse una denuncia o querrela), la policía tuviera un amplio margen para detener y así estar de acuerdo con la Constitución (respetando el lenguaje), porque no dirán que es flagrancia, sino que se equipara a ella, ya sea porque existen indicios suficientes que develan su participación en el ilícito y/o, el señalamiento de la víctima del delito, como facultades legales para intervenir y de esta manera salvaguardar la seguridad de los ciudadanos.

En seguida, se cita el artículo 267 de Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal (CPPDF):

Se entiende que existe delito flagrante cuando la persona es detenida en el momento de estarlo cometiendo, o bien cuando el inculpado es perseguido material e inmediatamente después de ejecutado el delito...Se equipará la existencia de delito flagrante cuando la persona es señalada como responsable por la víctima, algún testigo presencial de los hechos o quién hubiera participado con ella en la comisión del delito; o se encuentre en su poder el objeto, instrumento o producto de delito; o bien aparezcan huellas o indicios que hagan presumir fundadamente su participación en el delito, siempre y cuando se trate de un delito grave así calificado por la ley; no haya transcurrido un plazo de setenta y dos horas desde el momento de la comisión de

---

885 O'donell, Daniel, *Protección Internacional de los Derechos Humanos*, Lima, Comisión Andina de Juristas, 1989. p. 125.

los hechos delictivos, se hubiera iniciado la averiguación previa respectiva y no se hubiese interrumpido la prescripción de delito.<sup>886</sup>

Este precepto permite reflexionar y hacer hincapié en la necesidad de redefinir las condiciones bajo las cuales se puede privar de la libertad, porque a los cinco casos señalados<sup>887</sup> con antelación, se tendría que agregar uno más, el que permita la detención por la indicación de un cómplice, la víctima o un testigo presencial de los hechos. De esta forma, basta con el señalamiento de una de las personas que hubiese participado en la comisión de ese delito. Luego entonces, puede alguien encontrarse en cualquier lugar público esperando el autobús y llegar los agentes policiales a detenerlo, sin necesidad de orden judicial o del Ministerio Público, porque el “golda”, por ejemplo, lo señala como el autor intelectual de un robo, motivo suficiente para llevárselo legalmente detenido.

Representa una quiebra total del régimen garantista en el que se protege la libertad personal y otorga certeza jurídica a los ciudadanos. Estamos frente a una situación que no compete únicamente a los juristas; no sólo se trata de cuestiones técnicas, esto debe interesar a toda la sociedad en general, puesto que, como lo señala la CIDH, pone en entredicho las otras libertades, porque si no se asegura la libertad personal, esto influye psicológicamente en la sensación de inseguridad que inhabilita el ejercicio de las demás libertades democráticas.

---

886 A diferencia del artículo 163 del CFPP, que señala: Cualquier persona podrá detener al indiciado: **I.** En el momento de estar cometiendo el delito; **II.** Cuando sea perseguido material e inmediatamente después de cometer el delito, o **III.** Inmediatamente después de cometer el delito, cuando la persona sea señalada por la víctima, algún testigo presencial de los hechos o quien hubiere intervenido con ella en la comisión del delito, o cuando existan objetos o indicios que hagan presumir fundadamente que intervino en el delito. Además de estos indicios se considerarán otros elementos técnicos. El indiciado deberá ser puesto sin demora a disposición de la autoridad competente, conforme al artículo 16, párrafo cuarto, de la Constitución. Las autoridades que realicen cualquier detención o aprehensión deberán informar por cualquier medio de comunicación y sin dilación alguna, a efecto de que se haga el registro administrativo correspondiente y que la persona sea presentada inmediatamente ante la autoridad competente. La autoridad que intervenga en dicha detención elaborará un registro pormenorizado de las circunstancias de la detención. Desde el momento de la detención hasta la puesta a disposición ante la autoridad ministerial correspondiente, se deberán respetar los derechos fundamentales del detenido. El Ministerio Público constatará que los derechos fundamentales del detenido no hayan sido violados. La violación a lo dispuesto en los dos párrafos anteriores será causa de responsabilidad penal y administrativa. La detención por flagrancia deberá ser registrada de inmediato por la autoridad competente.

887 1. Por orden judicial; 2. Por orden de detención del agente del Ministerio Público; 3. Por flagrancia; 4. Medios de apremio y correcciones disciplinarias; 5. Por faltas administrativas.

¿A qué obedece el desmoronamiento de un sistema garantista? La razón de fondo de estas medidas arbitrarias obedece a la idea que todavía predomina en la mente de amplios sectores de la población (incluso en sectores, grupos o partidos políticos que defienden el sistema democrático), que se rinden ante la falta de protección de estos derechos y consideran que es necesario darle cierta ventaja a las autoridades en la persecución de los delitos, a costa de menoscabar las libertades individuales y preservar la seguridad pública.

Sin embargo, este camino no es el más idóneo para lograr un clima de seguridad; no es restringiendo la libertad personal, como tampoco lo es incrementando la severidad en las penas como se va a mejorar la seguridad de los ciudadanos.

A este respecto, Beccaria,<sup>888</sup> dejó claramente establecido que no es la gravedad de las penas, sino la efectividad en la aplicación de las sanciones, lo que permite disuadir en la comisión de los delitos.

Para lograr incrementar los niveles de seguridad, se requiere de la confianza que depositen los ciudadanos en las autoridades; y para alcanzar esa confianza en las autoridades, lo primero que se debe lograr es el respeto por parte de las autoridades a la legalidad. Sin embargo, el camino que se elige es completamente a la inversa, y de esta manera, no se pueden alcanzar niveles razonables de seguridad pública si no hay confianza.

Antes de abordar la figura de la detención policial por causa de delito, es importante adentrarse previamente al contenido de la libertad entendida como un derecho que todo ciudadano tiene frente a la intervención del Estado a través de sus diferentes órganos. Para lo cual, se requiere, que para la privación de este derecho, exista un mandato de Autoridad Judicial.

En atención a la protección de los derechos humanos, es la libertad física de todos los individuos, la que debe ser objeto de tutela; por lo cual, la libertad únicamente debe

---

888 Beccaria, César, *De los delitos y las penas*, México, FCE, 1975, p. 25.



restringirse en los casos muy específicos establecidos previa y limitativamente en la ley, a través de las formalidades y requisitos previstos en la misma.

Tiene como sustento, el artículo 7 de la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, de fecha 26 de agosto de 1789 que contempla: “... ningún hombre puede ser acusado, arrestado ni detenido más que en los casos determinados por la ley, y según las formas prescritas por ella. Los que soliciten, expidan, ejecuten o hagan ejecutar ordenes arbitrarias deberán ser castigados....”.

Al respecto, el artículo 16 CPEUM establece este principio fundamental de limitar la libertad personal cuando señala: “...No podrá librarse orden de aprehensión sino por autoridad judicial....”.

En el que se manifiesta claramente que ninguna autoridad militar, federal, local o de cualquier naturaleza que no sea judicial penal, tiene amplias facultades para librar orden de aprehensión y por ende privar de su libertad a una persona; y tampoco dicho mandato puede ser de manera arbitraria, la autoridad que ejecute una orden judicial de aprehensión, deberá poner al inculpado a disposición del juez, sin dilación alguna y bajo su más estricta responsabilidad; la contravención a lo anterior será sancionada por la ley penal; y por lo tanto, se requiere la configuración de los requisitos siguientes:

1. Que proceda denuncia o querrela.
2. Que se trate de un hecho que la ley señale como delito.
3. Sancionado con pena privativa de libertad.
4. Obren datos que establezcan que se ha cometido ese echo
5. Que exista la probabilidad de que el indiciado lo cometió o participó en su comisión.
6. Que conste en mandamiento escrito.
7. Que la dicte una autoridad judicial competente: Penal.

En este sentido, para la aplicación de dicho mandamiento, el CPPDF, lo desglosa en sus artículos 3° fracción III,<sup>889</sup> 4,<sup>890</sup> 36,<sup>891</sup> 66,<sup>892</sup> 67,<sup>893</sup> 132,<sup>894</sup> 133,<sup>895</sup> 134,<sup>896</sup> 135<sup>897</sup> y 135bis.<sup>898</sup>

El artículo 19 CPEUM contiene la garantía de seguridad jurídica a favor del ciudadano, en el sentido de que no podrá permanecer detenido ante la autoridad judicial por un plazo mayor de 72 horas y con la obligación de resolver sobre su situación jurídica dentro de ese plazo, mediante un auto de vinculación a proceso:

Ninguna detención ante autoridad judicial podrá exceder del plazo de setenta y dos horas, a partir de que el indiciado sea puesto a su disposición, sin que se justifique con un auto de vinculación a proceso en el que se expresará: el delito que se impute al acusado; el lugar, tiempo y circunstancias de ejecución, así como los datos que establezcan que se ha cometido un hecho que la ley señale como delito y que exista la probabilidad de que el indiciado lo cometió o participó en su comisión.

Otro artículo que establece la limitación a la libertad personal de los ciudadanos es el 21 CPEUM: La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las

---

889 Corresponde al Ministerio Público: ... III. Ordenar, en los casos a que se refiere el artículo 266 (flagrancia o caso urgente) de éste Código, la detención o retención según el caso, y solicitar cuando proceda, la orden de aprehensión.”

890 Cuando no exista persona detenida, el Ministerio Público deberá comprobar los requisitos del artículo 16 constitucional (cuerpo del delito y la probable responsabilidad), para obtener la orden de aprehensión.

891 Cabe resaltar que en caso de que el Juez dicte un auto de libertad por falta de elementos para procesar, deberá señalar al Ministerio Público los requisitos que a su juicio no se encuentran satisfechos, en este sentido, se denota la parcialidad del juez porque le dice al Ministerio Público (órgano eminentemente técnico), cómo corregir su error.

892 Crítica: si el inculpado durante la audiencia dirige la palabra a cualquier persona del público asistente, será castigado con arresto hasta de 15 días o multa de 10 días de salario mínimo. Lo absurdo de este numeral versa sobre el hecho de que algunos inculpados, si no es que la mayoría están privados de su libertad y además le imponen una medida de apremio, la pregunta es ¿dónde la va a cumplir? Si ya está en prisión. O en caso de la multa, ¿cómo obtendrá el ingreso económico?

893 Hace referencia a la presencia de la policía judicial y ministerial en la Agencia del Ministerio público, en el Juzgado o en la sala penal.

894 Para que el juez libre orden de aprehensión se necesita: que el Ministerio Público la haya solicitado, y que se reúnan los requisitos del artículo 16 constitucional.

895 En caso de que el Ministerio Público otorgue al indiciado la libertad provisional bajo caución, previa petición que realice al juez para solicitar la comparecencia del indiciado.

896 Consignación ante tribunales, que acredite probable responsabilidad y cuerpo del delito para ejercitar acción penal ante los tribunales.

897 Si la detención es con detenido, el Ministerio Público deberá ejercer acción penal inmediatamente y ponerlo a disposición ante el órgano jurisdiccional competente.

898 Otorgamiento de la libertad provisional para el detenido, desde la agencia del Ministerio Público.

policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función... La imposición de las penas, su modificación y duración son propias y exclusivas de la autoridad judicial.

### **5.2.1. Contrastes entre orden de aprehensión y comparecencia**

El grado de restricción de la libertad de cualquier persona, necesariamente debe estar sujeta a que exista una orden de autoridad judicial que prive de este derecho; ya sea de manera absoluta, obligatoria, definitiva y limitada (aprehensión) o en forma momentánea y condicionada (comparecencia).

En la orden de aprehensión, el vértice de la restricción de la libertad, gira en torno a la existencia de una denuncia o querrela donde el Ministerio Público ejercita acción penal por encontrar elementos suficientes que acrediten el cuerpo del delito y la presunta responsabilidad de un sujeto y donde solicite al juez emita una orden de aprehensión o de comparecencia en virtud de la penalidad de un delito; la cual será ejecutada por la policía judicial con la obligación de presentar al inculcado ante la autoridad judicial que ordena el acto.

El origen etimológico de la palabra aprehensión, deriva del latín “*apprehensio*, derivado del verbo *apprehendere de ad*, a y *prehendere*, asir, tomar.”<sup>899</sup>

Consiste en la acción de apoderarse de una persona o de asegurarla para evitar su fuga con la finalidad de que el sujeto responda ante la autoridad judicial de la imputación que se le hace como responsable de una conducta antijurídica.

Dentro del contexto de la justicia, la aprehensión es el acto material y concreto que ejecuta la policía judicial como encargada de cumplir las órdenes judiciales, asegurando o aprehendiendo a una persona.

---

899 Véase Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Diccionario Jurídico mexicano*, México, Porrúa, 1985.

Por *orden* se entiende “una determinación que se transmite de una persona a otra en forma imperativa con el objetivo de que esta última lleve a cabo una acción determinada que se le solicita o impone.”<sup>900</sup>

En este sentido, la orden de aprehensión se entiende como una medida cautelar que dicta la autoridad judicial que tiene como finalidad que la policía judicial se avoque a la búsqueda, localización y presentación de un individuo (aún en contra de su voluntad y de manera obligatoria, absoluta y limitada), ante la autoridad que emitió el acto para asegurar su presencia en el proceso y responder a los cargos que se le imputan.

Se destaca que la orden de aprehensión es girada sólo por la autoridad judicial competente; es decir, por un juez quien es el único facultado para emitir las y autorizarlas.

Procedimiento para girar la orden de aprehensión:

1. La existencia de una denuncia o querrela.
2. El Ministerio Público acredite los elementos de procedibilidad del delito; es decir, la existencia del cuerpo del delito y la probable responsabilidad con la finalidad de consignar sin detenido, la averiguación previa ante el juez competente.
3. El juez revisará que se encuentren integrados los elementos básicos del delito y girará la orden de aprehensión correspondiente al órgano ministerial (Ministerio Público o procurador) para que a través de la policía judicial (órgano auxiliar del Ministerio Público), se avoque a la búsqueda, localización y aprehensión del sujeto, presentándolo sin demora alguna; es decir, inmediatamente ante la autoridad judicial que emitió la orden.

En la orden de comparecencia, el significado etimológico de la palabra comparecencia: *Comparezco-ere y comparecere, aparecer, comparecer.*

Comparecencia: *Der.* Acto de comparecer ante el juez o un superior. Acto y trámite que en el juicio de menor cuantía y en algunos procedimientos equivale a la vista.<sup>901</sup>

---

900 *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española*, España, Espasa – Calpe, 1999.

Comparecer es el vocablo idóneo para hacer referencia al hecho de que una persona que se presume culpable o responsable de un hecho ilícito, acuda ante un juzgado para responder a una acusación en su contra, sea parte o tercero en un proceso penal determinado y probado.

Requisitos de procedencia de la orden de comparecencia:

1. Se dicta para que el inculpado rinda su declaración preparatoria respecto de un hecho que se le atribuye como delito.
2. Es un mandato judicial que se expide a petición del Ministerio Público en contra de una persona considerada como probable responsable en un acto ilícito.
3. Que el delito esté sancionado con pena alternativa o corporal; es decir por la presunta comisión de un delito considerado como no grave.

La comparecencia constituye un llamamiento o citación de autoridad judicial, a través de una orden para una persona que presumiblemente realizó un hecho constitutivo de delito, cuando el Código sustantivo considera que no amerita pena corporal o en su caso es susceptible de ser conmutable (por sanción pecuniaria o en caso de insolvencia, se cambiará por trabajo a favor de la comunidad), debe ser presentado por la policía judicial ante el juzgado que emitió el acto para que rinda su declaración preparatoria.<sup>902</sup>

La orden de comparecencia se gira, atendiendo a los requisitos de forma y de fondo que establece el artículo 16 constitucional y los relativos a la legislación secundaria en vigor.

Al Ministerio Público, le corresponde: ejecutar las órdenes de presentación, comparecencia, aprehensión, reaprehensión y cateo, expedidas por la autoridad judicial.

---

901 Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Diccionario Jurídico mexicano...*, *Ob cit.*

902 Al respecto, Véase Silva, Jorge Alberto, *Derecho Procesal Penal*, México, Harla, 1995; Franco Villa, José, *El Ministerio Público*, México, Porrúa, 1985; Pérez Palma, Rafael, *Guía de Derecho Procesal Penal*, México, Cárdenas, 1991.

El encargado de girar la orden de comparecencia es el juez de paz <sup>903</sup> que conoce de delitos no graves que tienen como penalidad hasta 4 años de prisión que pueden ser conmutables por una sanción pecuniaria y en caso de insolvencia comprobada, la pena impuesta se conmutará por trabajo a favor de la comunidad o en su caso, a favor de la víctima,<sup>904</sup> el primero comprende -entre otros-, la restitución de la cosa obtenida por el delito, el segundo, el resarcimiento de los perjuicios ocasionados -daño moral-.

Los requisitos para girar orden de comparecencia se establecen en los artículos 133,<sup>905</sup> 271 tercer párrafo y demás correspondientes del CPPDF, y los artículos 136, fracción II, 149, 157, 167, 195, 268, 368 y 416 del Código Federal de Procedimientos Penales (CFPP).<sup>906</sup>

En la orden de comparecencia se da el supuesto de que el indiciado comparezca voluntariamente al local del Juzgado, donde se lleva a cabo la causa penal para que se le haga saber la imputación que obra en su contra, las personas que deponen en su contra, el delito por el que lo acusan al momento de rendir su declaración preparatoria, y gozará de su libertad teniendo la obligación de seguir compareciendo a las diligencias durante el tiempo que dure el juicio.

Para contrastar las órdenes de aprehensión y las de comparecencia, antes de diferenciarlas, es conveniente mencionar las similitudes en virtud de su contenido:

1. Ambas son solicitadas por el Ministerio Público.
2. Los dos actos son emitidos por una autoridad judicial; juez.

---

903 Véase Artículos 10 y 11 CPPDF. Establecen la competencia de los juzgados de paz penal, para conocer asuntos cuya pena no exceda de 4 años de prisión, apercibimiento, caución de no ofender y multa como sanción alternativa.

904 Véase Artículos 42 – 52 CPPDF. El artículo 30 del CPPDF, fracción IV, establece el catálogo de penas que se pueden imponer por los delitos. El artículo 42, refiere el alcance de la reparación del daño dependiendo la naturaleza del delito para restablecer las cosas en el estado en que se encontraban antes de cometerse el delito, la restitución de la cosa obtenida por el delito, el daño moral a la víctima, el resarcimiento de los perjuicios ocasionados, y el pago de salarios o percepciones correspondientes. Artículo 45 quienes tienen derecho a la reparación del daño, el artículo 46 los obligados a reparar el daño.

905 Cuando no es procedente la orden de aprehensión, se librará orden de comparecencia.

906 En el ámbito Federal, en términos generales, la orden de comparecencia la emite la autoridad judicial a solicitud del Ministerio Público con la finalidad de practicar las diferentes diligencias que enumeran los artículos arriba mencionados.

3. Para la emisión de las órdenes, se requiere de la acreditación de los elementos que integran el cuerpo del delito y la probable responsabilidad del indiciado.
4. Se dirige la orden a la Procuraduría o al Ministerio Público para que sea ejecutada por la policía judicial.
5. El objetivo en común, reside en hacer comparecer al acusado ante la autoridad judicial para que rinda su declaración preparatoria.
6. Ambos restringen la libertad personal.

<b>CONTRASTES</b>	
<b>Aprehensión</b>	<b>Comparecencia</b>
Restringen la libertad cuando la pena es corporal o privativa de la libertad	Restringe la libertad momentáneamente cuando la pena No es necesariamente corporal o privativa de libertad.
Juez Penal	Juez de Paz
Delitos graves y cuando la pena exceda de 4 años un día de prisión	Delitos de pena alternativa o conmutable y que la pena cuyo máximo sea de 4 años de prisión.
Autoriza el empleo de la fuerza física.	Se invita a que comparezca ante el órgano jurisdiccional
Luego de la aprehensión sobreviene la detención preventiva.	No implica custodia posterior

Fuente: CPPDF. Elaboración: Yolanda Martínez Martínez.

### **5.2.2. Detención por delito**

El artículo 16 CPEUM, al establecer la figura de la detención por delito como una forma de restricción de la libertad personal se sujeta a los siguientes supuestos:

Cualquier persona puede detener al indiciado en el momento en que esté cometiendo un delito o inmediatamente después de haberlo cometido, poniéndolo sin demora a disposición de la autoridad más cercana y ésta con la misma prontitud, a la del Ministerio Público. Existirá un registro inmediato de la detención... Sólo en casos urgentes, cuando se trate de delito grave así calificado por la ley y ante el riesgo fundado de que el indiciado pueda sustraerse a la acción de la justicia, siempre y cuando no se pueda ocurrir ante la autoridad judicial por razón de la hora, lugar o circunstancia, el Ministerio Público podrá, bajo su responsabilidad, ordenar su detención, fundando y expresando los indicios que motiven su proceder... En casos de

urgencia o flagrancia, el juez que reciba la consignación del detenido deberá inmediatamente ratificar la detención o decretar la libertad con las reservas de ley.

En éste sentido, los requisitos para detener y asegurar al indiciado por causa de delito, es competencia del Ministerio Público para ordenar, en los casos a que se refiere el artículo 266 CPPDF, la detención o retención según el caso,<sup>907</sup> y solicitar cuando proceda la orden de aprehensión.<sup>908</sup> Este mismo artículo, menciona que el Ministerio Público y la policía judicial a su mando, están obligados a detener al responsable sin esperar a tener orden judicial, en delito flagrante o en caso urgente.

En el primer supuesto, el artículo 267 CPPDF señala la existencia del delito flagrante cuando la persona es detenida:

1. En el momento de estarlo cometiendo, **o** bien
2. Cuando el inculpado es perseguido material e inmediatamente después de ejecutado el delito.
3. Se equipara la existencia del delito flagrante
  - A) Cuando la persona es señalada como responsable por la:
    - víctima,
    - algún testigo presencial de los hechos, **o**
    - quien hubiera participado con ella en la comisión del delito, **o**
  - B) Se encuentre en su poder, el:
    - Objeto,
    - Instrumento, **o**

---

907 Véase El artículo 268 bis, establece que la retención del indiciado no podrá exceder de 48 horas y en los casos de delincuencia organizada, se duplica a 96 horas.

908 Véase Artículo 3° fracción III. Este artículo menciona una figura de la misma naturaleza a la detención, la retención que es una figura controvertida que en la mayoría de los casos repercute seriamente en las garantías frente a la detención, incluso es una figura que propicia los abusos de autoridad, la tortura, etc.



➤ Producto del delito, o

C) Aparezcan huellas o indicios que hagan presumir fundadamente su participación en el delito

**Siempre y cuando:**

1. Se trate de un delito grave así calificado por la ley.<sup>909</sup>
2. No haya transcurrido un plazo de 72 horas desde el momento de la comisión de los hechos delictivos
3. Se hubiera iniciado la averiguación previa respectiva
4. No se hubiese interrumpido la persecución del delito.

En la segunda hipótesis, el artículo 268 CPPDF, señala la existencia de caso urgente:

1. Se trate de delito grave así calificado por la ley
2. Exista riesgo fundado de que el indiciado pueda sustraerse a la acción de la justicia:
  - a. Circunstancias personales del inculgado
  - b. Antecedentes penales
  - c. Posibilidades de ocultarse
  - d. Ser sorprendido al tratar de abandonar el ámbito territorial de jurisdicción de la autoridad que estuviera conociendo del hecho, o
  - e. Cualquier indicio que haga presumir fundadamente que puede sustraerse de la acción de la justicia.
3. Que el Ministerio Público no pueda ocurrir ante la autoridad judicial por razón de la hora, lugar u otras circunstancias.

---

<sup>909</sup> Véase El artículo 268 del CPPDF, establece: Que son delitos graves, los delitos sancionados con pena de prisión, cuyo término medio aritmético exceda de 5 años de prisión

### 5.2.3. Detención por falta administrativa

En el ámbito administrativo, las contravenciones a las normas de policía y buen gobierno, se les denominan, infracciones o faltas administrativas.<sup>910</sup> De acuerdo con el artículo 21 CPEUM:

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... 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 marco jurídico de la policía administrativa de acuerdo con el mismo artículo 21 CPEUM, es una función de seguridad pública, a cargo de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios en sus respectivas competencias. La policía administrativa tiene un carácter polivalente<sup>911</sup> y una actividad en común, la que a juicio de Fernando Garrido, “despliega en el ejercicio de sus propias potestades que, por razones de interés público, limita los derechos de los administrados mediante el ejercicio, en su caso, de la coacción sobre los mismos”.<sup>912</sup>

Por lo cual, la policía preventiva, es la primera línea de batalla contra el desorden, la que detiene en flagrancia para evitar daños sociales, la que todos los días vigila la acción de los ciudadanos porque interviene en su vida diaria, la que impone límites al ejercicio de

---

910 La palabra infracción deriva del latín “infractio”, que significa quebrantamiento de ley o pacto. Véase Rodríguez Lobato, Raúl, *Derecho Fiscal*, México, Harla, 1983, p.184. “la infracción es todo hecho u omisión descrito, declarado ilegal y sancionado por una Ley”.

911 Ésta acepción es genérica, en la que se incluye (entre otros): a la policía de cultos, la policía sanitaria, la policía de comercio, la policía fiscal, la policía aduanera y la policía de seguridad; ésta última de vital importancia para el tema que nos ocupa.

912 Garrido Falla, Fernando, *Tratado de Derecho Administrativo*, Vol. II, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1981, p.161.

los derechos o de las libertades; la que, a consideración de Gabino Castrejón, “tiene a su cargo la difícil tarea de la Administración Pública de mantener los tres elementos de la convivencia social: la tranquilidad, la seguridad y la salubridad pública.”<sup>913</sup>

De tal manera, que la policía de seguridad, tiene –entre otras-, la facultad del ejercicio de la coacción física directa,<sup>914</sup> es decir, la detención en flagrancia por alguna contravención a la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal (LCCDF),<sup>915</sup> porque de acuerdo con la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal,<sup>916</sup> a la policía preventiva, le corresponde mantener el orden público, proteger la integridad física de las personas, así como sus bienes, prevenir la comisión de delitos e infracciones, colaborar en la investigación y persecución de los delitos y auxiliar a la población en el caso de siniestros y desastres.

Para favorecer la convivencia armónica de los ciudadanos, la LCCDF, protege los siguientes valores fundamentales:

- ✓ La corresponsabilidad entre los habitantes y las autoridades en la conservación del medio ambiente, el entorno urbano, las vías, espacios y servicios públicos y la seguridad ciudadana;
- ✓ La autorregulación, sustentada en la capacidad de los habitantes de la Ciudad de México para asumir una actitud de respeto a la normatividad y exigir a los demás y a las autoridades su observancia y cumplimiento;
- ✓ La prevalencia del diálogo y la conciliación como medios de solución de conflictos;
- ✓ El respeto por la diferencia y la diversidad de la población de la Ciudad de México;
- ✓ El sentido de pertenencia a la comunidad y a la Ciudad de México, y

---

913 Castrejón García, Gabino, *Derecho Administrativo II*, 2ª ed., México, Cárdenas, 2002, p. 322.

914 Véase Agirreazkuenaga, Iñaki, *La coacción administrativa directa...*, *Ob cit.*

915 Publicada en el DOF, el 31 de mayo del 2004. Establece las reglas mínimas de comportamiento cívico, garantiza el respeto a las personas, los bienes públicos y privados, regula el funcionamiento de la Administración Pública del Distrito Federal y determina las acciones para su cumplimiento.

916 Publicada en el DOF, en fecha 12 de julio de 1993. Refiere a la seguridad pública como un servicio a cargo del Estado en el marco de las garantías individuales.

- ✓ La colaboración como una vertiente del mejoramiento del entorno y de la calidad de vida.

Mediante la sanción de las infracciones que atentan en contra de:

**A. La dignidad de las personas:** por vejar o maltratar física o verbalmente a cualquier persona; permitir a menores de edad el acceso a lugares a los que expresamente les esté prohibido, y propinar a una persona, en forma intencional y fuera de riña, golpes que no le causen lesión.<sup>917</sup>

**B. La tranquilidad:** cuando se trate de prestar algún servicio sin que le sea solicitado y coaccionar de cualquier manera a quien lo reciba para obtener un pago por el mismo, la presentación del infractor solo procederá por queja previa; poseer animales sin adoptar las medidas de higiene necesarias que impidan hedores o la presencia de plagas que ocasionen cualquier molestia a los vecinos; producir o causar ruidos por cualquier medio que notoriamente atenten contra la tranquilidad o la salud de las personas; impedir el uso de los bienes del dominio público de uso común; obstruir con cualquier objeto entradas o salidas de inmuebles sin autorización del propietario o poseedor del mismo; incitar o provocar a reñir a una o más personas; invitar a la prostitución o ejercerla, así como solicitar dicho servicio, en todo caso sólo procederá la presentación del probable infractor cuando exista queja vecinal; y ocupar los accesos de oficinas públicas o sus inmediaciones ofreciendo la realización de trámites que en la misma se proporcionen, sin tener autorización para ello.<sup>918</sup>

**C. La seguridad ciudadana:** por permitir el propietario o poseedor de un animal que éste transite libremente, o transitar con él sin adoptar las medidas de seguridad necesarias, de acuerdo con las características particulares del animal, para prevenir posibles ataques a

---

917 Artículo 23. La infracción establecida en la fracción I se sancionará con multa por el equivalente de 1 a 10 días de salario mínimo o con arresto de 6 a 12 horas. Las infracciones establecidas en las fracciones II y III se sancionarán con multa por el equivalente de 11 a 20 días de salario mínimo o con arresto de 13 a 24 horas.

918 Artículo 24. Las infracciones establecidas en las fracciones I y II se sancionarán con multa por el equivalente de 1 a 10 días de salario mínimo o con arresto de 6 a 12 horas. Las infracciones establecidas en las fracciones III a VII se sancionarán con multa por el equivalente de 11 a 20 días de salario mínimo o con arresto de 13 a 24 horas. La infracción establecida en la fracción VIII se sancionará con arresto de 20 a 36 horas.

otras personas o animales, así como azuzarlo, o no contenerlo; impedir o estorbar de cualquier forma el uso de la vía pública, la libertad de tránsito o de acción de las personas, siempre que no exista permiso ni causa justificada para ello. Para estos efectos, se entenderá que existe causa justificada siempre que la obstrucción del uso de la vía pública, de la libertad de tránsito o de acción de las personas sea inevitable y necesaria y no constituya en sí misma un fin, sino un medio razonable de manifestación de las ideas, de asociación o de reunión pacífica; usar las áreas y vías públicas sin contar con la autorización que se requiera para ello; apagar, sin autorización, el alumbrado público o afectar algún elemento del mismo que impida su normal funcionamiento; ingerir bebidas alcohólicas en lugares públicos no autorizados o consumir, ingerir, inhalar o aspirar estupefacientes, psicotrópicos, enervantes o sustancias tóxicas en lugares públicos, independientemente de los delitos en que se incurra por la posesión de los estupefacientes, psicotrópicos, enervantes o sustancias tóxicas; portar, transportar o usar, sin precaución, objetos o sustancias que por su naturaleza sean peligrosos y sin observar, en su caso, las disposiciones aplicables; detonar o encender cohetes, juegos pirotécnicos, fogatas o elevar aeróstatos, sin permiso de la autoridad competente; reñir con una o más personas; solicitar los servicios de emergencia, policía, bomberos o de establecimientos médicos o asistenciales, públicos o privados, cuando no se requieran, asimismo, proferir voces, realizar actos o adoptar actitudes que constituyan falsas alarmas de siniestros o que puedan producir o produzcan el temor o pánico colectivos; alterar el orden, arrojar líquidos u objetos, prender fuego o provocar altercados en los eventos o espectáculos públicos o en sus entradas o salidas; ofrecer o propiciar la venta de boletos de espectáculos públicos, con precios superiores a los autorizados; trepar bardas, enrejados o cualquier elemento constructivo semejante, para observar al interior de un inmueble ajeno; abstenerse, el propietario, de bardar un inmueble sin construcción o no darle el cuidado necesario para mantenerlo libre de plagas o maleza, que puedan ser dañinas para los colindantes; percutir armas de postas, diábolos, dardos o municiones contra personas o animales; participar de cualquier manera, organizar o inducir a otros a realizar

competencias vehiculares de velocidad en vías públicas; hacer disparos al aire con arma de fuego, y organizar o participar en peleas de animales, de cualquier forma.<sup>919</sup>

***D. El entorno urbano del Distrito Federal:*** para abstenerse de recoger, de vías o lugares públicos, las heces fecales de un animal de su propiedad o bajo su custodia; orinar o defecar en los lugares a que se refiere el artículo 5° de la presente Ley; arrojar, tirar o abandonar en la vía pública animales muertos, desechos, objetos o sustancias; tirar basura en lugares no autorizados; dañar, pintar, maltratar, ensuciar o hacer uso indebido de las fachadas de inmuebles públicos o de los particulares, sin autorización expresa de éstos, estatuas, monumentos, postes, arbotantes, semáforos, parquímetros, buzones, tomas de agua, señalizaciones viales o de obras, puentes, pasos peatonales, plazas, parques, jardines, elementos de ornato u otros bienes semejantes. El daño a que se refiere esta fracción será competencia del juez hasta el valor de veinte días de salario mínimo; cambiar, de cualquier forma, el uso o destino de áreas o vía pública, sin la autorización correspondiente; abandonar muebles en áreas o vías públicas; desperdiciar el agua o impedir su uso a quienes deban tener acceso a ella en tuberías, tanques o tinacos almacenadores, así como utilizar indebidamente los hidrantes públicos, obstruirlos o impedir su uso; colocar en la acera o en el arroyo vehicular, enseres o cualquier elemento propio de un establecimiento mercantil, sin la autorización correspondiente; arrojar en la vía pública desechos, sustancias peligrosas para la salud de las personas o que despidan olores desagradables; ingresar a zonas señaladas como de acceso restringido en los lugares o inmuebles destinados a servicios públicos, sin la autorización correspondiente o fuera de los horarios establecidos; cubrir, borrar, pintar, alterar o desprender los letreros, señales, números o letras que identifiquen vías, inmuebles y lugares públicos; pintar, adherir, colgar o fijar anuncios o cualquier tipo de propaganda en elementos del equipamiento urbano, del mobiliario urbano, de ornato o árboles, sin autorización para ello; colocar transitoriamente o fijar, sin autorización para ello, elementos destinados a la

---

919 Artículo 25. Las infracciones establecidas en las fracciones I, II, III y IV se sancionarán con multa por el equivalente de 11 a 20 días de salario mínimo o con arresto de 13 a 24 horas. Las infracciones establecidas en las fracciones V a XIV se sancionarán con multa por el equivalente de 21 a 30 días de salario mínimo o con arresto de 25 a 36 horas. Las infracciones establecidas en las fracciones XV, XVI y XVII se sancionarán con arresto de 20 a 36 horas.

venta de productos o prestación de servicios; y obstruir o permitir la obstrucción de la vía pública, con motivo de la instalación, modificación, cambio, o mantenimiento de los elementos constitutivos de un anuncio y no exhibir la documentación correspondiente que autorice a realizar dichos trabajos.<sup>920</sup>

Estas infracciones se concretarán, cuando la conducta se realice en lugares o espacios públicos de uso común o libre tránsito; inmuebles públicos o privados de acceso público; inmuebles públicos destinados a la prestación de servicios públicos; inmuebles, espacios y vehículos destinados al servicio público de transporte; inmuebles y muebles de propiedad particular, y lugares de uso común.<sup>921</sup>

Entre las formas de sanción se encuentran: la amonestación, la multa y el arresto hasta por 36 horas que infiere en la libertad personal.

La LCCDF establece un Consejo de Justicia Cívica<sup>922</sup> con el fin de supervisar, controlar y evaluar a los juzgados cívicos,<sup>923</sup> encargados del procedimiento administrativo, que se iniciarán con la presentación del probable infractor por la policía o con la queja de particulares por la probable comisión de infracciones.

Los policías en el ejercicio de sus funciones y ante la comisión de una conducta infractora, tienen encomendada la obligación de:<sup>924</sup>

- Detener y presentar inmediatamente ante el juez a los probables infractores, cuando:
  - Presencien la comisión de la infracción, y

---

920 Artículo 26. Las infracciones establecidas en las fracciones I a VII se sancionarán con multa por el equivalente de 11 a 20 días de salario mínimo o con arresto de 13 a 24 horas. Las infracciones establecidas en las fracciones VIII a XIV se sancionarán con multa por el equivalente de 21 a 30 días de salario mínimo o con arresto de 25 a 36 horas. La infracción establecida en la fracción XV se sancionará con arresto de 20 a 36 horas.

921 Véase Artículo 5 de la LCCDF.

922 Véase El artículo 9 LCCDF, establece la competencia de dicho organismo, de sus XIII fracciones, llama la atención la fracción XV que refiere la integración de un registro de infractores, que serán fichados para el caso de reincidencia de acuerdo a la valoración que realicen los juzgados cívicos para imponer la sanción correspondiente. Independientemente de la sanción que corresponda al ámbito penal.

923 Las disposiciones comunes del procedimiento, se establecen en los artículos 39 al 53 del Título Cuarto, Capítulo I de la LCCDF

924 Véase Artículos 10 y 55 de la LCCDF.

- Sean informados de la comisión de una infracción inmediatamente después de que hubiese sido realizada. o se encuentre en su poder el objeto o instrumento, huellas o indicios que hagan presumir fundadamente su participación en la infracción.
- Ejecutar las órdenes de presentación que se dicten con motivo del procedimiento de queja;
- Trasladar y custodiar a los infractores a los lugares destinados al cumplimiento de arrestos;
- Registrar las detenciones y remisiones de probables infractores realizadas por los policías.<sup>925</sup>

En el ámbito administrativo, es importante desarrollar el principio de proporcionalidad para poner límites a la ejecución de actos administrativos, cuando tienen que ver con conceptos jurídicos indeterminados como el orden público.

Es necesario el diseño de controles para el ejercicio de las potestades administrativas discrecionales en la actuación de la policía preventiva encargada de la seguridad dentro de la legalidad y el respeto a los derechos humanos porque que en la mayoría de los casos deviene en una desviación del poder.

En este sentido, el control de la discrecionalidad policial sólo será posible, cuando la administración pública se someta a los fines de la ley en virtud de la obligación administrativa de satisfacer el interés público, concepto también indeterminado que obliga siempre a realizar una ponderación entre fines y medios.

---

925 Véase Artículo 56 LCCDF. El policía proporcionará al quejoso, una copia de la boleta de remisión e informará inmediatamente a su superior jerárquico de la detención del probable infractor. La detención y presentación del probable infractor ante el Juez, constará en una boleta de remisión, la cual contendrá: nombre, edad y domicilio del probable infractor, así como los datos de los documentos con que los acredite; una relación de los hechos que motivaron la detención, describiendo las circunstancias de tiempo, modo, lugar así como cualquier dato que pudiera contribuir para los fines del procedimiento; nombre, domicilio del ofendido o de la persona que hubiere informado de la comisión de la infracción, si fuere el caso, y datos del documento con que los acredite. Si la detención es por queja, deberán constar las circunstancias de comisión de la infracción y en tal caso no será necesario que el quejoso acuda al Juzgado; en su caso, la lista de objetos recogidos, que tuvieren relación con la probable infracción; nombre, número de placa o jerarquía, unidad de adscripción y firma del policía que hace la presentación, así como en su caso número de vehículo; y número del juzgado al que se hará la presentación del probable infractor, domicilio y número telefónico.



El concepto de desviación de poder, se ha desarrollado como un instrumento de control y respeto de los órganos del poder Ejecutivo a los fines de la ley que remite necesariamente a los principios de proporcionalidad y mínima intervención.

Algunas de las novedades incluidas en la citada legislación, bautizada como la *Ley Giuliani* o la *Ley Ebrard*, son un nuevo catálogo de multas e infracciones a quien haga *arrancones* y peleas de animales e incite a riñas. También se prevén sanciones contra los *franeleros* y se llevará a cabo un censo general de éstos con el fin de conocer cómo operan, quiénes son y dónde están distribuidos. La LCCDF prevé también imponer sanciones a quienes provoquen ruidos o ejerzan el sexo servicio. Según el secretario de SSPDF, conocer el nombre, la edad y ubicación de esos trabajadores informales tiene como propósito establecer perímetros de tolerancia en los que, además, puedan trabajar y sumarse a la vigilancia de la zona.

De acuerdo con la Secretaria de Seguridad Pública del Distrito Federal, el objetivo de la Ley es procurar una convivencia armónica entre los habitantes de la capital de la república por medio de la preservación de la seguridad ciudadana, la conservación del buen estado de los bienes públicos, la libre circulación en las vías y espacio públicos y la utilización adecuada de los lugares de uso común, para que las y los capitalinos ejerzan sus derechos sin sufrir la perturbación del orden público, de la tranquilidad social y de la continuidad del desarrollo normal de todas las personas.

Los derechos humanos no pueden ser restringidos discrecionalmente por las autoridades administrativas con base en criterios de seguridad interior, de paz social o de cualquier otro hecho similar, la SSPDF asegura que esta nueva legislación cívica sancionará de manera efectiva las conductas que propicien molestias y dará a la Policía herramientas para hacer efectiva la convivencia armónica en nuestra ciudad.

Mientras que el artículo 21 constitucional define a la seguridad pública como una función que está a cargo del Estado y que tiene como finalidad salvaguardar la integridad de las

personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos, la LCCDF impone a los ciudadanos obligaciones que no les corresponden.<sup>926</sup>

El gobierno del Distrito Federal ha sido fuertemente criticado, debido a que promueve una ley que criminaliza a la gente en situación de calle como los *franeleros*, limpiaparabrisas, sexo servidoras y sus clientes, grafiteros, revendedores y otros. Lejos de buscar soluciones al problema del desempleo y a otros derivados de una falta de políticas públicas en materia de derechos humanos, sanciona a quienes padecen esas circunstancias.

Por eso, ha sido llamada la *Ley de la intolerancia*, porque se dirige hacia los grupos más desprotegidos de la población capitalina. Las sanciones impulsadas por la Ley, conllevan la posibilidad de que se produzcan violaciones a los derechos humanos.

Así que, lejos de solucionar el problema del desempleo y la carencia de medidas alternativas para ejercer el comercio ambulante y la indigencia, el gobierno del Distrito Federal, se lanza en contra de quienes menos tienen y que se encuentran en situaciones verdaderamente lacerantes.

La mendicidad también es castigada, se señala como obligación de los habitantes del Distrito Federal (su trasgresión constituirá una infracción), el no mendigar dentro de establecimientos mercantiles, oficinas públicas o espacios de diversión y entretenimiento.

En los dos casos anteriores se propician las detenciones arbitrarias, el abuso de autoridad y la tortura, porque las acciones se han enfocado más a la captura y al endurecimiento de las penas que a la prevención y protección de los derechos y las garantías de las personas. Tampoco se habla de las condiciones de detención ni de la falta de instalaciones

---

926 Contrario a lo que indica la Convención sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, la iniciativa establece que los niños o niñas menores de 11 años podrán ser administrativamente responsables de infracciones. Entre las obligaciones que se contravienen se encuentra la de aplicar medidas restrictivas de libertad sólo como último recurso. El tiempo que tendrá que esperar el menor de edad que haya sido detenido será de cuatro horas hasta que asista el responsable de éste; luego, una vez transcurrido ese lapso, se le podría nombrar un representante de la administración pública del Distrito Federal para que lo asista y defienda durante su comparecencia. La nueva legislación mantiene la tendencia de sancionar a menores como si fueran mayores de edad y de retirar de las aceras a las y los niños en situación de calle, como si hubiesen cometido una de las llamadas faltas menores.

adecuadas donde habrá de remitirse a las y los detenidos que seguramente aumentarán con los operativos realizados.

La nueva legislación presenta graves incongruencias que contravienen a preceptos constitucionales al imponer a los infractores penas inconvertibles hasta por 36 horas de arresto.<sup>927</sup>

Se establece también la posibilidad de un doble juicio por la misma conducta, el cual está prohibido por el artículo 23 CPEUM.

Si se toma en consideración que el carácter subsidiario del Derecho penal, implica trasladar a otros ámbitos como el administrativo, aquellas conductas que por su propia naturaleza sean de menor tutela y por lo tanto en función de ese principio que incluye el principio de mínima intervención penal, las conductas que se sancionan como delitos no graves, no se considerarían al mismo tiempo como infracciones porque de lo contrario se realizaría una doble incriminación.

Es importante resaltar que este tipo de medidas administrativas imposibilitan la realización de las libertades públicas, se restringen los espacios de libertad y menoscaban los derechos humanos de los ciudadanos.

Una seguridad así entendida, bajo el peligro o riesgo que representan ciertas conductas para la convivencia social plantea una disyuntiva difícil de superar: se administrativiza el derecho penal o se penaliza el derecho administrativo.

---

927 A manera de ejemplo, el artículo 24, fracción VIII. Ocupar los accesos de oficinas públicas o sus inmediaciones ofreciendo la realización de trámites que en la misma se proporcionen, sin tener autorización para ello, se sancionará con arresto de 20 a 36 horas. El artículo 25, fracciones XV. Participar de cualquier manera, organizar o inducir a otros a realizar competencias vehiculares de velocidad en vías públicas; XVI. Hacer disparos al aire con arma de fuego, y XVII. Organizar o participar en peleas de animales, de cualquier forma; se sancionarán con arresto de 20 a 36 horas. El artículo 26, fracción XV. Obstruir o permitir la obstrucción de la vía pública, con motivo de la instalación, modificación, cambio, o mantenimiento de los elementos constitutivos de un anuncio y no exhibir la documentación correspondiente que autorice a realizar dichos trabajos; se sancionará con arresto de 20 a 36 horas. Violentándose el derecho de igualdad ante la ley.

### 5.3. El uso de la fuerza y las armas en la actividad policial

Como se ha señalado reiteradamente, la policía tiene como funciones, prevenir y perseguir delitos, hacer cumplir las leyes y los reglamentos, salvaguardar el orden público y proteger los legítimos intereses (bienes jurídicos) de los miembros de la comunidad.

Para el cumplimiento de esos deberes se requiere del empleo de la fuerza por parte de los miembros del aparato policial bajo una connotación democrática el uso de esa fuerza no puede ser arbitrario, abusivo o irracional, justificado por las necesidades del servicio para alcanzar niveles óptimos de eficacia en la atención de esas obligaciones. El límite-principio al que debe sujetarse su intervención, son los derechos humanos.

Lamentablemente el sistema jurídico mexicano no contempla las condiciones y los límites del empleo de la fuerza policial, mucho menos se han dirigido los esfuerzos del aparato policial por trasladar al mundo fáctico reglas mínimas de intervención en la esfera de libertad de los ciudadanos. Es evidente que en los hechos prevalecen decisiones que protegen el interés económico y político del Estado como razón única por encima de las razones jurídicas que dieron origen a su construcción o esquema como nación social y democrática.

La fracción XV del artículo 8 de la Ley de la Policía Federal (LPF), impone a los integrantes de la institución, la obligación de “Efectuar las detenciones conforme lo dispuesto en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Código Federal de Procedimientos Penales”.<sup>928</sup>

Aún cuando esta disposición no diferencia la actuación policial en la detención de otras figuras similares, remite a los lineamientos constitucionales y procesales penales correspondientes. Sin embargo, no señala las reglas a las que deben sujetar su actuar

---

928 Publicada en el DOF, el 1 de junio de 2009. Previamente una obligación similar de esta obligación se encontraba en la fracción XVI del artículo 135 del Reglamento de la Policía Federal Preventiva, publicada en el DOF el 26 de abril del 200, que señalaba, “realizar las detenciones que procedan, privilegiando la persuasión, cooperación o advertencia, con el fin de mantener la observancia de la ley y restaurar el orden y la paz públicos”

cuando se trate de situaciones en que no es necesaria o suficiente (para el caso de las armas de juego) el uso de la fuerza.

En el ámbito jurídico penal, bajo la figura del cumplimiento del deber, se engloba el actuar o conducta policial. Opera como causa de justificación en la atribución de responsabilidad en virtud de que el proceder de un sujeto no se considera antijurídico. En este sentido, es importante tomar en cuenta, los acontecimientos fácticos y las exigencias a las que debe sujetarse el policía para hacer uso de la coacción física o las armas.

Si la valoración del injusto penal versa sobre una causa de justificación en el cumplimiento de un deber por parte del policía no se requiere de una ley administrativa que regule autónomamente el uso de la fuerza <sup>929</sup> porque ocasiona asistematicidad en las competencias y deslegitima los principios rectores del derecho penal.

En todo caso, son sus mismos reglamentos los que deben detallar y especificar los supuestos previstos en la LPF, a fin de que la aplicación del orden jurídico pueda hacerse de manera clara y unívoca; es decir, el uso de la fuerza policial debe regularse en los reglamentos correspondientes.

El uso de la fuerza por parte de un operador policial o del aparato policial en su conjunto, se justifica por el principio imperativo de legalidad para evitar que se violenten los derechos humanos y las garantías (derechos fundamentales) de los ciudadanos, ya sea de manera individual o colectiva a fin de preservar el orden y la paz públicas para realizar actividades que se sujetan a condiciones y circunstancias específicas como en el caso de un cateo o una detención previstos en el ámbito jurídico penal.

El uso de la fuerza se justifica cuando el operador policial actúa en el ejercicio de sus funciones, y ante la imposibilidad de hacer cumplir la ley, por otras formas: el diálogo, la persuasión o la advertencia. Cuando estas vías fracasan, o no existe posibilidad de recurrir a ellas por el riesgo que corre el bien jurídico que hay que proteger, los operadores

---

929 Las leyes secundarias, por su propia índole, no pueden prever todos los supuestos posibles, por lo que su nivel de generalidad y abstracción requiere ser amplio y omnicompreensivo sobre un área concreta de acción o competencia.

policiales están obligados a hacer uso de la fuerza permitida, misma que ha de corresponder con los requisitos de necesidad y racionalidad, cuya valoración dependerá de la situación en que se aplique.

A este respecto y bajo los anteriores argumentos, coincido con la propuesta del ICESI,<sup>930</sup> sobre el uso de la fuerza legítima por parte de los operadores policiales bajo los siguientes lineamientos:

- ✓ La utilización de la fuerza física o de las armas de fuego por parte de los agentes de la policía no puede tener otro objetivo que el de hacer cumplir el derecho, salvaguardar el orden público y/o proteger los bienes jurídicos de los miembros de la comunidad, y en ningún caso debe violar los derechos humanos.
- ✓ Los agentes policiacos estarán legitimados a utilizar la fuerza física, en ejercicio de sus funciones, ante la imposibilidad de hacer cumplir la ley por otras formas tales como el diálogo, la persuasión o la advertencia. Si estas vías fracasan, o en el caso no hay posibilidad de recurrir a ellas por el riesgo que corre el bien jurídico que hay que salvaguardar, los agentes estarán obligados a hacer uso de la fuerza.
- ✓ En todo caso, la fuerza permitida ha de responder a los requisitos de necesidad y racionalidad, cuya evaluación dependerá de la situación en que se aplique.
- ✓ La fuerza necesaria es la que resulta imprescindible porque ya se agotaron todos los medios no violentos para proteger el bien jurídico que está a punto de ser lesionado o está siendo lesionado, o porque no existe en el caso una opción no violenta para protegerlo o restituirlo eficazmente.
- ✓ La fuerza racional es la que resulta proporcionada en la circunstancia en que se emplea, de acuerdo con la clase de agresión al bien jurídico y el valor de éste.

---

930 Instituto Ciudadano de Estudios sobre Inseguridad “*Propuestas para la aplicación legítima de la fuerza por parte de la policía*”, México, 2007. Véase en <http://www.icesi.org.mx>. Recuperado el 7 de noviembre de 2008.

- ✓ En concordancia con tales requisitos, en ningún caso será legítimo utilizar o seguir utilizando la violencia cuando ya ha sido sometido el trasgresor o la persona que debe ser detenida.
- ✓ El uso de armas de fuego sólo puede permitirse en alguna de las siguientes hipótesis: cuando el agente actúe en legítima defensa; cuando el sacrificio de un bien jurídico del trasgresor se presente como absolutamente ineludible para salvaguardar otro bien de igual o superior valor; cuando el trasgresor utilice o esté por utilizar un arma de cualquier clase, o cuando el trasgresor ejerza violencia contra alguna persona. Es inadmisibles que la policía use armas de fuego para impedir una simple desobediencia, evitar una fuga o lograr una detención, salvo en los casos en que el infractor o la persona que debe ser detenida esté armado o ejerza violencia contra alguna persona.

No obstante las pautas antes mencionadas, es importante que estas directrices para el uso de la fuerza no queden sólo en un ámbito axiológico reconocido por la ley, se necesita de una instrumentación operativa que dote a los policías profesionalmente para actuar con eficiencia. No basta, con formalizar el uso de la fuerza porque se puede incurrir en deficiencias fácticas ocasionadas por la ponderación entre lo jurídico y lo operativo.

De ahí, la necesidad de una profesionalización congruente que vincule ambos rubros y a la vez permita que el desempeño policial valla más allá de la justificación discursiva eficiente y se dirija a una verdadera vocación de servicio a la sociedad. Porque en toda detención por causa de delito, el policía tiene una doble función, por un lado, aplica el uso de la fuerza, no para castigar al probable delincuente, únicamente para evitar que ese ciudadano acusado por la comisión de un ilícito pena, se sustraiga a la acción del sistema penal, se restringe únicamente la libertad del sujeto para ponerlo a disposición del Ministerio Público a fin de que se determine o no su castigo (pena), y por el otro, al actuar salvaguarda los derechos de los demás ciudadanos como víctimas del delito.

Bajo estos parámetros, la labor policial ciñe sus funciones, en una dimensión substancial de legalidad: el respeto a la igualdad ante la ley y dotar de seguridad a los ciudadanos, sin

distinción alguna. Porque no le corresponde al policía como servidor público elaborar juicios de valor sobre la responsabilidad o irresponsabilidad de las acciones de los ciudadanos para que a partir de ello se tome la atribución de castigarlos por lo que dicen otros ciudadanos al señalarlos como delincuentes. Y más allá, aún cuando así lo fuera, sólo se le restringen algunos derechos por mandato judicial, pero ello no implica que pierda el ejercicio de su derecho a ser tratado dignamente.

Solamente cuando se deja de considerar a los individuos y a los pueblos como entidades abstractas, y se tiene en cuenta lo que son humanamente, la igualdad adquiere consistencia.<sup>931</sup>

Es importante enfatizar en la necesidad de una sensibilización en la relación policía – sociedad, porque el trato e interacción se lleva a cabo entre seres humanos.

### **Conclusiones Generales:**

1. Desde sus inicios, en el ejercicio del poder del Estado se utiliza al aparato policial como brazo represor y funcional del soberano para mantener el orden público, y su intervención en el control de la sociedad, tradicionalmente lo lleva a cabo, a través de la detención, por ser el detentador del monopolio de la violencia legítima.
2. La característica histórica y común del aparato policial en cualquier tiempo y lugar, coincide con la vinculación, influencia y utilización que hace el poder político del Estado sobre el aparato policial. La detención, es la forma más clara y precisa para hacer énfasis sobre el contenido ilegal o arbitrario de la actuación policial; la cual se manifiesta en dos grandes rubros, una formal y la otra, material. La primera versa sobre la creación de leyes, reglamentos o decretos. La segunda en cuanto a los operativos y estrategias informales para la solución de conflictos.
3. Desde la modernidad se fijaron los límites para evitar el ejercicio abusivo del poder por medio de la legalidad; es decir, para dotar de certeza y seguridad jurídica a los

---

931 Supiot, Alain, *Homo Juridicus...*, *Ob cit.*, p. 294.



ciudadanos ante cualquier forma de intervención policial, la libertad sigue siendo el bien más vulnerado, y en detrimento de sus demás derechos fundamentales.

4. En el Estado de Derecho, la policía adquirió una actividad más transparente y abierta con la posibilidad de ser sometida a control por parte de los ciudadanos, se planteó la posibilidad de crear dos tipos de policías, una ligada al poder ejecutivo y la otra al poder judicial. El aparato policial cumplió estrictamente funciones de vigilancia, sin una mayor intervención en la vida social.
5. En el Estado intervencionista, el rol del aparato policial se caracteriza por su actividad represiva contra la disidencia socioeconómica, relegando a segundo término el control de la delincuencia.
6. Con el Estado Social de Derecho, se vincula la actividad policial a las labores de asistencia social de la comunidad con la finalidad de mantener la convivencia y el control al interior y asignando al ejército la labor de protección de las fronteras; es decir, la seguridad nacional; sin embargo, al desestabilizarse el orden público por las tendencias de izquierda, entra en crisis el Estado del bienestar y se le asigna al ejército, la tarea de control hacia el interior, en consecuencia se crea una doble función de control social represivo hacia la ciudadanía por el ejército y la propia policía.
7. Dentro del Estado neoliberal, el aparato policial, se caracteriza por la amplitud de facultades discrecionales en detrimento de los derechos humanos y las garantías de los ciudadanos. Se renuncia a los principios generales del derecho, herencia de la modernidad para legitimar la intervención de un aparato policial militarizado, con la finalidad de hacer frente a las nuevas formas de criminalidad bajo la denominación de delincuencia organizada: el narcotráfico y el terrorismo.
8. La inseguridad pública que se vive en el país es ocasionada por la percepción objetiva de altos índices delictivos en el fuero común, como el robo y el secuestro que afectan directamente en mayor medida a los ciudadanos; y a la percepción subjetiva por ola

de ejecuciones y la guerra declarada por el gobierno federal contra la delincuencia organizada y la lucha de poder entre los diferentes grupos que la integran, misma que involucra la participación de grupos paramilitares que han puesto en jaque a todo el país, principalmente en la zona norte. No obstante, esta guerra infructuosa ha dejado secuelas que se cualifica en víctimas que no necesariamente pertenecen al gobierno o grupos delincuenciales, sino a civiles, mujeres y niños que han sido heridos o asesinados durante esas confrontaciones.

9. La respuesta institucional a la inseguridad no hace diferenciación respecto del tratamiento de los conflictos sociales que se viven actualmente en México. El uso exacerbado de la violencia por medio del aparato policial es la nota característica que distingue la forma de solución a las demandas sociales.
10. La violencia policial se caracteriza por el ejercicio abusivo del poder, comportamiento que genera daños físicos o psicológicos a otras personas y comúnmente se asocia con la agresión física o verbal a través de amenazas, adolece de controles formales de responsabilidad efectiva ante los factores individuales, funcionales, organizacionales y sociales que la describe.
11. La función policial en una sociedad democrática, reviste una vital importancia, si se sujeta a la responsabilidad de garantizar y proteger el libre ejercicio de los derechos de todos los ciudadanos, llámense garantías individuales, derechos humanos o derechos fundamentales.
12. En el ámbito internacional, la actuación policial, se obliga a los tratados firmados y ratificados por México que protegen los derechos humanos y coexisten con las normas internas, como fundamento básico para atribuir responsabilidad. Además, en caso omiso, se menoscaba la confianza ciudadana, se agudiza el malestar social y con ello, la imposibilidad de recobrar la relación policía sociedad.
13. Casos relevantes como los sucesos de Guadalajara y Atenco, destacan el abuso de la fuerza legítima del aparato policial y su evidente utilización en la toma de decisiones

políticas. Conforman una clara manifestación de irresponsabilidad del aparato policial como instrumento de Estado, tanto de las autoridades, como de sus operadores, que se justifica en la interpretación discrecional y arbitraria de la ley; prevalece la ineficacia e ineficiencia de las prácticas policiales en el uso de la fuerza durante la detención por falta de profesionalización adecuada.

14. Pese a las recomendaciones de organismos nacionales e internacionales bajo el amparo del poder judicial se exime de responsabilidad a las autoridades o funcionarios y se sostiene una posición positivista de responsabilidad individual, principalmente a los activistas políticos inconformes porque en la trifulca es difícil atribuir responsabilidad a los operadores policiales. De jure y de facto se encubre al aparato policial como ente jurídico y en la calidad de servidores públicos como ordenadores y ejecutores.
15. La detención policial se sujeta únicamente en caso de flagrancia por falta administrativa y por delito, aún cuando constitucionalmente no es una facultad exclusiva, porque cualquier persona puede hacerlo. Incluso en caso de cuasiflagrancia cuando es perseguido inmediatamente después de haber cometido el acto.

## CAPÍTULO 4. LA RESPONSABILIDAD DEL APARATO POLICIAL EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO

*«Eso» que coloquialmente denominamos «policía», no debe ser analizado únicamente como una función o una corporación, ni tan sólo como un objeto o aparato de Estado, sino que requiere un enfoque desde la complejidad, que lo trate a la vez como aparato de estado y como sistema polivalente, aspectos que he agrupado bajo la expresión «complejo policial».*

Recasens i Brunet <sup>932</sup>

La pretensión de este apartado se forma bajo connotaciones jurídicas sumamente complejas, la estructura del sistema jurídico penal mexicano prohíbe la atribución de responsabilidad de un aparato de Estado, el policial, en el caso de que:

...algún miembro o representante de una persona jurídica, o de una sociedad, corporación o empresa de cualquiera clase, con **excepción de las instituciones del Estado**, cometa un delito con los medios que para tal objeto las mismas entidades le proporcionen, de modo que resulte cometido a nombre o bajo el amparo de la representación social o en beneficio de ella, el juez podrá, en los casos exclusivamente especificados por la ley, decretar en la sentencia la suspensión de la agrupación o su disolución, cuando lo estime necesario para la seguridad pública.<sup>933</sup>

El debate sobre la importancia del cumplimiento eficaz de la función del Estado en la seguridad pública a través del aparato policial es latente. Principalmente por la falta de eficacia y de eficiencia para dar respuesta a las demandas de los ciudadanos frente a la alarma de inseguridad, y los altos índices delictivos en las últimas décadas.

---

932 Recasens i Brunet, Amadeu, “*El complejo policial en el marco de la seguridad*”, en *La relación seguridad-inseguridad en centros urbanos de Europa y América Latina. Estrategias políticas, actores, perspectivas y resultados*, País Vasco, Instituto Internacional de Sociología Jurídica de Oñati – Dykinson, 2004, p. 245.

933 Véase Artículo 11 CPF en consonancia con el artículo 27 del CPDF, que a la letra señala: “(Responsabilidad de las personas morales) Para los efectos de este Código, sólo pueden ser penalmente responsables las personas físicas. Sin embargo, cuando un miembro o representante de una persona moral, con **excepción de las instituciones públicas del Distrito Federal**, cometa algún delito con los medios que para tal objeto la misma persona moral le proporcione, de modo que el delito resulte cometido a su nombre, bajo el amparo o en beneficio de aquélla, el Juzgador impondrá en la sentencia, previo el procedimiento correspondiente y con intervención del representante legal, las consecuencias jurídicas accesorias previstas en los artículos 68 y 69 de este Código para dichas personas, independientemente de la responsabilidad en que hubieren incurrido las personas físicas por los delitos cometidos.” El resaltado en negritas es mío.

Las reformas al artículo 21 constitucional que inciden en la conformación del SNSP y las políticas implementadas, han sido insuficientes. Quizás de ahí la importancia para someter a debate el tema de la responsabilidad jurídica del aparato policial que podría considerarse una propuesta *de lege ferenda*<sup>934</sup> en el ordenamiento jurídico mexicano.

La responsabilidad del aparato policial como ente colectivo desde una vertiente jurídica, se sujeta básicamente al análisis del tratamiento jurídico penal, administrativo y disciplinario. No obstante, las implicaciones y alcances de esta investigación, invita a reflexionar sobre la responsabilidad del aparato policial desde la teoría general del derecho donde el factor clave de la relación complejo policial con el entorno del sistema social se sustenta en la seguridad que debe ser analizado como un sistema integrado por expertos a fin de establecer criterios éticos y deontológicos.

En el ámbito jurídico penal, el acercamiento a la responsabilidad del aparato policial se sujeta a la discusión de la responsabilidad penal de las personas jurídicas donde existen corrientes a favor o en contra, trastocando las fibras sensibles de la teoría del delito que fundamentan la responsabilidad. El derecho penal a través de la dogmática ha construido teóricamente ciertos principios fundamentales que consideran a la responsabilidad-culpabilidad penal de tipo personal o individual; es decir, que sólo pueden cometer delitos las personas naturales.<sup>935</sup>

En los últimos tiempos se discute sobre ilícitos que se cometen en el seno de una estructura organizada de poder, legalmente constituida, con personalidad jurídica propia que vulneran bienes jurídicos colectivos, donde existen relaciones complejas de división del trabajo, jerarquía, especialidad, y que producen serios problemas para individualizar responsabilidades.

La importancia del estudio de la responsabilidad del aparato policial como ente jurídico de Estado, se dirige a cuestiones relacionadas con la naturaleza y funciones del ámbito penal y administrativo, tanto sancionador como disciplinario. A efecto de dilucidar ¿Cuál

---

934 Para legislar en el futuro

935 Tradicionalmente se establece en el código sustantivo, comete el delito de...“El que...”, refiriéndose a personas o individuos.

es la responsabilidad jurídica frente a los ilícitos cometidos por el aparato policial? vinculado al principio de *última ratio* del Estado en el uso del derecho penal. En atención a lo anterior, previamente se realiza un acercamiento a las nociones de aparato de Estado y sobre responsabilidad para orientar sus criterios de aplicación en el sistema jurídico mexicano.

Esto obliga a reflexionar sobre las posibles soluciones que el ordenamiento jurídico en general plantea para someter a discusión si son las más idóneas y/o en su caso, menos lesivas que el recurso penal.

### **1. Un acercamiento a la noción de aparato de Estado**

El Estado, es concebido por Althusser, como un aparato represivo; es decir, una máquina de represión que permite a la clase dominante asegurar su dominación sobre la clase dominada para someterla al proceso de explotación capitalista.

El Estado, es ante todo un aparato que está compuesto por una red de instituciones como la jurídica, la militar, la policial, los tribunales y las prisiones, que intervienen directamente como fuerza represiva al servicio de las clases dominantes.

Althusser argumenta que es indispensable tener en cuenta, no sólo la distinción entre poder de Estado y aparato de Estado o “poder institucional”, también la otra realidad: los Aparatos Ideológicos del Estado (AIE).<sup>936</sup>

Los AIE, se conforman por una pluralidad de instituciones distintas y especializadas como las religiosas, las escolares, las familiares, las jurídicas, las políticas, las sindicales, las de información y las culturales, entre otras. Poco importa si son públicas o privadas; lo importante es su *funcionamiento* que está a su vez dirigido a reproducir las relaciones de producción; es decir, las relaciones de explotación capitalistas.

---

936 Althusser, Louis, *Ideología y aparatos ideológicos del Estado*, México, Quinto Sol, 1970. Este texto trata esencialmente de dos aspectos: por una parte, intenta desarrollar una teoría sobre el Estado, su funcionamiento y lo que Althusser denominó sus “aparatos”; por otra, intenta desarrollar una teoría de las Ideologías. Ambas, afines al pensamiento de Karl Marx acerca de la reproducción de los medios de producción.

Los AIE funcionan con base en la ideología, aunque indirectamente, también lo hacen en forma represiva. De esta manera, la reproducción de las condiciones de producción, son aseguradas por el ejercicio del poder del Estado, que al mismo tiempo se despliega por medio de sus aparatos represivos como la institución policial al utilizar la violencia legítima y sus aparatos ideológicos, como el orden jurídico político, que se fundamentan en la ideología.

Es por intermedio de la ideología dominante, como queda asegurada la armonía (a veces rechinante) entre el Aparato Represivo de Estado y los Aparatos Ideológicos del Estado...<sup>937</sup>

Las ideologías, son un conjunto de creencias, valores y prácticas, con coherencia relativa, que proporcionan al individuo un horizonte de sentido que da cohesión imaginaria a su vida.<sup>938</sup>

En una sociedad de clases, la ideología tiene como función asegurar las relaciones entre los hombres y bajo sus propias condiciones de existencia; es lo que les permite adaptar a los individuos a las tareas fijadas por la sociedad.

La ideología tiene un doble uso, asegura la dominación de una clase sobre las otras; obliga a los dominados a aceptar sus propias condiciones de explotación como algo fundado en la “voluntad de Dios”, en la “naturaleza”, o en “el deber moral”, etc.; al mismo tiempo, la ideología también se ejerce sobre los miembros de la clase dominante para permitirles ejercer como “natural” su explotación y su dominación.<sup>939</sup>

---

937 *Ibidem*, p. 41.

938 Siabatto Benavides, Diego A., *Las producciones de subjetividades: Una reflexión entre Althusser y Foucault*, p. 4. Véase en [http://www.javeriana.edu.co/Facultades/C\\_Sociales/fractales/docs/siabatto.pdf](http://www.javeriana.edu.co/Facultades/C_Sociales/fractales/docs/siabatto.pdf). Recuperado el 7 de enero de 2007. El autor cita el concepto elaborado por Nicos Poulantzas.

939 *Ídem*. El autor, señala que en la Ideología Alemana de Marx y Engels, la ideología como concepto, figuraba en un contexto altamente positivista. La ideología allí, era concebida como pura ilusión, puro sueño, es decir como nada; toda su realidad está fuera de ella misma. La ideología era entonces pensada como una construcción imaginaria, cuyo estatuto es exactamente semejante al estatuto teórico que tenían los sueños en los autores anteriores a Freud. Por ello Althusser quiere también adelantar aquí, la teoría marxista, a propósito de la ideología.

En la ideología no se representa el sistema de relaciones reales que rigen la existencia de los individuos, sino la relación imaginaria de estos individuos con las relaciones reales en las que viven.<sup>940</sup>

Althusser parte de la metáfora espacial del *Edificio Social*, su conformación se analiza a partir de tres niveles articulados orgánicamente entre sí: el económico (infraestructura), el jurídico-político y el ideológico (superestructura).

Mientras en el nivel económico los individuos son parte de una estructura que les coloca en relaciones de producción, en el nivel político participan de una estructura que los pone en relaciones de clase. En el nivel ideológico, en cambio, los individuos entablan una relación simbólica en la medida en que participan voluntaria o involuntariamente de un conjunto de representaciones sobre el mundo, la naturaleza y el orden social.<sup>941</sup>

Althusser elabora una teoría general —es decir ampliada— de las ideologías en donde estas no aparecen simplemente como deformadoras sino también como posibilitadoras de sentido. Ciertamente las ideologías se definen por su capacidad de asegurar la ligazón de los hombres entre sí (el “lazo social”), pero la función de este lazo es mantener a los individuos “fijados” en los **roles sociales** que el sistema ha definido previamente para ellos. (...) Las ideologías son capaces de dotar a los hombres de normas, principios y formas de conducta, pero no de conocimientos sobre la realidad. (...) Las ideologías no son el espacio donde se establece el juego del error y la verdad, sino el terreno de la lucha por el control de los significados. (...) En la ideología, los hombres no expresan su relación real con el mundo, sino la

---

940 Althusser, Louis., *Ideología y aparatos...*, *Ob cit.*, p. 58

941 Castro Gómez, Santiago, “Althusser, los estudios culturales y el concepto de ideología”, en *Dissens*, Revista virtual del Instituto Pensar, No.6, p.6. Véase en <http://www.javeriana.edu.co/pensar/dissens>. Recuperado el 5 de junio de 2008. Para éste autor, en el nivel económico, el orden social sostiene los Medios de Producción Dominante (MPD) que actúan sobre las Fuerzas de Producción Existentes (FPE). Los MPD colocan a las FPE bajo relaciones de dominación que ejercen sus acciones en un régimen de producción conformado por las condiciones o reglas de juego que imponen para producir y reproducir las condiciones materiales de vida. Entonces, lo que se debe reproducir para mantener la producción y sus condiciones; por un lado son los Medios de Producción (MP) y por el otro las Fuerzas de producción (FP), en suma las relaciones o condiciones de producción existentes. El primer enfoque consiste en mantener o reemplazar el equipo que se gasta en el proceso productivo: Reproducción de los Medios de Producción (RMP). El segundo, trata sobre la Reproducción de la Fuerza de Trabajo (RFT) que se asegura a corto plazo y suministra a la fuerza de trabajo el sustento material para reproducirse: el salario, que representa el capital para la mano de obra de cada empresa y la condición de la RFT.



voluntad de relacionarse con el mundo de una manera determinada. Las ideologías son, en última instancia, voluntad de poder.<sup>942</sup>

Castro-Gómez,<sup>943</sup> señala que cada una de estas dimensiones es percibida como una estructura dotada de materialidad concreta, independiente de la subjetividad de los individuos que participan en ella y de sus configuraciones históricas.

Mientras en el nivel económico los individuos son parte de una estructura que les coloca en relaciones de producción, en el nivel político participan de una estructura que los pone en relaciones de clase. En el nivel ideológico, en cambio, los individuos entablan una relación simbólica en la medida en que participan voluntaria o involuntariamente de un conjunto de representaciones sobre el mundo, la naturaleza y el orden social.<sup>944</sup>

Para Althusser, en el sistema capitalista no es suficiente asegurar la Fuerza de Trabajo (FT) mediante el salario.<sup>945</sup> Las fuerzas productivas van desarrollándose históricamente, siendo cada vez más especializadas y calificadas y por lo tanto deben ser reproducidas como tales; es decir, ser especializadas.

Lo que lleva a una pregunta obligada, ¿cómo se asegura ésta reproducción de la FT especializada y diversificada del aparato policial en un régimen capitalista?, si esta reproducción de la calificación de la fuerza de trabajo tiende a ser asegurada no sobre el aprendizaje en la producción misma de la actividad policial, sino fuera, es decir,

---

942 *Ibidem*, p. 9.

943 *Ibidem*, p. 6. Aquí, vale la pena recordar otro gran aporte de Althusser a la teoría marxista: el de la “causalidad estructural” en lugar del “determinismo economicista”.

944 *Ídem*. Véase en este mismo sentido, Descombes, Vincent, *Lo mismo y lo otro. Cuarenta y cinco años de filosofía francesa* (1933 – 1978), Madrid, Cátedra, 1979. p. 168. La fórmula althusseriana de la “causalidad estructural” proporcionará la solución buscada. Permitirá atribuir una “autonomía relativa” a lo ideológico, manteniendo, a diferencia del estructuralismo ortodoxo, una determinación “en última instancia” por lo económico. (...) Leyendo bajo esta nueva luz *El Capital*, se dirá que es un conjunto de «instancias»: ideología, política, economía. En lugar de suponer entre estas instancias relaciones de causalidad directa o mecánica (si A, entonces B), sólo se admitirán las relaciones de causalidad «estructural». Pero ¿qué hay que entender por esto? Todas las instancias coexisten, son irreducibles entre sí. La instancia económica sigue estando privilegiada: no ya porque actúe directamente sobre las relaciones políticas, que a su vez se reflejan en la ideología —esta tesis ahora se condena como un error «economicista»—, sino porque asigna una de las instancias del «todo» el papel de instancia dominante.

945 Althusser, Louis, *Ideología y aparatos...*, *Ob cit.*, pp. 12 - 16. El salario está determinado por las necesidades biológicas: nutrirse, vestirse, criar y educar y por la necesidad de un mínimo para subsistir.

externamente: por medio del sistema educativo, informativo y cultural que otorgan otras instituciones. De esta manera queda asegurada la continuidad de la FT especializada, y la reproducción de la FT se realiza tanto dentro como fuera de la institución policial; dentro cuando se paga el salario y fuera cuando parte de ese salario paga una escuela que especialice la futura FT.

La condición sine qua non de la reproducción de la fuerza de trabajo no sólo radica en la reproducción de su “calificación” sino también en la reproducción de su sometimiento a la ideología dominante, o de la “práctica” de esta ideología, debiéndose especificar que no basta decir: “no solamente sino también”, pues la reproducción de la calificación de la fuerza de trabajo se asegura en y bajo las formas de sometimiento ideológico, con lo que reconocemos la presencia eficaz de una nueva realidad: la ideología.<sup>946</sup>

A partir de aquí, Althusser formula su teoría de los Aparatos Ideológicos del Estado, “Un aparato es una estructura que funciona con independencia de la “conciencia” de los individuos vinculados a ella, y que puede configurar la subjetividad de esos individuos”.<sup>947</sup>

Todo orden jurídico – social, depende de un modo de producción dominante, el proceso de producción emplea las fuerzas productivas existentes en y bajo relaciones de producción definidas. La realidad de ese sistema jurídico – social, produce para poder producir; es decir, reproduce las condiciones de su producción; en otras palabras, el aparato policial reproduce las fuerzas productivas y las relaciones de producción existentes.

De tal manera que si no hay producción de responsabilidad posible, si no se asegura la reproducción de las condiciones materiales de la producción: la reproducción de los medios de producción imposibilitan una responsabilidad efectiva de los aparatos de poder, específicamente del aparato policial.

---

946 *Ibidem*, p. 15.

947 *Ibidem*, p. 20.

Esto deriva de la producción del Derecho y del Estado que confluyen en la creación del sistema jurídico y de la norma al definir las categorías jurídicas y los conceptos jurídicos fundamentales que delimitan el campo de acción (producción) para determinar los alcances del deber ser y sus consecuencias ante el incumplimiento de esas normas.

En este sentido, la producción de subjetividades a través de la construcción de la responsabilidad del aparato policial, se sustenta a partir de cómo los individuos devienen sujetos; es decir, producen subjetividades, legados que se aprecian en la existencia de:

... tres grandes heridas narcisistas en la cultura occidental: la herida causada por Copérnico; la que provocó Darwin cuando descubrió que el hombre descendía del mono y la herida hecha por Freud cuando él mismo, a su vez, descubrió que la conciencia reposaba sobre la inconsciencia. Freud, Nietzsche y Marx, al envolvernos en una tarea de la interpretación, han constituido los espejos donde nos son reenviadas las imágenes cuyas heridas intangibles forman nuestro narcisismo de hoy en día.<sup>948</sup>

Por tanto, la ideología del aparato policial como aparato de Estado,<sup>949</sup> se sustenta en la protección de un sistema de producción específico, el neoliberal que centra su atención en el derecho a la propiedad privada de quienes poseen los medios de producción y formalmente como aparato represivo del Estado, es el encargado de mantener el orden social, el control y la vigilancia total; en este sentido, Alejandro de la Fuente, señala que

El control social lo constituye aquel conjunto de mecanismos, acciones reactivas y sanciones que una colectividad elabora y utiliza, ya sea con el fin de prevenir la desviación de un sujeto individual o colectivo respecto a una norma de comportamiento, sea para eliminar una desviación que ha ocurrido logrando que el

---

948 Foucault, Michel, *Nietzsche, Freud, Marx*, en Revista *Eco*, N° 103/5, Bogotá, s. r. a. y a., p. 37.

949 Althusser, Louis, *Ideología y aparatos...*, *Ob cit.*, p. 21. Para este autor, la teoría marxista-leninista permite definir la función fundamental del aparato del Estado “como la fuerza de ejecución y de intervención represiva “al servicio de las clases dominantes”, en la lucha de clases librada por la burguesía y sus aliados contra el proletariado...”

sujeto vuelva a comportarse de conformidad con la norma, o en fin, para impedir que la desviación se repita o extienda a los demás.<sup>950</sup>

Los mecanismos de que dispone el aparato del Estado en el control social tradicional, se pueden clasificar en formales e informales: “...*formal*, aquel que deriva del mandato de la ley promulgada, y en *informal*, el que proviene de instancias ideológicas persuasivas.”<sup>951</sup> Ambos interactúan y conforman el control que ejerce el aparato del Estado dentro de la sociedad; “... sus prácticas pueden ser duras, cuando existe una resistencia explícita del sujeto a connormarse, y blandas cuando el sujeto acepta esa connormación.”<sup>952</sup>

Dentro de la estructura de los controles del aparato estatal, surgen los denominados “... *formales espurios* que implican la sujeción a un orden jurídico y que se expresan como acciones que están respaldadas por leyes o reglamentos injustos o amorales; e *informales espurios*, que implican la sujeción coactiva a un orden difuso y que se manifiesta por acciones que son ilegítimas o corruptas...”<sup>953</sup> Los primeros se encuentran en las leyes de excepcionalidad penal y el ámbito administrativo sancionador que otorga amplias facultades a los operadores policiales para intervenir en la esfera de los ciudadanos en aras de la seguridad pública; los segundos, se observan en la actuación policial a través del uso de la coacción porque se ajustan a un orden que rige dentro de la formalidad o informalidad, pero frente a la sociedad, al ser el operador policial el primer contacto que tiene el ciudadano con el sistema de justicia penal, la mayoría de las veces refleja la arbitrariedad y violencia en su actuación, tal es el caso de las detenciones arbitrarias, donde se desarrollan otras prácticas como la tortura, la desaparición forzada de personas, las muertes extrajudiciales, etc.

---

950 Fuente Alonso, Alejandro de la, “*Las fuerzas de seguridad nacionales como medio de control social transnacional*”, en *Política Criminal. la reducción del Estado nacional y las políticas transnacionales de seguridad*, México, UNAM ENEP Acatlán, 2003, p. 198. El control social como sistema funcional no se organiza como un único y monolítico conjunto en la totalidad de la realidad cotidiana, por el contrario su capacidad de interpenetración genera una ramificación estructural con múltiples formas de intervención que operan en dependencia de las necesidades socializadoras o resocializadoras de ese control positivista que se divide en dos variantes, el control social informal y el formal.

951 González Vidaurri, Alicia, *et al.*, *Control social en México*...., *Ob cit.*, p. 28. En la dinámica del poder, ambas buscan abarcar todas las conductas humanas bajo formas de control dirigidas a todos los actores sociales. Lo resaltado en negrito es mío.

952 *Ídem.*

953 *Ídem.*

## 1.1. Visión crítica a los modelos policiales tradicionales

Se retoma la propuesta de Amadeu Recasens i Brunet en sus obras sobre *Policía y Control Social*; <sup>954</sup> para este autor, inicialmente al abordar la cuestión policial representa una dificultad conceptual debido al empleo equivocado que se realiza sobre de la palabra policía.

Las consecuencias de esta equivocación conceptual se derivan en:

- **El uso del término policía:** Basta con acudir a los diccionarios para percatarse de la *yuxtaposición de ideas asociadas al término policía* (Buen orden, cuerpo encargado de la vigilancia en las ciudades, etc.). Situación que se agrava cuando la corriente positivista trata de dotar a éste término de un carácter científico. Para éste autor, el *positivismo* estableció en el ámbito policial, *categorías intemporales* que fueron (por ese mismo carácter) *incapaces de comprender la complejidad de la realidad social*. Bajo esta idea positivista, el vocablo policía *abarcó toda forma de control y/o vigilancia que se desarrollaría en cualquier tiempo*; es decir, la tradición positivista fundó una tradición sobre el concepto de policía de carácter *universalista y tutelar*, donde la policía aparece como un referente cultural obligado de toda sociedad «mínimamente estructurado». Esta tradición *se reforzó por la propia dinámica social*; acostumbrada al trato diario con la policía, la población adquirió un importante grado de familiaridad con ella inclinándose a percibir su presencia, y las relaciones que conlleva, como un dato invariable.
- **En la elaboración doctrinal sobre el concepto de policía:** el autor, lo desarrolla desde tres enfoques que han abordado los modelos explicativos sobre la policía:

---

954 Recasens i Brunet, Amadeu, “*Aquellas aguas trajeron estos lodos: la burguesía y los orígenes del aparato policial*”, en *Historia Ideológica del control social. España – Argentina, Siglos XIX y XX*, Barcelona, PPU, 1989; “*Enfoques histórico – ideológico sobre el concepto de aparato policial*”, en *El poder punitivo del Estado. Criminología crítica y control social*, Nº 1, Buenos Aires, Juris, 1993; “*violencia policial y seguridad ciudadana*”, en *Imágenes del control social*, Santa Fe, Universidad Nacional del Litoral, 1994; “*Soberanía, aparato policial e integración europea*, en *Soberanía un principio que se derrumba*, Barcelona, Paidós, 1996; “*La configuración del aparato policial contemporáneo*”, en *Derecho y sociedad*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1998; “*La seguridad, el sistema de justicia criminal y la policía*”, en *Sistema penal y problemas sociales*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2003; entre otros.

Enfoques	Características	Crítica
<p><b>En su <i>dimensión funcional</i></b></p> <p><b>Trata de hallar en sus orígenes la actuación que realiza la policía. Esta perspectiva establece un mundo «policial izado» desde sus orígenes.</b></p>	<p>Debido a que encuentra cierta actividad de <b>vigilancia</b> en cualquier contexto y tipo de agrupación humana.</p> <hr/> <p>Convierte al <b>control policial</b> en un elemento esencial de la sociedad, y</p> <hr/> <p>Se forja la idea de que la policía es un hilo tutelar que se proyecta desde su creación hacia la eternidad.</p>	<p>Los seguidores de este enfoque se descargan de cierta responsabilidad porque les exime de la compleja tarea de fijar características sociales, políticas y económicas de la actividad policial.</p>
	<p>Se consigue ubicar a la <i>policía fuera</i> de la historia</p> <hr/> <p>Opera, una evidente restricción en el análisis del ámbito político; al asumir la lógica funcional se fomenta la manifestación de la teoría clásica del Estado Democrático con el riesgo de convertirlo en un mero discurso teórico sometido bajo la idea tutelar de que el poder reside en la sociedad y emana de ella.</p> <hr/> <p>Cuando este concepto funcional de la policía se relaciona con el comportamiento criminal o desviado, se establece un sistema de definición social binario (buenos / malos, policía / delincuente, etc.), que la sociedad asimila y distribuye fácilmente.</p>	<p>Sólo se limitan a determinar o describir de manera exhaustiva, la presencia de cierta actividad en cada momento histórico.</p>
<p><b>Como <i>institución</i></b></p> <p><b>Se busca en cada contexto histórico cuál era el grupo encargado del la actividad policial.</b></p>	<p>Admite la existencia de cierta lógica interna en «lo policial» (especialmente a partir de los conceptos <i>de jerarquía</i> y <i>de disciplina</i> presentes en la institución).</p>	<p>Los autores que siguen este enfoque tienen que probar la existencia de un cuerpo policial en todo momento, aun a costa de identificar como policía a grupos de sujetos difícilmente calificables como tal.</p>
	<p>La sociedad es presentada como desestructurada.</p> <hr/> <p>Estos parámetros permitirán invocar, «justificadamente» la función valorativa de la policía, que se convierte en la garantía y el sostén de una sociedad sustancialmente desordenada y proclive, cuando no es tutelada, al caos y a la anarquía.</p>	<p>De hecho, se termina por equiparar las ideas de control y policía sobre la base de considerar que todo el que controla es policía</p> <hr/> <p>La función se funde con la institución con el resultado de que el enfoque institucional resulta afectado por la indefinición histórica de la función policial.</p>

<b>En la relación policía – sociedad</b>	La interacción policía – sociedad.	Aisla y reduce la actividad policial a la sociedad y la polariza en dos grandes sectores: sociedad e instituciones encargadas del orden, que coexisten separados pero que están relacionados con la seguridad, vigilancia y protección de las personas y sus bienes.
<b>Las contradicciones entre el concepto de policía y la visión tutelar de la actividad policial, se intentaron superar mediante ese binomio</b>	La seguridad ciudadana es la base fundamental de la actuación policial en la democracia.	Se apoya en argumentos aportados por las corrientes estructuralistas y por la sociología clásica norteamericana de los 50s y 60s.
	El respeto a la legalidad y a los Derechos Humanos en la acción policial propicia su legitimidad en el uso de fuerza o coacción física.	En lugar de situar a la policía como parte integrante de la sociedad y a la profesión policial como un elemento subordinado a sus necesidades,
	La actividad policial es proactiva y reactiva.	Le atribuye un papel <i>interlocutor o de mediación</i> (la policía interpreta reelabora y canaliza las demandas sociales) que es difícilmente asimilable en clave democrática.

Fuente: Amadeu Recasens i Brunet. Elaboración: Yolanda Martínez Martínez

A partir de la definición de los tres modelos tradicionales en su dimensión funcional, como institución y en la relación policía – sociedad, resalta el doble discurso eterno-tutelar, sobre el carácter legitimante de la institución policial y de su función de tutela o custodia. Además de ofrecer una historia que al centrarse en la propia policía refleja únicamente la imagen que quiere proyectar su actuación.

## 1.2. La configuración del aparato policial

Siguiendo a Amadeu Recasens i Brunet, para aproximarse a la imagen real de la policía es necesario considerar dos aspectos:

- A. *Incorporar a la policía en el ámbito complejo del sistema de control punitivo, cuyo análisis sólo puede ser abordado desde una perspectiva interdisciplinaria e integradora*

de la función policial, ubica a la institución policial como una de las instancias del sistema de control formal del que dispone el Estado.

...la perspectiva general de la policía dentro del ámbito de control penal del Estado hace que ella también deba analizarse en relación con el esquema prevención – represión adoptado por el mismo. El vínculo con una concepción absoluta de la pena retributiva, conlleva una orientación policial represiva en el marco de un Estado absoluto (o democrático inicial). Este vínculo ha de ser visto desde tal óptica como distinto del existente respecto de una finalidad preventiva general de la pena que, desde una concepción utilitaria del sistema penal, suele traer consigo la adopción de un modelo policial preventivo con fuerte tendencia al tecnocratismo eficaz. El último eslabón de este está constituido por la utilización de la policía como instrumento de terror del sistema penal, lo que da lugar a la aparición de un Estado policial promovido generalmente desde las filas del liberalismo económico.<sup>955</sup>

La función de la prevención especial como alternativa ante el anterior dilema, ocasiona la selectividad de finalidades tendentes a erradicar comportamientos peligrosos socialmente, donde la función de la policía será la de llevar a ejecución la protección de los bienes jurídicos de las personas. Su función es protectora, no represiva, ni preventiva.

La amenaza a tal función protectora la constituye, no obstante, el hecho de que la policía, al igual que toda instancia de control social formal, disfruta de una cierta autonomía, particularmente en el campo del etiquetamiento, cuyos excesos, en el concreto caso policial, vienen escudándose tras el llamado poder discrecional.<sup>956</sup>

**B.** *La historia de la policía debe ser incorporada en la historia común de una sociedad concreta* y establecer:

- El lugar que ocupa realmente, en el conjunto de aparatos y mecanismos existentes (operadores jurídicos, instituciones y leyes)
- El contexto de su entramado económico, político y social.

---

955 Recasens i Brunet, Amadeu, “Continuidad o frustración histórica”, en *Poder y Control*. Revista hispanoamericana sobre control social, N° 86, 1986, p. 317.

956 *Ídem*.



El enfoque para el estudio de la policía a través del concepto de aparato policial y su vinculación con el Estado, se integra con cinco aspectos a considerar:

***I. Perspectivas del aparato policial: Los orígenes históricos de la policía:***

Sólo pueden ser comprendidos si se la sitúa en el centro de toda lucha por la dirección del Estado:

- El aparato policial es el fruto de un proceso histórico donde el control de los aparatos ideológicos y represivos del Estado, permite a las clases o grupos dominantes conservar el poder del / en el Estado.
- La policía se ubicada dentro del aparato represivo del Estado.
- Sus características de jerarquía, unidad y publicidad, la hacen especialmente controlable desde el poder en esta dinámica de confrontación.
- Lo que distinguirá a una policía de otra no será su estructura institucional o funcional, sino su posición y utilización dentro del aparato represivo del Estado.

***II. Indicadores que contribuyen a la definición del Aparato Policial:***

- Determinar al servicio de qué ideología se encuentra.
- Establecer cuáles son los intereses económicos y / o de dominación que motivan la actividad policial.

***III. Premisas básica en el surgimiento del aparato policial:***

- Se constituye en 1789, se toma como referencia la Revolución francesa; es decir, a partir de los intereses de la clase que obtuvo el control estatal.
- A partir de ese momento histórico y teniendo en cuenta las peculiaridades de cada país, el Aparato Policial será «refundado» o readaptado en las distintas fases de afianzamiento de la burguesía en el poder.

#### ***IV. Contenido del Aparato Policial:***

Para dotar de contenido la actividad del Aparato Policial, se requiere:

- Incluirlo dentro del control social formal, porque forma parte del trinomio *Policía – Administración de Justicia – Sistema Penitenciario y de Ejecución de las penas*. Constituyen el «núcleo duro» del Estado.
- En virtud de sus características como *aparato represivo del Estado*: El trinomio tiene cierta tendencia a la *autonomía*, tanto si se les considera individualmente o como aparato represivo conjunto porque generan dinámicas propias; y que al ser considerados separadamente, expresan lógicas diversas:
  - Mientras el aparato judicial pugna por hacer efectiva su independencia.
  - El aparato carcelario constituye el espacio de disciplina regido por la lógica mercantil (pues la privación del tiempo de libertad es traducible en valor económico según la posición que ocupe cada sujeto en el intercambio de trabajo por salario).
  - El aparato policial (debido a su nivel de información, a su distribución y a su propia estructura y organización), dispuso de una parte del propio poder del Estado. Junto a esa nota de autonomía (de poder del Estado), el aparato policial presenta una *ideología propia*, derivada o resultado de la participación en el poder, que le permite crear su propia simbología y legitimación.

#### ***V. La ideología del Aparato Policial:***

Se sustenta en un conjunto de *roles*, expectativas, delegaciones e identidades actuantes en diferentes ámbitos que terminan por legitimar un ejercicio selectivo de la función de control por parte de la institución policial:

- Desde la vida cotidiana hasta la estructura del Estado
- Desde la formación de la policía hasta la formulación teórica sobre la policía.

- El proceso formativo del operador policial:
  - El policía se afirma en el poder de autoridad con la interacción social posterior a su formación.
  - Es el máximo exponente del orden.
  - Se convierte en el depositario del ejercicio de la violencia en tiempos de paz.<sup>957</sup>
  - Se encuentra inmerso en una contradicción fundamental:
    - Por un lado, su función preservadora del «orden» le hace ser conservadora y especialmente resistente a todo cambio.
    - Por otro, su función legitimadora (modélica) se ve perjudicada por su permanente retraso respecto de los cambios sociales.<sup>958</sup>

### 1.3. El modelo de Mando Único Policial en México

En el rubro de la seguridad pública como función de Estado, no sólo es un asunto de coordinación administrativa policial – militar, “Es evidente que las directrices de una política criminal de seguridad pública, en una sociedad democrática donde impere “el principio de la legalidad”, debe consistir en asegurar la incolumidad física, la protección de los bienes jurídicamente tutelados, el orden y la tranquilidad de los ciudadanos en general. Para ello, deben ser creadas estrategias extrapenales de seguridad pública que permitan una participación más amplia de la comunidad en el control de la criminalidad, principalmente en los procedimientos de prevención criminal”.<sup>959</sup>

La coordinación en materia de seguridad pública, ha resultado un fracaso por la pugna competencial sobre los espacios de poder político policial y el presupuesto de recursos

---

957 Sobre estas circunstancias, no sólo asumidas por el aparato policial sino también por cada individuo cuando las toma como expectativas inherentes a su presencia, se irá conformando su entidad específica dentro del universo plural de los aparatos de control, dotándose gracias a las mismas de una cuota de autoridad superior a la legalmente establecida.

958 Este contrasentido tiene como consecuencia que la policía aumenta su sensación de incompreensión y de victimización, aislándose todavía más y deviniendo incapaz para cumplir su función manifiesta, asegurar el respeto de las normas establecidas.

959 Márquez Ulloa, Belinda, “Una aproximación hacia la prevención en materia de seguridad pública”, Universidad de Sonora. Véase en <http://www.uson.mx/foro/seguridad.pdf#search=Ley de seguridad pública>. Recuperado el 7 de mayo de 2008. Profesora del departamento de Sociología y Administración Pública,

económicos que se les asignan, por ello se plantea la posibilidad de homogeneizar el aparato policial. Todo parece indicar que triunfa la lucha política por el control de vigilancia total y mucho más importante que la propia seguridad de los ciudadanos que se oferta para contratar privadamente. Es precisamente ahí, “...cuando existe una gran necesidad de una aproximación racional al delito, se da el mayor nivel de irracionalidad”.<sup>960</sup>

Bajo estos parámetros, las bases de un modelo policial democrático debe ser integral, contener elementos internos de cohesión y estructuración eficaces para funcionar eficientemente, y al mismo tiempo, fomentar sus relaciones con los ciudadanos, como un sistema abierto y vivo que cumpla con sus misiones encomendadas.

De lo contrario, una policía no integral no es funcional debido a su incapacidad para llevar a cabo sus tareas que de acuerdo con la ley son complejas, “impiden a las policías mantener su coherencia tanto interna como externa, y las hacen entrar en contradicciones respecto a su estructura sistémica”,<sup>961</sup> como aparato policial penal – administrativo – militar.

La configuración del aparato policía como aparato policial permite analizar el desarrollo de una duplicidad de funciones: una simbólica como instrumento de lucha contra el crimen, y una real como mecanismo de control y de regulación social en el marco y bajo la dependencia teórica del estado, mediante una preeminencia sustentada en un mandato que permite el uso y aplicación de la fuerza-violencia como coacción directa legítima.<sup>962</sup>

En caso de que la integralidad del aparato policial se entienda como policía única homogénea (penal–administrativa–militar), se ha comprobado que en cualquier nivel, no resiste las tensiones y contradicciones de ser al mismo tiempo policía preventivo (protector), de proximidad (proactivo) y luchar contra el crimen organizado (represivo).

---

960 Lea, J. y Young, J., *¿Qué hacer con la ley y el orden?*, Buenos Aires, del puerto, 2001, p. 262.

961 Recasens i Brunet, Amadeu, “Las policías en Cataluña. La policía integral y su conexión con el resto de las policías”, en *El modelo policial y sus retos de futuro*, N° 28, Barcelona, Instituto de Estudios Económicos – Escuela de Policía de Cataluña, 2008, pp. 219.

962 Recasens i Brunet, Amadeu, “El complejo policial en el marco de la seguridad” ..., *Ob cit.*, p. 240.

Cuando a la policía se le adhiere al entramado del sistema penal, su incorporación penal – administrativa le asigna una actividad formal de representación que incurre en distorsiones “como objeto posible en dos dimensiones: la policía garante de derechos y libertades, la tutela efectiva y sin indefensión de la justicia y la privación de la libertad orientada a la reeducación y la reinserción social constituyen principios básicos informadores de nuestro ordenamiento jurídico”.<sup>963</sup>

Con mayor razón cuando interaccionan las tres dimensiones de la realidad policial, también aparecen distorsiones que le otorgan una representación de objeto imposible; es decir, que un modelo policial penal – administrativo – militar, conformado en aparato de Estado, es contradictoriamente democrático, sólo sirve para comprender la complejidad y construir categorías pero no es un elemento realmente integral.

...para entender a la «policía» y al fenómeno policial habría que partir de la coexistencia de un aparato policial con una función visible (tanto simbólica como real y de un sistema policial con una función oculta (no manifiesta), y no habría por qué suponer que ambos operen perfectamente sincronizados. Es decir que muchos de los conflictos policiales podrían ser vistos como el resultado de la interacción compleja de conflictos entre estado-ciudadanos, policía ciudadanos, estado-policía o aparato policial-sistema-policial.<sup>964</sup>

Por lo tanto, la efectividad de la función de la seguridad pública se sustenta en la edificación integral de la policía en la democracia “Ello supone construir modelos e indicadores que no se focalicen sólo en eso-que-hoy-conocemos-como-policía sino que analicen el entorno, el contexto, las relaciones de la policía como aparato de estado, como sistema, como colectivo laboral, etc.”<sup>965</sup>

---

963 Recasens i Brunet, Amadeu, “*Las policías en Cataluña...*, Ob cit., p. 225. El autor cita a B. Ernest, *Optical Illusions*, Taschen, 1992, p. 45; para señalar que “*Un objeto imposible posee una representación bidimensional que el ojo interpreta como un objeto tridimensional, si el ojo determina simultáneamente que es imposible que ese objeto sea tridimensional es que la información espacial contenida en la figura es autocontradictoria*”.

964 Recasens i Brunet, Amadeu, “*El complejo policial en el marco de la seguridad*”..., Ob cit., p. 241.

965 Recasens i Brunet, Amadeu, “*Las policías en Cataluña...*, Ob cit., p. 227.

Se requiere, de un análisis multifactorial, multidimensional y multidisciplinario, que incorpore aportaciones políticamente sensibles a la realidad social y su conflictividad; esto permitiría la creación de un entorno que posibilite la correcta ejecución de políticas de seguridad encaminadas a garantizar el ejercicio de los derechos y libertades de todo ciudadano.

...al tratar de establecer una relación de diferencia entre objeto-policía, la sociedad, el estado, las relaciones de poder etc...es preciso reconocer...la existencia de un sistema policial, con su capacidad de autoreproducirse, de tener sus propias referencias y afirmar su identidad, de adquirir y desarrollar su autonomía a través del aprendizaje y de autorganizarse, mediante la evolución de su constitución interna y su comportamiento.<sup>966</sup>

Es necesario penetrar en la estructura sistémico funcional del aparato policial (penal – administrativo – militar), y ubicarlo en su complejidad tridimensional, que exige al mismo tiempo, el diseño de un estilo interno de gestión y mando; y un estilo externo del quehacer policial: ser policía y estar en la calle, asumiendo al mismo tiempo la complejidad social como una realidad que se impone a pesar de haber sido ocultada por teorías y modelos reduccionistas o globales.<sup>967</sup>

En el ámbito global, aparecen políticas claramente represivas vinculadas a grandes temas *securitarios* (terrorismo, drogas, libre circulación y extranjería, crimen organizado, violencia, etc.) mientras que lo local se consagra como el reino de lo asistencial, de la solución de problemas, de la mediación, etc., pero al mismo tiempo como el espacio de las inseguridades de la pequeña delincuencia, del riesgo y de los miedos de los ciudadanos y por ello también de la exigencia de mayor represión, de políticas de tolerancia, y por qué no decirlo en el punto central de más de una campaña electoral.<sup>968</sup>

---

966 Recasens i Brunet, Amadeu, “El complejo policial en el marco de la seguridad”..., *Ob cit.*, pp. 241 y 242.

967 Recasens i Brunet, Amadeu, “Las policías en Cataluña...”, *Ob cit.*, p. 228, paráfrasis.

968 Recasens i Brunet, Amadeu, “La ética de la policía y los cambios en los modelos policiales”, en *Policing, Ethics and Corruption*, Giles L., Bourdoux, Bruselas, Politeia, 2002, p. 204.

Si bien es cierto, en los dos ámbitos interno e internacional, “Los derechos humanos constituyen las justificaciones de los actuales órdenes”,<sup>969</sup> también lo es, que al contrastar la distorsión del aparato policial en el ámbito local con las exigencias del sistema de producción neoliberal, surge una nueva paradoja que se sostiene en la seguridad global como exigencia al aparato policial edificado en un modelo de Estado moderno y que se caracteriza por:

- El incremento de la complejidad de la función de seguridad, irrumpe en un modelo social que está en crisis de legalidad y legitimidad democrática.
- Su inmersión en un proceso de globalización/mundialización de crisis y desaceleración económica.
- La centralidad de las nociones genéricas de riesgo o peligro como elementos políticos y normativos específicos del concepto de seguridad.

Para Amadeu Recasens, tres son los autores que abordan la seguridad global en la era de la sociedad del riesgo a partir de los graves peligros que corre la humanidad ante el cambio climático y la imprevisibilidad de sus acontecimientos futuros:

---

#### AUTORES REPRESENTATIVOS DE LA SEGURIDAD GLOBAL EN LA SOCIEDAD DEL RIESGO

Ulrich Beck	Niklas Luhmann	Antony Giddens
La producción social de la riqueza comporta ineludiblemente la producción social de riesgos y define a la sociedad actual como una sociedad catastrófica: la sociedad del riesgo. El riesgo y su aseguramiento se relacionan con la magnitud del peligro. Una situación acontece más peligrosa, en la medida en que no se puede asegurar, prever o prevenir. <sup>970</sup>	Reflexiona sobre el riesgo en relación con el peligro y su vinculación con la seguridad a partir de la decisión —elección que condicionan los acontecimientos futuros. Tras una decisión se abren nuevos procesos de elección no exentos de riesgo. Toda decisión comporta un riesgo, por lo cual, rechaza la relación entre riesgo y seguridad; y opta por la distinción entre riesgo y peligro en función a si el daño es controlable o no por quien ha tomado la decisión. <sup>971</sup>	En cualquier circunstancia de riesgo existe peligro, lo analiza a partir del conocimiento inductivo débil en términos de aceptabilidad y calculabilidad. El peligro se puede contrarrestar por medio de la seguridad al equilibrar la fiabilidad (confianza en una persona o sistema sobre el conjunto de resultados o acontecimientos, expresa cierta confianza en la probidad o el conocimiento técnico del otro — interlocutor y en las reglas de conducta o normas); el riesgo aceptable forma parte de la fiabilidad, y aumenta cuando se conoce el entorno (a mayor conocimiento inductivo, menor riesgo y mayor capacidad de fiabilidad). <sup>972</sup>

Fuente: Recasens i Brunet, Amadeu. Elaboración: Yolanda Martínez Martínez

---

969 Tenorio Tagle, Fernando, “*Justicia penal y Derechos Humanos*”, México, ENEP Acatlán – UNAM, 1987, p. 7. Material de lectura de la Maestría en Política Criminal.

970 Beck, Ulrich, *La sociedad del Riesgo...*, *Ob cit.*, pp. 28 y ss.

971 Luhmann, Niklas, *Complejidad y modernidad: de la unidad a la diferencia*, Madrid, Trotta, 1998, p. 45.

972 Giddens, Anthony, *Consecuencias de la modernidad*, Madrid, Alianza, 1999, p. 75 y ss.

Es significativa la reflexión de Giddens en torno a los problemas de la seguridad y el peligro, de fiabilidad y de riesgo que implica la vida moderna. La forma en que se da el desenvolvimiento propiamente moderno de la vida ha producido efectos contradictorios que pueden ser analizados dialécticamente, ya que si bien lo moderno expresaría en numerosos aspectos una mayor seguridad con respecto al orden tradicional, (el surgimiento de los Estados naciones, el término de la guerra de todos contra todos, la monopolización de la violencia por parte del Estado, las mejoras en las condiciones de salud de la población en general, la alfabetización, etc..), a su vez, conlleva el inevitable surgimiento de nuevos y terribles riesgos:

- El colapso de los mecanismos de control económico y la consiguiente pauperización y precarización de las condiciones materiales de existencia en general (alimentación, salud, vivienda, educación, etc.) sometiendo a aquellos que quedan fuera del modelo, ya que, en los casos más extremos, no cuentan con los medios para sostener las condiciones materiales mínimas, necesarias para la supervivencia por parte de grandes masas de actores sociales.
- El eventual crecimiento de un poder totalitario discursivamente hegemónico, que conlleva la consagración de un pequeño grupo de sujetos y/o naciones que toman decisiones que conciernen a una inmensa población.
- La posibilidad de un conflicto nuclear o guerra a gran escala, fruto del proceso de industrialización de la misma, así como el desarrollo tecnológico y los descubrimientos científicos.
- La desintegración o desastre ecológico, que amenazan con irrevocablemente destruir a la naturaleza, sino por completo, drásticamente. El desastre ecológico se sitúa como una posible catástrofe que, al igual que una guerra nuclear afectaría a absolutamente todos los habitantes del planeta.

Por otra parte, está aquello que se representaría como algo seguro al interior del contexto de la modernidad, Giddens reconoce el concepto de fiabilidad presente en las acciones de los sujetos profanos: es decir, comunes y corrientes, con respecto a los sistemas expertos



que han surgido en la modernidad. La multilateralidad del conocimiento técnico se ha plasmado en una infinitud de procedimientos específicos sobre los cuales un sujeto común y corriente no tiene mayor conocimiento y que el estado de las cosas obliga a establecer como fiables.

En este sentido, “La misión (función visible) del complejo-policía debería ser, principalmente, la e generar fiabilidad construyéndose, en lo que Giddens denomina <<punto de acceso de fiabilidad>>”.<sup>973</sup>

Se debe tomar en cuenta que el clima de riesgo es una característica esencial que influye en la relación de confianza de los ciudadanos hacia el sistema policial o el policía. En caso de alguna falla no podrá cumplir con su función visible y se tratará de subsanar las carencias.

El objetivo principal de una política centrada exclusivamente en el orden público es el de mantener la autoridad para perpetuar que constituye su propia base. La misión policial, por tanto, consistirá en contrastar la obediencia de los ciudadanos a la norma y forzarla si es necesario. En cambio un modelo de seguridad ciudadana, tiene como prioridad oponerse a la inseguridad, siendo indiferente en este nivel que la misma sea objetiva o subjetiva. El objetivo principal consistirá en garantizar y preservar los derechos y libertades de los ciudadanos entendidos como conjunto social. La misión policial en este caso, consistirá en proteger la seguridad con el objeto de mejorar la calidad de vida, utilizando eventualmente el orden público, ya no como modelo sino como instrumento al servicio de la comunidad.<sup>974</sup>

Lo anterior, implica generar un cambio en la formación, capacitación y mentalidad de los policías, así como en la estructura de su organización, cuya misión se torna sutilmente compleja cuando actúa como garante de los derechos y las libertades pública, en lugar de actuar como mero ejecutor de una norma represiva.

---

973 Recasens i Brunet, Amadeu, “*El complejo policial en el marco de la seguridad*”..., *Ob cit.*, p. 247.

974 Recasens i Brunet, Amadeu, “*la ética de la policía*...”, *Ob cit.*, p. 205.

Desde el inicio del actual gobierno, el Estado mexicano ha enfrentado de manera directa a la delincuencia organizada. Con la reforma constitucional de junio de 2008, se estableció el fundamento de las bases para la carrera policial, la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública; derivado de ello, se implementó el sistema de control de confianza, la coordinación y homogeneización de protocolos, grados, sistemas, formas de organización y atribuciones policiales, periciales y ministeriales, los cuales son una prioridad en la agenda nacional bajo el discurso de mejorar el estándar de calidad de las instituciones de seguridad pública y procuración de justicia.

El producto de dicha reforma, en noviembre de 2008, en el seno del Consejo Nacional de Seguridad Pública, se aprobó el modelo Nacional de Evaluación y Control de Confianza para las instituciones policiales y de procuración de justicia, entre otras, en cuya tesitura, se fortalecerá el sistema de selección de sus integrantes.

En la Declaratoria de la XXXVIII Reunión Ordinaria de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO), celebrada en Morelia, Michoacán, los días 22 y 23 de marzo de 2010,<sup>975</sup> se firmó el Acuerdo Séptimo en apoyo a las acciones en materia de seguridad, relativas al MUP, en el sentido de crear mandos policiales únicos en cada una de las treinta y dos Entidades Federativas bajo el siguiente pronunciamiento:

La tranquilidad social es un reclamo que, con toda razón, se ha vuelto permanente por parte de la ciudadanía ante los altos índices de criminalidad que aquejan al país. Los delincuentes quieren amedrentarnos a todos, gobierno y sociedad. No lo lograrán.

Debemos pasar de la mera indignación ante los hechos que trastornan nuestra vida cotidiana. Somos un país de gran tradición y de cultura viva, orgulloso de nuestras

---

975 Estuvieron presentes, los gobernadores de 25 Estados y los representantes de 7 Estados (Aguascalientes, Baja California, Chiapas, Nayarit, Sinaloa, Tlaxcala y Yucatán), como invitados especiales, el Secretario de Gobernación, el Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión y el Presidente Municipal de Dolores Hidalgo, Guanajuato. En esa misma fecha, en el acuerdo Noveno con la finalidad de integrar una base de datos homologados, se aprobó un Acuerdo General, que suscribieron las 32 entidades por el que se establecen las bases de colaboración interinstitucional para el intercambio de información delictiva.

raíces y que históricamente ha sabido defender su soberanía a fin de consolidar una sociedad donde imperen la prosperidad y la equidad.

Por eso hoy no podemos seguir permitiendo que la delincuencia organizada y la criminalidad se conviertan en males endémicos que afecten el tejido social e individual de los mexicanos, al punto de dañarlo de manera irreversible.

Estamos obligados a responder con mayor decisión de la que hemos mostrado, a combatir por todos los medios a nuestro alcance a los delincuentes que agraden a la sociedad, que vulneran las bases mismas de la convivencia. Enfrentamos una auténtica crisis de seguridad nacional y hechos de barbarie que rechazamos categóricamente.

Es claro que la actual organización de seguridad pública en el país favorece la desarticulación, los esfuerzos inconexos, las respuestas aisladas. Así no hemos podido avanzar. Así ganan terreno unos pocos criminales carentes de escrúpulos frente a un pueblo mayoritariamente pacífico y trabajador.

No podemos cerrarnos a las evidencias. Tenemos que cambiar lo que no ha funcionado. Al crimen organizado es preciso oponerle fuerzas de seguridad unificadas y una sociedad comprometida que actúe con cohesión ante los graves y actuales peligros.

Esto implica que rediseñemos de manera integral, entre otras cosas, el modelo policial, a fin de que éste responda con oportunidad a la problemática actual de dispersión y multiplicidad de funciones.

Lograr una sociedad con certeza de armonía y seguridad es interés común y prioritario para la Federación, los estados y los municipios; por lo que la integración de los cuerpos municipales de policía de cada entidad en uno solo bajo el mando de la policía estatal, atendiendo las particularidades jurídicas de cada entidad federativa, se convierte en una necesidad imperiosa para atender y resolver los delitos del fuero común y, con ello, contribuir a la seguridad ciudadana y a un manejo más eficiente de los recursos financieros, materiales y humanos en cada estado.

Por lo que se le propone a la Conferencia Nacional de Gobernadores, se pronuncie por:

Manifiestar su posición en el sentido de crear mandos policiales únicos en cada una de las treinta y dos Entidades Federativas y que se inicien las discusiones necesarias en relación a las condiciones de esta reforma, que considere la participación específica de los tres órdenes de gobierno.

Presentar una respetuosa sugerencia al Congreso de la Unión para que en uso de sus facultades delibere y resuelva sobre la conveniencia de reformar el articulado constitucional necesario para crear en cada estado miembro de la Unión una policía única capaz de responder con mayor eficacia, profesionalismo y prontitud ante los inaceptables desafíos de la criminalidad.

Realizar, en su caso las adecuaciones al marco jurídico de las Entidades Federativas, siempre con absoluto y total respeto a la soberanía interior de cada una de las Entidades y a las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Recomendar nuevas adecuaciones a las fórmulas de cálculo y a las modalidades de aplicación de los fondos federales destinados a la seguridad pública, con el fin de presentar una propuesta acorde a los nuevos retos que afrontan los estados. Es necesaria una repartición más equilibrada de los recursos de seguridad entre los órdenes de gobierno.

Finalmente; de manera más amplia revisar, con carácter de urgencia, las implicaciones constitucionales, legales, reglamentarias, operativas, administrativas y presupuestales para transitar de manera rápida y eficaz al modelo, que en un ejercicio de la soberanía popular, determinen en su caso, el Congreso de la Unión y el Constituyente Permanente. Deseablemente el que implicaría la creación de mandos unificados policiales en las Entidades Federativas.<sup>976</sup>

---

976 Conferencia Nacional de Gobernadores, “*Declaratoria de la XXXVIII Reunión Ordinaria*”, Morelia, Michoacán, CONAGO, México, 22 y 23 de marzo de 2010. Recuperado el 25 de agosto de 2010. Véase en [http://www.conago.org.mx/reuniones/documentos/2010-03-23/20100323\\_DECLARATORIA\\_MICHOACAN.pdf](http://www.conago.org.mx/reuniones/documentos/2010-03-23/20100323_DECLARATORIA_MICHOACAN.pdf).

El diagnóstico del gobierno federal para implementar el modelo de policía único, se sustenta en que la delincuencia organizada, a través de su especial capacidad corruptora, sustentada en su poderío económico, ha logrado vulnerar y permear en las instituciones policiales, principalmente aquellas que tienen mayor acercamiento a la población; es decir, las policías municipales que tienen la misión de realizar labores de prevención de los delitos, en virtud de su cercanía con la realidad de las comunidades a las que sirven, deberían ser las primeras encargadas de combatir los delitos del fuero común. Actualmente, representan aproximadamente el 38% del estado de fuerza del país.

Sólo 12 municipios de los 31 estados tienen cuerpos policiales en todos sus municipios y más de 400 municipios en el país no cuentan con un cuerpo de seguridad pública propio, mientras que casi el 90% de los que si tienen policía, disponen de menos de 100 elementos. Las 25 corporaciones más importantes concentran el 26% del estado de fuerza. Por tal motivo, los municipios, a efecto de mejorar el desempeño de la función de seguridad pública que les está encomendada, reciben considerables recursos federales a través del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP), del Fondo de Aportaciones para el fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN), y del Subsidio para la Seguridad Pública de los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (SUBSEMUN), independientemente de los que reciben vía los Estados. El objetivo de la asignación de dichos, se dirige a fortalecer las instituciones de seguridad pública municipal, mediante la profesionalización de sus integrantes, la inversión en infraestructura y la dotación del equipo adecuado para el desarrollo de sus funciones.

Tan sólo para el año 2010, los recursos destinados a seguridad pública en los municipios ascendieron a 13,918 millones de pesos, que se orientan, a la:

**Aplicación de Evaluaciones de Control de Confianza:** El Centro de Control de Confianza de la Secretaría de Seguridad Pública evaluó a 31 mil 445 elementos, en apoyo a los municipios SUBSEMUN; sólo el 40% obtuvo resultados favorables.

**Profesionalización:** Se capacitó alrededor de 600 elementos en temas como análisis de la información y técnicas de investigación e inteligencia policial; se realizaron acciones de coordinación y homologación para la instrumentación del servicio de carrera policial diseñado por la Secretaría de Seguridad Pública y aprobado por la Conferencia Nacional de Secretarios de Seguridad Pública, en su sesión extraordinaria, celebrada el 2 de marzo de 2009, mismo que fue ratificado en la Vigésima Séptima sesión del CNSP, llevada a cabo el 26 de noviembre de 2009.

**Interconexión de Plataforma México:** Se consolidó la integración de dichos municipios a la red de comunicaciones de Plataforma México y se capacitó a alrededor de 10,000 elementos en el uso de sus herramientas y aplicativos.

**Estandarización salarial homologada:** Los municipios beneficiados por el SUBSEMUN adquirieron el compromiso de reestructurar el estado de fuerza de sus corporaciones y aplicar los recursos, específicamente, para la estandarización salarial homologada.<sup>977</sup>

Hasta el momento, los resultados obtenidos no son satisfactorios, ante los esfuerzos realizados para fortalecer las capacidades de los cuerpos policiales municipales porque los delitos del fuero común van en aumento,<sup>978</sup> sobre todo el robo en todas sus modalidades, en el que no se aprecia la reducción de su incidencia y representa el mayor problema e impacto en la seguridad de los ciudadanos.<sup>979</sup>

Discursivamente el fenómeno delictivo del fuero común constituye el primer eslabón de la cadena delincencial; en caso de no ser atendido y sancionado oportunamente por la autoridad, genera impunidad y motiva la comisión de delitos como el secuestro y la

---

977 Presidencia de la República, *Iniciativa de Decreto por el que se reforman diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, de fecha 6 de octubre de 2010, p. 3, Véase en <http://www.presidencia.gob.mx/documentos/iniciativas/Mando-unico-policial.pdf>. Recuperado el 8 de noviembre de 2010. Los recursos de SUBSEMUN, otorgados a partir de 2008, actualmente benefician a 190 municipios y 16 demarcaciones territoriales del DF.

978 *Ibidem*, p. 4. Debido a que entre 2004 y 2009, los delitos del fuero común representaron entre el 92 y el 95% de la incidencia delictiva nacional en la que se observa un constante incremento de la comisión de estos delitos. Por otra parte, de los 892,854 delitos denunciados de enero a junio de 2010, 823,032 correspondientes al 92.18% se registraron en el fuero común y no se aprecia reducción en su comisión.

979 *Ídem*. De acuerdo a las encuestas de Victimización del ENSI-6, el delito de robo representa cerca del 80% del total de delitos que se cometen a nivel nacional, y el 40% corresponde a los que son denunciados ante el Ministerio Público.

extorsión. Adjudica este escenario a un deterioro estructural de las aproximadamente 2,000 policías municipales, debido a la no existencia de un modelo policial claro porque cuentan con procedimientos diversos y difusos, acentuadas disparidades estructurales, presupuestales y de equipamiento;<sup>980</sup> la falta de homologación y estandarización en materia de ingreso, capacitación y operación, sin omitir el caso de algunos municipios que tienen un reducido número de policías;<sup>981</sup> rezago en la capacitación de aproximadamente el 80% de las academias de formación de policías preventivos, sus programas de estudios carecen de criterios homologados a nivel nacional, en términos de perfiles, funciones y jerarquías; el nivel educativo de los policías municipales no corresponde a las funciones que desarrolla ni cumple con los estándares mínimos de profesionalización de la función policial;<sup>982</sup> diferencias en las condiciones laborales de las distintas corporaciones;<sup>983</sup> la desconfianza y la falta de credibilidad, en la institución policial por la severidad de las críticas a su ineficacia en la reducción del delito.<sup>984</sup>

En virtud de esas debilidades, el gobierno federal consideró que “sólo los cuerpos policiales estatales o los municipales que acrediten cumplir con las condiciones objetivas de desarrollo institucional, puedan hacerse cargo de todas aquellas acciones que

---

980 *Ibidem*, p. 5. Ese desequilibrio policial se verifica en la tasa policial y cobertura, recursos materiales, ingresos y prestaciones sociales, procesos de reclutamiento y selección, de formación y escalafón. Sus consecuencias se manifiestan en la diferencia de la calidad del desempeño de la función policial que dificulta la coordinación.

981 *Ídem*. Que los convierte en proclives a la captación, corrupción e infiltración por el crimen organizado.

982 *Ídem*. El 2% de los efectivos municipales son analfabetas o carecen de instrucción, mientras que el 68.3% sólo cuentan con educación básica.

983 *Ídem*. Aproximadamente el 61 % de los policías municipales perciben un salario mensual inferior a 4,000.00; insuficiente para sostener una calidad de vida aceptable. Lamentablemente en México, ser policía significa tener un empleo pésimamente remunerado, altamente riesgoso, con un estigma social sumamente negativo y proclive a convertirse en una actividad secundaria que será abandonada en cuanto surja una mejor opción laboral. De ahí se vislumbra la incapacidad de los municipios para fomentar en los policías, su verdadera vocación de servicio en la carrera policial.

984 *Ídem*. El discurso oficial asigna la falta de credibilidad en las instituciones por la fragmentación de las instituciones policiales debido a la falta de coordinación y claridad de la función de seguridad pública que se edifica en la falta de eficacia para prevenir el delito. La principal crítica a la ineficiencia de la institución policial se adjudica a la arbitrariedad policial por su falta de capacitación y sensibilización en el uso excesivo de la fuerza y la falta de respeto a los derechos fundamentales de los ciudadanos.

conforman la función de seguridad pública, en tanto se consolida el sistema de desarrollo policial”<sup>985</sup>

Para legitimar esta decisión, el ejecutivo federal realizó una campaña denominada *Diálogos por la Seguridad. Hacia una política de Estado*,<sup>986</sup> en el que obtuvo las siguientes líneas estratégicas: Fortalecer las instituciones de seguridad pública (ministerios públicos, jueces y policías); poner énfasis en la prevención social de la violencia y del delito con programas específicos de educación, deporte, recreación y trabajo para jóvenes; fortalecer la corresponsabilidad entre los tres órdenes de gobierno, y en su caso, entre los distintos poderes públicos en materia de seguridad pública; el seguimiento, evaluación y control de los programas y acciones en materia de seguridad pública, a cargo de organizaciones y representantes de la sociedad civil.

Se considera impostergable la formulación de políticas públicas de seguridad democráticas e incluyentes, modernas, reconfiguradas en la relación ciudadano – policía, construida con políticas públicas participativas que faciliten la reconstrucción del tejido y la cohesión social. Por lo cual, se propone el fortalecimiento de las instituciones de seguridad pública, a través de la reorganización del mando y fortificar los mecanismos de coordinación para lograr la homologación de procedimientos de operación y actuación policial, y con ello, recuperar la confianza ciudadana a fin de asegurar las condiciones mínimas que salvaguarden sus derechos y el pleno ejercicio de sus libertades, como respuesta a la crisis policial, ministerial y judicial. Sin embargo, estas reformas no son de carácter integral, la asimetría consiste en que no ubica la seguridad pública en el entramado del sistema penal, en el que los ciudadanos son susceptibles de criminalización.

---

985 *Ibidem*, p. 6. En caso de que los municipios no cumplan con las condiciones de certificación que establece la LGSNSP no podrán conservar unidades de policía o servidores públicos en funciones de seguridad pública; y en todo caso, los policías municipales deberán ser integrados a los cuerpos estatales para sumarse a los procesos de certificación y profesionalización.

986 *Ídem*. Convocó a legisladores, gobernadores, alcaldes, líderes religiosos, representantes de la sociedad civil, empresarios y académicos durante los meses de julio, agosto y septiembre de 2010.



En vano es el discurso de evocación a la sociedad sobre ¿Qué policía queremos en el marco de una política de seguridad que logre la confianza y el apoyo social?, porque la respuesta va más allá de una mera acotación en el deterioro estructural policial que será subsanado por un modelo policial moderno eficientemente capacitado y transparente para que sus integrantes no incurran en el abuso de poder y la corrupción. Es indudable que la falta de claridad en la asignación y distribución de competencias en el ejercicio de la función de seguridad pública ha fomentado la impunidad y la evasión de responsabilidad policial, que en todo caso al ser delineada, sólo repercute a nivel individual, en los mandos bajos y de acuerdo a la LGSNSP es apremiante la asignación de sanción por el desvío de recursos o por no proporcionar los informes de control y vigilancia en lo local.

A través de la homologación del modelo policial de proximidad vecinal, deja a cargo de los municipios operar el control y la vigilancia que se sujeta a los estándares internacionales en el fortalecimiento de las capacidades locales y edificar intervenciones multifactoriales a favor de la seguridad y la convivencia. Este modelo policial se caracteriza por ser de carácter civil, no militarizado, flexible y descentralizado bajo condiciones objetivas de desarrollo institucional; es decir, sujetas a la certificación policial para los bajos mandos y los altos mandos en la esfera de autoridades, en la toma de decisiones y que principalmente pertenecen al estrato militar en retiro o con licencia.

El modelo de MUP, propuesto por el ejecutivo federal, se sustenta en una doctrina propia,<sup>987</sup> liderazgo, inteligencia, y contrainteligencia, carrera policial, régimen disciplinario, e imagen pública respetable, bajo las siguientes premisas:

- a) Se crean o fortalecen policías estatales capaces, profesionales que logren la confianza y el apoyo social.
- b) Concentra el mando de todos los cuerpos policiales de los estados en el gobernador de cada entidad.

---

987 *Ibidem*, p. 9. Se hace alusión a que los modelos policiales exitosos son herramienta indispensable de una política de seguridad, garantizan la profesionalización, su racionalidad implica alianzas estratégicas, y se configuran como modelos no puros, sino flexibles o híbridos. Plantea la asunción de un modelo policial claro identificable y diferenciable que pondere la preferencia entre cantidad y calidad de elementos policiales, resolver la mala distribución y cobertura actual, la conveniencia de contar con agentes jóvenes, la estigmatización social, los desequilibrios y los balances, la inestabilidad por la rotación de los elementos policiales, etc.

- c) Adopta el “principio de subsidiariedad”, el cual se traduce en que el orden de gobierno más amplio o mayor no debe hacer lo que el orden de gobierno más cercano a la ciudadanía puede hacer.
- d) Adiciona el “principio de corresponsabilidad”, el cual consiste por una parte, en la obligación compartida que tienen las instituciones de seguridad pública de cumplir con los fines de la misma, y por la otra, con el apoyo que deben brindarse las instituciones policiales entre sí, para el debido ejercicio y cumplimiento de sus atribuciones.
- e) Defiende la necesidad de conservar y desarrollar a la policía municipal, en la medida en que cumpla con las condiciones objetivas de desarrollo institucional.
- f) Reconoce en el factor humano el componente más importante del Estado de fuerza policial, por encima del componente tecnológico.
- g) Apuesta por una carrera policial para aquellos hombres y mujeres que buscan como proyecto personal de vida, la profesión policial.<sup>988</sup>

No obstante, en México, no existen las condiciones políticas para que se construya una policía nacional o única. Además, el secretario ejecutivo del SNSP, informó que tampoco se cuentan con las condiciones necesarias para evaluar a todas las y los policías del país, como ordena la ley. Sin embargo, la abrumadora mayoría de las policías estatales y municipales padecen debilidades profesionales crónicas. La Policía Federal presenta acciones y avances destacados, pero también deficiencias estructurales, y de la Policía Federal Ministerial, sucesora de la Agencia Federal de Investigación, aún nada se puede decir positivamente.

Existe una vinculación directa entre la fortaleza económica de la delincuencia organizada, con la debilidad de los cuerpos policiales mal pagados. La dignificación del salario policial es un asunto urgente para evitar que los policías con verdadera vocación de servicio sean seducidos por grupos criminales. La disfuncionalidad del aparato policial es funcional para la delincuencia. La inversión de recursos al SNSP ha costado miles de millones de pesos durante los últimos 15 años de operación; y las críticas siguen manifestando la ineficiencia e ineficacia, incluso expresadas por las mismas autoridades.

No es necesario develar un hilo negro cuando es evidente la necesidad de mejorar las agencias del aparato policial sobre estándares profesionales.

---

988 *Ibidem*, pp. 8 y 9.

Cuando un policía sale a la calle, sabrá resolver un problema entre vecinos, logrará comunicarse con los ciudadanos, diferenciará y atenderá las necesidades de los grupos en situación de vulnerabilidad, logrará perseguir y detener a un delincuente, así como proteger su vida y la de los demás, frente a un agresor armado, si y sólo si actúa en el marco de los estándares. Éstos reducen los márgenes de improvisación, los tramos de responsabilidad sin supervisión y las acciones realizadas sin evaluación. Tengo evidencias incontables que muestran la manera como una policía con estándares es mucho menos corrupta. Y por increíble que parezca, aún es excepcional encontrar estándares regulados y aplicados en instituciones policiales mexicanas.<sup>989</sup>

Para Ernesto López Portillo Vargas, la reciente reforma a la Constitución en materia penal y de seguridad pública relacionada con la certificación de todos los miembros de los cuerpos de seguridad pública, contiene dos problemas básicos: El aparato de Estado, tiene asignados los mayores recursos y por lo tanto, no va a lograr cumplir con el mandato legal; y cuando se refiere a la certificación policial, no significa evaluar a personas, sino a las instituciones policiales.<sup>990</sup>

Existe decenas de entidades certificadoras en el mundo que entran a la policía para evaluar si existen o no estándares regulados y aplicados en la operación completa de la institución. ¿Por qué se hace así? Porque ya se aprendió que pueden cambiar una y mil veces a cada policía que no funciona, y quien lo sustituya hará más o menos lo mismo, mientras las reglas de los procesos institucionales no evolucionen hacia un marco de estándares profesionales. Sin estándares, los cambios de personas no impactan en las transformaciones estructurales de las instituciones.<sup>991</sup>

---

989 López Portillo Vargas, Ernesto, “*Instituto Nacional de Certificación Policial*”, en *El Universal*, columna publicada el 27 de noviembre de 2009.

990 *Ídem.*, paráfrasis.

991 *Ídem.*, paráfrasis. El autor considera que para construir estándares mínimos de toda la policía y evaluar su progresiva aplicación, implica la creación y puesta en marcha de un órgano de Estado denominado Instituto Nacional de Certificación Policial. Por lo cual, es necesario reflexionar sobre el mejor modelo posible, con la intervención directa de las universidades; y diseñar una propuesta jurídica e integral.

El Consejo Federal de Desarrollo Policial, resolvió que por incumplimiento de los deberes previstos en el reglamento de la LPF, 3 mil 200 elementos fueran dados de baja, en una primera etapa. La segunda etapa incluye el inicio del procedimiento disciplinario contra otros mil 20 elementos, por incumplimiento de los requisitos de permanencia, específicamente por no haber acreditado los exámenes de control de confianza. Accesoriamente, se estableció un proceso sistemático de depuración por violación a distintos deberes legales, aproximadamente de un total de 465 elementos consignados ante el Consejo Federal de Desarrollo Policial para ser dados de baja.<sup>992</sup>

Esta estrategia de revisión y depuración,<sup>993</sup> se aplica con la finalidad de sentar las bases para la edificación del modelo policial de mando único, que comprende: el servicio profesional de carrera, los esquemas de profesionalización, el control de confianza y el régimen disciplinario.

En términos generales, el marco normativo del régimen disciplinario, establece: la creación de un catálogo de deberes obligatorios para los integrantes; contar con un procedimiento confiable y eficaz que respete las formalidades esenciales; la creación del Consejo Federal de desarrollo policial como órgano colegiado superior responsable de sustanciar los procedimientos y aplicar las sanciones correspondientes; el establecimiento de un órgano investigador interno con autonomía de gestión e independencia de actuación y la prohibición del reingreso, que consiste en términos del artículo 123 apartado B, fracción XIII de la CPEUM, en que cualquier policía que deje de cumplir los requisitos de permanencia legales o incurra en responsabilidad en el ejercicio de sus funciones, será destituido y no podrá reincorporarse a alguna institución de la policial federal, estatal o municipal.

---

992 Secretaría de Seguridad Pública, “La Secretaría de Seguridad Pública Federal Informa”, en *Boletín de Prensa* N° 459, México, 30 de agosto de 2010. Recuperado el 8 de agosto de 2010, Véase en [http://www.ssp.gob.mx/portalWebApp/appmanager/portal/desk?\\_nfpb=true&portlet\\_1\\_2\\_actionOverride=%2Fboletines%2FDetalleBoletin&\\_windowLabel=portlet\\_1\\_2&portlet\\_1\\_2id=815001&\\_pageLabel=portal\\_s\\_portal\\_page\\_mlp3p4](http://www.ssp.gob.mx/portalWebApp/appmanager/portal/desk?_nfpb=true&portlet_1_2_actionOverride=%2Fboletines%2FDetalleBoletin&_windowLabel=portlet_1_2&portlet_1_2id=815001&_pageLabel=portal_s_portal_page_mlp3p4). al. Con base en la LGSNSP y a partir de la publicación en el DOF de la LPF, de fecha 1 de junio de 2009

993 Se sustenta en el Reglamento de la LPF, publicada en el DOF, el 18 de mayo del 2010.

En aquellos casos en que se ha detectado la existencia de hechos probablemente delictuosos, se formularon las denuncias correspondientes y remisiones respectivas ante las autoridades competentes, a fin de aplicar en el quehacer policial, los principios constitucionales de legalidad, honradez, eficiencia, profesionalismo y respeto a los derechos humanos.

Las reacciones a la iniciativa no se hicieron esperar, para Leonardo Curzio, la implementación del MUP se circunscribe a las siguientes paradojas:

La primera paradoja que enfrenta el Estado mexicano es que el nivel de gobierno que tiene las responsabilidades más directas está desfondado y no tiene paladines en el Congreso para redimirlo. La segunda paradoja es que en dinero no les faltaba, por lo menos no en las cifras agregadas. Tan sólo 2010 los recursos destinados a los municipios rozaban los 14 mil millones de pesos. La tercera paradoja es que la mayor parte de los elementos policiacos pertenecen a corporaciones municipales. Tenían, en consecuencia, hombres y dinero pero carecen de la organización política para darles sentido y eficacia.<sup>994</sup>

El analista político, considera evidente que será mucho más fácil que 32 centros de control político puedan coordinarse. Mejor control y proceder a homologar procedimientos tabuladores salariales será más sencillo con la aprobación de la reforma. También progresaremos en disminuir las ventanas para eludir responsabilidades (gran deporte nacional) tanto por la estructura de los mismos cuerpos, como por los gobernadores, quienes asumirán el mando a través un titular de policía.<sup>995</sup>

La afectación a la autonomía municipal es el gran impedimento para que la propuesta presidencial prospere en el Congreso; y las principales debilidades de la iniciativa, se enmarcan en los siguientes puntos:

---

994 Curzio, Leobardo, “Mando único”, en *El Universal*, Lunes 18 de Octubre de 2010. Véase en [http://www.eluniversal.com.mx/editoriales/vi\\_50286.html](http://www.eluniversal.com.mx/editoriales/vi_50286.html). Recuperado el 29 de octubre de 2010.

995 *Ídem*. Es importante señalar que aun cuando se preserven las corporaciones municipales en aquellas localidades que estén en condiciones de pasar la certificación, estarán también bajo el mando del gobernador quien designará a su director a propuesta del presidente municipal y lo podrá remover discrecionalmente. Una fórmula parecida a la que opera en el Distrito Federal.

1. No existen pistas claras acerca de qué policías municipales desaparecerán.
2. Tampoco cuáles son los criterios que permitirán a los municipios administrar sus propios elementos de seguridad pública y cómo será el proceso de conformación.
3. Es confuso cuál es el criterio para calificar de “eficiente” a un agente policiaco, según se desprende del análisis de la iniciativa.
4. Otra laguna de la iniciativa es que no contempla las zonas urbanas.
5. Los municipios argumentan que los gobernadores concentrarán todo: la seguridad, la procuración de justicia, la persecución del delito y los fondos estatales y federales en esta materia.<sup>996</sup>

Para Jorge Jiménez, fueron difíciles las negociaciones porque “muchos presidentes municipales se resistían a dejar sus policías, capacitadas o no, en manos de los gobiernos estatales, y éstos reclamaban para sí un mando unificado, sin exclusiones”.<sup>997</sup> Esta oposición, obligó al presidente Calderón a proponer un modelo híbrido a fin de que todas las policías queden bajo control de ese mando, pero las policías municipales que pasen los mecanismos de certificación que se establezcan podrán seguir como tales, aunque su jefe será designado por el gobernador a propuesta del presidente municipal.

Esta iniciativa no fue avalada por la bancada panista de la Cámara de Senadores, pese a la firma de la Declaratoria que aprueba el MUP.

---

996 Notimex, “Prometen pulir mando único”, en el *Informador*, 22 de Octubre de 2010, s. r. a. Véase en <http://www.informador.com.mx/mexico/2010/243178/1/prometen-pulir-mando-unico-policial.htm> Recuperado el 29 de Octubre de 2010.

997 Jiménez Méndez, Jorge, “El mando único policial”, en *Excelsior*, 07 de octubre del 2010. Véase en [http://excelsior.com.mx/index.php?m=nota&id\\_notas=670128](http://excelsior.com.mx/index.php?m=nota&id_notas=670128). Recuperado el 29 de octubre de 2010. La controversia continuará si se establece que alguna policía local no está en condiciones de garantizar la seguridad de la ciudadanía o no cumple con sus funciones, la Policía Federal se podrá hacer cargo temporalmente de la situación y de los mandos locales, para evitar situaciones como la actual, en la que, pese a la intervención de la Policía Federal o del Ejército, los mandos locales siguen actuando con autonomía y en ocasiones incluso dificultan la labor de las fuerzas federales. Será una medida controvertida porque se debe establecer quién decidirá esa intervención y sus plazos. Una salida podría ser el Sistema Nacional de Seguridad Pública. Se estima que no más de 200 municipios podrán mantener, si cumplen con los requisitos establecidos, su respectiva policía, pero ese número contrasta con los más de 400 que actualmente no tienen ninguna o los más de mil que tienen sólo un puñado de policías, mal armados y mal pagados (en 61% de los municipios las policías locales ganan menos de cuatro mil pesos mensuales, lo que provoca, entre otros factores, una movilidad anual en las policías municipales de 106%, lo cual quiere decir que cada año salen un poco más agentes locales que los que ingresan a esos cuerpos, pero se estima que, a partir de este modelo, el sueldo base de un policía, sea federal, estatal o municipal, será de diez mil pesos como mínimo).

El PAN en el Senado tiene listo un plan B a la iniciativa del presidente Felipe Calderón en materia de Mando Único Policial para evitar que los gobernadores e incluso de la propia Secretaría de Seguridad Pública, que encabeza Genaro García Luna, cometan abusos en el ejercicio de su facultad de ejercer el control de la seguridad en los 31 estados y el Distrito Federal...se trata de que la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad Pública certifique tanto la creación del Mando Único Policial, vigile su buen desempeño en los municipios, certifiquen a los policías federales y estatales, así como sus salarios y con ello se eviten abusos por parte de los gobernadores e incluso de la SSP en materia de seguridad.<sup>998</sup>

A diferencia de la iniciativa de Calderón, que busca trasladar la mayoría de las facultades de seguridad de los municipios hacia las procuradurías de los estados, los senadores panistas consideran necesario que la Secretaría Técnica determine aquellos casos en los que los ayuntamientos no tienen la capacidad operativa para hacer frente a la delincuencia organizada y con ello certificar la creación del MUP.

La propuesta panista consiste en que sea el CNSP sea quien determine la creación del MUP y que la Secretaría Técnica de ese organismo pueda emitir recomendaciones para el Gobernador o el titular de la SSP en el desempeño de sus acciones en estados y municipios.

Estamos planteado que deben de existir mecanismos, criterios para poder certificar aspectos que tienen que ver con salarios y con la posibilidad de que puedan ser expuestos a un escrutinio de esta Secretaría Técnica para que puedan ser incluso reconvenidos, algunas recomendaciones para los gobernadores e incluso para la Secretaría de Seguridad Pública Federal, para tener goce de elementos necesariamente tiene que ser acreditados. Y lo que vamos a definir son criterios para definir quién y cómo los van a certificar.<sup>999</sup>

---

998 Monroy, Jorge, “*Piden panistas que CNSP vigile el MUP*”, en *El Economista*, 31 de octubre de 2010. Véase en <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2010/10/31/piden-panistas-que-cnsp-vigile-mup>. Recuperado el 2 de noviembre de 2010.

999 *Ídem*.Entrevista al Senador Andrés Galván.

Ante la resistencia de los presidentes municipales al MUP, como una alternativa, el secretario de Seguridad Pública Federal, Genaro García Luna, propuso crear una unidad especializada conformada por policías federales, estatales y municipales, cuyo objetivo sería establecer tácticas específicas contra los grupos delictivos que operan en el país.

Existe la necesidad de contar con elementos capacitados y mejor evaluados, pues actualmente sólo 50.02% de las policías municipales tienen estudios de secundaria y 56.02% de las estatales alcanzan ese nivel educativo.<sup>1000</sup>

Para Federación Nacional de Municipios de México (FENAMM), la propuesta presidencial para la creación del mando único debe ser analizada a fondo para evitar crear estructuras que alejen de los ciudadanos el sistema policial.<sup>1001</sup>

Su presidente, Eruviel Ávila Villegas, aseguró que la propuesta presidencial para la creación del MUP sólo la apoyarán si existe coordinación, toda vez que de lo contrario violaría la autonomía municipal; además, en las condiciones actuales representa una camisa de fuerza para las autoridades locales.

Somos la instancia más cercana a la población. Cuando se presente un operativo, cuando se presente una eventualidad, no vamos a estar yendo a buscar al secretario de Seguridad Pública del estado, hablándole a la capital del estado correspondiente, para que nos manden seguridad.<sup>1002</sup>

---

1000 Monroy, Jorge, “*Quiere García Luna federales en el MUP*”, en *El Economista*, 24 de octubre de 2010. Véase en <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2010/10/24/quiere-garcia-luna-federales-mup>. Recuperado el 2 de noviembre de 2010. Con el propósito de reducir la violencia en 80 municipios, se conformó la Red Nacional de Municipios por la Seguridad y la Convivencia Ciudadana, a fin de buscar la cohesión social y la erradicación de la violencia de género. Informó que del 1 de septiembre del 2009 y el 31 de agosto pasado, fueron certificados con pruebas de confianza 16,375 elementos de seguridad federales, y 16,375 estatales.

1001 Notimex, “*Alcaldes destacan voluntad para modificar nado único*”, en *El Economista*, 24 de octubre de 2010, Véase en <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2010/10/24/alcaldes-destacan-voluntad-modificar-mando-unico>. Recuperado el 29 de octubre de 2010. La FENAMM, aglutinan a más de mil 500 municipios del país y velará por mejorar la coordinación policial entre los tres niveles de gobierno y no de establecer 'camisas de fuerza' a los alcaldes en materia de policías.

1002 Notimex, “*Mando único viola autonomía municipal, Eruviel*”, en *El economista*, 22 de octubre de 2010. Véase en <http://eleconomista.com.mx/seguridad-publica/2010/10/22/mando-unico-violaria-autonomia-municipal-eruviel>. Recuperado el 29 de octubre de 2010.



Hasta hoy, lo cierto es que la iniciativa del mando único con toda seguridad será replanteada, mientras tanto, en las discusiones de construcción del aparato policial, prevalecen los intereses políticos en mira a las elecciones del 2012.

## 2. Un acercamiento a la noción de responsabilidad

La palabra responsabilidad adquiere connotaciones particulares, sobre las cuales conviene formular algunas precisiones. Al analizar el significado de la acepción responsabilidad, plantea problemas desde el momento en que se busca establecer un significado preciso debido al uso que se le asigna en el discurso jurídico y moral.<sup>1003</sup>

En lo que atañe al sentido semántico, la responsabilidad<sup>1004</sup> es un sustantivo que se le atribuye a una persona o cosa que posee la *calidad de responsable*. Esta condición se obtiene por medio de una “deuda, obligación de reparar y satisfacer, por sí o por otros, a consecuencia de delito, de una culpa o de otra causa legal”.<sup>1005</sup> El atributo deriva de un “cargo u obligación moral que resulta para uno del posible yerro en cosa o asunto determinado”.<sup>1006</sup> Se caracteriza por la “capacidad existente en todo sujeto activo de derecho para reconocer y aceptar las consecuencias de un hecho realizado libremente”.<sup>1007</sup>

En todo caso, y con un perfil más delineado, la responsabilidad implica una cualidad digna de crédito, que pone cuidado y atención en lo que decide sobre la dirección y vigilancia del trabajo que realiza.

La palabra responsabilidad, también adquiere diversas connotaciones populares que en términos coloquiales se obtienen por sentido común:

---

1003 Larrañaga, Pablo, *El concepto de responsabilidad*, México, Fontamara, 2000, p. 98. Los objetivos generales de este libro son los de ofrecer varias definiciones de "responsabilidad" como concepto jurídico fundamental; describir la relación que estas definiciones guardan entre sí y la conexión de las mismas con otras nociones normativas (deber, ilícito, sanción), y determinar la relación que mantienen los elementos de la definición en la formación de los sistemas de responsabilidad particulares (responsabilidad subjetiva y objetiva, directa e indirecta, individual y colectiva). Para realizar esta tarea el autor hace una larga introducción a la evolución de las particularidades del concepto, para después analizar las posturas de algunos de los principales teóricos del derecho contemporáneo (Hans Kelsen, Alf Ross y H. L. A. Hart) y concluir con la propuesta de un modelo de análisis del concepto de responsabilidad en los sistemas jurídicos actuales.

1004 *Diccionario de la lengua española*, 21ª ed., T. II, Madrid, Real Academia Española, 1992, p. 1784.

1005 Larrañaga, Pablo, *El concepto de responsabilidad...*, *Ob cit.*, p. 98.

1006 *Ídem*.

1007 *Ídem*.

- Como la capacidad de ser imputable o la posibilidad de ser considerado sujeto de una deuda u obligación: *Los policías tienen la obligación de otorgar protección y dotar de seguridad a los ciudadanos.*
- Como cargo, compromiso u obligación: *Mi responsabilidad en el ejercicio de mis funciones como policía consiste en respetar los derechos fundamentales de los ciudadanos.*
- Como sinónimo de causa: *Los bajos salarios que perciben los policías son los responsables de que exista la corrupción.*
- Como la virtud de ser la causa de los propios actos, es decir, cuando se trata de un acto libre y voluntario: *Un policía profesional, honesto, eficiente, respetuoso de la ley y de los derechos humanos actúa con responsabilidad.*
- Como deber de asumir las consecuencias de nuestros actos: *Asumo la responsabilidad, ante los hechos que se suscitaron, era necesario que prevaleciera el orden, la paz y la seguridad de los ciudadanos (Peña Nieto).*

Para Villoro Toranzo, la responsabilidad es el “conjunto de notas por las cuales un sujeto ha de dar razón a otros de un acto o de un hecho”,<sup>1008</sup> en este mismo sentido, el autor señala que la responsabilidad jurídica es, “antes que nada una solución social construida por el derecho (luego, es un esquema jurídico) con el fin de señalar a una persona para que dé cuentas de las consecuencias de determinados hechos o actos jurídicos”.<sup>1009</sup>

Para Nawiasky, las normas prescriben un comportamiento externo (acción u omisión) que se caracteriza por el uso de la coerción externa organizada; es decir, por el sometimiento de la voluntad del transgresor por medios externos y aplicados por personas autorizadas para ello como consecuencia de ese comportamiento antinormativo. Y el derecho reclama una efectividad incondicionada debido a que es inviolable. No obstante, existen normas jurídicas que no tienen prevista coacción alguna en caso de violación, cuando se trata de la irresponsabilidad jurídica de los órganos supremos del Estado. Los preceptos normativos referentes a la organización y el procedimiento para la formación de la

---

1008 Villoro Toranzo, Miguel, *Introducción al estudio del derecho*, México, Porrúa, 2000, p. 350.

1009 *Ibidem*, p. 351.

voluntad del Estado, legislativamente no son coactivos. No obstante, El orden jurídico se conforma en una unidad cerrada, integrada por la asociación de diversas normas jurídicas que reposan en una autoridad, el Estado es el portador de esa autoridad, tiene el poder para exigir el cumplimiento de la conducta prevista por la norma y de imponerlo valiéndose de la coacción externa organizada. El Estado al igual que el derecho, son construcciones jurídicas diseñadas por la clase dirigente quienes deciden los hechos jurídicos, su contenido, estructura y organización a partir de lo que Kelsen denominó la norma fundante: la Constitución.<sup>1010</sup>

La estructura de la norma jurídica está diseñada para personas a los que comunica un deber, una obligación y sus consecuencias en caso de incumplimiento. La norma jurídica es el producto de una serie de valores o ideas tangibles que se unifican en una solidaridad vital y se comunica a través del lenguaje.<sup>1011</sup>

Esa confluencia de las emociones en el uso del lenguaje para estructurar la organización del aparato policial, se refleja a través de la aportación de Gregory Bateson,<sup>1012</sup> porque la relación del lenguaje con el derecho se atribuye a su significado con la sanción mediante categorías lógicas para un mejor aprendizaje en la comunicación y con el uso de refuerzos en los patrones conductuales: Estas relaciones pueden ser:

- ❖ **Simétricas:** Se realiza a través de una interacción competitiva entre iguales y de rivalidad; por ejemplo, en el caso del escalafón, incentivos o ascensos a partir del mayor número de detenciones que realizan para obtener un estímulo o una recompensa.
- ❖ **Complementarias:** Los comportamientos se amoldan uno al otro bajo determinados patrones; por ejemplo las detenciones que se justifican en la flagrancia o el empleo de la sospecha sin mediar una valoración de legalidad o ilegalidad, porque es una

---

1010 Nawiasky, Hans, “*El derecho en sentido objetivo*”, en ***Teoría general del Derecho***, México, Nacional, 1980. pp. 29 – 89, paráfrasis.

1011 Este lenguaje se sustenta en las emociones, lo que Maturana y Valera denominan lenguajear.

1012 Bateson, Gregory, “*Las categorías lógicas del aprendizaje y la comunicación*”, en ***Pasos para una ecología de la mente***, Argentina, Planeta, 1992, p. 21, paráfrasis.

práctica constante que se justifica subculturalmente ya que es la única forma de actuar con eficacia.

- ❖ ***Dominio y sumisión:*** Cuando interactúan, difieren y se amoldan en las tareas diarias porque trabajan en parejas y quien decide es el de mayor antigüedad de acuerdo a los códigos subculturales y de mando.
- ❖ ***Dependencia:*** Se sustenta en la relación de poder – obediencia, para evitar caer en contradicciones, a partir del dominio y la sumisión, amoldan sus acciones a un patrón que evite cualquier conflicto o sanción.
- ❖ ***Jerarquía:*** Las estructuras que integran la totalidad del sistema dirigidas a una equifinalidad, la seguridad pública y la existencia de su propio sistema.

Al abordar el tema de la responsabilidad del aparato policial, es necesario incorporarlo al sistema de control punitivo en concordancia con la institución del Ministerio Público, la jurisdicción y los reclusorios. En este sentido, un factor desencadenante para atribuir la ineficacia del sistema penal es la falta de coordinación entre esas instancias, porque al interior cada una de ellas, tienen cierta tendencia a la autonomía, eso implica que al interior existen problemas de comunicación en la privación de la libertad de las personas y el control del castigo, que alimenta, regula y organiza la violencia legítima a través de la coacción física (policial), Ministerio Público (privación de la libertad para efectos de investigación), Juez (sujeción a un juicio con la imposición de una pena), reclusorio (ejecución de la pena); pero que conlleva a la irresponsabilidad en el actuar arbitrario.

A este respecto, Capra considera los conceptos de retroalimentación, autorregulación y autoorganización, a partir de un patrón que los conecta; e identifica la retroalimentación (la privación de la libertad), por medio de un círculo conectando causalmente los elementos de un sistema, donde el primer eslabón policial (input) es afectado causalmente por el último carcelario (output), lo que se traduce en la autorregulación del sistema penal, al verse modificado el estímulo inicial a lo largo del recorrido por cada circuito (Policía – Ministerio Público – Juez – Reclusorio). Esto significa el retorno de la información a su punto de origen (la privación de la libertad) a través del desarrollo de un

proceso o actividad para identificar el control de un sistema en base a su comportamiento real, y no al esperado.<sup>1013</sup>

De esta forma, la responsabilidad que tiene asignada el aparato policial, no se identifica con la protección de los ciudadanos, tampoco con la obligación de transparentar sus acciones para dar cuentas a la sociedad sobre los hechos que realiza, así como de los actos de las personas que están bajo la propia dependencia. Para que opere la responsabilidad es necesario reconocer la conformación del derecho como el resultado de una construcción del lenguaje (significados), dirigida a controlar las conductas humanas. Este bit o idea es más profundo que la concepción formal que se mantiene sobre el derecho, la atribución de responsabilidad hace la diferencia.

La mayoría de las funciones de las autoridades de alto rango son incoercibles porque por lo regular no se exige las actuaciones debidas, sólo el resarcimiento de los daños causados por su omisión en su calidad de garante. De tal manera que no existe una norma jurídica vinculante para reclamar la irresponsabilidad jurídica del aparato policial al interior de un Estado nación. En cambio, la teoría del autor mediato por dominio de la organización,<sup>1014</sup> permite configurar la responsabilidad jurídica del autor detrás del autor en los delitos de lesa humanidad cometidos por los aparatos de poder en el ámbito internacional.

## **2.1. Responsabilidad política**

Con el surgimiento de los estados organizados y en base a sus constituciones políticas, surge el tema de la responsabilidad de los gobernantes ante los Parlamentos o los Tribunales por su uso del poder. Esta forma de responsabilidad político-jurídica suele ser evaluada y adjudicada según reglas específicas y ante autoridades competentes.

---

1013 Capra, Fritjob, “*La lógica de la mente*”, en *La trama de la vida*, 4ª ed., España, Anagrama, 2002, p. 75, paráfrasis. El autor retoma la aportación de Norbert Weimer.

1014 Véase Ambos, Kai, “*Dominio del hecho por dominio de voluntad en virtud de aparatos organizados de poder*”, en *Cuadernos de Artículos y Conferencias*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, N° 20, 1998. Y Roxin, Claus, *Autoría y Dominio del hecho en el Derecho Penal*, 7ª ed., Madrid, Marcial Pons, 2000.

La responsabilidad política es una de las características esenciales en las formas de gobierno democrático; se considera como “la obligación que tienen los gobernantes de dar cuenta de su cometido a los electores”.<sup>1015</sup>

Además, la responsabilidad política es evaluada por los ciudadanos cuando, al asumir su papel de electores en un sistema democrático, valoran el uso que los gobernantes han hecho del poder. Aplican cualquier tipo de criterio normativo para evaluar su desempeño y no el jurídico. El juicio de valor que un gobernado atribuye a los actos de poder de un gobernante constituye, una manera de evaluar la responsabilidad política que es fundamental para la vida democrática. Ante lo cual, la responsabilidad política no se subsume bajo la responsabilidad jurídica, como la legitimidad política no se subsume bajo la legalidad jurídica.

También suele emplearse el término responsabilidad política para afirmar que se refiere a relaciones verticales de autoridad (la actividad de la autoridad ordenadora – ejecutora, frente a la conducta del gobernado subordinado).

## 2.2. Responsabilidad ética

Cuando la responsabilidad aparece en la discusión de temas relacionados con el determinismo<sup>1016</sup> o el libre albedrío,<sup>1017</sup> la libertad se convierte en una condición necesaria; y sin ella, es difícil atribuir la culpa por las acciones propias; porque en caso de ausencia de responsabilidad moral, la naturaleza del castigo y la ética son cuestionables.

---

1015 *Diccionario Virtual del quehacer público*. Véase en <http://www.elcpapo.edu.mx/nosotros/diccionario/r.htm>, Recuperado el 8 de junio de 2008.

1016 *Diccionario soviético de filosofía*, Montevideo, Pueblos Unidos, 1965, pp. 116 – 117. Véase en <http://www.filosofia.org/enc/ros/det.htm>. Recuperado el 8 de junio de 2008. Ambas concepciones filosóficas son contradictorias relativas al lugar que ocupa y al papel que desempeña la *causalidad*. Se da el nombre de determinismo a la teoría en que se afirma la condición causal y universal de todos los fenómenos. El determinismo alcanza un ulterior desarrollo y una fundamentación más amplia en la ciencia natural y en la filosofía materialista de la Época Moderna. (Bacón, Galileo, Descartes, Newton, Lomonósov, Laplace, Spinoza y materialistas franceses del siglo XVIII). En consonancia con el nivel en que se encontraba la ciencia natural, el determinismo de dicho período posee un carácter mecanicista y abstracto. De ahí que se asigne un valor absoluto a la forma de la causalidad; ésta se describe según las leyes rigurosamente dinámicas de la mecánica, lo cual conduce a identificar la causalidad con la necesidad y a negar el carácter objetivo de la casualidad.

1017 *Ídem*. El libre albedrío es la creencia de aquellas doctrinas filosóficas que sostienen que los humanos tienen el poder de elegir y tomar sus propias decisiones. El principio del libre albedrío tiene implicaciones éticas cuando se supone que los individuos pueden ser responsables de sus propias acciones.

Cuando se atribuye la calidad de responsable a un policía como aquel que conscientemente es la causa directa o indirecta de un hecho, y que, por lo tanto, es imputable por las consecuencias de ese hecho, presenciamos una acumulación de significados previos de responsabilidad que terminan por configurarse en un significado complejo: el de responsabilidad como virtud por excelencia de los seres humanos libres.

De ahí se bifurcan dos posiciones importantes:<sup>1018</sup>

- Para Kant, la responsabilidad es la virtud individual de concebir libre y conscientemente las máximas universales de nuestra conducta.
- Para Hans Jonas, la responsabilidad es una virtud social que se configura bajo la forma de un imperativo categórico que ordena: obra de tal modo que los efectos de tu acción sean compatibles con la permanencia de una vida humana auténtica en la Tierra. Dicho imperativo se conoce como el principio de responsabilidad. El hombre es el único ser conocido que tiene responsabilidad, solo los humanos pueden escoger consciente y deliberadamente entre alternativas de acción y esa elección tiene consecuencias. La responsabilidad emana de la libertad, ó la responsabilidad es la carga de la libertad. La responsabilidad es un deber, una exigencia moral. Como elemento deontológico, la responsabilidad moral inicia cuando hay una constatación fáctica.

En la ética, la responsabilidad moral se refiere a la responsabilidad que se relaciona con las acciones y su valoración moral.

- Desde una ética en donde priman los resultados, dicho valor será dependiente de las consecuencias de tales acciones. Se refiere al daño causado a un individuo, a un grupo o a la sociedad entera por las acciones o las no-acciones de otro individuo o grupo.

---

1018 *Ídem.* El principio de responsabilidad es un imperativo formulado por primera vez por Hans Jonas siguiendo la forma del imperativo categórico kantiano. La ética de Jonas parte de, el uso de éste término lo formuló en su obra “El principio de Responsabilidad: Ensayo de una ética para la civilización tecnológica.

- En una ética deontológica, esas acciones tendrán un valor intrínseco, independiente de sus consecuencias. Desde esta perspectiva, es un sistema de principios y de juicios compartidos por los conceptos y las creencias culturales, religiosas y filosóficas, lo que determina si algunas acciones dadas son correctas o incorrectas.

Estos conceptos son generalizados y codificados a menudo por una cultura o un grupo, y sirven así para regular el comportamiento de sus miembros. De conformidad a tal codificación se le puede también llamar moralidad y el grupo puede depender de una amplia conformidad a tales códigos para su existencia duradera.

Desde el punto de vista de la organización social, la responsabilidad moral se diferencia de la responsabilidad jurídica por su carácter interno. En este sentido la responsabilidad moral se configura en esencia por el carácter interno de las conductas (la conciencia o intención de los policías), sin importar aspectos externos como el hecho de que éstas hayan sido descubiertas o sancionadas.

La responsabilidad moral ocupa un lugar cada vez más importante en la opinión pública cuando se adjudica la responsabilidad jurídica a través de los medios de comunicación: los escándalos de corrupción policial ligados con la delincuencia organizada.

La responsabilidad ética del aparato policial se sustenta en fines valorativos; es decir, en la eficacia del respeto a los derechos fundamentales.<sup>1019</sup>

### **2.3. Responsabilidad social**

Provisionalmente se señala que la responsabilidad se encamina a la atribución de una valoración positiva o negativa por el impacto que una decisión tiene en la sociedad.<sup>1020</sup>

En términos generales, al enmarcar la responsabilidad social en el aparato policial, se dirige al daño causado a la sociedad o parte de ella por las acciones o las no-acciones (omisión) de otro individuo o grupo:

---

1019 Véase Zúñiga Rodríguez, Laura, *Política Criminal...*, *Ob cit.*

1020 Wikipedia, “*Responsabilidad Social*”, Véase en [http://es.wikipedia.org/wiki/Responsabilidad\\_social](http://es.wikipedia.org/wiki/Responsabilidad_social). Recuperado el 8 de junio de 2008.



- En la primera se utiliza para asignar el compromiso de una persona con su propia sociedad: *Alberto decidió ser policía porque tiene un gran sentido de responsabilidad con la sociedad.*
- En la segunda se refiere a la responsabilidad social de la institución policial que se centra los principios de actuación policial en la democracia, dotar de seguridad a los ciudadanos, respetando sus derechos fundamentales.

A este respecto, se agrega un ingrediente de legalidad y obligación de la gestión del aparato policial, que se sustenta en la transparencia y la rendición de cuentas por medio de una efectiva participación ciudadana en la democracia.

#### **2.4. Responsabilidad jurídica**

En el sistema jurídico mexicano, básicamente existen cuatro esquemas de responsabilidad:<sup>1021</sup> política, administrativa, civil y penal. Estos sistemas de responsabilidad se han considerado como medios de control jurídico de los servidores públicos que permite regular y encauzar el ejercicio de sus funciones y atribuciones públicas que por mandato legal corresponden a cada órgano de gobierno, abarca a sus titulares, cualquiera que sea su rango, nivel o jerarquía en el desempeño de sus empleos cargos o comisiones.

Este control legal de los gobernantes se ejerce a través de distintos medios jurídicos, ya sea que se trate de impugnar el acto administrativo o de gobierno que cause una lesión a los intereses colectivos o particulares, en cuyo caso se aplicarán y emplearán las leyes, recursos y juicios existentes en el derecho vigente, o en su defecto, de responsabilizar al servidor público que no se conduzca dentro de los preceptos constitucionales y las leyes que regulan su actividad y su actuación.<sup>1022</sup>

---

1021 El sistema de responsabilidad de los servidores públicos considera sus funciones y atribuciones constitucionales, así como la ley reglamentaria del título cuarto, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en el ámbito federal, abarcando el ámbito estatal y del Distrito Federal, incluyendo las competencias municipales que correspondan en éste rubro.

1022 Ortiz Soltero, Sergio M., *Responsabilidades legales de los servidores públicos*, 3ª ed., México, Porrúa, 2004, p. 70.

Este mecanismo de control jurídico se rige bajo los principios de:

- Legalidad: Implica no sólo la sumisión de la administración pública al derecho,<sup>1023</sup> sino la sujeción a la constitucionalidad que establecen los artículos 14 y 16 CPEUM.
- Responsabilidad: se refiere a la posibilidad legal de imputar la conducta infractora al servidor público que la produjo y en su caso imponerle una sanción previamente establecida en las leyes aplicables.<sup>1024</sup>

Ambos principios sustentan el carácter democrático del Estado mexicano al someter su actuación como ente jurídico abstracto y despersonalizado, al imperio de la ley y la de los individuos que lo representan, aún cuando constituyen diferentes esferas de operatividad.

Esto es, que en la democracia, la responsabilidad del aparato policial como institución dependiente de un órgano de gobierno, el Ejecutivo como encargado de ejercer la función de seguridad pública en sus respectivas competencias (ordenadoras) y de manera individual (ejecutoras) los operadores policiales como servidores públicos,<sup>1025</sup> son acreedores a la imposición de una sanción o castigo al quebrantar la legalidad; como todo acto de autoridad, son susceptibles de impugnarse jurídicamente por los medios o recursos que existan en el ordenamiento jurídico.

El efecto propio en las normas jurídicas es la reacción que el Derecho (o la sociedad toda) tiene respecto del sujeto que viola la norma jurídica, que se supone no es otra cosa que la manifestación del querer de todos. La sanción es la reacción que tiene la sociedad respecto de este incumplimiento.

---

1023 Burgoa Orihuela, Ignacio, *Derecho Constitucional mexicano*, 6ª ed., México, Porrúa, 1985, pp. 527 y ss, paráfrasis. El autor señala que se trata de un principio intuitu actu. En este mismo sentido, Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, 28ª ed., México, Porrúa, 1981, p. 98 y ss.

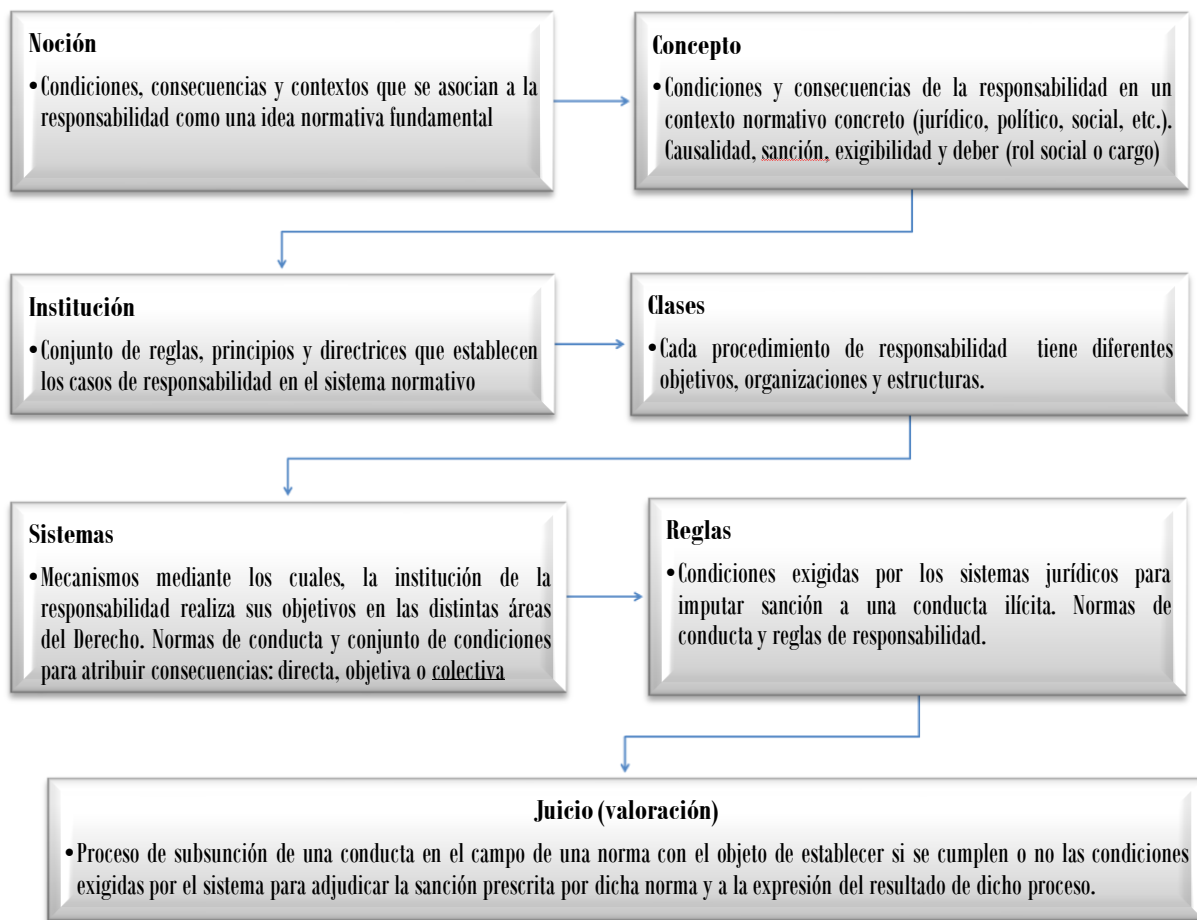
1024 Ortiz Soltero, Sergio M., *Responsabilidades legales de los servidores públicos...*, *Ob cit.*, p. 71, paráfrasis. También Burgoa Orihuela, Ignacio, *Derecho Constitucional mexicano...*, *Ob cit.*, pp. 552 y ss.

1025 Los ordenamientos federales no definen el término servidor público, pero enuncian quienes tienen ese carácter, a partir de sus relación laboral con el Estado (y no por el servicio público que prestan), mediante un nombramiento formal expedido por el órgano administrativo competente y que legamente lo faculta para desempeñar un empleo, cargo público o comisión. En el caso del Aparato Policial, se hace una diferencia entre servidores públicos con facultades de decisión (con fuero o inmunidad procesal), de aquellos que son funcionarios y no gozan de dicho carácter, y quienes son empleados.

El efecto propio en las normas jurídicas es la reacción que el Derecho (o la sociedad toda) tiene respecto del sujeto que viola la norma jurídica, que no es otra cosa que la representación del querer de todos. La sanción es la respuesta del sistema jurídico frente a la violación de la norma.

### 2.4.1. Un esquema básico para la atribución de responsabilidad jurídica

Los elementos básicos que configuran la atribución de responsabilidad, se integra con la noción, el concepto, la institución, las clases, los sistemas, las reglas y la valoración o juicio, que se estructuran de la siguiente forma:

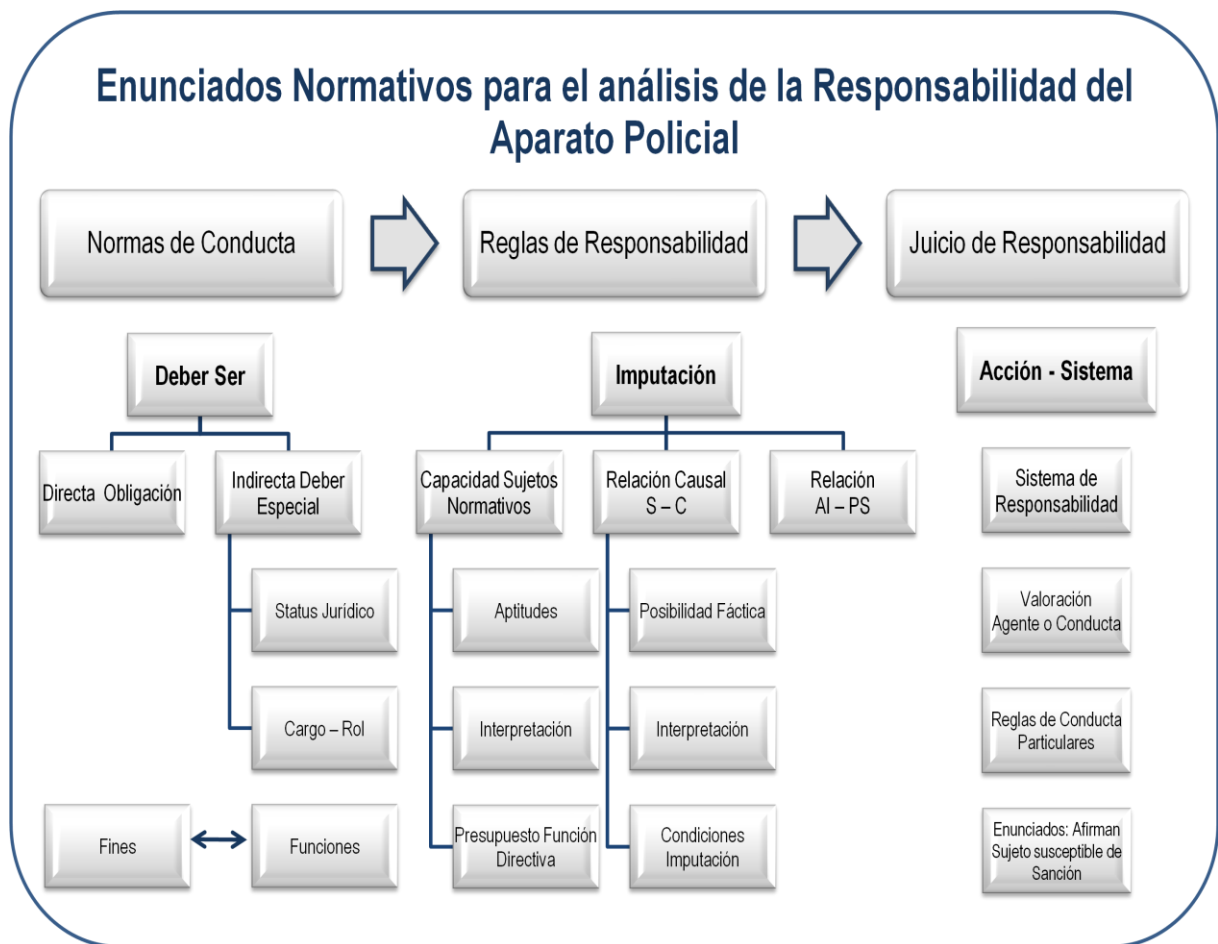


Fuente: Pablo Larrañaga, *El concepto de responsabilidad*, México, Fontamara, 2000. Elaboración: Yolanda Martínez Martínez.

La responsabilidad jurídica surge cuando el sujeto transgrede un deber de conducta señalado en una norma jurídica a diferencia de la norma moral, procede de un organismo externo al sujeto, principalmente el Estado, y es coercitiva. Son normas jurídicas porque

establecen deberes de conducta impuestos al sujeto por un ente externo a él, la reglamentación puede ser a través de prohibiciones o de normas imperativas.<sup>1026</sup>

Para el análisis de la responsabilidad del aparato policial, se toma como referencia el concepto central de responsabilidad como sanción.<sup>1027</sup>



Fuente: Pablo Larrañaga, *El concepto de responsabilidad*, México, Fontamara, 2000. Elaboración: Yolanda Martínez Martínez.

Los diferentes sentidos y elementos del término responsabilidad, se describen a partir de tres tipos de enunciados normativos y de las relaciones que guardan entre sí.

1026 Larrañaga, Pablo, *El concepto de responsabilidad en la teoría del derecho contemporánea*, Tesis Doctoral, España, Universidad de Alicante, Diciembre de 1996. Fragmento de la tesis doctoral dirigida por el Prof. Manuel Atienza. Del mismo autor, *Véase El concepto de responsabilidad...*, *Ob cit.*

1027 Este criterio se apoya en la propuesta de Larrañaga, Pablo, *El concepto de responsabilidad...*, *Ob cit.*

**I. Normas de conducta:** Es un mandato de acción o de fin, se trata de principios o directrices que determinan el deber ser.

La noción de responsabilidad se relaciona con las normas de conducta de dos maneras diferentes:

a) **Directa:** obligación o de deber. De esta forma, si se caracteriza deónticamente (ser) la acción como contenido de la norma; “ser responsable” puede ser sustituido por obligatorio “debido”. No significa ninguna variación de sentido. En el caso de aparato policial, tiene como deberes: mantener el orden, la protección de los ciudadanos (derechos y libertades), la prevención de los delitos. Nota aquí se distinguirán los fines y funciones, destacando la diferencia entre lo declarado formalmente (leyes) y lo que realiza en la práctica.

b) **Indirecta:** criterio que se identifica con deberes especiales. Se trata de contextos en los que se hace referencia a las responsabilidades propias de un cargo o papel social. *Vgr.* El Estado es el responsable de la seguridad pública. El aparato policial es el encargado de mantener el orden, la paz y la seguridad de las personas, en caso de incumplimiento normativo, ejerce el uso de la fuerza. Se diferencian de las normas directas en que presuponen otras normas jurídicas:

- ✓ Presuponen que dadas ciertas condiciones, alguien tiene un determinado status jurídico (constitutivo o institutivo)
- ✓ Presuponen normas que establecen las conductas que deben realizar las personas que ocupan un determinado cargo; normas que establecen un rol correspondiente al status o institución de que se trate. Estas normas de conducta (fines y funciones), conforman la esfera de responsabilidades. Cuando la noción de responsabilidad se vincula a un cargo o papel social, generalmente se hace referencia a un conjunto indeterminado de acciones relativas a la esfera de responsabilidades correspondiente. Cuando se dice que el aparato policial es el responsable de la seguridad pública, aunque no se establece directamente una obligación o deber respecto de una conducta concreta (mantener el orden, la paz y

la seguridad de los ciudadanos), se hace referencia a la esfera de responsabilidad propia del estatus o institución jurídica de su función.

Esta esfera de responsabilidades se compone de todas las conductas concretas ligadas con la consecución de los objetivos de tal institución, el aparato policial. La idea de esfera de responsabilidades sirve para englobar los deberes concretos relacionados con las finalidades de una institución.

**II. Reglas de responsabilidad:** Establecen condiciones necesarias para imputar sanciones a los individuos, distintas de la violación de una norma de conducta.

La noción de responsabilidad está vinculada con normas que no tienen como propósito dirigir las conductas de los individuos, sino establecer las condiciones en que pueda imputarse una sanción en virtud de una conducta ilícita.

Las reglas de responsabilidad se refieren fundamentalmente a tres criterios:

- a) La capacidad de los sujetos normativos.
- b) La relación causal entre el sujeto y la conducta caracterizada por la norma de conducta
- c) La relación entre el agente del ilícito y la persona a la que se dirige la sanción.

Las reglas de responsabilidad no dirigen la conducta de los individuos, por el contrario, establecen una situación normativa: la imputabilidad. Constituyen la condición de imputable del sujeto a quien se pretende sancionar.

En este sentido, un sistema de responsabilidad se compone de una norma de conducta y de las reglas que establecen la imputabilidad del sujeto a quien se dirige la sanción en virtud del incumplimiento de la norma.

Los incisos a) y b), se interpretan de dos maneras simétricas dependiendo de la perspectiva que se adopte en relación con una norma de conducta:

- Como presupuesto de la función directiva de una norma de conducta. Los criterios de capacidad y de relación causal se refieren a las aptitudes o las posibilidades de realizar la conducta ordenada por la norma. Los criterios de capacidad se refieren a las aptitudes subjetivas de dirigir la conducta; es decir, a la responsabilidad psicológica de actuar en virtud a lo establecido por la norma de conducta. Los criterios de causalidad se refieren a la posibilidad fáctica de realizar la conducta o producir un resultado establecido por la norma.
- Como condiciones de imputación de las consecuencias normas previstas por una norma de conducta.

**III. Juicios de responsabilidad:** Es el resultado de contrastar una acción con un sistema de responsabilidad.

Un *sistema de responsabilidad* se compone de una norma de conducta y las reglas de responsabilidad que establecen las condiciones normativas necesaria (criterios de responsabilidad), distintas de la violación de una norma, para que pueda imputarse una sanción en virtud de tal norma de conducta.

La responsabilidades la imputabilidad de una valoración por el uso que un órgano o individuo hace del poder. Así, por ejemplo, afirmar que el *Presidente X* fue políticamente responsable en el caso *Y*, significa que se atribuye al *Presidente X* un grado de culpa y/o se le atribuye una sanción por la manera de usar su autoridad en el caso *Y*.

Para L. H. Hart,<sup>1028</sup> el término responsabilidad puede subdividirse en cuatro aspectos a considerar:

1. **La responsabilidad como capacidad** que constituye efectos normativos. Versa sobre el entendimiento, el razonamiento y el control de la conducta, es decir, “la habilidad de entender qué conducta requieren las normas jurídicas o morales de

---

1028 Hart, H. L. A., *Punishment and responsibility*, Clarendon Press, Oxford, 1988. Del mismo autor, “*The ascription of responsibility and rights, en Proceedings of the Aristotelian Society*, 49, 1948 – 1949. También, “*Varieties of responsibility*”, *Law Quarterly Review*, 83, 1967. Citado por Larrañaga, Pablo, *El concepto de responsabilidad...*, *Ob cit.*

deliberar y llegar a decisiones respecto a estos requerimientos, y de comportarse conforme a las decisiones a las que se llegue”.<sup>1029</sup> En sí misma, la capacidad del individuo, por sí sola es irrelevante para el derecho, a este respecto, Larrañaga señala que “en la mayoría de los casos cuando se dice que alguien tiene capacidad para ser responsable o que no la tiene, se hace para afirmar o negar que satisface ciertos requisitos que las normas establecen para que se den sus efectos normativos”.<sup>1030</sup>

2. **La responsabilidad como factor causal** que señala consecuencias o resultados atribuibles a una persona o algún determinado evento. El uso de este término no se usa de manera independiente en el contexto jurídico debido a que la relación causal entre una acción y un resultado ilícito es una condición necesaria para determinar la responsabilidad como sanción. Siguiendo a Larrañaga, se presenta en dos contextos distintos: *la causalidad como responsabilidad* (causante = culpable), para efectos de determinar la autoría de un suceso como un hecho, y la responsabilidad como causalidad (condiciones de responsabilidad = sanción), que contiene una dimensión normativa, la condición de ser responsable en el sentido de ser sancionable por las normas jurídicas.<sup>1031</sup>
3. **La responsabilidad como deber y obligación propio o derivado de un cargo o rol social.** Cuando son derivados de un cargo, se refiere a que una persona ocupa “un lugar o puesto distintivo en la organización social, respecto al cual se asignen deberes específicos para promover el bienestar, o para impulsar de alguna manera específica las metas o propósitos de la organización, se dice con corrección que esta persona es responsable del cumplimiento de estos deberes, o de hacer lo necesarios para satisfacerlos. Estos deberes y obligaciones son responsabilidades de una persona”;<sup>1032</sup> también cuando es referida a actitudes respecto de dichos deberes: *el*

---

1029 *Ibidem*, p. 227.

1030 Larrañaga, Pablo, *El concepto de responsabilidad...*, *Ob cit.* p. 99

1031 *Ibidem*, p. 101

1032 Hart, H. L. A., *Punishment and responsibility...*, *Ob cit.*, p. 212.



*policía actuó con responsabilidad.* En cambio, cuando se refiere a un rol social, los deberes normativos pueden ser jurídicos, morales o de etiqueta.

4. **La responsabilidad como sanción**, en muchos contextos jurídicos, la responsabilidad es equiparable a la sanción, que está en función con las condiciones y consecuencias que se generan en cualquier ámbito legal.

En este sentido, se coincide con Andrés Serra Rojas, “La responsabilidad en la función pública es la obligación en la que se encuentra el servidor del Estado que ha infringido la ley, por haber cometido un delito, una falta, o ha causado una pérdida o un daño...Esto provoca diversos tipos de responsabilidad como la administrativa, la política, la penal, la civil, que aseguran una eficaz actuación de los organismos públicos.”<sup>1033</sup>

En el caso del aparato policial “La falta de cumplimiento de los deberes de la función pública por los trabajadores públicos originan responsabilidades de naturaleza diversa con respecto a la administración pública y de terceros”<sup>1034</sup>

### **3. La responsabilidad de la institución policial como entidad pública y como órgano de poder del Estado.**

La atribución de responsabilidad a las personas jurídicas, específicamente las instituciones de Estado, se rige bajo el principio *societas delinquere non potes*. Según este principio, una persona jurídica no puede cometer delitos, pues carecen de voluntad (elemento subjetivo) que abarque el dolo en sus actuaciones. De esta forma, a las personas jurídicas no se les pueden imponer penas, entendidas como las consecuencias jurídico-penales clásicas del castigo, consistente en la privación de la libertad.

En este sentido, Laura Zúñiga señala que “En cuanto a las entidades de Derecho público se plantea un problema, porque se sostiene que al pertenecer a la Administración estatal si

---

1033 Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo*, Tomo I..., *Ob cit.*, p. 457

1034 Fix-Zamudio, Héctor, *La responsabilidad de los servidores públicos en el derecho comparado, Las responsabilidades de los servidores públicos*, México, Porrúa, 1984, p. 57.

las sancionamos, estaríamos sancionando al Estado mismo, el cual puede repercutir en la sociedad”<sup>1035</sup>.

Para Nawiasky, la falta de responsabilidad del Estado se debe a que es una *lege imperfectae*, aun cuando prescribe una conducta, no se ligan las consecuencias a su transgresión; además de no existir una norma jurídica vinculante porque se trata de:

...proposiciones jurídicas indudables que no tienen prevista coacción alguna para el caso de su violación.....la irresponsabilidad jurídica de los órganos supremos del Estado, como los monarcas, de los miembros de los cuerpos legislativos –aunque en menor medida– y el de los jueces, y además de los electores o votantes. Los preceptos relativos a la organización del Estado y al procedimiento para la formación de la voluntad superior del Estado, por ejemplo, en vía de legislación carecían de todo elemento coactivo. La actuación de las funciones correspondientes a las personas de máximo rango es en su mayor parte .Frecuentemente no se exige en absoluto la ejecución de las actuaciones debidas, sino tan solo el resarcimiento de los daños causados por su omisión. Es conocido en el Derecho la obligación natura, cuya esencia estriba en la imposibilidad de su actuación coactivamente mediante demanda.<sup>1036</sup>

Sin embargo, existen ciertas normas coercibles, como en el caso de las obligaciones naturales que operan de manera indirecta, que aún cuando no se puede ejercer por vía de acción, si es posible por vía de excepción: la reparación del daño, en virtud de que:

La irresponsabilidad jurídica del Monarca significa, de una parte, una excepción en todas las normas existentes acerca de la responsabilidad civil, penal y administrativa, en el sentido de que rigen sólo respecto a todas las demás personas; de otra parte, implica la disposición de que los terceros que hayan participado – como coautores o de modo similar – en los hechos cometidos por el Monarca, que en sí mismos están

---

1035 Zúñiga Rodríguez, Laura, *Bases para un modelo de imputación de responsabilidad penal a las personas jurídicas*, Madrid, Aranzadi, 2000, p. 50.

1036 Nawiasky, Hans, *Teoría General del Derecho*, Madrid, Rial, 1962, p. 32.

sancionados por el Derecho, son afectados por la responsabilidad correspondiente, no obstante la irresponsabilidad del autor principal.<sup>1037</sup>

### 3.1. La excepción de responsabilidad penal del aparato policial

En México, prevalece la no responsabilidad del aparato policial como persona jurídica, al establecer la excepción de responsabilidad de las instituciones de Estado que establece el artículo 11 del CPF y el artículo 27 del Código Penal para el Distrito Federal (CPDF), que señala como penalmente responsables únicamente a las personas físicas; no obstante, cuando un representante o miembro de una persona moral cometa algún delito con los medios que para tal objeto le proporcione la persona moral, de tal manera que el delito resulte cometido en su nombre, bajo el amparo o en beneficio de aquella, independientemente de la responsabilidad en que hubieren incurrido las personas físicas por los delitos cometidos, en la sentencia se impondrá a la persona moral, las consecuencias jurídicas accesorias<sup>1038</sup> sobre los alcances y la duración de las consecuencias para las personas morales, mismas que consisten en la suspensión,<sup>1039</sup> la disolución,<sup>1040</sup> la prohibición de realizar determinados negocios u operaciones,<sup>1041</sup> la remoción,<sup>1042</sup> y la intervención de personas morales;<sup>1043</sup> el juez, al imponerlas, tomará las

---

1037 *Ibidem*, p. 33.

1038 Véase Artículo 68 CPDF. A diferencia del artículo 11 CPF establece como consecuencias jurídicas accesorias, la suspensión de la agrupación o su disolución, cuando lo estime necesario para la seguridad pública

1039 Es la cesación de la actividad de la persona moral durante el tiempo que determine el Juez en la sentencia, la cual no podrá exceder de dos años

1040 Consiste en la conclusión definitiva de toda actividad social de la persona moral, que no podrá volverse a constituir por las mismas personas en forma real o encubierta. La conclusión de toda actividad social se hará sin perjuicio de la realización de los actos necesarios para la disolución y liquidación total. El Juez designará en el mismo acto un liquidador que procederá a cumplir todas las obligaciones contraídas hasta entonces por la persona moral, inclusive las responsabilidades derivadas del delito cometido, observando las disposiciones legales sobre prelación de créditos, conforme a la naturaleza de éstos y de la entidad objeto de la liquidación

1041 Podrá ser hasta por cinco años, se referirá exclusivamente a las que determine el juzgador, mismas que deberán tener relación directa con el delito cometido. Los administradores y el comisario de la sociedad serán responsables ante el Juez, del cumplimiento de esta prohibición e incurrirán en las penas que establece este Código por desobediencia a un mandato de autoridad

1042 Es la sustitución de los administradores por uno designado por el juez, durante un período máximo de tres años. Para hacer la designación, el juez podrá atender la propuesta que formulen los socios o asociados que no hubiesen tenido participación en el delito. Cuando concluya el período previsto para la administración sustituta, la designación de los nuevos administradores se hará en la forma ordinaria prevista por las normas aplicables a estos actos

1043 Consiste en la vigilancia de las funciones que realizan los órganos de representación de la persona moral y se ejercerá con las atribuciones que la ley confiere al interventor, hasta por tres años.

medidas pertinentes para dejar a salvo los derechos de los trabajadores y terceros frente a la persona jurídica colectiva.<sup>1044</sup>

Esta excepción constituye un factor criminógeno que impide la eficacia en la función de seguridad pública. No se debe menospreciar la importancia de la criminalidad cometida por el aparato policial, como la corrupción, la tortura, la impunidad y todos aquellos delitos que violentan los derechos fundamentales de los ciudadanos.

Al actuar como aparato de Estado, genera múltiples conductas represivas que van desde la toma de decisiones para ordenar intervenir, hasta la ejecución misma. Aún cuando parece difícil la determinación de las responsabilidades individuales, subsiste la responsabilidad como aparato policial porque es una entidad con personalidad jurídica propia, creada para ejercer funciones de seguridad pública, sujeto a la legalidad con total respeto a los derechos fundamentales de la sociedad en general, por ello, es importante someter a discusión su responsabilidad penal, porque de lo contrario se le estaría dando un trato privilegiado y de impunidad.

El derecho penal como mecanismo de control punitivo se fundamenta en la necesidad de prescribir determinadas conductas que dañan la convivencia social. Tiene la función esencial de proteger bienes jurídicos a fin de conminar a las personas con la imposición de una pena. Las categorías dogmáticas son construcciones sociales, útiles necesarias para fines concretos vinculadas comportamientos disvaliosos.

Frente a las demandas político criminales, el derecho penal pretende dotar sus conceptos de contenidos que garanticen el límite al *ius puniendi* del Estado bajo criterios de merecimiento y necesidad de pena como expresión de los principios de legalidad substancial (igualdad ante la ley), proporcionalidad, subsidiariedad e intervención mínima.

---

1044 Véase Artículo 69 del CPPDF. Así como aquellos otros derechos que sean exigibles frente a otras personas, derivados de actos celebrados con la persona moral sancionada. Estos derechos quedan a salvo, aún cuando el juez no tome las medidas a que se refiere lo anterior.

Se parte de la siguiente premisa, el sistema de responsabilidad penal individual en nuestro sistema jurídico mexicano es insuficiente para responsabilizar la criminalidad cometida por el aparato policial como ente jurídico, aún cuando la reparación del daño es un logro importante, esta hipótesis sugiere la necesidad de un replanteamiento de las principales categorías que intervienen como la omisión y la posición de garante del aparato policial en su conjunto como organización estructurada y jerárquica que tiene el deber de conducirse con licitud.

Una de las aportaciones importantes es de Kai Ambos, para atribuir la responsabilidad individual bajo la autoría mediata, al señalar que “El dominio por organización tiene como presupuesto la existencia de una organización estructurada de modo jerárquico y estricto y un dominio del hecho del hombre de atrás sobre ejecutores fungibles”.<sup>1045</sup>

Este autor, concluye que entran en consideración tanto los aparatos de poder de organización estatal como los no estatales; es decir, bajo determinadas formas de criminalidad organizada, independientemente de que:

...si en tal caso el hombre de atrás actúa en conocimiento de estas circunstancias, especialmente, si aprovecha la disposición incondicional del autor material a realizar el tipo, y si el hombre de atrás desea el resultado en cuanto consecuencia de su propio actuar", será autor mediato. Para ello, ni siquiera es preciso que el hombre de atrás, de acuerdo con una resolución reciente sea un sujeto con facultades de decisión política; también el comandante de un regimiento de tropas de fronteras puede convertirse mediante una orden de disparar (realizada mediante actos concluyentes) a un subordinado en autor mediato del homicidio cometido por éste.<sup>1046</sup>

---

1045 Ambos, Kai, “*Dominio del Hecho por dominio de la voluntad en virtud de aparatos de poder. Una valoración crítica y ulteriores aportaciones*”, en *Revista de Derecho penal y Criminología*, 2ª época, núm. 3, 1999, p. 164.

1046 *Ibidem*, p. 133. El autor realiza una crítica a la Jurisprudencia Alemana, en el sentido de que Sigue sin estar claro si con ello la jurisprudencia abandona la teoría subjetiva y se suma de modo completo a la teoría (objetiva) del dominio del hecho. En contra de ello toma como punto de referencia la voluntad de tener dominio del hecho. Realiza, al igual que en los casos normales de autoría mediata, correcciones objetivas

La aplicación de responsabilidad de los aparatos de poder no tiene porque ser excluida, debido a que no constituye una condición única, suficiente o necesaria del dominio por organización que se le pueda atribuir al aparato policial. Bastaría con el elemento estructural del dominio por organización y en este sentido, apoyado en Claus Roxin,<sup>1047</sup> distingue tres formas de dominio del hecho: Dominio del hecho por acción, por voluntad y dominio del hecho funcional. Bajo este contexto, sería relevante el dominio por voluntad aplicable al aparato policial.

Se puede coaccionar al policía que actúa, se le puede utilizar para realizar una autoría como factor causal ciego; o en todo caso, si el policía que actúa no es ni coaccionado ni engañado, ha de tratarse de un sujeto que puede intercambiarse libremente.

El dominio de voluntad por coacción, por error o en virtud de aparatos organizados de poder, es una modalidad del dominio por organización que “sólo es posible en un aparato de poder formal, es decir, una organización que está estructurada de modo jerárquico-lineal y que consiste en un número suficientemente grande de ejecutores intercambiables”,<sup>1048</sup> es decir, en la dinámica funcional y específica del aparato policial que está a disposición del hombre de atrás, el superior jerárquico, inclusive las autoridades y los funcionarios públicos encargados de la seguridad pública.

De acuerdo con este punto de vista, el aparato policial funciona sin que sea decisiva la acción individual del policía que ejecuta de manera prácticamente automática. Se parte del hecho de que los policías que ejecutan la orden son intercambiables o fungibles, donde no es necesario que el hombre de atrás los conozca, por lo cual, puede confiar en que se cumplirán sus instrucciones. Aún cuando uno de los policías no cumpla con su cometido, inmediatamente otro ocupará su lugar, de modo que mediante su negativa a cumplir la orden no puede impedir el hecho, tan sólo puede evitar su participación en el mismo.

---

mediante criterios de la teoría del dominio del hecho. La resolución impone a la teoría del dominio del hecho pero no apoya de modo general la autoría mediata en el interés en el hecho del hombre de atrás.

1047 Véase Roxin, Claus, *Autoría y Dominio del hecho en el Derecho Penal*, Ob cit.

1048 Ambos Kai, “*Dominio del Hecho por dominio de la voluntad en virtud de aparatos...*”, Ob cit., p. 158.

Por consiguiente, los policías ejecutores son intercambiables en el engranaje del aparato policial de poder, de modo que la figura central en el suceso (a pesar de la pérdida de cercanía con el hecho), es el hombre de atrás; en virtud de su participación y disposición en el dominio de la organización.

Para afirmar la concurrencia de dominio del hecho, no es decisiva la acción del policía ejecutor, sino únicamente el hecho de que el superior jerárquico, la autoridad o funcionario público correspondiente, el de atrás, pueda dirigir la parte de la organización que se encuentre bajo sus órdenes, sin tener necesidad de depender de otros para la realización del delito:

...nos encontramos plenamente en el campo de la criminología y de la política criminal (entre mito y realidad) y hemos de contentarnos con una mera definición de trabajo y con un gran número de indicadores que en parte son muy indeterminados. Sin embargo, al menos cabe deducir de éstos que cuando los miembros sean en gran medida intercambiables y exista una estructura de organización caracterizada por un estilo de mando estricto hay indicios de que se trata de una forma de criminalidad organizada.<sup>1049</sup>

De acuerdo con lo anterior, entra en consideración la aplicación de la participación como autor mediato cualquiera que esté vinculado a un aparato organizado de poder. De tal forma que tenga la atribución de dar órdenes a personas subordinadas a él y haga uso de esa facultad para la realización de acciones punibles “como órganos de la cúpula dirigente, cuya autoridad reconocen”<sup>1050</sup>

Para Claus Roxin, el dominio de la voluntad en virtud de aparatos organizados de poder, consiste, en que “una organización delictiva los hombres de atrás, [Hintermänner], que ordenan delitos con mando autónomo, pueden, en ese caso, ser responsables como autores

---

1049 *Ibidem*, p. 159

1050 *Ibidem*, p. 157

mediatos, aun cuando los ejecutores inmediatos sean, asimismo, castigados como autores plenamente responsables”.<sup>1051</sup>

El verdadero instrumento es el aparato como tal. Se compone por una pluralidad de personas que están integradas en estructuras preestablecidas, que cooperan en diversas funciones relativas a la organización y cuyo entramado asegura al hombre de atrás el dominio sobre el resultado.

Se caracteriza porque el hombre de atrás tiene el dominio de organización; es decir, una posibilidad de influir que asegura la producción del resultado sin ejecución del hecho de propia mano, a través del aparato de poder que está a su disposición. Esta seguridad de resultado, se fundamenta en el dominio del hecho; es decir, autoría y dominio del hecho a partir de la posición de autor en todo el suceso, respecto de la dirección de la organización, donde el dominio del hecho del hombre de atrás, se basa en que a través del aparato que está a su disposición, puede producir el resultado con mayor seguridad.<sup>1052</sup>

Los factores a los que se puede atribuir el dominio del hecho de los hombres de atrás como criminalidad de Estado, son: el poder de mando; la desvinculación del ordenamiento jurídico del aparato de poder; la fungibilidad del ejecutor inmediato, la considerable elevada disponibilidad al hecho del ejecutor.<sup>1053</sup>

A partir de esas características y contenidos, no excluyen la culpabilidad y responsabilidad del que actúa inmediatamente o mediatamente, ambos conducen a una disposición al hecho de los miembros condicionada a la organización y a su intercambiabilidad para los hombres de atrás, porque es un elemento esencial de la seguridad con la que pueden confiar en la ejecución de sus órdenes.

---

1051 Roxin, Claus, “*El dominio de organización como forma independiente de autoría mediata*”, en *Revista de Estudios de la Justicia*, N° 7, 2006, p. 11. En alemán coloquial se designa a los hombres de atrás como “delincuentes de despacho o escritorio” (Schreibtischtäter). Con la pretensión de trasladar este concepto común a las categorías de la dogmática jurídica.

1052 *Ibidem*, p. 13 – 14, paráfrasis.

1053 *Ibidem*, pp. 16 – 20, paráfrasis.



En el ámbito internacional, para Kai Ambos, “La idea central de la responsabilidad individual y de la reprochabilidad de una determinada conducta (macrocriminal) proviene del derecho penal, mientras que las clásicas figuras penales (de Nuremberg), en su calidad de normas internacionales, deben clasificarse formalmente como derecho internacional y someten de este modo la conducta en cuestión a una punibilidad autónoma de derecho internacional (principio de la responsabilidad penal directa del individuo según el derecho internacional.”<sup>1054</sup>

Kai Ambos parte de la teoría de la macrocriminalidad como categoría para clasificar las violaciones a los derechos humanos que pueden ser objeto del Derecho Penal internacional.<sup>1055</sup> La macrocriminalidad comprende comportamientos conforme al sistema y adecuados a la situación dentro de una estructura de organización, aparato de poder u otro contexto de acción colectiva, macroacontecimiento con relevancia para la guerra y el derecho internacional, esta se diferencia, cualitativamente de las conocidas formas normales de criminalidad y también de las conocidas formas especiales (terrorismo, criminalidad de estupefacientes, criminalidad económica, etc.) debido a las condiciones políticas de excepción y al rol activo que en esta desempeña el Estado.

La macrocriminalidad es más limitada que la criminalidad de los poderosos, se refiere a los hechos que realizan en defensa de su posición de poder, con la salvedad de que ni los poderosos ni el poder económico que defienden, son necesariamente idénticos con el Estado o con el poder estatal.

La intervención, tolerancia, omisión o hasta el fortalecimiento estatal de comportamientos macrocriminales, decisivos a este respecto, son clarificados a través del aditamento de político.

A partir de esta posición el aparato policial puede conformar en su actuar por el abuso o violencia, la macrocriminalidad política, que significa: criminalidad fortalecida por el Estado, crimen colectivo políticamente condicionado, crímenes de Estado, terrorismo de

---

1054 Ambos Kai, *Derechos Humanos y Derecho Penal Internacional*, Bogotá, Procuraduría General de la Nación, 2005, p. 14.

1055 *Ibidem*, p. 16.

Estado o criminalidad gubernamental, cualquiera que sea su acepción, siempre se trata de criminalidad estatal interna, orientada hacia dentro contra los propios ciudadanos.

#### 4. La responsabilidad del Estado por el daño patrimonial

El referente de responsabilidad ciñe al Estado, la obligación de proteger jurídicamente a las personas contra los actos u omisiones, lícitos o ilícitos, que generen un daño, garantizando la posibilidad de que obtengan, mediante mecanismos legales efectivos, la reparación de daño sufrido.

...debe existir la seguridad de que, en caso de que alguien sufra un daño material o inmaterial que no tenga el deber de soportar, se encuentre en posibilidad de reclamar jurídicamente a su causante que asuma las consecuencias de la afectación producida.<sup>1056</sup>

La responsabilidad se dirige a asumir las consecuencias de los hechos o actos propios o ajenos, ilícitos e incluso lícitos que causen un daño a terceros. Ello implica el surgimiento de una obligación, la de reparar el daño causado a un tercero, misma que es determinada por la resolución o declaración del órgano competente, de tal manera que el acreedor de la responsabilidad, es quien tiene el deber de satisfacer la reparación por el daño causado.

Para Asdrúbal Aguiar, “La responsabilidad encuentra su fundamento en la idea de reciprocidad en los intercambios, por lo que toda ruptura en el equilibrio de una relación debe ser restablecida”.<sup>1057</sup>

Al hablar de responsabilidad, es necesario atender tres requisitos fundamentales<sup>1058</sup> que se relacionan entre sí:

---

1056 Rodríguez Manzo, Graciela, *et. al.*, **Responsabilidad y reparación. Un enfoque de Derechos Humanos**, México, CDHDF-UI-Fundar, 2007, p. 29.

1057 Asdrúbal Aguiar, “La responsabilidad internacional del Estado por violación de derechos humanos”, en **Revista IIDH**, núm. 17, enero-julio, 1993, p. 13.

1058 Véase Ortiz, Rafael, “Introducción a la teoría de la responsabilidad del Estado”, en **Revista Tachireense de Derecho**, núm. 15, enero-diciembre, 2003, pp. 123 – 168. En el mismo sentido, López, Neófito, “La responsabilidad extracontractual en el Estado mexicano”, en **Revista del Instituto de la Judicatura Federal**, núm. 20, 2005, pp. 79 – 155.



Fuente: Ortiz, Rafael, *Introducción a la teoría de la responsabilidad del Estado*. Elaboración: Yolanda Martínez.

El hecho que genera la responsabilidad es aquel que causa un daño, en virtud de que las normas de derecho conllevan consecuencias jurídicas en caso de transgresión y para que se haga efectiva la sanción de reparación; es decir, el deber de reparar, se requiere que alguien con facultad coercitiva, declare que hubo responsabilidad.

Para Miguel Zarrague, “Las razones filosófico-políticas que están en la reparación del daño exigible al Estado por actos dolosos de sus servidores, tienen como fundamento los principios del Estado democrático de derecho, los derechos humanos fundamentales y un concepto amplio de reparación del daño, el cual incluye al daño moral. La responsabilidad directa del Estado ante hechos dolosos de sus servidores, provista de procedimientos expeditos a disposición de las víctimas está inspirada en argumentos de la comunidad de naciones, desarrolladas con motivo de estudios victimológicos y propuestas acerca del abuso de poder como parte de un fenómeno más amplio que incluye actos delictivos y actos no delictivos, pero que afectan derechos humanos fundamentales.”<sup>1059</sup>

El sistema jurídico mexicano establece la responsabilidad del Estado por la actividad irregular administrativa. La Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado (LFRPE) publicada en el DOF el 31 de diciembre de 2004, establece las bases y procedimientos mediante los cuales los particulares pueden exigir a las entidades públicas federales el pago de los daños que sufran en sus bienes y personas por acciones ejecutadas por servidores públicos y que constituyan una actividad administrativa irregular, definiendo como actividad administrativa irregular a “aquella que cause daño a los bienes y derechos de los particulares que no tengan la obligación jurídica de soportar, en virtud

---

1059 Sarre Iguñiz, Miguel, “Abuso de poder y reparación del daño (la reforma penal de 1994)”, en *Revista de Derecho Penal*, N° 18, abril – junio, 1994, Véase en <http://www.uaz.edu.mx/vinculo/webbrvj/rev18-2.htm> Recuperado el 7 de octubre de 2009.

de no existir fundamento legal o causa jurídica de justificación para legitimar el daño de que se trate.”<sup>1060</sup>

La efectividad de la ley no depende únicamente de un sistema jurídico razonablemente respetuoso de los derechos humanos. Es necesario que la voluntad gubernamental se manifieste de manera específica en la creación y aplicación de reglas de control de los actos de los servidores públicos frente a su impunidad por el abuso de poder en el ejercicio de sus funciones.

Es de importancia capital que quienes ejercen la función pública, ajusten sus actos a la jerarquía que, a partir de la norma fundamental, respetuosa de la dignidad humana, configura al orden jurídico mexicano. Por ello es un imperativo, que cuando un servidor público deliberadamente viola los derechos humanos, la persona afectada sea plenamente resarcida de los daños y perjuicios sufridos.<sup>1061</sup>

El reconocimiento del deber del Estado sobre su responsabilidad respecto de actos de los servidores públicos, es el resultado de un largo proceso:

El Código Civil para el Distrito y Territorios Federales de 1928<sup>1062</sup> incluyó por primera vez en el derecho positivo mexicano, la responsabilidad pecuniaria del Estado por la acción ilícita de sus funcionarios. El artículo 1927 señalaba como obligación del Estado, a responder de los daños causados por sus funcionarios en el ejercicio de las funciones que les son encomendadas, sin embargo, no contempló la misma obligación para los perjuicios. Posteriormente, en la responsabilidad del Estado se contempló el daño moral.<sup>1063</sup> El inconveniente consistió en el carácter subsidiario del Estado cuando el servidor público es declarado insolvente.

---

1060 Véase Artículo 1° de la LFRPE.

1061 Human Rights Watch, “*La Comisión Nacional de los derechos humanos en México*”, vol., 20, N° 1 (B), febrero 2008. Véase en <http://www.cndh.org>. Recuperado el 7 de mayo de 2009.

1062 Mediante decreto de reforma en el 2000 cambio su nomenclatura para quedar como Código Civil para el Distrito Federal (de aplicación local) y Código Civil Federal (de aplicación federal)

1063 Reforma al artículo 1916 del Código Civil para el Distrito Federal, en 1982.

Actualmente también se contemplan los perjuicios ocasionados y la responsabilidad solidaria del Estado en caso de dolo por parte del servidor público. Los principales elementos valorativos de los ilícitos penales cometidos por los servidores públicos se sustentan en su calidad de garante y la intención (dolo o culpa) al trasgredir la norma jurídico-penal.

Esta responsabilidad solidaria del Estado con respecto a los actos que realiza el aparato policial es relevante, debido a que responsabiliza la acción del Estado en materia de seguridad pública, dirigida a la eficiencia de los operadores jurídicos del aparato policial, específicamente los policías, con el objeto de dotarlos de profesionalismo en su actuar por medio de una eficaz carrera policial que los capacite en los procesos de ingreso, selección y permanencia para cumplir el fin esencial del Estado con la sociedad, otorgarle seguridad y protección para el libre ejercicio de sus derechos y libertades fundamentales, que en caso de ser vulnerados el Estado sería solidariamente responsable del daño moral ocasionado por los actos dolosos que ataquen la integridad física o psíquica de todas las personas, esto equivale a efectos *erga homines* para el caso de que en el ejercicio de sus funciones policiales o con pretexto de ellas actúen al margen del sistema de garantías de legalidad que establece la Constitución.

En este sentido, el artículo 113 párrafo segundo de la CPEUM reconoce el derecho de los particulares a recibir una indemnización, por una acción o actividad propia del Estado, que cause daños a los bienes y derechos de las persona.

Tratándose del aparato policial, la responsabilidad patrimonial del Estado comprende aquellas acciones ejecutadas por los miembros de las corporaciones policiales que provoquen daños materiales a muebles e inmuebles o lesionen la integridad psicofísica de personas que no se encuentren relacionadas o vinculadas jurídicamente con las acciones realizadas y constituyan una actividad administrativa irregular.

La indemnización comprende la reparación de los daños materiales, personales y morales que puedan ser evaluados en dinero y su pago se hará en efectivo o en especie si así lo

convinieran las partes,<sup>1064</sup> los daños materiales se cuantificarán de acuerdo a las bases que establecen la Ley de Expropiación, el Código Fiscal de la Federación, la Ley General de Bienes Nacionales y los valores comerciales o de mercado, los daños personales se cuantifican de acuerdo a los dictámenes médicos incluyendo los gastos que se eroguen atendiendo las disposiciones que en la materia establece la Ley Federal de Trabajo; para el daño moral, el monto se calcula con los criterios contenidos en el Código Civil Federal tomando en consideración los dictámenes que ofrezca el reclamante pero en todo caso el monto no puede exceder al equivalente a 20,000 veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal.<sup>1065</sup>

El procedimiento inicia con un escrito de demanda que se presenta ante la dependencia presuntamente responsable de la actividad administrativa irregular, el escrito de demanda debe contener una relación detallada de los hechos que acrediten el nexo de causalidad entre los daños causados y la actividad administrativa irregular,<sup>1066</sup> así como los elementos probatorios necesarios para acreditar la existencia de los daños y su cuantificación mediante dictámenes y pruebas periciales, esto debido a que la carga de la prueba para acreditar la responsabilidad del estado le corresponde al reclamante.<sup>1067</sup>

La resolución que emita la autoridad debe determinar la acreditación del nexo de causalidad así como el monto de la indemnización correspondiente, explicando en todo caso los criterios utilizados para su cuantificación, y para el caso de concurrencia, cuando

---

1064 Véase Artículos 4 y 11 de la LFRPE

1065 Véase Artículos 11, 12, 13, y 14 de la LFRPE.

1066 Artículo 21 de la LFRPE “El daño que se cause al patrimonio de los particulares por la actividad administrativa irregular, deberá acreditarse tomando en consideración los siguientes criterios: **a)** En los casos en que la causa o causas productoras del daño sean identificables, la relación causa-efecto entre la lesión patrimonial y la acción administrativa irregular imputable al Estado deberá probarse fehacientemente, y **b)** En su defecto, la causalidad única o concurrencia de hechos y condiciones causales, así como la participación de otros agentes en la generación de la lesión reclamada, deberá probarse a través de la identificación precisa de los hechos que produjeron el resultado final, examinando rigurosamente las condiciones o circunstancias originales o sobrevenidas que hayan podido atenuar o agravar la lesión patrimonial reclamada.”

1067 Artículo 22 de la LFRPE “La responsabilidad del Estado deberá probarla el reclamante que considere lesionado su patrimonio, por no tener la obligación jurídica de soportarlo. Por su parte, al Estado corresponderá probar, en su caso, la participación de terceros o del propio reclamante en la producción de los daños y perjuicios irrogados al mismo; que los daños no son consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado; que los daños derivan de hechos o circunstancias imprevisibles o inevitables según los conocimientos de la ciencia o de la técnica existentes en el momento de su acaecimiento, o bien, la existencia de la fuerza mayor que lo exonera de responsabilidad patrimonial.”

dos o más entidades resultan responsables, se deberán razonar los criterios de imputación y graduación de acuerdo a su participación.

En el caso de que la autoridad al momento de resolver niegue la indemnización o que el monto no satisfaga al reclamante, podrá impugnarse mediante recurso de revisión en vía administrativa o por vía jurisdiccional ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa

El plazo para reclamar la indemnización prescribe en un año a partir de momento en que se haya producido la lesión patrimonial o del último acto que la produzca en el caso de ser continuada, cuando se trata de daños físicos o psíquicos el plazo es de dos años.<sup>1068</sup>

## **5. La responsabilidad de los funcionarios públicos: el juicio político y el juicio de procedencia (desafuero)**

La responsabilidad política es aquella que “tienen los funcionarios federales cuando con su conducta violenten los intereses públicos fundamentales y su buen despacho y también la que tienen los funcionarios estatales cuando con su conducta incurran en violación a las leyes federales y a las leyes que de ella emanen o por el manejo indebido de fondos o recursos federales”.<sup>1069</sup>

Rafael de Pina, presenta un concepto amplio de funcionario público, es “la persona que por disposición inmediata de la Ley, por elección popular o por nombramiento de autoridad competente, participa en el ejercicio de la función pública”.<sup>1070</sup> Por su parte, Olga Hernández, refiere como funcionario público “...al servidor del Estado designado para ocupar grados superiores de la estructura orgánica de este y para asumir funciones de representatividad, iniciativa, decisión y mando”;<sup>1071</sup> añade que este concepto se fundamenta en un criterio orgánico de jerarquía y de potestad pública que da origen al carácter de autoridad que reviste a los funcionarios públicos, elemento que además, lo va

---

1068 Véase Artículo 25 de la LFRPE.

1069 Ortiz Soltero, Sergio M., *Responsabilidades legales de los servidores públicos...*, *Ob cit.*, pp. 90 – 91.

1070 Pina Vara, Rafael de, *Diccionario de Derecho*, México, Porrúa, 1976, p. 139.

1071 Hernández Espíndola, Olga, *Diccionario Jurídico Mexicano*, T. IV, IJ – UNAM – Porrúa, 1985, p. 259.

a distinguir de los demás empleados que ejecutan órdenes y no tienen representatividad del órgano al que están adscritos.

Aún cuando se ha considerado a la función pública como "...la relación jurídica laboral que existe entre Estado y sus trabajadores...";<sup>1072</sup> la relación laboral es la prestación de un trabajo subordinado al Estado mediante el pago de un salario consignado en el presupuesto de egresos de la Institución pública a la que se encuentra adscrito; y por lo tanto, no se puede hablar de estos dos conceptos como sinónimos debido a que no se equiparan los efectos jurídicos que generan una relación contractual con los derechos y obligaciones de una persona moral o jurídica, el Estado.

En el caso del aparato policial, es aplicable por las violaciones graves o sistemáticas a los derechos fundamentales.

El juicio político de acuerdo a la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos (LFRSP), se promueve ante la Cámara de Diputados,<sup>1073</sup> inicia con la denuncia escrita de cualquier ciudadano a fin de integrar o en su caso señalar la autoridad que se encuentre en posesión de las pruebas documentales o elementos probatorios suficientes para establecer la existencia de la infracción o presumir la responsabilidad del denunciado.<sup>1074</sup> y el relato de los hechos constitutivos de responsabilidad;<sup>1075</sup> es decir, los actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, en el que para efectos de este tema, se destacan "Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales".<sup>1076</sup> Los órganos ante los que se desarrolla, son:

---

1072 *Ídem.*

1073 *Véase* Artículo 10 de la LFRSP.

1074 Artículo 9º de la LFRSP. Las denuncias anónimas no surten ningún efecto. .

1075 *Véase* Artículo 6º de la LFRSP

1076 Fracción III del artículo 7º de la LFRSP. I. El ataque a las instituciones democráticas; II. El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal; III. Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales; IV. El ataque a la libertad de sufragio, V. La usurpación de atribuciones, VI. Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios Estados de la misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones; VII. Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior; VIII. Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal



La Subcomisión de Examen Previo de denuncias de juicios políticos,<sup>1077</sup> es la encargada del procedimiento inicial.<sup>1078</sup> Analizados los elementos la Subcomisión debe resolver: La no procedencia de incoación del procedimiento,<sup>1079</sup> o en su caso la procedencia de incoación, ante lo cual, la denuncia se remite al pleno de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia para formular la resolución correspondiente y ordenar se turne a la Sección Instructora de la Cámara.

El procedimiento ante la Sección Instructora,<sup>1080</sup> se desarrolla en tres etapas: de instrucción,<sup>1081</sup> de alegatos<sup>1082</sup> y de resolución,<sup>1083</sup> aplicándose de manera supletoria el

---

o del Distrito Federal y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal

- 1077 Artículo 10° LFRSP. Integrada por cinco miembros, el presidente y secretario de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia.
- 1078 Artículo 12° de la LFRSP. Previa ratificación del escrito por parte del denunciante ante la Secretaría General en un plazo de tres días posteriores a la presentación del escrito; ratificado el escrito; la Secretaría General lo turnará a las Comisiones correspondientes; la Comisión lo entrega a la Subcomisión de Examen Previo; la Subcomisión en un plazo no mayor de treinta días hábiles determinará: Si el denunciado tiene el carácter de servidor público que puede ser sujeto a juicio político, o si la denuncia contiene elementos de prueba que justifiquen que la conducta atribuida, o si la denuncia contiene elementos de prueba que acrediten la probable responsabilidad del denunciado
- 1079 Artículo 12° LFRSP. En la que el denunciante puede presentar pruebas supervinientes para que de nueva cuenta se analice la procedencia de la denuncia. Y en su caso, someterse a revisión por el pleno de las Comisiones Unidas a petición de cualquiera de los Presidentes de las Comisiones o por lo menos el diez por ciento de los diputados integrantes de ambas Comisiones.
- 1080 Artículo 11° párrafo segundo de la LFRSP. Se integra por cuatro miembros de cada una de las comisiones instaladas de la cámara de diputados
- 1081 Véase Artículos 13° y 14° de la LFRSP. En el plazo de tres días posteriores a la recepción de la denuncia procederá: Notificar al denunciado sobre la materia de la denuncia y notificar al denunciado para que comparezca o informe por escrito en cumplimiento a su garantía de defensa en el término de siete días naturales posteriores a la notificación. Se abre periodo probatorio de 30 días naturales para recibir las pruebas que ofrezca el denunciante, el servidor público y las que la sección considere necesarias. El periodo de instrucción puede ampliarse hasta quince días más para su perfeccionamiento.
- 1082 Véase Artículos 15° y 16° de la LFRSP. Agotada la instrucción se pone el expediente a la vista para toma de datos: Tres días hábiles para el denunciante y tres días más para el Servidor Público. Agotado el último término se abre un plazo de 6 días naturales comunes para la formulación y presentación por escrito de los alegatos. Agotado el plazo la Sección procederá a formular sus conclusiones de acuerdo a las constancias procesales debiendo: Analizar de manera clara y metódica la conducta o hechos imputados y justificar con las consideraciones jurídicas necesarias la conclusión o continuación del procedimiento. Desde la recepción de la denuncia hasta la presentación de las conclusiones.
- 1083 Véase Artículos 17° y 18° de la LFRSP. Si de las constancias se acredita la inocencia del Servidor Público la Sección Instructora formulara conclusiones declarando no procedencia. Si de las constancias se acredita la responsabilidad del Servidor Público la Sección Instructora formulara conclusiones proponiendo: Que está legalmente comprobada la conducta o el hecho materia de la denuncia, que se encuentra acreditada la responsabilidad del encausado, la sanción que debe imponerse de acuerdo con el artículo 8, y que se formule y envíe la declaración correspondiente a la Cámara de Senadores, en concepto de acusación. Emitidas las conclusiones la Sección Instructora las entregará a los secretarios de la Cámara de Diputados para que den cuenta al Presidente de la Cámara de Diputados.

CFPP y el CPF;<sup>1084</sup> etapas que deberán concluirse en un plazo no mayor de sesenta días naturales contados a partir de que recibe la denuncia, pudiendo ampliarlo por quince días más para perfeccionar la instrucción.<sup>1085</sup>

Una vez que la sección emite la resolución de procedencia, la Cámara de Diputados se erige en Órgano de Acusación solicitando la comparecencia del denunciante, el servidor público y su abogado para que aleguen lo que a su interés convenga, procediendo inmediatamente a discutir y votar las conclusiones y resolver si procede o no la acusación.<sup>1086</sup> La Cámara al resolver que procede la acusación, la remite a la Cámara de Senadores para que ante la Sección de enjuiciamiento,<sup>1087</sup> continúe el procedimiento y designa una comisión de tres Diputados para que sostengan la acusación ante la cámara alta.

La Sección de Enjuiciamiento a su vez, procede a emplazar a la Comisión, al acusado y su defensor para que presenten alegatos por escrito y posteriormente emite el dictamen notificándolo al presidente de la Cámara de Senadores.<sup>1088</sup>

Una vez recibidas las conclusiones, la Cámara de Senadores se erige en Jurado de Sentencia, citando a la Comisión de Diputados, al acusado y su defensor para que hagan uso de la palabra y posteriormente se procede a discutir y votar los puntos de acuerdo, correspondiendo al Presidente de la Cámara emitir la declaratoria<sup>1089</sup> y en su caso aplicar la sanción correspondiente,<sup>1090</sup> que puede consistir en destitución o destitución e inhabilitación.<sup>1091</sup>

---

1084 Véase Artículo 45 de la LFRSP.

1085 Véase Artículo 19° de la LFRSP.

1086 Véase Artículos 18°, 20° y 21° de la LFRSP. Así mismo, la CPEUM refiere en el artículo 110 párrafo cuarto que: “Para la aplicación de las sanciones a que se refiere este precepto, la Cámara de Diputados procederá a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, previa declaración de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes en sesión de aquella Cámara, después de haber sustanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del inculpado.”

1087 Véase Artículo 11° párrafo segundo de la LFRSP. Se integra por cuatro miembros de cada una de las comisiones instaladas de la cámara de Senadores

1088 Véase Artículos 22° y 23° de la LFRSP.

1089 Véase Artículo 24 de la LFRSP.

1090 Véase Artículo 110 párrafo quinto de la CPEUM

1091 Véase Artículo 110 párrafo cuarto de la CPEUM y 8° de la LFRSP

En el caso de la Declaración de Procedencia, comúnmente conocido como “Juicio de Desafuero” el procedimiento de acuerdo a la LFRSP, sigue el mismo que en el Juicio Político<sup>1092</sup> con la diferencia de que en este caso se inicia por medio de una denuncia o querrela presentada por particular o en su caso por requerimiento del Ministerio Público.

El análisis y dictamen que debe rendir la Sección Instructora para estos casos debe determinar la existencia del delito y la probable responsabilidad del acusado y la subsistencia del fuero constitucional cuya remoción se solicita.

Una vez que la sección emite el dictamen, la Cámara de Diputados se erige en Jurado de Procedencia solicitando la comparecencia del denunciante o querellante o del Ministerio Público, el acusado y su defensor para que manifiesten lo que a su interés convenga, procediendo inmediatamente a resolver si se procede contra el inculcado.<sup>1093</sup>

La resolución de procedencia que emita la Cámara, tiene el objeto de separar al acusado de su empleo, cargo o comisión para ponerlo de inmediato a disposición de los Tribunales competentes, en el caso contrario queda subsistente el fuero pero el procedimiento puede continuarse al terminar el empleo, cargo o comisión del servidor público;<sup>1094</sup> destacándose el hecho de que si el acusado fuera absuelto en sentencia definitiva, puede re-asumir su cargo.<sup>1095</sup> En este procedimiento la resolución definitiva es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados y no se le da intervención alguna a la Cámara de Senadores

En el caso del Presidente de la República, que durante el desempeño de su encargo solo puede ser acusado por Traición a la Patria y delitos graves del orden común,<sup>1096</sup> para proceder penalmente en su contra, el procedimiento se sujeta a las etapas y características del Juicio Político y la Cámara de Diputados en lugar de erigirse como Jurado de Procedencia lo hace como Órgano de Acusación debiendo presentar la misma ante la Cámara de Senadores para que ésta resuelva en definitiva con apego a la legislación penal

---

1092 Véase Artículo 25° de la LFRSP.

1093 Véase Artículos 20°, 26° y 27° de la LFRSP

1094 Véase Artículos 28° de la LFRSP y 108 párrafos segundo y tercero de la CPEUM.

1095 Véase Artículo 111 párrafo séptimo de la CPEUM.

1096 Véase Artículo 108 párrafo segundo de la CPEUM.

aplicable.<sup>1097</sup> Al respecto, la LFRSP no hace mención alguna del procedimiento que debe seguirse tratándose del Ejecutivo Federal.

Cuando el juicio político o el de procedencia se promueven en contra de servidores públicos de los Estados la resolución que emitan la Cámara de Senadores o de Diputados según sea el caso, solo tendrá efectos declarativos y se deberá remitir a la Legislatura local para que se proceda de acuerdo a sus atribuciones,<sup>1098</sup> en todo caso, las resoluciones que emitan las cámaras son inatacables y no procede recurso alguno en contra de ellas.

## **6. La responsabilidad penal individual**

La responsabilidad penal es la imputabilidad jurídica,<sup>1099</sup> se manifiesta por medio de la culpabilidad (dolosa o no) o como imputabilidad no culposa (responsabilidad objetiva) bajo las siguientes características:

- La imputabilidad surge de la existencia de una decisión de autoridad que atribuye una sanción o de una norma válida que impone un deber ser (obligación o prohibición).
- Como culpabilidad, la responsabilidad emana del incumplimiento intencional o imprudencial de las normas.
- La responsabilidad jurídica no surge de una imputación arbitraria sino de una norma jurídica (que a diferencia de la norma moral procede de un organismo externo al sujeto, principalmente el Estado, y es coercitiva).
- Las normas jurídicas lo son porque imponen deberes de conducta a un sujeto.
- La reglamentación puede darse a través de prohibiciones o de normas imperativas (obligaciones).

---

1097 Véase Artículo 111 párrafo cuarto de la CPEUM.

1098 Véase Artículo 110 párrafo segundo de la CPEUM y 5º párrafo segundo de la LFRSP

1099 Wikipedia, “*Responsabilidad jurídica*”. Recuperado el 8 de junio de 2008. Véase en [http://es.wikipedia.org/wiki/Responsabilidad\\_jur%C3%ADdica](http://es.wikipedia.org/wiki/Responsabilidad_jur%C3%ADdica). En la antigüedad, existía una noción unitaria de responsabilidad que pretendía preservar un equilibrio cósmico. Era a través de la expiación y de los sacrificios que la responsabilidad se adjudicaba para restablecer dicho equilibrio. La modernidad trajo consigo la desintegración del concepto unitario de responsabilidad en distintos tipos de ella (moral, política, jurídica) y ésta última, a su vez, administrativa, ambiental, etcétera. La noción subyacente a todas las formas de responsabilidad es, quizá, la de imputabilidad.

- La responsabilidad penal intenta dirigir la conducta humana a través de prohibiciones cuya violación es sancionada y que requieren de la culpabilidad del sujeto como condición necesaria (*nulla poena sine culpa*).
- En cambio, adjudicar la responsabilidad civil tiene una finalidad distributiva mediante la compensación entre particulares o los criterios de división del patrimonio.

A continuación se contrastan diferentes clases de responsabilidad jurídico penal:<sup>1100</sup>

- ❖ La responsabilidad jurídica indirecta es aquélla en la cual no hay identidad entre el agente del ilícito (sujeto de la obligación) y quien está sujeto a la sanción que como consecuencia del ilícito prevé la norma jurídica (por ejemplo, la responsabilidad patrimonial de una persona ante los ilícitos cometidos por un familiar).
- ❖ En el caso de la responsabilidad jurídica directa, sí existe tal identidad. Dicho de otro modo, se puede imputar la responsabilidad jurídica tanto como consecuencia de conductas propias como ajenas.
- ❖ La responsabilidad jurídica colectiva es la imputabilidad que una norma jurídica atribuye a un grupo por la conducta de un individuo (si éste es miembro del grupo, se trata de una responsabilidad colectiva directa).
- ❖ La responsabilidad individual recae, sobre sujetos individuales.
- ❖ La responsabilidad jurídica culposa se diferencia de la responsabilidad jurídica por resultado en el hecho de que la primera requiere como condición necesaria la voluntad de producir los resultados previstos en la norma o, al menos, negligencia por parte del sujeto responsable directa o indirectamente.
- ❖ La responsabilidad por resultado, en cambio, solamente exige una relación entre un sujeto y un resultado, incluso si tal relación no ha sido intencional y ni siquiera culposa por negligencia.

---

1100 *Ídem*. La responsabilidad jurídica, puede atribuirse a todo sujeto de derecho, tanto a las personas naturales como jurídicas, basta que el sujeto de derecho incumpla un deber de conducta señalado en el ordenamiento jurídico.

- ❖ En un caso todavía más complejo de responsabilidad jurídica colectiva indirecta por resultado, es cuando el sujeto que provoca los hechos que actualizan la responsabilidad del grupo no forma parte de éste y ni siquiera actúa culposamente.

Los principios generales del derecho penal son determinantes en toda forma de responsabilidad penal, como el de *última ratio* y en atención a la protección de bienes jurídicos tutelados. A la vez se manifiestan las garantías de toda persona que haya cometido un ilícito considerado como delito y por supuesto que no están ausentes en la atribución de responsabilidad penal individual policial.

Alessandro Baratta, establece claramente que los requisitos mínimos de respeto a los derechos humanos en la intervención penal, se sujetan a una doble función: Negativa: los límites a la intervención penal; y Positiva: la definición del objeto de tutela a través del derecho penal.

Entre ambas funciones, un concepto histórico – social de los derechos humanos vinculado al concepto de necesidades reales fundamentales ofrece el instrumento más adecuado para una política de máxima contención de la violencia punitiva, que constituye actualmente el objeto principal y prioritario de una política criminal alternativa del control social.<sup>1101</sup>

De ahí, la necesidad de promover la orientación de una política criminal alternativa de control social, deriva de resultados obtenidos por la criminología crítica y del acontecer social al analizar los sistemas de control punitivo a través de sus manifestaciones empíricas, en sus organizaciones, en sus fundamentos y en sus funciones reales.

Por medio de la cual, se logre edificar una política de mínima intervención penal orientada al respeto y defensa de los Derechos Humanos, entrelaza como resultado de la adopción de un punto de vista interno y de otro al externo al sistema penal. “Los principios intrasistemáticos que resultan de la adopción de un punto interno al sistema,

---

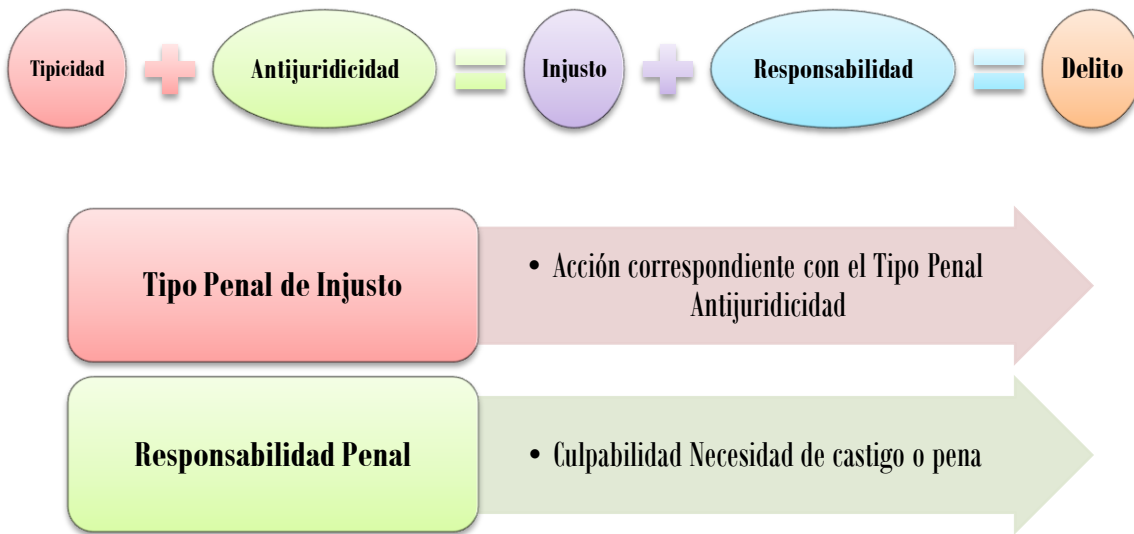
1101 Baratta, Alessandro, “Requisitos mínimos de respeto de los derechos humanos en la ley penal”, en *V Seminario de Criminología Comparada. “La justicia penal en el área de Centro América y el Caribe: Estado Actual y tendencias”*, Nicaragua, 17 – 19 de septiembre de 1985, pp. 81

indican los requisitos para la introducción y mantenimiento de figuras delictivas en la ley. Los principios extrasistemáticos se refieren, en cambio, a criterios políticos y metodológicos para la descriminalización y para una construcción alternativa al sistema penal de los conflictos y de los problemas sociales.”<sup>1102</sup>

El análisis transversal de los derechos humanos se ajusta a principios intrasistemáticos, que limitan en gran medida la actividad punitiva del Estado formal y funcionalmente, a un nivel personal sobre la responsabilidad penal de los policías y al mismo tiempo en la reparación del daño como responsabilidad del Estado.

A diferencia de la anterior postura, en la dogmática jurídica, la atribución de responsabilidad penal individual, se contrasta la categoría sistemática que propone Roxín,<sup>1103</sup> parte de una estructura bipartita del delito: injusto y responsabilidad.

La sistemática para el estudio del delito que propone Roxin, se realiza conforme al siguiente esquema:



Fuente: Claus Roxin, *Política criminal y estructura del delito*. Elaboración: Yolanda Martínez Martínez

1102 *Ibidem*, pp. 81 – 82. En el desarrollo del tema, el autor realiza una clasificación de esos principios que en términos generales se describe de la siguiente manera: Intrasistemáticos: a) de limitación formal; b) de limitación funcional; c) de limitación personal o limitación de la responsabilidad individual. Extrasistemáticos: a) de descriminalización; b) metodológicos de la construcción alternativa de los conflictos y problemas sociales,

1103 Roxin, Claus, *Política criminal y estructura del delito*, Barcelona, Universitaria, 1992, p. 40.

Aún cuando las categorías sistemáticas del delito son las mismas que en su momento propuso el finalismo, parten de la tipicidad, antijuridicidad y culpabilidad como elementos fundamentales del delito; las diferencias radican en la estructura, la jerarquía, los contenidos y el modo de operar del aparato policial en la complejidad del entramado del sistema penal y el sistema de seguridad pública.

En la sistemática del delito de Roxin se observan al menos y de manera fundamental dos innovaciones <sup>1104</sup>: la primera es la teoría de la imputación al tipo objetivo y la segunda concierne a la ampliación de la culpabilidad a la categoría de *responsabilidad*.

- A. *La imputación objetiva*: En el tipo objetivo –que para el sistema clásico agotaba el contenido del tipo, y al que los proyectos neoclásicos le añadieron sólo los elementos subjetivos del tipo y el finalismo le añadió al dolo- el punto de partida teleológico ha hecho depender la imputación de un resultado a la realización de un peligro dentro del fin de protección de la norma, sustituyendo con ello por primera vez la categoría científico natural o lógica de la causalidad por un conjunto de reglas orientado a las valoraciones jurídicas.
- B. *La ampliación de la culpabilidad a la categoría de la responsabilidad*: En cuanto a la culpabilidad como condición ineludible de toda pena, se le debe añadir siempre la necesidad preventiva (especial o general) de la sanción penal, de tal modo que la culpabilidad y las necesidades de prevención se limiten recíprocamente y sólo conjuntamente pueden originar la responsabilidad personal del sujeto, que desencadena en la imposición de la pena.

A pesar del debate actual en la dogmática jurídico penal que centra su discusión en la teoría de la responsabilidad objetiva, no es reconocida por el sistema de responsabilidad penal individual de los policías en México, por el contrario, el artículo 3 del CPDF, establece la prohibición de la responsabilidad objetiva, bajo la consideración de que la acción o la omisión penalmente relevantes, deben realizarse dolosa o culposamente. Por

---

1104 *Ibidem*, pp. 42 – 43. Del mismo autor, *Derecho Penal parte general. Fundamentos. La estructura de la teoría del delito*, España, Civitas, 1997, pp. 217 – 228. En México, en este mismo sentido, Véase Jiménez Martínez, Javier, *Fundamentos de la teoría general del hecho punible*, México, INACIPE, 2003.



lo cual, la responsabilidad penal individual, tradicionalmente se sujeta a la valoración de una conducta típica, antijurídica, culpable y punible que sea considerada como delito mediante la tutela de los bienes jurídicos más relevantes que prescribe la ley penal.

### **6.1. La responsabilidad de los operadores del aparato policial**

Una propuesta para la configuración de responsabilidad de los operadores del aparato policial, se sujeta a dos vertientes, las violaciones a los derechos humanos de los ciudadanos, vinculados con los principales tipos delictivos que protegen los bienes jurídicos más relevantes y tutelados por el derecho penal que realiza José Luis Fernández:<sup>1105</sup>

#### **❖ *Abuso de autoridad***<sup>1106</sup>

El fundamento jurídico se encuentra en el artículo 215 del CPF. Cometten el delito de abuso de autoridad los servidores públicos que incurran en alguna de las conductas siguientes:

- I. Cuando para impedir la ejecución de una ley, decreto o reglamento, el cobro de un impuesto o el cumplimiento de una resolución judicial, pida auxilio a la fuerza pública o la emplee con ese objeto;
- II. Cuando ejerciendo sus funciones o con motivo de ellas hiciere violencia a una persona sin causa legítima o la vejare o la insultare;
- III. Cuando indebidamente retarde o niegue a los particulares la protección o servicio que tenga obligación de otorgarles o impida la presentación o el curso de una solicitud;

---

1105 Fernández Soberanes, José Luis., *Manual para la calificación de hechos violatorios de derechos humanos*. México, Porrúa – Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2008.

1106 El CPDF, al tipificar el delito de Abuso de Autoridad, en su capítulo correspondiente, lo señala como: “abuso de autoridad y uso legal de la fuerza pública”, contenido en los artículos 262, 263, 264 y 265. Se incluyen 2 tipos penales, uno titulado “negación del servicio público en el artículo 270; y otro titulado como “delitos cometidos en el ámbito de la ejecución penal”, contenido en el artículo 303. No existe variación esencial entre la legislación federal y la local, estriba únicamente en el hecho de que las fracciones contenidas en el artículo 215 CPF, se incluyeron en el CPDF como tipos autónomos, aunque la descripción de la conducta antijurídica, es la misma.

- IV. Cuando estando encargado de administrar justicia, bajo cualquier pretexto, aunque sea el de oscuridad o silencio de la ley, se niegue injustificadamente a despachar un negocio pendiente ante él, dentro de los términos establecidos por la ley;
- V. Cuando el encargado de una fuerza pública, requerida legalmente por una autoridad competente para que le reste auxilio, se niegue indebidamente a dárselo;
- VI. Cuando estando encargado de cualquier establecimiento destinado a la ejecución de las sanciones privativas de libertad, de instituciones de readaptación social o de custodia y rehabilitación de menores y de reclusorios preventivos o administrativos que, sin los requisitos legales, reciba como presa, detenida, arrestada o interna a una persona o la mantenga privada de su libertad, sin dar parte del hecho a la autoridad correspondiente; niegue que está detenida, si lo estuviere; o no cumpla la orden de libertad girada por la autoridad competente;
- VII. Cuando teniendo conocimiento de una privación ilegal de la libertad no la denunciase inmediatamente a la autoridad competente o no la haga cesar, también inmediatamente, si esto estuviere en sus atribuciones;
- VIII. Cuando haga que se le entreguen fondos, valores u otra cosa que no se le haya confiado a él y se los apropie o disponga de ellos indebidamente;
- IX. Cuando, con cualquier pretexto, obtenga de un subalterno parte de los sueldos de éste, dádivas u otro servicio;
- X. Cuando en el ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, otorgue empleo, cargo o comisión públicos, o contratos de prestación de servicios profesionales o mercantiles o de cualquier otra naturaleza, que sean remunerados, a sabiendas de que no se prestará el servicio para el que se les nombró, o no se cumplirá el contrato otorgado;
- XI. Cuando autorice o contrate a quien se encuentre inhabilitado por resolución firme y de autoridad competente para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, siempre que lo haga con conocimiento de tal situación; y

XII. Cuando otorgue cualquier identificación en que se acredite como servidor público a cualquier persona que realmente no desempeñe el empleo, cargo o comisión a que se haga referencia en dicha identificación.

Observaciones:

- 1) Incumplimiento de las obligaciones derivadas de la relación jurídica existente entre el Estado y sus empleados,
- 2) Realizada directamente por un funcionario o servidor público, o indirectamente mediante su anuencia o autorización, y
- 3) Que afecte los derechos de terceros.

❖ *Detención arbitraria*

El fundamento jurídico del artículo 16 párrafos 3º, 4º y 5º; y 21 párrafo 1º de la CPEUM; 225 fracción X, primera parte del CPF; 193 bis y 195 del CFPP.

Artículo 16 CPEUM...La autoridad que ejecute una orden judicial de aprehensión, deberá poner al inculcado a disposición del Juez, sin dilación alguna y bajo su más estricta responsabilidad. La contravención a lo anterior será sancionada por la Ley Penal.

En los casos de delito flagrante, cualquier persona puede detener al indiciado poniéndolo sin demora a disposición de la autoridad inmediata y ésta, con la misma prontitud a la del ministerio público.

Sólo en casos urgentes, cuando se trate de delito grave así calificado por la ley y ante el riesgo fundado de que el indiciado pueda sustraerse a la acción de la justicia, siempre y cuando no se pueda ocurrir ante la autoridad judicial por razón de la hora, lugar o circunstancias, el Ministerio Público podrá, bajo su responsabilidad, ordenar su detención, fundando y expresando los indicios que motiven su proceder.

Artículo 21 CPEUM...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 o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.

Artículo 225 CPF. Son delitos contra la administración de justicia, cometidos por servidores públicos los siguientes:...fracción X. Detener a un individuo durante la averiguación previa fuera de los casos señalados por la ley.

Artículo 193 bis CPF. En casos urgentes el Ministerio público podrá, bajo su responsabilidad, ordenar por escrito la detención de una persona.

Artículo 195 CPF. Cuando estén reunidos los requisitos del artículo 16 constitucional, el Tribunal librará orden de aprehensión, reaprehensión o comparecencia, según el caso, contra el inculpado, a pedimento del Ministerio público.

Observaciones:

#### PRIMERA

- 1) La acción que tiene como resultado la privación de la libertad de una persona,
- 2) Realizada por una autoridad o servidor público,
- 3) Sin que exista orden de aprehensión girada por juez competente,
- 4) Sin que exista una orden de detención expedida por el Ministerio público en caso de urgencia, o
- 5) No exista flagrancia, o
- 6) Tampoco exista orden de arresto.

#### SEGUNDA

- 1) El incumplimiento de la obligación de hacer cesar o denunciar una privación ilegal de la libertad.<sup>1107</sup>

---

1107 Fernández Soberanes, José Luis., *Manual para la calificación de hechos violatorios...*, *Ob cit.*, p. 214.

## ❖ *Intimidación*<sup>1108</sup>

El fundamento jurídico lo establece el artículo 20, fracción II, de la CPEUM, y 219 del CPF.

Artículo 20 CPEUM. En todo proceso de orden penal el inculpado, la víctima o el ofendido, tendrán las siguientes garantías: A, II...Queda prohibida y será sancionada por la Ley Penal, toda incomunicación, intimidación o tortura.

Artículo 219 CPF. Comete el delito de intimidación: I. El servidor público que por sí, o por interpósita persona utilizando la violencia física o moral, inhiba o intimide a cualquier persona para evitar que ésta o un tercero denuncie, formule querrela o aporte información relativa a la presunta comisión de una conducta sancionada por la Legislación Penal o por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; y II. El servidor público que con motivo de la querrela, denuncia o información a que hace referencia la fracción anterior realice una conducta ilícita y omita una lícita debida que lesione los intereses de las personas que las presenten o aporten, o de algún tercero con quien dichas personas guarden algún vínculo familiar, de negocios o afectivo.

Observaciones:

### PRIMERA

- 1) “Cualquier acción que inhiba o atemorice a cualquier persona,
- 2) Realizada por una autoridad o servidor público, por sí o por interpósita persona.
- 3) Utilizando la violencia física o moral,
- 4) Con el fin de evitar que el sujeto pasivo o un tercero,
- 5) Denuncie, formule querrela, o aporte información relativa a la presunta comisión de una conducta sancionada por la ley.

### SEGUNDA

- 1) Cualquier conducta ilícita u omisión de una conducta lícita debida,
- 2) Realizada por una autoridad o servidor público,

---

1108 En el CPDF, el delito de intimidación se encuentra descrito en el artículo 269 y no existe diferencia significativa con el CFPDF.

- 3) Con motivo de querrela, denuncia o información relativa a la presunta comisión de una conducta sancionada por la ley,
- 4) Por la que se lesione los intereses de las personas que las presenten o aporten, o
- 5) De algún tercero con quien dichas personas guarden algún vínculo familiar, de negocios o afectivo.<sup>1109</sup>

❖ **Retención ilegal**<sup>1110</sup>

Su fundamento jurídico lo establece, el artículo 16, párrafo 7o; y 19, párrafos 1o. y 2o., de la CPEUM; y 215, fracción VI; y 225, fracción X, segunda parte, XIV y XVI del CPF, y el artículo 194bis del CFPP.

Artículo 16 CPEUM. [...] Ningún indiciado podrá ser retenido por el Ministerio público por más de cuarenta y ocho horas, plazo en que deberá ordenarse su libertad o ponerse a disposición de la autoridad judicial... Todo abuso a lo anteriormente dispuesto será sancionado por la Ley Penal.

Artículo 19 CPEUM. Ninguna detención ante autoridad judicial podrá exceder el plazo de setenta y dos horas, a partir de que el indiciado sea puesto a su disposición, sin que se justifique con un auto de formal prisión... Este plazo podrá prorrogarse únicamente a petición del indiciado, en la forma que señale la ley. La prolongación de la detención en su perjuicio será sancionada por la Ley Penal.

Artículo 215 CPF. Cometan el delito de abuso de autoridad los servidores públicos que incurran en alguna de las conductas siguientes:

VI. Cuando estando encargado de cualquier establecimiento destinado a la ejecución de las sanciones privativas de libertad, de instituciones de readaptación social o de custodia y rehabilitación de menores y de reclusorios preventivos o administrativos que, sin los requisitos legales, reciba como presa, detenida, arrestada o interna a una persona o la mantenga privada de su libertad, sin dar parte del hecho a la autoridad

---

1109 Fernández Soberanes, José Luis., *Manual para la calificación de hechos violatorios...*, *Ob cit.*, p. 121.

1110 En el CPDF, se establece en el artículo 293, los “delitos en el ámbito de la procuración de justicia”, en este apartado, también se retoman los derechos consagrados en el artículo 20 CPEUM. No existe variación sustantiva con el CPF.

correspondiente; niegue que está detenida, si lo estuviere; o no cumpla la orden de libertad girada por la autoridad competente...

Artículo 225 CPF. Son delitos contra la administración de justicia, cometidos por servidores públicos los siguientes:

X ...retenerlo (a un individuo) por más tiempo del señalado por el párrafo 7o. del artículo 16 constitucional;

XIV. Prolongar la prisión preventiva por más tiempo del que como máximo fije la ley al delito que motive el proceso;

XVI. Demorar injustificadamente el cumplimiento de las providencias judiciales, en las que se ordene poner en libertad a un detenido.

Artículo 194 bis CPF. En los casos de delito flagrante y en casos urgentes, ningún indiciado podrá ser retenido por el Ministerio público por más de cuarenta y ocho horas, quien transcurrido dicho plazo, deberá ordenar su libertad o ponerlo a disposición de la autoridad judicial.

Observaciones:

#### PRIMERA

- 1) La acción u omisión por la que se mantiene reclusa a cualquier persona sin causa legal para ello o sin respetar los términos legales
- 2) Realizada por una autoridad o servidor público.

#### SEGUNDA

- 1) La demora injustificada de providencias judiciales en las que se ordene dejar en libertad a un detenido,
- 2) Realizada por una autoridad o servidor público.

#### TERCERA

- 1) La retención injustificada de una persona como presa, detenida, arrestada o interna en un establecimiento destinado a la ejecución de las sanciones privativas de la

libertad; custodia; de rehabilitación de menores; de reclusorio preventivo o administrativo,

- 2) Sin que exista causa legal para ello,
- 3) Por parte de una autoridad o servidor público”.<sup>1111</sup>

### ❖ *Incomunicación*

La base jurídica la encontramos en el artículo 19, párrafo final; y 20, fracción II, de la CPEUM.

Artículo 19...Todo maltrato en la aprehensión o en las prisiones, toda molestia que se infiera sin motivo legal; toda gabela o contribución en las cárceles son abusos que serán corregidos por las leyes y reprimidos por las autoridades.

Artículo 20...En todo proceso de orden penal, el inculcado, la víctima o el ofendido, tendrán las siguientes garantías:...II. Queda prohibida y será sancionada por la Ley Penal toda incomunicación, intimidación o tortura.

Observaciones:

- 1) “Toda acción u omisión que tenga como resultado impedir a un sujeto privado de la libertad el contacto con cualquier persona,
- 2) Realizada directa o indirectamente por una autoridad o por un servidor público”.<sup>1112</sup>

## **6.2. El procedimiento de responsabilidad penal**

Al respecto el CPF, dedica los títulos décimo y decimoprimeros para describir las conductas que son atribuibles a los servidores públicos en el ejercicio de su empleo, cargo o comisión y en los que es requisito indispensable acreditar el carácter de servidor público

---

1111 Fernández Soberanes, José Luis., *Manual para la calificación de hechos violatorios...*, Ob cit., p. 219

1112 *Ibidem*, p. 146



para vincularlos a proceso y aplicar las sanciones que correspondan <sup>1113</sup>, en todos los casos se establece como pena accesoria la destitución e inhabilitación del empleo, cargo o comisión por un tiempo determinado, a excepción del contenido en el artículo 222 Bis, en el cual solo se sanciona a la persona que incita al servidor público, disponiendo además la aplicación de una sanción de carácter pecuniaria consistente en multa que se aplica a la persona moral que obtiene ventaja o beneficios a través del cohecho que se hace al servidor público extranjero, quedando a criterio del juez decretar la suspensión de actividades o la disolución de la persona moral, de acuerdo al artículo 11 del mismo ordenamiento legal.<sup>1114</sup>

De acuerdo a la regla que establece el artículo 213 Bis, y que se resalta por ser el tema abordado en esta investigación, las penas previstas para los delitos de: Abuso de Autoridad, Intimidación y Cohecho serán aumentadas hasta en una mitad cuando sean cometidos por servidores públicos miembros de alguna corporación policiaca, aduanera o migratoria, en los delitos que en general señala el CPF si bien no se clasifican como cometidos por servidores públicos, también se prevé su participación en la comisión de los mismos y en este caso se aumentan las penas y se impone destitución e inhabilitación o solo se impone la destitución e inhabilitación por un tiempo determinado.<sup>1115</sup>

---

1113 Artículos 214. Ejercicio indebido de servicio público, 215. Abuso de autoridad, 215-A. Desaparición forzada de personas, 216. Coalición de servidores públicos, 217. Uso indebido de atribuciones y facultades, 218. Concusión, 219. Intimidación, 220. Ejercicio abusivo de funciones, 221. Tráfico de influencia, 222. Cohecho, 222 bis. Cohecho a servidores públicos extranjeros, 223. Peculado, 224. Enriquecimiento Ilícito y 225. Delitos contra la administración de justicia

1114 Cuando algún miembro o representante de una persona jurídica, o de una sociedad, corporación o empresa de cualquiera clase, con excepción de las instituciones del Estado, cometa un delito con los medios que para tal objeto las mismas entidades le proporcionen, de modo que resulte cometido a nombre o bajo el amparo de la representación social o en beneficio de ella, el juez podrá, en los casos exclusivamente especificados por la ley, decretar en la sentencia la suspensión de la agrupación o su disolución, cuando lo estime necesario para la seguridad pública.

1115 Genocidio artículo 149 bis párrafo quinto, Evasión de presos artículo 150 párrafo segundo se aumenta la pena 1/3 y se impone destitución e inhabilitación, Asociación delictuosa artículo 164 párrafo segundo aumenta la pena en 1/2 impone destitución e inhabilitación, Delito por pandilla artículo 164 bis párrafo tercero aumenta la pena en 2/3 partes impone destitución e inhabilitación, Ataque a las vías de comunicación y violación de correspondencia artículos 168 hipótesis de utilización de explosivos y 170 hipótesis de utilización de explosivos o artefactos incendiarios para destruir naves aeronaves o cualquier vehículo o para desvío de destino se impone destitución e inhabilitación, Contra la salud, artículos 194 relacionado con el 196 fracción I aumenta la pena 1/2 impone destitución e inhabilitación, 196 ter y 198 párrafo cuarto imponen destitución e inhabilitación, Corrupción de menores e incapaces, turismo sexual de menores e incapaces, pornografía de menores e incapaces, lenocinio de menores e incapaces, trata de menores e incapaces relacionados con el

De los señalados con antelación, resultan de interés los de Privación de la libertad que en el artículo 366 fracción II inciso b) aumenta la penalidad cuando el autor sea o haya sido integrante de alguna institución de seguridad pública, o se ostente como tal sin serlo, el de robo de vehículo automotor que en el artículo 367 bis aumenta la pena cuando participe algún servidor público que tenga a su cargo funciones de prevención, persecución o sanción del delito o ejecución de penas, el de desmantelamiento, venta, posesión, traslado o utilización de vehículo robado que en el artículo 377 párrafo segundo aumenta la pena si participa algún servidor público que tenga a su cargo funciones de prevención, persecución o sanción del delito o de ejecución de penas, y el de extorsión que en el artículo 390 párrafo segundo aumenta la pena si el constreñimiento se realiza por una asociación delictuosa, o por servidor público o ex-servidor público, o por miembro o ex-miembro de alguna corporación policial o de las Fuerzas Armadas Mexicanas, en estos casos, el estado endurece su posición y castiga con mayor severidad a los miembros de las corporaciones policiales que cometen estos delitos e incluso a aquellos elementos que en algún momento pertenecieron a dichas instituciones.

La autoría y participación en la comisión de los delitos se encuentra definida en el artículo 13 del CPF,<sup>1116</sup> en todos los casos, la responsabilidad es de carácter personal e individual,

---

artículo 205 inciso f, párrafo tercero aumenta la pena un 100% e impone destitución e inhabilitación, Falsificación de documentos artículo 243 aumenta la pena en ½, Contra el consumo y riquezas nacionales artículos 253 fracción V y 256 fracción VI y VII aumenta pena en ½, Hostigamiento sexual artículo 259 bis impone destitución, Abuso sexual y violación artículo 266 bis fracción III impone destitución, Privación de la libertad artículo 366 aumenta la pena mínima de 15 a 20 años e impone destitución e inhabilitación, Robo de hidrocarburos artículo 368 quáter aumenta la pena en ½, Robo de vehículo automotor artículo 376 bis aumenta la pena ½ e impone destitución e inhabilitación, Desmantelamiento, venta, posesión, traslado o utilización de vehículo robado artículo 377 párrafo segundo aumenta la pena en ½ impone destitución e inhabilitación, Robo de expedientes artículo 381 fracción XIV impone destitución e inhabilitación, Extorsión artículo 390 párrafo segundo aumenta la pena un 100% impone destitución e inhabilitación, Operaciones con recursos de procedencia ilícita artículo 400 bis aumenta la pena ½ impone destitución e inhabilitación, Delitos electorales y en materia de registro nacional de ciudadanos artículo 402 impone destitución e inhabilitación. Por lo que hace al delito de Genocidio, señala la aplicación de las sanciones del artículo 15 de la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, misma que se deroga el 31 de diciembre de 1982, fecha en que se publica la LFRSP.

1116 Son autores o partícipes del delito: I. Los que acuerden o preparen su realización, II. Los que los realicen por sí, III. Los que lo realicen conjuntamente, IV. Los que lo lleven a cabo sirviéndose de otro, V. Los que determinen dolosamente a otro a cometerlo, VI. Los que dolosamente presten ayuda o auxilien a otro para su comisión, VII. Los que con posterioridad a su ejecución auxilien al delincuente, en cumplimiento de una promesa anterior al delito y VIII. los que sin acuerdo previo, intervengan con otros en su comisión, cuando no se pueda precisar el resultado que cada quien produjo. Los autores o partícipes a que se refiere el presente artículo responderán cada uno en la medida de su propia culpabilidad.

cada sujeto responde en la medida de los actos que ejecuta o prepara, tendientes a la realización del evento delictivo, por lo que respecta a la posibilidad de establecer una autoría o participación en la comisión de un delito, de una persona jurídica pública o privada y en consecuencia la aplicación de una sanción, el mismo ordenamiento legal dispone en el artículo 11 que si el delito es cometido por algún miembro o representante de una persona jurídica, o de una sociedad, corporación o empresa de cualquiera clase, utilizando los medios que las mismas entidades le proporcionen y resulte cometido a nombre o bajo el amparo de la representación social o en beneficio de ella, el juez podrá, en los casos exclusivamente especificados por la ley, decretar en la sentencia la suspensión de la agrupación o su disolución, cuando lo estime necesario para la seguridad pública, exceptuando de dicha regla a las instituciones del Estado a las que no se les puede atribuir responsabilidad alguna aun en el caso de que sus miembros cometan un delito a nombre o bajo el amparo y con los medios que le proporciona la institución.

La aplicación de las sanciones prescritas en el CPF se regula por el CFPP y consta de las siguientes etapas: averiguación previa, preinstrucción, instrucción, sentencia de primera instancia, segunda instancia o apelación y de ejecución.<sup>1117</sup>

El procedimiento se inicia en la etapa de averiguación previa en la que los trámites se encuentran a cargo del Ministerio Público (MP) quien por mandato Constitucional tiene la facultad de investigar los delitos y el ejercicio de la acción penal ante los tribunales correspondientes, auxiliándose por la policía, misma que estará bajo su mando y conducción en las labores de investigación.<sup>1118</sup>

Para iniciar la averiguación es requisito indispensable la formulación de una denuncia o querrela que puede presentarse por escrito o de forma verbal, la denuncia puede interponerla la víctima u ofendido o cualquier persona que tenga conocimiento de los hechos ilícitos, los tramites de integración e investigación se inician sin más trámite cuando se trata de un delito que se persigue de oficio, para el caso de los delitos que se persiguen a petición de parte es indispensable que sea el ofendido o víctima quien lo

---

1117 Véase Artículo 1º. Del CFPP.

1118 Véase Artículo 21 de la CPEUM.

manifieste directamente para que se pueda proceder, los hechos deben de hacerse del conocimiento directo del MP, si no fuera posible o por la urgencia del caso, se puede acudir ante cualquier policía para que se inicien las investigaciones necesarias, quienes deberán informar de inmediato al MP para que éste determine lo conducente.<sup>1119</sup>

Una vez que el MP tiene conocimiento de los hechos, ordena la práctica de todas las diligencias de integración e investigación necesarias para acreditar el cuerpo del delito, la probable responsabilidad del inculpado y las pertinentes para asegurar el pago de la reparación del daño derivado de la comisión del ilícito, así mismo tomara la medidas necesarias para preservar los indicios, huellas o vestigios del hecho delictuoso,<sup>1120</sup> y resguardar los instrumentos, objetos o productos del delito,<sup>1121</sup> disponiendo para tal efecto de todos los instrumentos probatorios y de investigación que la ley permite.

Si el responsable del delito fuera detenido en flagrancia<sup>1122</sup> deberá ser puesto de inmediato a disposición del MP a efecto de que se recabe su declaración y se proceda a su identificación,<sup>1123</sup> si no estuviera detenido, el MP podrá ordenar su detención por causa urgente,<sup>1124</sup> de igual manera y con la finalidad de integrar las investigaciones necesarias para perfeccionar la averiguación previa, el MP puede solicitar al órgano jurisdiccional el arraigo domiciliario<sup>1125</sup> o la imposición de una medida cautelar.<sup>1126</sup> Una vez que está detenido o que se presenta voluntariamente el presunto responsable, se procede a recabar su declaración si así lo manifiesta y se le hacen saber los derechos que la ley le otorga.<sup>1127</sup>

---

1119 Véase Artículo 2º, 3º, 113, 114, 116, 117, 118 y 119 del CFPP.

1120 Véase Artículos 123 Bis al 123 Quintus del CFPP.

1121 Véase Artículos 181 al 182-R del CFPP.

1122 Véase Artículos 16 párrafo quinto de la CPEUM y 193 del CFPP.

1123 Véase Artículo 193 Sextus del CFPP.

1124 Véase Artículos 16 párrafo sexto de la CPEUM y 193 Bis del CFPP.

1125 Véase Artículos 16 párrafo octavo de la CPEUM y 133 Bis del CFPP.

1126 Véase Artículo 133 Ter del CFPP.

1127 Artículo 128 CFPP. Cuando el inculpado fuese detenido o se presentare voluntariamente ante el Ministerio Público Federal, se procederá de inmediato en la siguiente forma: I.- Se hará constar por quien haya realizado la detención o ante quien aquél haya comparecido, el día, hora y lugar de la detención o de la comparecencia, así como, en su caso, el nombre y cargo de quien la haya ordenado. Cuando la detención se hubiese practicado por una autoridad no dependiente del Ministerio Público, se asentará o se agregará, en su caso, la información circunstanciada suscrita por quien la haya realizado o haya recibido al detenido; II.- Se le hará saber la imputación que existe en su contra y el nombre del denunciante o querellante; III.- Se le harán saber los derechos que le otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, particularmente en la averiguación previa, de los siguientes: a) No declarar si así lo desea, o en caso contrario, a declarar asistido

En el caso de solicitar su libertad provisional bajo caución, el MP resolverá si la concede, siempre y cuando no se trate de alguno de los delitos considerados como graves y que se describen en el artículo 194 del CFPP. En cuyo caso no es procedente la concesión de la libertad provisional.

Para integrar la averiguación previa el MP cuenta con un plazo de 48 horas si el probable responsable está detenido, este plazo se puede ampliar tratándose de delitos de delincuencia organizada, cuando ya está acreditado el cuerpo del delito y la probable responsabilidad de inculpado,<sup>1128</sup> el MP procede a ejercitar acción penal ante los tribunales competentes.<sup>1129</sup>

Desde el momento en que se consigna la averiguación previa ante el Juez, hasta la resolución del auto de término constitucional, constituyen la etapa de preinstrucción, al recibir la consignación con detenido el Juez procederá a calificar de legal la detención hecha por el MP, en caso contrario decretara la inmediata libertad del detenido, si la consignación es sin detenido, procederá a petición del MP a girar orden de aprehensión, reaprehensión o presentación según sea el caso, cuando el indiciado es puesto a

---

por su defensor; b) Tener una defensa adecuada por sí, por abogado o por persona de su confianza, o si no quisiere o no pudiere designar defensor, se le designará desde luego un defensor de oficio; c) Que su defensor comparezca en todos los actos de desahogo de pruebas dentro de la averiguación; d) Que se le faciliten todos los datos que solicite para su defensa y que consten en la averiguación, para lo cual se permitirá a él y su defensor consultar en la oficina del Ministerio Público y en presencia del personal, el expediente de la averiguación previa; e) Que se le reciban los testigos y demás pruebas que ofrezca y que se tomarán en cuenta para dictar la resolución que corresponda, concediéndosele el tiempo necesario para ello, siempre que no se traduzca en entorpecimiento de la averiguación y las personas cuyos testimonios ofrezca se encuentren en el lugar donde aquélla se lleva a cabo. Cuando no sea posible el desahogo de pruebas, ofrecidas por el inculpado o su defensor, el juzgador resolverá sobre la admisión y práctica de las mismas; y f) Que se le conceda, inmediatamente que lo solicite, su libertad provisional bajo caución, conforme a lo dispuesto por la fracción I del artículo 20 de la Constitución y en los términos del párrafo segundo del artículo 135 de este Código. Para efectos de los incisos b) y c) se le permitirá al indiciado comunicarse con las personas que él solicite, utilizando el teléfono o cualquier otro medio de comunicación del que se pueda disponer, o personalmente, si ellas se hallaren presentes. De la información al inculpado sobre los derechos antes mencionados, se dejará constancia en las actuaciones. IV.- Cuando el detenido perteneciere a un pueblo o comunidad indígena o fuere extranjero, que no hable o no entienda suficientemente el español, se le designará un traductor que le hará saber los derechos a que se refiere la fracción anterior. Tratándose de indígenas, el traductor y el defensor que deberán asistirle, deberán tener además conocimiento de su lengua y cultura. Si se tratare de un extranjero, la detención se comunicará de inmediato a la representación diplomática o consular que corresponda, y V.- En todo caso se mantendrán separados a los hombres y a las mujeres en los lugares de detención o reclusión

1128 Véase Artículos 168 a 180 del CFPP.

1129 Véase Artículos 134 y 135 del CFPP.

disposición del Juez, se procederá a tomarle su declaración preparatoria <sup>1130</sup> sujetándolo al auto de termino constitucional y deberá resolver si lo vincula a proceso o le decreta su libertad, el Juez dispone de 72 horas para resolver, tiempo que puede duplicarse a 144 horas <sup>1131</sup> a petición del indiciado para presentar y desahogar pruebas. Una vez que el Juez resuelve la vinculación a proceso se inicia la etapa de instrucción.

En la Instrucción el juez decreta la apertura de un periodo probatorio común para que el procesado y su defensa así como el MP aporten los elementos probatorios que consideren pertinentes y de las cuales el juez resolverá su admisión fijando las fechas para su desahogo, por lo que respecta a las pruebas admisibles, el inculpado y su defensa como el MP tienen plena libertad de utilizar todos los medios probatorios que la ley otorga, <sup>1132</sup> que las consideren apropiadas y principalmente que se encuentren relacionadas con los hechos materia del procesamiento.

Desahogadas todas las pruebas, se cierra la instrucción y se prosigue a la fase conclusiva <sup>1133</sup> en la que el Juez dará vista primero al MP para que en un plazo de 10 días (máximo 30 de acuerdo a la cantidad de fojas que integren el expediente) a efecto de que formule y presente por escrito sus conclusiones, en las que deberá hacer un resumen de los hechos vinculados con los elementos probatorios desahogados y que a su juicio acreditan el cuerpo del delito y la responsabilidad del procesado y en consecuencia fijar su pretensión punitiva de acuerdo a lo que establece el tipo penal, concluido el plazo para el MP e integradas sus conclusiones, se da vista al procesado y su defensa para que en el mismo termino concedido al MP presenten su escrito de conclusiones en las que argumentaran y alegaran lo que a su interés convenga. Agotados los plazos el Juez citara a la audiencia de vista que tiene efectos de sentencia, procediendo a resolver en definitiva sobre la culpabilidad o inculpabilidad del procesado, decretando su libertad o aplicando las penas previstas por el CPF para el delito imputado, notificando al defensor, el procesado y el MP la resolución que finalmente dicte.

---

1130 Véase Artículos 153 a 160 del CFPP.

1131 Véase Artículo 19 párrafo primero y cuarto de la CPEUM.

1132 Véase Artículos 206 al 278 Ter del CFPP.

1133 Véase Artículos 291 al 297 del CFPP.

La sentencia que dicte el Juez puede ser recurrida mediante el recurso de apelación<sup>1134</sup> que pueden interponer el sentenciado, su defensor o el MP según sea el caso, el recurso tiene por objeto que la sentencia recurrida sea revisada por el Superior Jerárquico del Juez en los puntos de confrontación que se argumentan y relatan en el escrito de agravios que se presenta ante el Tribunal de Apelación y que pueden ser reforzados con el ofrecimiento y desahogo de pruebas que se promuevan ante el Tribunal. El recurso de apelación tendrá el efecto de que el Tribunal modifique, revoque o confirme la sentencia recurrida, mediante la ejecutoria que pronuncie. Contra la sentencia pronunciada por el Tribunal de Apelación no procede recurso ordinario alguno y la misma causa ejecutoria.<sup>1135</sup>

## 7. La responsabilidad administrativa

El derecho administrativo sancionador estudia lo relativo a la potestad sancionadora de la administración pública que se sustenta en el *ius puniendi* del Estado.<sup>1136</sup>

Para Jaime Ossa, el derecho administrativo sancionador, es “una atribución propia de la administración que se traduce en la posibilidad jurídica de la imposición de sanciones a los particulares y aún a los funcionarios que infringen sus disposiciones, o a sus servidores que, en el ejercicio de sus funciones, transgreden sus mandatos o desconocen sus prohibiciones”.<sup>1137</sup>

La naturaleza jurídica y los alcances de esta facultad son complejos, abarca diferentes esferas de competencia que dificulta identificar los efectos que producen, al imponer sanciones que adolecen de las garantías reconocidas en el ámbito jurídico penal.

En México, no se tutela el principio *non bis in ídem*, como la prohibición de un ejercicio reiterado del *ius puniendi* del Estado, que impide castigar doblemente tanto en el ámbito

---

1134 Véase Artículos 363 al 391 del CFPP.

1135 Véase Artículos 360 del CFPP.

1136 El derecho a castigar del Estado, no es un principio exclusivo del derecho penal; es decir, se encuentra vinculado con lo ilícito que admite el conocimiento jurisdiccional del mismo en diferentes áreas jurídicas.

1137 Ossa Arbeláez, Jaime, *Derecho administrativo sancionador. Hacia una teoría general y una aproximación para su autonomía*, Colombia, Legis, 2000, p. 26. Citado por Góngora Pimentel, Genaro D., “El reconocimiento del derecho administrativo sancionador en la jurisprudencia constitucional mexicana”, en *Biblioteca Virtual*, IIJ – UNAM, p. 3, Véase en <http://www.bibliojuridica.org/libros/6/2564/17.pdf>. Recuperado el 8 de agosto de 2010.

de las sanciones penales como en el de las administrativas, y no proscribire la compatibilidad entre penas y sanciones administrativas en aquellos casos en los que adecuadamente se constate que concurre.<sup>1138</sup>

El principio de *non bis in ídem* se configura como un derecho fundamental del ciudadano frente a la decisión de un poder público para castigarlo por unos hechos que ya fueron objeto de sanción, como consecuencia del anterior ejercicio del *ius puniendi* del Estado. Por ello, en cuanto derecho de defensa del ciudadano frente a una desproporcionada reacción punitiva, la interdicción del *bis in ídem* no puede depender del orden de preferencia que normativamente se hubiese establecido entre los poderes constitucionalmente legitimados para el ejercicio del derecho punitivo y sancionador del Estado, ni menos aún de la eventual inobservancia, por la Administración pública sancionadora, de la legalidad aplicable, lo que significa que la preferencia de la jurisdicción penal sobre la potestad administrativa sancionadora ha de ser entendida como una garantía del ciudadano, complementaria de su derecho a no ser sancionado dos veces

---

1138 A diferencia de España, la violación a este principio ocasionó que el Tribunal Constitucional estableciera un criterio que reconoció, en casos donde se presentan sanciones administrativas que se sustentan en la identidad del sujeto, hecho y fundamento con alguna materia penal, sólo podrá sancionarse por alguna de éstas. También consideró que en los casos de sanciones administrativas se aplicarán principios de derecho penal, en virtud de que goza de mayores garantías constitucionales y procesales. (SSTC 2/1981, 154/1990, 204/1996, 221/1997, entre otras). El *non bis in ídem* supone, en definitiva, la prohibición de un ejercicio reiterado del *ius puniendi* del Estado, que impide castigar doblemente tanto en el ámbito de las sanciones penales como en el de las administrativas, y proscribire la compatibilidad entre penas y sanciones administrativas en aquellos casos en los que adecuadamente se constate que concurre "...la identidad de sujeto, hecho y fundamento..." que según reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional exige este principio para ser apreciado. Como ha proclamado el Tribunal Constitucional "...el principio general de derecho conocido por *non bis in ídem* supone, en una de sus más conocidas manifestaciones, que no recaiga duplicidad de sanciones -administrativa y penal- en los casos en que se aprecie la identidad del sujeto, hecho y fundamento sin existencia de una relación de supremacía especial de la Administración -relación de funcionario, servicio público, concesionario, etc.- que justificase el ejercicio del *ius puniendi* por los Tribunales y a su vez de la potestad sancionadora de la Administración..." (STS 2/1981). Posteriormente, se declaró que dicho principio impide que, a través de procedimientos distintos, se sancione repetidamente la misma conducta, pues "...semejante posibilidad entrañaría, en efecto, una inadmisibles reiteración en el ejercicio del *ius puniendi* del Estado e, inseparablemente, una abierta contradicción con el mismo derecho a la presunción de inocencia, porque la coexistencia de dos procedimientos sancionadores para un determinado ilícito deja abierta la posibilidad, contraria a aquel derecho, de que unos mismos hechos, sucesiva o simultáneamente, existan y dejen de existir para los órganos del Estado..." (SSTC 159/1987 y 77/1983).



por unos mismos hechos, y nunca como una circunstancia limitativa de la garantía que implica aquel derecho fundamental.<sup>1139</sup>

Para William René Parra, “No puede existir sanción sin norma que la establezca, como no hay falta o infracción si tal conducta no ha sido elevada a dicha categoría”,<sup>1140</sup> porque cada rama del derecho regula específicamente las diferentes formas de sanción. Siguiendo al mismo autor, “Con el derecho administrativo, puesto que el derecho sancionatorio se predica también a nivel disciplinario respecto de los servidores públicos: miembros de las corporaciones públicas y empleados oficiales a saber: empleados públicos, trabajadores oficiales, y además con relaciones de trabajo subordinadas. Igualmente la administración

---

1139 (STC 177/1999). En España, esta dimensión procesal del principio *non bis in ídem* cobra su pleno sentido a partir de su vertiente material. En efecto, si la exigencia de *lex praevia* y *lex certa* que impone el art. 25.1 de la Constitución obedece, entre otros motivos, a la necesidad de garantizar a los ciudadanos un conocimiento anticipado del contenido de la reacción punitiva o sancionadora del Estado ante la eventual comisión de un hecho ilícito, ese cometido garantista devendría inútil si ese *mismo hecho, y por igual fundamento*, pudiese ser objeto de una nueva sanción, lo que comportaría una punición desproporcionada de la conducta ilícita. el Tribunal Constitucional en su STC 152/2001, de 2 de junio de 2001 (Suplemento BOE de 26 de julio de 2001), aborda nuevamente el tratamiento a dar a tal principio, y lo hace desde la consideración de la duplicidad de procedimientos sancionadores, administrativo y penal, y partiendo del siguiente supuesto fáctico: el demandante de amparo había sido condenado por la Audiencia Provincial de Santa Cruz de Tenerife como autor de un delito contra la seguridad del tráfico, alegando el mismo - en el recurso de amparo ante el TC-, la vulneración del derecho fundamental a la legalidad penal y sancionadora (art. 25.1 CE), en su vertiente de derecho a no ser sancionado doblemente por unos mismos hechos (*ne bis in ídem*), ya que por los mismos hechos por los que fue condenado en vía penal había sido sancionado anteriormente en vía administrativa, tras el oportuno procedimiento sancionador, por la Jefatura Provincial de Tráfico de Santa Cruz de Tenerife (vid FJ1 STC 152/2001). El TC considera que, dado que "...la vulneración del principio *non bis in ídem* derivada de esa duplicidad de procedimientos sancionadores, administrativo y penal (considerada como tal vulneración en la STC 77/1983, de 3 de octubre, FFJJ 2 y 4), estaba teniendo lugar desde el inicio de ambos procedimientos, y de modo indiscutible [...] desde que en el administrativo se formuló pliego de cargos. Era en ese momento, en el que inequívocamente la vulneración ya se había producido en la vertiente procedimental, cuando el demandante pudo, y por tanto debió, invocar el derecho vulnerado para procurar el remedio de la violación. El silencio del actor en el proceso penal durante el tiempo en el que la vulneración estaba teniendo lugar, y podía ser remediada, y el aplazamiento de la reacción defensiva al momento en que la sanción administrativa se había impuesto, puede encontrar explicación, que no justificación, en una táctica defensiva, consistente en tolerar la vulneración actual del principio *non bis in ídem* para utilizar la sanción administrativa como defensa ulterior frente a la condena penal; pero una explicación tal lo que evidencia es una manipulación de la funcionalidad del principio *non bis in ídem* en vez de una atendible reclamación de su respeto..." (STC 152/2001, FJ6). De modo que "...el análisis de la puntualidad de la invocación de la lesión no tiene que ver con el mero formalismo, sino con algo más sustantivo, como es la propia razón de ser sustancial del requisito, y con la exigencia de *buena fe* en el comportamiento procesal, exigencia establecida en el art. 11.1 LOPJ, con la consecuencia, impuesta en el apartado 2 del propio artículo..." (STC 152/2001, FJ5), que establece que "...los Juzgados y Tribunales rechazarán fundadamente las peticiones, incidentes y excepciones que se formulen con manifiesto abuso de derecho o entrañen fraude de ley o procesal...", precepto que el TC considera de aplicación supletoria en el proceso constitucional de amparo, según lo dispuesto en el art. 80 LOTC, y, en consecuencia, no admite el recurso de amparo.

1140 Parra Gutiérrez, William René, *Derecho administrativo disciplinario*, 3ª ed., Colombia, Librería profesional, 1995, p. 3.

pública en el desarrollo del estatuto contractual puede sancionar a sus contratistas como cuando aplica la caducidad del contrato o impone multas. Se relaciona así con la ciencia de la administración pública”.<sup>1141</sup>

La administración pública regula las relaciones laborales con fundamento en el artículo 123, Apartado B de la CPEUM, y por lo tanto sus responsabilidades administrativas se sujetan a:

Todas las perspectivas de la racionalidad administrativa con cancelación de la vitalidad política apuntan, pues, a una legitimación del dominio burocrático con base en su capacidad de desempeño y rendimiento social, con base en su programa de sustitución compensación.<sup>1142</sup>

Bajo esta perspectiva, la atribución de responsabilidad al aparato policial en el derecho administrativo sancionador es de carácter individual. No obstante, para Laura Zúñiga, “la vinculación entre Derecho penal y Derecho administrativo sancionador es uno de los temas que más está centrando la atención de la dogmática penal de los últimos tiempos porque compromete a nuevas formas de criminalidad....En la sociedad en que vivimos caracterizada por la presencia del riesgo, es la Administración el ente contenedor de los mismos, estableciendo sus límites con una normativa específica, por lo cual, suele ser el Derecho administrativo quien delimita los contornos del riesgo permitidos y, por lo tanto de la antijuridicidad de las conductas”.<sup>1143</sup>

El ámbito sancionador del Derecho Administrativo está diseñado para sancionar normalmente las conductas menos graves que sobre pasan esos límites permitidos (autorizaciones, infracciones de reglamentos, por ejemplo), dejando para el derecho penal los casos más graves.

---

1141 *Ibidem*, p. 4.

1142 Aguilar Villanueva, Luis F., “*Administración y Estado moderno. Notas para una discusión*”, s/ref. material de lectura de la Maestría en Política criminal, ENEP Acatlán, UNAM, 1996, p. 31.

1143 Zúñiga Rodríguez, Laura, *Bases para un modelo de imputación de responsabilidad penal...*, *Ob cit.*, p. 26. La autora hace referencia básicamente a la criminalidad de empresa y los delitos socioeconómicos (contra el medio ambiente, seguridad del tránsito, Hacienda pública, fraude a los consumidores, ingeniería genética, etc.) es la Administración Pública la que determina finalmente lo antijurídico al definir los límites de la conducta permitida.

La esencia de esta diferencia se sustenta en la valoración del injusto para definir los ámbitos en que deben efectuarse ambos tipos de intervenciones a partir de criterios racionales como el bien jurídico tutelado.

### **7.1. El procedimiento de responsabilidad administrativa**

De acuerdo a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (LFRASP),<sup>1144</sup> la responsabilidad administrativa consiste en actos u omisiones que vulneran los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen en el servicio público, que son cometidos por los servidores públicos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.<sup>1145</sup>

Para la aplicación del procedimiento de responsabilidad administrativa, la LFRASP establece que el órgano competente para su tramitación es la Contraloría Interna de las dependencias y los funcionarios responsables del trámite son los contralores y titulares de las áreas de auditorías, quejas y responsabilidad que se encuentran adscritos a la Contraloría,<sup>1146</sup> en cada dependencia se encuentra adscrito un órgano de control interno pero está subordinado a la Secretaría de la Función Pública, de acuerdo a lo que establece la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF).<sup>1147</sup> De manera discrecional y atendiendo a la naturaleza de los hechos o gravedad de la infracción, la

---

1144 Publicada en el DOF el 13 de marzo de 2002

1145 Véase Artículos 6º y 7º de la LFRASP.

1146 Véase Artículo 4de la LFRASP.

1147 Artículo 37. A la Secretaría de la Función Pública corresponde el despacho de los siguientes asuntos: XII. Designar y remover a los titulares de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República, así como a los de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades de tales órganos, quienes dependerán jerárquica y funcionalmente de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, tendrán el carácter de autoridad y realizarán la defensa jurídica de las resoluciones que emitan en la esfera administrativa y ante los Tribunales Federales, representando al Titular de dicha Secretaría; XVII. Conocer e investigar las conductas de los servidores públicos, que puedan constituir responsabilidades administrativas; aplicar las sanciones que correspondan en los términos de ley y, en su caso, presentar las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público, prestandose para tal efecto la colaboración que le fuere requerida. Al respecto, el artículo Segundo transitorio del Decreto de Reformas publicado en el DOF el 10 de abril de 2003 precisa: “Aquellas disposiciones que hagan mención a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo se entenderán referidas a la Secretaría de la Función Pública.”

Secretaría de la Función Pública puede instruir directamente el procedimiento disciplinario.<sup>1148</sup>

El artículo 8 de la LFRASP establece las obligaciones a que debe sujetarse todo servidor público en el ejercicio de su empleo, cargo o comisión, destacando para los efectos del presente trabajo las hipótesis contenidas en las fracciones I, VI, VII y XXI<sup>1149</sup> al considerar que éstas se encuentran más ligadas a la actuación del aparato policial.

El Procedimiento inicia con la queja o denuncia que puede ser formulada por cualquier persona interesada o afectada, señalando los elementos o indicios que hagan presumir la responsabilidad atribuida y se presenta en las unidades habilitadas para la recepción de denuncias y quejas que tiene cada dependencia<sup>1150</sup> y que son turnadas al órgano de control interno. Todo el procedimiento es escrito y las diligencias que se practiquen deben constar en acta que debe ser firmada por los que en ella intervienen.<sup>1151</sup>

Recibida la denuncia, la Contraloría procede a notificar de manera personal al servidor público haciéndole saber los hechos que se le imputan, citándolo para la audiencia de ley, señalando fecha, lugar y hora para su desahogo; a la que podrá acudir asistido por su defensor a efecto de manifestar lo que a su interés convenga, celebrada la audiencia se conceden 5 días hábiles al servidor público para que ofrezca las pruebas para su defensa y que se relacionen con los hechos, una vez admitidas la contraloría señalará las fechas para

---

1148 Artículo 18 LFRASP. Cuando por la naturaleza de los hechos denunciados o la gravedad de las presuntas infracciones la Secretaría estime que ella debe instruir el procedimiento disciplinario, requerirá al contralor interno, al titular del área de responsabilidades o al titular del área de quejas el envío del expediente respectivo, e impondrá, en su caso, las sanciones administrativas correspondientes.

1149 Artículo 8 Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones: I.- Cumplir el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión. VI.- Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de éste. VII.- Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que preste sus servicios, las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las órdenes que reciba y que pudiesen implicar violaciones a la Ley o a cualquier otra disposición jurídica o administrativa, a efecto de que el titular dicte las medidas que en derecho procedan, las cuales deberán ser notificadas al servidor público que emitió la orden y al interesado. XXI.-Abstenerse de inhibir por sí o por interpósita persona, utilizando cualquier medio, a los posibles quejosos con el fin de evitar la formulación o presentación de denuncias o realizar, con motivo de ello, cualquier acto u omisión que redunde en perjuicio de los intereses de quienes las formulen o presenten.

1150 Véase Artículo 10 de la LFRASP.

1151 Véase Artículos 23 y 24 de la LFRASP.

su tramitación, desahogadas todas las pruebas la contraloría dispone de un plazo de 45 días para emitir la resolución correspondiente y 10 días hábiles para notificarla al servidor público. Si para el desarrollo del procedimiento se considera necesario, el órgano de control puede decretar de manera precautoria la suspensión temporal del servidor público en tanto se substancia el procedimiento, sin que esta suspensión prejuzgue la veracidad de los hechos.<sup>1152</sup>

Si la naturaleza de los hechos implica responsabilidad penal, el órgano de control tiene la obligación de presentar denuncia ante el Ministerio Público o en su caso solicitar al área jurídica que se formule la querrela correspondiente.

La resolución puede determinar la inexistencia o acreditación de la responsabilidad del servidor público en cuyo caso impondrá la sanción correspondiente debiendo notificarla al jefe inmediato o titular de la dependencia o entidad para efectos de ejecución en un plazo no mayor de 10 días. Si la resolución determina la inexistencia de responsabilidad y el servidor público hubiese estado suspendido temporalmente, se le restituirán sus derechos y se le pagaran las percepciones que le fueron suspendidas.

Las sanciones aplicables al acreditarse la falta administrativa, de acuerdo a la LFRASP<sup>1153</sup> consisten en Amonestación, Sanción Económica, Destitución e Inhabilitación, de acuerdo a la gravedad de la infracción y en su caso del beneficio o lucro obtenido por el servidor

---

1152 Véase Artículo 21 párrafo V de la LFRASP.

1153 Artículo 13. Las sanciones por falta administrativa consistirán en: I.- Amonestación privada o pública; II.- Suspensión del empleo, cargo o comisión por un período no menor de tres días ni mayor a un año; III.- Destitución del puesto; IV.- Sanción económica, e V.- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público. Cuando no se cause daños o perjuicios, ni exista beneficio o lucro alguno, se impondrán de seis meses a un año de inhabilitación. Cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique beneficio o lucro, o cause daños o perjuicios, será de un año hasta diez años si el monto de aquéllos no excede de doscientas veces el salario mínimo general mensual vigente en el Distrito Federal, y de diez a veinte años si excede de dicho límite. Este último plazo de inhabilitación también será aplicable por conductas graves de los servidores públicos. En el caso de infracciones graves se impondrá, además, la sanción de destitución. En todo caso, se considerará infracción grave el incumplimiento a las obligaciones previstas en las fracciones VIII, X a XIV, XVI, XIX, XXII y XXIII del artículo 8 de la Ley. Para que una persona que hubiere sido inhabilitada en los términos de la Ley por un plazo mayor de diez años, pueda volver a desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público una vez transcurrido el plazo de la inhabilitación impuesta, se requerirá que el titular de la dependencia o entidad a la que pretenda ingresar, dé aviso a la Secretaría, en forma razonada y justificada, de tal circunstancia. La contravención a lo dispuesto por el párrafo que antecede será causa de responsabilidad administrativa en los términos de la Ley, quedando sin efectos el nombramiento o contrato que en su caso se haya realizado.

público, y se ejecutarán en los términos previstos en el artículo 16 de la LFRASP.<sup>1154</sup> Tratándose de servidores públicos de base, las sanciones se aplicaran conforme al artículo 30 párrafo segundo de dicha ley.<sup>1155</sup>

La LFRASP establece los medios para impugnar las resoluciones que determinen responsabilidad, uno es mediante el recurso de Revocación que se deberá interponer en un plazo máximo de 15 días hábiles a partir de que surte efectos la notificación de la resolución, se presenta mediante escrito en el que se expresan agravios y se ofrecen pruebas para su análisis, mismo que se interpone ante la autoridad que emitió la resolución, quien deberá resolver en un plazo de 30 días si revoca o confirma la resolución impugnada notificando al interesado en un plazo de 72 horas la resolución definitiva. Al momento de interponer el recurso, el interesado puede solicitar la suspensión de la ejecución de la resolución, quedando a criterio de la autoridad si se concede o no la suspensión solicitada.<sup>1156</sup>

Otro medio para impugnar la resolución es directamente mediante juicio que se presenta ante El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, pudiendo optar en recurrir directamente la resolución inicial ante el Tribunal o en su caso impugnar la resolución que se dicte en el recurso de revocación.<sup>1157</sup> El tribunal de igual manera puede conceder al

---

1154 Artículo 16 Para la imposición de las sanciones a que hace referencia el artículo 13 se observarán las siguientes reglas: I.- La amonestación pública o privada a los servidores públicos será impuesta por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades y ejecutada por el jefe inmediato; II.- La suspensión o la destitución del puesto de los servidores públicos, serán impuestas por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades y ejecutadas por el titular de la dependencia o entidad correspondiente; III.- La inhabilitación para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público será impuesta por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, y ejecutada en los términos de la resolución dictada, y IV.- Las sanciones económicas serán impuestas por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, y ejecutadas por la Tesorería de la Federación.

1155 Tratándose de los servidores públicos de base, la suspensión y la destitución se ejecutarán por el titular de la dependencia o entidad correspondiente, conforme a las causales de suspensión, cesación del cargo o rescisión de la relación de trabajo y de acuerdo a los procedimientos previstos en la legislación aplicable.

1156 Véase Artículos 25, 26, 27 y 28 párrafo cuarto de la LFRASP.

1157 Véase Artículo 25 de la LFRASP. En este caso no opera el Principio de definitividad procesal, que impone la obligación de agotar los recursos ordinarios que la ley prevé

solicitante la suspensión de la ejecución de la resolución impugnada en los términos que refiere la LFRASP.<sup>1158</sup>

El Tribunal en sentencia, puede determinar confirmar, modificar o revocar la resolución impugnada en cuyo caso ordenará a la dependencia o entidad que restituya al servidor público de los derechos y percepciones de las que fue privado<sup>1159</sup>, sin embargo, tratándose de elementos de los cuerpos policiales de la federación, agentes del ministerio público o peritos oficiales, no procede la reinstalación y el Estado solo queda obligado a indemnizarlos en los términos que la ley prevé.<sup>1160</sup>

La responsabilidad administrativa es sobre todo la responsabilidad que se relaciona con las acciones y su valor moral. Desde la ética, dicho valor será dependiente de las consecuencias de tales acciones. Se entonces al daño causado a un individuo, a un grupo o a la sociedad entera por las acciones o las no-acciones de otro individuo o grupo.

En una ética deontológica, en cambio, tales acciones tendrán un valor intrínseco, independiente de sus consecuencias. Desde esta perspectiva, es un sistema de principios y de juicios compartidos por los conceptos y las creencias culturales, religiosas y filosóficas, lo que determina si algunas acciones dadas son correctas o incorrectas. Estos conceptos son generalizados y codificados a menudo por una cultura o un grupo, y sirven para regular el comportamiento de sus miembros. De conformidad a tal codificación se le puede también llamar moralidad y el grupo puede depender de una amplia conformidad a tales códigos para su existencia duradera.

---

1158 Véase Artículos 27 y 28 párrafo cuarto

1159 Véase Artículo 28 de la LFRASP

1160 Artículo 123 apartado B Fracción XIII párrafo segundo de la CPEUM “Los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, podrán ser separados de sus cargos si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento del acto señalen para permanecer en dichas instituciones, o removidos por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones. Si la autoridad jurisdiccional resolviere que la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio fue injustificada, el Estado sólo estará obligado a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tenga derecho, sin que en ningún caso proceda su reincorporación al servicio, cualquiera que sea el resultado del juicio o medio de defensa que se hubiere promovido.”

La responsabilidad administrativa ocupa un lugar cada vez más importante en la opinión pública cuando la adjudicación de la responsabilidad jurídica a través de los tribunales es insuficiente para cerrar casos como son, por ejemplo, escándalos de corrupción ligados al ocultamiento de cifras en la contabilidad de empresas, derramamiento de petróleo en zonas naturales, financiamientos ilegales de campañas y escándalos de corrupción política.

## 8. La responsabilidad disciplinaria

El poder disciplinario es interno a la administración, a diferencia del derecho penal administrativo que es externo a la administración y comprende a otras personas.<sup>1161</sup>

Por este medio se asegura el cumplimiento de la relación jerárquica y de los deberes que impone la función pública. De acuerdo con nuestro sistema laboral administrativo, estas sanciones que se producen por las faltas en el orden interno, pueden ser impuestas:

- ✓ Directamente por la administración pública
- ✓ A solicitud de la administración pública ante el Tribunal Federal de Conciliación y arbitraje de los trabajadores al servicio del Estado.<sup>1162</sup>

El poder disciplinario es la facultad que tiene el Estado de aplicar a su personal que no cumple con sus obligaciones o deberes administrativos, una sanción por las faltas que ha cometido en el ejercicio de su cargo. El poder de represión disciplinaria permite a la administración corregir los errores y anomalías en los servidores públicos, encausando la acción administrativa con eficiencia y moralidad.<sup>1163</sup>

La doctrina administrativa reconoce diferentes sanciones disciplinarias: apercibimiento, multa, traslado de destino o de residencia, suspensión de empleo, pérdida de un derecho en el escalafón y cese. (Artículo 113 CPEUM).<sup>1164</sup>

---

1161 Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo*, t. I, México, Porrúa, 1985, p. 453, paráfrasis.

1162 *Ídem*.

1163 *Ídem*.

1164 *Ibidem*, pp. 453 y 454



De acuerdo con el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, la disciplina consiste en la “Observancia de las leyes y ordenamientos de una profesión o instituto. Tiene mayor uso referido a la milicia y a los estados eclesiásticos secular y regular”.<sup>1165</sup>

A partir de esta definición, la disciplina de las Instituciones Policiales se dirige al cumplimiento estricto y escrupuloso de las leyes, reglamentos y normatividad que rige su actuación en la labor de prevención del delito, la preservación de las libertades, el orden y la paz públicos.

Una de las características del procedimiento disciplinario es que no existe un régimen disciplinario común para todos los servidores públicos:

...en razón de que si bien existe un marco normativo definido para la administración pública central, los distintos poderes, así como organismos, entes o potestades para hacerlo, tienen dadas –algunos de ellos– sus propias normas en la materia, en virtud de ser competentes para el manejo de su propio personal o por la emisión de alguna regulación especial efectuada con ese fin.<sup>1166</sup>

Los principios a los que deben sujetarse los correctivos disciplinarios policiales, son:

- ✓ **El debido proceso adjetivo:** Es la garantía de que el procedimiento permitirá al agente policial, la oportunidad de ser oído, ofrecer pruebas a fin de que la decisión sea debidamente fundada y motivada.
- ✓ ***Non bis in ídem:*** Consiste en que el policía no puede ser sancionado más de una vez por la misma causa y originaron la falta disciplinaria.
- ✓ ***Indubio pro operario:*** En caso de duda debe sujetarse a favor de la interpretación más favorable para el operador policial.
- ✓ **Proporcionalidad de la sanción:** En caso de que se determine una sanción, debe ser proporcional a la gravedad de la falta cometida y en atención a los antecedentes del agente policial.

---

1165 *Diccionario de la Lengua española, Ob cit.*, p. 758

1166 Cavallo, Claudio, “Responsabilidad de los funcionarios públicos”, en *Responsabilidad del Estado*, Buenos Aires, Lexis Nexis – Abeledo – Perrot, 2007, p. 349.

## 8.1. El procedimiento disciplinario

La aplicación de una sanción a un agente policial requiere de un procedimiento que otorgue certeza y seguridad jurídica. La LGSNSP publicada en el DOF el 2 de enero de 2009, establece que las instituciones de seguridad pública de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en el marco de las disposiciones contenidas en el artículo 21 Constitucional deberán coordinarse para, entre otras cosas, regular los sistemas disciplinarios, de reconocimientos, estímulos y recompensas.<sup>1167</sup>

A fin de determinar los deberes y obligaciones a las que se encuentran sujetos los miembros de las Instituciones Policiales, la LGSNSP en los artículos 40 y 41, enumeran los objetivos comunes para garantizar el cumplimiento de los principios constitucionales de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos, así como su permanencia en virtud de su encargo o comisión asignada:

- ✓ Conducirse con dedicación y disciplina, con apego al orden jurídico, respeto a las garantías individuales y derechos humanos.
- ✓ Cumplir sus funciones con absoluta imparcialidad y sin discriminación.
- ✓ Observar un trato respetuoso con todas las personas, debiendo abstenerse de todo acto arbitrario y de limitar indebidamente las acciones o manifestaciones que en ejercicio de sus derechos constitucionales y con carácter pacífico realice la población.
- ✓ Desempeñar su misión sin solicitar ni aceptar compensaciones, pagos o gratificaciones distintas a las previstas legalmente. Oponerse a cualquier acto de corrupción y, en caso de tener conocimiento de alguno, deberán denunciarlo.
- ✓ Velar por la vida e integridad física de las personas detenidas.
- ✓ Prestar auxilio a las personas amenazadas por algún peligro o que hayan sido víctimas u ofendidos de algún delito, así como brindar protección a sus bienes y derechos. Su actuación será congruente, oportuna y proporcional al hecho.

---

1167 Véase Artículo 7. Fracción VII. LGSNSP

- ✓ Someterse a evaluaciones periódicas para acreditar el cumplimiento de sus requisitos de permanencia, así como obtener y mantener vigente la certificación respectiva.
- ✓ Actualizarse en el empleo de métodos de investigación que garanticen la recopilación técnica y científica de evidencias.
- ✓ Utilizar los protocolos de investigación y de cadena de custodia adoptados por las Instituciones de Seguridad Pública.
- ✓ Participar en operativos y mecanismos de coordinación con otras Instituciones de Seguridad Pública, y brindarles el apoyo que conforme a derecho proceda.
- ✓ Preservar, conforme a las disposiciones aplicables, las pruebas e indicios de probables hechos delictivos o de faltas administrativas de forma que no pierdan su calidad probatoria y se facilite la correcta tramitación del procedimiento correspondiente.
- ✓ Informar al superior jerárquico, de manera inmediata, las omisiones, actos indebidos o constitutivos de delito, de sus subordinados o iguales en categoría jerárquica
- ✓ Cumplir y hacer cumplir con diligencia las órdenes que reciba con motivo del desempeño de sus funciones, evitando todo acto u omisión que produzca deficiencia en su cumplimiento.
- ✓ Fomentar la disciplina, responsabilidad, decisión, integridad, espíritu de cuerpo y profesionalismo, en sí mismo y en el personal bajo su mando.
- ✓ Inscribir las detenciones en el Registro Administrativo de Detenciones conforme a las disposiciones aplicables.
- ✓ Atender con diligencia la solicitud de informe, queja o auxilio de la ciudadanía, o de sus propios subordinados, excepto cuando la petición rebase su competencia, en cuyo caso deberá turnarlo al área que corresponda.
- ✓ Preservar la secrecía de los asuntos que por razón del desempeño de su función conozcan, en términos de las disposiciones aplicables.
- ✓ No permitir que personas ajenas a sus instituciones realicen actos inherentes a las atribuciones que tenga encomendadas. Asimismo, no podrá hacerse acompañar de dichas personas al realizar actos del servicio.
- ✓ Abstenerse de:

- Disponer de los bienes asegurados para beneficio propio o de terceros
  - Ocultar, alterar o dañar información o bienes en perjuicio de las Instituciones
  - Dar a conocer por cualquier medio a quien no tenga derecho, documentos, registros, imágenes, constancias, estadísticas, reportes o cualquier otra información reservada o confidencial de la que tenga conocimiento en ejercicio y con motivo de su empleo, cargo o comisión
  - Ordenar o realizar la detención de persona alguna sin cumplir con los requisitos previstos en los ordenamientos constitucionales y legales aplicables.
  - Infligir o tolerar actos de tortura, aún cuando se trate de una orden superior o se argumenten circunstancias especiales, tales como amenaza a la Seguridad Pública, urgencia de las investigaciones o cualquier otra; al conocimiento de ello, lo denunciará inmediatamente ante la autoridad competente;
  - Introducir a las instalaciones de sus instituciones bebidas embriagantes, sustancias psicotrópicas, estupefacientes u otras sustancias adictivas de carácter ilegal, prohibido o controlado, salvo cuando sean producto de detenciones, cateos, aseguramientos u otros similares, y que previamente exista la autorización correspondiente.
  - Consumir, dentro o fuera del servicio, sustancias psicotrópicas, estupefacientes u otras sustancias adictivas de carácter ilegal, prohibido o controlado, salvo los casos en que el consumo de los medicamentos controlados sea autorizado mediante prescripción médica, avalada por los servicios médicos de las Instituciones
  - Consumir en las instalaciones de sus instituciones o en actos del servicio, bebidas embriagantes.
  - Realizar conductas que desacrediten su persona o la imagen de las Instituciones, dentro o fuera del servicio.<sup>1168</sup>
- ❖ Registrar en el Informe Policial Homologado los datos de las actividades e investigaciones que realice.
  - ❖ Remitir a la instancia que corresponda la información recopilada, en el cumplimiento de sus misiones o en el desempeño de sus actividades, para su

---

1168 Véase Artículo 40 LGSNSP

análisis y registro. Entregar la información que le sea solicitada por otras Instituciones.

- ❖ Apoyar a las autoridades que así se lo soliciten en la investigación y persecución de delitos, así como en situaciones de grave riesgo, catástrofes o desastres.
- ❖ Ejecutar los mandamientos judiciales y ministeriales.
- ❖ Obtener y mantener actualizado su Certificado Único Policial.
- ❖ Obedecer las órdenes de los superiores jerárquicos o de quienes ejerzan sobre él, funciones de mando y cumplir con todas sus obligaciones, realizándolas conforme a derecho.
- ❖ Responder, sobre la ejecución de las órdenes directas que reciba, a un solo superior jerárquico, por regla general, respetando preponderantemente la línea de mando.
- ❖ Participar en operativos de coordinación con otras corporaciones policiales, así como brindarles, en su caso, el apoyo que conforme a derecho proceda.
- ❖ Mantener en buen estado el armamento, material, municiones y equipo que se le asigne con motivo de sus funciones, haciendo uso racional de ellos sólo en el desempeño del servicio.
- ❖ Abstenerse de asistir uniformado a bares, cantinas, centros de apuestas o juegos, u otros centros de este tipo, si no media orden expresa para el desempeño de funciones o en casos de flagrancia.<sup>1169</sup>

Por otra parte, el artículo 19 de la LPF describe en 34 fracciones, los deberes a los que deben sujetarse los elementos de esa corporación,<sup>1170</sup> en el que se aprecia la transcripción del texto de los artículos 40 y 41 de la LGSNSP personalizado para la Policía Federal.

El Reglamento de la LPF, publicado en el DOF el 17 de mayo de 2010, también enlista en 15 fracciones y un segundo párrafo del artículo 185, una serie de deberes a los que están sujetos los miembros de la corporación,<sup>1171</sup> en este caso no se hace transcripción de los

---

1169 Véase Artículo 41. LGSNSP

1170 Véase Artículo 19. LPF

1171 Artículo 185. Además de los deberes establecidos en la Ley General y la Ley, los Integrantes tendrán los siguientes: I. Conocer la escala jerárquica de la Institución, debiendo guardar a los superiores, subordinados o iguales el respeto y la consideración debidos; II. Responder, sobre la ejecución de las órdenes directas que reciba, a quien emitió dicha orden y en caso de no recibir restricción sobre el conocimiento de esa instrucción,

contenidos de la LGSNSP y de la LPF, los deberes son diferentes y en algunos casos complementarios a las anteriores disposiciones. Sin embargo, en su párrafo inicial establece que “Además de los deberes establecidos en la Ley General y la Ley, los Integrantes tendrán los siguientes...”, de tal manera que adquiere un carácter obligatorio para los miembros de la institución el conocimiento puntual del contenido de todas estas disposiciones.

La combinación de los contenidos de los artículos señalados constituyen los deberes y obligaciones a que se sujeta la actuación de los miembros de las Instituciones Policiales, y que para el caso de incumplirlos dará lugar a la imposición de una sanción mediante el procedimiento que para tal efecto la LGSNSP, la LPF y su reglamento establecen.

Respecto a las sanciones aplicables, si existe una uniformidad de criterios y como tales se establecen la Amonestación, Suspensión y Remoción <sup>1172</sup> y su aplicación se sujeta a los

---

a cualquier superior que por la naturaleza de la orden deba conocer sobre su cumplimiento; III. Portar su identificación oficial, así como los uniformes, insignias y equipo reglamentario que le ministre la Institución, mientras se encuentre en servicio, si las necesidades de éste así lo requieren; IV. Mantener en buen estado el armamento, material, municiones y equipo que se le asigne con motivo de sus funciones, haciendo uso racional de ellos sólo en el desempeño del servicio. La portación y uso de las armas se reservará exclusivamente para actos del servicio que así lo demanden; V. Entregar, al superior de quien dependa, un informe escrito de sus actividades en las misiones encomendadas, no importando su índole. Lo ejecutará en la periodicidad que las instrucciones le señalen. Este informe deberá elaborarse en el apego más estricto a las actividades realizadas y a los hechos ocurridos; VI. Remitir, a la instancia que corresponda la información recopilada, en el cumplimiento de sus misiones o en el desempeño de sus actividades, para su análisis y registro, manteniendo informado a su superior jerárquico. Asimismo, entregar la información que le sea solicitada por otras áreas de la Institución, para substanciar procedimientos jurisdiccionales o administrativos; VII. Apoyar con el personal bajo su mando, a las autoridades que así lo soliciten, conforme a las disposiciones aplicables, en caso de situaciones de grave riesgo, catástrofes o desastres; VIII. Realizar las detenciones que procedan, privilegiando la persuasión, cooperación o advertencia, con el fin de mantener la observancia de la ley, los derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal restaurar el orden y la paz públicos, y combatir el delito; IX. Proporcionar al público su nombre cuando se lo solicite y mostrar su identificación de manera respetuosa y cortés en el desempeño de su servicio; X. Abstenerse de ordenar o realizar la detención de persona alguna sin cumplir con los requisitos previstos en los ordenamientos constitucionales y legales aplicables; XI. Abstenerse de convocar o participar en cualquier práctica de inconformidad que afecte las actividades de la Institución, actos de rebeldía o indisciplina contra el mando o alguna otra autoridad; XII. Expedir por escrito las órdenes cuando lo solicite un subalterno, con objeto de salvaguardar la seguridad de éste, por la naturaleza de las mismas. Esta solicitud deberá formularse dentro de la disciplina y subordinación debida; XIII. Abstenerse de emitir órdenes que menoscaben la dignidad de quien las reciba, o que sean contradictorias, injustas o impropias; XIV. Comprobar, conforme a la normatividad aplicable, los recursos que le hayan sido asignados para el desempeño de sus funciones, y XV. La demás que establezcan los manuales correspondientes, así como otras disposiciones normativas. Siempre que se use la fuerza pública, se hará de manera racional, congruente, oportuna y con respeto a las garantías individuales, en términos de las disposiciones legales, normativas y administrativas que al efecto se emitan

1172 Véase Artículos 44 de la LGSNSP, 20 de la LPF y 186 a 190 del Reglamento de la LPF.

criterios que establece la LPF.<sup>1173</sup> La amonestación es el acto mediante el cual se le hace saber al infractor la omisión en que incurrió en el servicio, exhortándole a que en lo futuro cumpla con los deberes y obligaciones que la ley le impone en el ejercicio de su servicio, la suspensión es la interrupción temporal de la relación laboral y puede ser de 15 a 180 días dependiendo la gravedad de la infracción, tiempo en el que el infractor deja de recibir su salario, reincorporándose a servicio al termino de la suspensión, la remoción es la terminación de la relación laboral sin responsabilidad de la institución.

El procedimiento para la aplicación de la sanción inicia con la denuncia o querrela que la víctima o afectado presente e incluso mediante denuncia anónima, esta parte inicial del procedimiento está a cargo de la Unidad de Asuntos Internos,<sup>1174</sup> que es el órgano encargado de conocer y recibir las denuncias y quejas que se presenten, la investigación formal de los hechos queda bajo la responsabilidad de la Dirección General de Investigación Interna,<sup>1175</sup> quien procederá a recabar toda la información necesaria para acreditar la existencia de la inobservancia de los deberes por parte del elemento denunciado, recabará las declaraciones de los testigos de los hechos, de la víctima o denunciante y la del elemento investigado; tomará todas las medidas necesarias para asegurar el curso de la investigación, todas las actuaciones que realice deben quedar asentadas por escrito y una vez que concluya su investigación remitirá el expediente con todas las actuaciones a la Unidad de Asuntos Internos para que se proceda ante el Consejo Federal.

La Unidad de Asuntos Internos con el expediente integrado procede a presentar su solicitud debidamente fundada y motivada, al Presidente Nacional del Consejo de Desarrollo Policial,<sup>1176</sup> para que se inicie el procedimiento al infractor. El Presidente

---

1173 Artículo 21. La aplicación de dichas sanciones por el Consejo Federal se realizará considerando los factores siguientes: I. Gravedad de la infracción; II. Daños causados a la Institución; III. Daños infligidos a la ciudadanía; IV. Condiciones socioeconómicas del infractor; V. Cargo, comisión, categoría jerárquica y antigüedad; VI. Conducta observada con anterioridad al hecho; VII. Circunstancias de ejecución; VIII. Intencionalidad o negligencia; IX. Perjuicios originados al servicio; X. Daños producidos a otros integrantes; XI. Daños causados al material y equipo, y XII. Grado de instrucción del presunto infractor.

1174 Véase Artículo 19 del Reglamento de la LPF.

1175 Véase Artículo 105 del Reglamento de la LPF.

1176 Véase Artículos 24 y 26 de la LPF.

determinara si se inicia o no el procedimiento solicitado, en caso de resolver negativamente devolverá el expediente a la Unidad solicitante quien podrá interponer el recurso de reclamación ante el propio Consejo en un término de 5 días a partir de la notificación y recepción del expediente, argumentando sobre la procedencia y presentando las pruebas que considere pertinentes, en este caso el Pleno del Consejo deberá resolver en un plazo de 5 días si se inicia o no el procedimiento.<sup>1177</sup>

Una vez que se admite el procedimiento se resuelve si se turna al pleno del consejo, o alguna comisión o comité del consejo, inmediatamente después el Secretario General procede a notificar al probable infractor sobre la imputación que hay en su contra y se le cita para la audiencia de ley a la que deberá acudir para ofrecer pruebas y formular alegatos por si o asistido de su defensor, instruyéndole sobre la fecha, hora y lugar en que tendrá verificativo la audiencia, convocando así mismo a los miembros de la instancia para el desahogo de la audiencia.

Al momento de la notificación, al presunto infractor se le hace saber que en caso de no comparecer y ofrecer pruebas se le tendrá por aceptados los hechos, de igual manera se le indicara el lugar en el que deberá quedar a disposición en tanto se desarrolla el procedimiento. De manera precautoria y para la tramitación del procedimiento, el Presidente puede imponer la suspensión provisional del elemento hasta que se resuelva en definitiva, sin que esto prejuzgue sobre su responsabilidad. El presunto infractor puede inconformarse con la suspensión mediante el recurso de reclamación que se presenta ante el pleno del consejo.

En la fecha de la audiencia el Presidente de la instancia declara abierta formalmente la audiencia, el Secretario procede a recabar los datos del presunto infractor protestándolo para conducirse con verdad, y a tomar la protesta del cargo al defensor que le asiste, se les concede el uso de la palabra para que argumenten lo que a sus intereses convenga, los miembros de la audiencia pueden interrogar libremente al presunto infractor y solicitar los

---

1177 Véase Artículos 31 y 32 de la LPF.



informes que crean necesarios a las autoridades correspondientes para tener mejor conocimiento de los hechos.<sup>1178</sup>

En la misma audiencia se ofrecen y se resuelve la admisión de pruebas desahogándose las que se hayan presentado, si varias las que deben desahogarse, se cierra la audiencia asentándose en el acta, y se da un plazo de 10 días para su desahogo, una vez que se desahogan las pruebas, de manera inmediata se procede a la formulación de alegatos.<sup>1179</sup>

Desahogadas las pruebas e integrados los alegatos, el Presidente de la Instancia declarada cerrada la instrucción y se procede a formular la resolución, El Consejo deberá resolver en un término de 20 días hábiles a partir del cierre de instrucción debiendo notificar personalmente al presunto infractor. La resolución que impone sanción puede ser recurrida mediante el recurso de revisión que se presenta ante el Pleno del Consejo en un plazo de 5 días a partir de la fecha de notificación<sup>1180</sup>. Contra la resolución que emita el Pleno, la ley no establece medio de impugnación.

Por tratarse de una resolución de carácter administrativo, puede ser recurrida ante el Tribunal Fiscal de la Federación en los términos que establece la LFRASP, para revocar la resolución, sin embargo si la sanción consiste en la remoción, y la resolución del Tribunal es favorable, solo procede la indemnización en términos de ley ya que de acuerdo a los que establece el artículo 123 apartado B fracción XIII párrafo segundo de la CPEUM no procede la reincorporación al servicio.<sup>1181</sup>

Si bien no existe referencia alguna en la LGSNSP ni en la LPF, existen otros correctivos disciplinarios que pueden aplicarse cuando la acción u omisión se considera como falta

---

1178 Véase Artículo 35 y 36 de la LPF.

1179 Véase Artículo 38 de la LPF.

1180 Véase Artículos 39 y 40 de la LPF.

1181 “Los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, podrán ser separados de sus cargos si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento del acto señalen para permanecer en dichas instituciones, o removidos por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones. Si la autoridad jurisdiccional resolviere que la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio fue injustificada, el Estado sólo estará obligado a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tenga derecho, sin que en ningún caso proceda su reincorporación al servicio, cualquiera que sea el resultado del juicio o medio de defensa que se hubiere promovido.”

menor al cumplimiento de la disciplina y se encuentran regulados en el reglamento de la LPF y consisten en extrañamientos y arrestos, el extrañamiento es la llamada de atención al infractor respecto de la falta cometida a fin de que enmiende su actitud en el servicio, el arresto es la detención temporal a que se sujeta el infractor y puede aplicarse de manera graduada desde 12, 24 o 36 horas dependiendo la categoría que ostente.<sup>1182</sup>

El arresto se impone a criterio y por el superior jerárquico del infractor, y en caso de inconformarse, primero debe cumplir con la corrección disciplinaria e inmediatamente debe acudir con el superior de quien impuso el correctivo en el plazo de un día hábil para que este resuelva en un plazo de tres días, si la resolución no es favorable no procede recurso alguno y si fuera favorable solo tendrá el efecto de que no conste en su expediente aunque de hecho ya cumplió en su totalidad el correctivo.<sup>1183</sup>

### **Conclusiones Generales:**

1. La ideología del aparato policial como aparato de Estado, se sustenta en la protección de un sistema de producción específico, el neoliberal que centra su atención en el derecho a la propiedad privada de quienes poseen los medios de producción y formalmente como aparato represivo del Estado, es el encargado de mantener el orden social, el control y la vigilancia total.
2. El aparato policial es un mecanismo de control de la sociedad, cerrado, su actividad oscila entre la formalidad espuria de irresponsabilidad como órgano de Estado e informalidad espuria al realizar prácticas violatorias de los derechos fundamentales.

---

1182 Artículo 192. Son correcciones disciplinarias, los extrañamientos y arrestos que se imponen a los Integrantes, cuyos actos u omisiones solo constituyan faltas menores en el cumplimiento de la disciplina; los arrestos pueden ser: I. Sin perjuicio del servicio, que consiste en realizar normalmente sus actividades dentro o fuera de las instalaciones según corresponda, cumpliendo con los horarios establecidos, al término de los cuales, si no ha concluido con dicho correctivo disciplinario, se concentrará en su unidad para concluirlo, y II. Con perjuicio del servicio, en cuyo caso, el Integrante desempeñará sus actividades exclusivamente dentro de las instalaciones y no se le nombrará servicio alguno. La imposición de las correcciones disciplinarias se efectuará considerando los factores de graduación previstos para las sanciones en el artículo 21 de la Ley. Artículo 193. Los arrestos serán aplicados en la forma siguiente: I. A las categorías de Comisarios e Inspectores hasta por doce horas; II. A la categoría de Oficiales, hasta por veinticuatro horas, y III. A la categoría de Escala Básica, hasta por treinta y seis horas.

1183 Véase Artículos 194 a 196 del Reglamento de la LPF.

3. La reflexión de los tres modelos policiales tradicionales en su dimensión funcional, como institución y en la relación policía – sociedad, resalta un doble discurso eterno-tutelar. Ofrece una historia que al centrarse en la propia policía refleja únicamente la imagen que quiere proyectar su actuación, como protector del orden público y detentador del monopolio de la violencia legítima.
4. Se perpetúa el eterno discurso de inclusión – exclusión de responsabilidad de los operadores jurídicos de los cuerpos de seguridad pública, a excepción de las autoridades o titulares de las instituciones, porque se trata de la irresponsabilidad jurídica de los órganos supremos del Estado, como construcciones jurídicas diseñadas por la clase dirigente, quienes deciden los hechos jurídicos o antijurídicos.
5. La mayoría de las funciones de las autoridades de alto rango son incoercibles, porque regularmente no se les exigen las actuaciones debidas, sólo el resarcimiento de los daños causados. De tal manera que no existe una norma jurídica vinculante para reclamar la irresponsabilidad jurídica del aparato policial al interior de un Estado nación. En cambio, en el ámbito internacional, a partir del dominio de la organización en virtud de los aparatos de poder, permite configurar la responsabilidad jurídica por los delitos de lesa humanidad.
6. La responsabilidad penal de las personas jurídicas, específicamente las instituciones de Estado, como en el caso del aparato policial, se rige bajo el principio *societas delinquere non potes*, es decir, una persona jurídica no puede cometer delitos, carecen de voluntad en sus actuaciones, sólo las personas naturales pueden ser privadas de su libertad. No obstante, son susceptibles de penas accesorias.
7. La importancia del estudio del aparato policial en el contexto mexicano, requiere incorporar su contenido en el ámbito complejo del sistema de control punitivo del Estado: policía, ministerio público, jurisdicción y reclusorios.
8. El aparato policial tiene cierta tendencia a la autonomía que le otorga un plus de discrecionalidad bajo una ideología propia dentro del proceso formativo de sus operadores policiales, como brazo represor en la detención de las personas y protector

- de la sociedad para prevenir las conductas ilícitas, proactivo de cercanía con los ciudadanos para mediar soluciones en los conflictos de la comunidad.
9. La multifuncionalidad policial, ocasiona severas críticas de ineficacia e ineficiencia: por un lado, su posición conservadora de poder de autoridad como depositaria del ejercicio de la violencia legítima para mantener el orden público a través del uso de la fuerza, conlleva a una resistencia al cambio democratizador; por el otro, su función legitimadora como garante de los derechos fundamentales en su interacción con la sociedad, perjudica la imagen modélica del discurso de profesionalización policial ante el alto índice delictivo, la arbitrariedad, la corrupción y la impunidad.
  10. La propuesta del Mando Único Policial en México, pretende la integración de la policía federal, estatal y municipal, a través de la reorganización de los mecanismos de coordinación para unificar y homologar procedimientos de operación policial, como respuesta a la crisis del sistema penal que se sustenta en una doctrina propia, liderazgo, inteligencia, y conRAINTeligencia, carrera policial, régimen disciplinario, e imagen pública respetable. Esto en virtud del poder corruptor de la delincuencia organizada que ha permeado principalmente en la institución policial municipal.
  11. Es evidente que la concentración del poder policial, en caso de que la integralidad del aparato policial se entienda como policía única homogénea (penal–administrativa–militar), no resiste las tensiones y contradicciones funcionales de ser al mismo tiempo policía preventivo (protector), de proximidad (proactivo) y priorizar la guerra contra el crimen organizado (represivo).
  12. La propuesta ha desencadenado una discusión polémica estructural y funcional por parte de la clase política, respecto del debilitamiento de la autonomía municipal y la soberanía de los estados que conforman la república mexicana mediante un pacto federal y para los efectos de coordinación en las acciones de seguridad.
  13. El aparato policial, tiene asignados los mayores recursos y mantiene debilidades impostergables como la certificación, el servicio profesional de carrera, los esquemas de profesionalización, el control de confianza y el régimen disciplinario que no

significa evaluar a los operadores policiales, sino a las instituciones de seguridad pública.

14. La responsabilidad del aparato policial en la seguridad ciudadana, no se obtiene con la concentración del poder de decisión, el uso de planteamientos estructurales de profesionalización homologada y funciones que priorizan la actividad policial militar reactiva, vertical y cerrada, bajo un discurso de corresponsabilidad para crear confianza social que lleva implícita la criminalización entre los mismos ciudadanos.
15. La efectiva responsabilidad del aparato policial, se debe regir por todo el conjunto de informaciones, a través de las cuales, ha de dar razón a la ciudadanía de sus actos o hechos, para aplicar una solución social que sea construida por el derecho como esquema jurídico, con el fin de señalar la obligación de dar cuentas sobre de las consecuencias de determinados hechos o actos jurídicos. La edificación de un esquema jurídico de transparencia y rendición de cuentas del aparato policial es el factor clave.
16. La responsabilidad política es una de las características esenciales en las formas de gobierno democrático que debe ser supervisada por los ciudadanos, para evaluar el desempeño del aparato policial en la protección de los ciudadanos, con la obligación de transparentar sus acciones para dar cuentas a la sociedad sobre los hechos que realiza, así como de los actos de las personas que están bajo su propia dependencia.
17. La responsabilidad ética del aparato policial, se relaciona con las acciones que realiza en el uso legítimo de la violencia y su valoración moral, respecto de su actuación dentro de la legalidad, profesionalismo, eficiencia, honradez, objetividad y respeto a los derechos fundamentales de los ciudadanos.
18. La responsabilidad social del aparato policial, se encamina a la atribución de una valoración positiva o negativa por el impacto que una decisión o política de seguridad pública, tiene en la sociedad; se dirige al daño causado a la sociedad o parte de ella por las acciones o las omisiones contra los derechos fundamentales.
19. En México, constitucionalmente, el párrafo segundo del artículo 133, reconoce el derecho de los particulares a recibir una indemnización para el caso de por una acción

o actividad propia del Estado, que cause daños a los bienes y derechos de las personas.

20. La atribución de responsabilidad patrimonial del Estado, se finca en la actividad irregular administrativa de los operadores de los cuerpos de seguridad pública que cause daño a los bienes y derechos de los particulares cuando tengan la obligación jurídica de soportar, en virtud de no existir fundamento legal o causa jurídica de justificación para legitimar el daño de que se trate.
21. En el ámbito civil, la responsabilidad pecuniaria del Estado es de carácter subsidiario, por los daños causados (incluido el daño moral), cuando los policías, son insolventes; y en su calidad de garantes transgredan la ley con intensión (dolo o culpa), en el ejercicio de las funciones que les son encomendadas.
22. La responsabilidad política de los funcionarios públicos en México, se dirige a los servidores del Estado designados para ocupar grados superiores de la estructura orgánica, con funciones de representatividad, iniciativa, decisión y mando, se sujetan al juicio político o el juicio de procedencia (desafuero), ante la cámara de diputados. El primero por actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, por las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales de los ciudadanos; inicia con la denuncia escrita de cualquier ciudadano a fin de integrar o en su caso señalar la autoridad que se encuentre en posesión de las pruebas documentales o elementos probatorios suficientes para establecer la existencia de la infracción o presumir la responsabilidad del denunciado; la sanción consiste en la destitución e inhabilitación. El segundo se inicia por medio de una denuncia o querrela presentada por particular o en su caso por requerimiento del Ministerio Público, para determinar la existencia del delito y la probable responsabilidad del acusado, así como la subsistencia del fuero constitucional cuya remoción se solicita; y tiene por objeto, separar al acusado de su empleo, cargo o comisión para ponerlo de inmediato a disposición de los Tribunales competentes.

23. El régimen jurídico de responsabilidad del aparato policial en México, se somete a un tratamiento penal, administrativo y disciplinario de los servidores públicos a título individual. Los elementos básicos para configurar la atribución de responsabilidad, se concentran en el deber y la obligación propia o derivada de un cargo o rol social; se integra con la noción, el concepto, la institución, las clases, los sistemas, las reglas y la valoración o juicio de responsabilidad vinculado con la sanción.
24. La estructura del sistema jurídico penal mexicano establece en los artículos 11 del CPF y el 27 del CPDF, la excepción de atribución de responsabilidad del aparato policial, cuando algún miembro o representante de las instituciones del Estado, cometa un delito con los medios que para tal objeto las mismas entidades le proporcionen, de modo que resulte cometido a nombre o bajo el amparo de la representación social o en beneficio de ella, el juez podrá, en los casos exclusivamente especificados por la ley, decretar en la sentencia la suspensión de la agrupación o su disolución, cuando lo estime necesario para la seguridad pública.
25. A pesar del debate actual en la dogmática jurídico penal que centra su discusión en la teoría de la responsabilidad objetiva, no es reconocida por el sistema de responsabilidad penal individual de los policías en México, por el contrario, el artículo 3 del CPDF, establece la prohibición de la responsabilidad objetiva, bajo la consideración de que la acción o la omisión penalmente relevantes, deben realizarse dolosa o culposamente. Por lo cual, la responsabilidad penal individual, tradicionalmente se caracteriza por la valoración de la conducta típica, antijurídica, culpable y punible que sea considerada como delito mediante la tutela de los bienes jurídicos más relevantes que prescribe la ley penal; básicamente se ciñe a su cualidad de garante como servidor público; procedimentalmente basta con que se configure el cuerpo del delito y la probable responsabilidad del policía, principalmente por los delitos de abuso de autoridad, privación ilegal de la libertad o detención arbitraria y retención ilegal, intimidación, incomunicación y cohecho; siendo acreedor a las penas correspondientes que se agravan hasta en una mitad por pertenecer a una corporación policial, además, como pena accesoria la destitución e inhabilitación del empleo,

cargo o comisión por un tiempo determinado y en caso de proceder, la reparación del daño ocasionado.

26. La responsabilidad administrativa del policía radica en actos u omisiones que vulneran los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen en el servicio público, que son cometidos por los servidores públicos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones; las sanciones consisten en amonestación, sanción económica, destitución e inhabilitación, de acuerdo a la gravedad de la infracción y en su caso del beneficio o lucro obtenido por el servidor público.
27. En la responsabilidad disciplinaria no existe un régimen común homogéneo para todos los servidores públicos. Se aplica en el cumplimiento de la relación jerárquica y de los deberes que impone la función pública del policía, es de carácter interno en la institución donde labora, con la finalidad de especificar un catálogo de deberes y obligaciones a las que se encuentran sujetos los miembros de las Instituciones Policiales, para garantizar el cumplimiento de los principios constitucionales de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos, así como su permanencia en virtud de su encargo o comisión asignada. Es importante que se cuente con un procedimiento confiable y eficaz que respete las formalidades esenciales a través de órganos colegiados para la substanciación de los procedimientos y la aplicación de las sanciones correspondientes, contar con el auxilio de un órgano de investigación interna, con autonomía de gestión e independencia de actuación. Las sanciones, van desde el apercibimiento, multa, traslado de destino o de residencia, suspensión de empleo, pérdida de un derecho en el escalafón, arresto y cese.
28. En México, el procedimiento de responsabilidad disciplinaria, adolece de garantías del debido proceso adjetivo, sin derecho a recurso ante autoridad distinta y jerárquicamente superior a la que realizó la valoración y sanción disciplinaria; no se aplica el principio *indubio pro operario*, tampoco se establece con claridad el principio de proporcionalidad de la sanción y prevalece una total ausencia del



principio *non bis in ídem*, como la prohibición del ejercicio reiterado del *ius puniendi* del Estado, que impide castigar doblemente a los policías tanto en el ámbito de las sanciones penales como las administrativas, porque no proscribe la compatibilidad entre penas y sanciones administrativas y disciplinarias en aquellos casos en los que adecuadamente se constate que concurren.

29. Los miembros de las instituciones policiales carecen de seguridad laboral, al ser separados de sus cargos por no cumplir con los requisitos de permanencia en las instituciones de seguridad, o removidos por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones. En caso de que la autoridad jurisdiccional resuelva como injustificada la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio, el Estado sólo estará obligado a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tenga derecho, sin que en ningún caso proceda su reincorporación al servicio, cualquiera que sea el resultado del juicio o medio de defensa que se hubiere promovido.
30. La discusión sobre los desafíos que enfrenta la responsabilidad social del aparato policial para incluir sus acciones bajo una connotación democrática, la rendición de cuentas y la transparencia, conforman hoy en día un referente de gestión policial que debe abastecerse de instrumentos de evaluación, control y supervisión para que tomen en cuenta sus propias experiencias y corregir todas aquellas acciones que no cumplan con el fin esencial del Estado, dotar de seguridad a los ciudadanos.

## **REFLEXIÓN FINAL EN TORNO A LA RESPONSABILIDAD SOCIAL DEL APARATO POLICIAL EN LA DEMOCRACIA: LA TRANSPARENCIA EN LA GESTIÓN POLICIAL COMO BASE DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS A LOS CIUDADANOS**

*“Cuando se le conduce al pueblo mediante disposiciones y órdenes administrativas, y cuando por medio de castigos se procura meterle en razón, ciertamente que el pueblo evitará los delitos, mas no tomará conciencia de que la comisión de delitos es algo de lo que tiene que avergonzarse. Cuando mediante la fuerza de unos principios morales se le guía exteriormente hacia el bien y se vinculan sus actividades externas a un extenso catálogo de formas de comportamiento ritualizadas, entonces tendrá el sentimiento de vergüenza, se apartará del mal y marchará por el camino correcto”.*

Confucio

La seguridad pública está condicionada a la funcionalidad de un Estado bajo una connotación democrática de gobernabilidad como condición sine qua non; es decir, la efectividad de esa función se sujeta a lo que hace el aparato policial vinculado a las demás instancias que integran el SNSP y al Sistema Penal (Ministerio Público, Juzgados y Reclusorios); y lo que le otorga legitimidad, es cómo lo hace en su relación con la sociedad; es decir, cuando su actuar se sujeta al respeto de los derechos fundamentales que establece la Constitución.

La responsabilidad social se rige bajo un comportamiento ético de todos los actores jurídicos y sociales involucrados, atendiendo a valores comunes de convivencia pacífica, de interacción y cohesión social que se sustentan en la integración de los derechos humanos y las garantías individuales en una dimensión substancial de igualdad ante la ley para el libre ejercicio de los derechos y libertades públicas en la democracia.

Bajo esta tesitura, los derechos fundamentales conforman una visión transversal de la responsabilidad social en un radio de acción que parte de las necesidades específicas de cada comunidad. En donde confluyen las funciones – estructurales y de gestión gubernamental, así como la acción social individual y colectiva.

Ello implica, tomar en consideración, los niveles de comunicación centrados en el conocimiento recíproco de las funciones de las instancias gubernamentales y de las acciones sociales para mejorar la interacción y proximidad Estado – sociedad.

En este sentido, la responsabilidad social del aparato policial se erige en el cumplimiento de sus obligaciones por medio de las funciones que desempeña, encaminada a obtener resultados óptimos de eficiencia con base en su productividad, y en atención a la satisfacción de las demandas de la colectividad en su quehacer policial.

La eficacia del aparato policial reside en la legalidad sustancial; es decir, en el cumplimiento al respeto de los derechos fundamentales en una sociedad que se precie como democrática.

La eficiencia se dirige a la productividad del aparato policial en su quehacer diario y en interacción con todos los actores jurídicos y sociales involucrados, a partir de los derechos fundamentales como eje rector sobre el uso legítimo de la violencia institucionalizada, la coacción física directa que irrumpe la sintonía de transmisión con la acción de libertad personal sobre las conductas desviadas a través de la detención, bajo la premisa de que la conducta de las personas se ajuste a la hipótesis antijurídica prevista en el sistema normativo.

Sin embargo, de acuerdo a las investigaciones realizadas por algunos especialistas en México no tenemos la policía que queremos, porque no se orienta prioritariamente a la consecución de resultados que mejoren las condiciones concéntricas de seguridad de los ciudadanos, lo que condiciona su eficiencia; más no a la obtención de resultados periféricamente óptimos como lo señala el discurso gubernamental sobre otras áreas que si bien es cierto son temas vinculados a la seguridad se sujetan a condiciones de razones de Estado y políticas trasnacionales.

Especialmente en el uso de la fuerza y las armas de fuego, la no sujeción a los límites establecidos en la intervención policial, acarrea consecuencias jurídicas formales de

responsabilidad policial individual constitutiva de delito o falta administrativa que flagela el sentir social.

De ahí que la conducta policial individual trasciende a la imagen que la sociedad percibe como injusta sobre el actuar del aparato policial en su conjunto. Esto conduce a la ineludible revisión y supervisión de sus funciones, estructura interna y en su relación con la sociedad, debido a que por excelencia, el aparato policial, es la primera instancia y el primer contacto que tienen los ciudadanos con el poder sancionador del Estado.

Porque además, se encuentra inmerso en una complejidad de funciones que lo ubican en la atención de la seguridad pública y al mismo tiempo dentro de las instancias que conforman el Sistema Penal.

La responsabilidad social del aparato policial se manifiesta en la relación existente entre el trabajo desarrollado, el tiempo invertido, la inversión realizada en su quehacer diario y el resultado logrado: Esta relación en el ámbito de la seguridad pública se dirige a la productividad.

La productividad del aparato policial, se enlaza con la calidad de la función en atención a sus fines y principios para ser considerado como productivo. Bajo la premisa de que la actuación policial es útil o provechosa y que engendra, que crea, pero que también reditúa u origina un interés; es decir, interpretada socialmente, debe arrojar un resultado favorable de acción valorativa respecto de los principios que la rigen.

La función efectiva de la seguridad pública que realiza el aparato policial se considera en atención a la eficiencia, es decir; la calidad de la actuación policial como el resultado esperado, siempre que el desarrollo de la misma haya respetado el correcto funcionamiento de los mecanismos previstos para alcanzar dicho resultado; es decir, que su actuar se apegue a la legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos.

De esta manera, para que se reconozca la actividad del aparato policial como responsable socialmente, se encuentra vinculada a la eficiencia en el desarrollo de sus funciones y

condicionada a la eficacia; es decir, a la obtención de resultados óptimos en la disminución de los delitos, la prevención de los mismos, a que se realice una efectiva investigación de los delitos y en su caso, ser castigados.

El ejercicio efectivo del derecho fundamental de los ciudadanos a la seguridad pública, consiste en elevar la calidad del servicio público policial, de acuerdo con las necesidades y exigencias de la ciudadanía, como un elemento esencial orientado a evitar las conductas indebidas en la función pública, así como en eliminar espacios de corrupción e impunidad a través de condiciones que garanticen la eficacia del quehacer gubernamental y que permitan crear una cultura basada en valores éticos y en el respeto a los derechos humanos.<sup>1184</sup>

La responsabilidad social del aparato policial busca reivindicar la relación policía sociedad, se sustenta en el deber u obligación en el ejercicio de la seguridad pública que lleva a cabo la institución policial como aparato de Estado en el uso legítimo de la violencia (coacción física directa).

En la democracia se justifica cuando su actuar se apega a la legalidad y el respeto al libre ejercicio de los derechos de los ciudadanos para considerar sus acciones en un marco de eficacia bajo una dimensión substancial de igualdad ante la ley.

La gestión policial es una respuesta alternativa para enfrentar la corrupción e impunidad.

Esta línea de razonamiento sugiere que la rendición de cuentas por la policía aumentará en la medida en que ésta se ve a sí misma involucrada en una asociación con la comunidad; una asociación fundada en confianza mutua, revelación y valores compartidos, y reforzada por una interacción regular, de crítica y discusión.<sup>1185</sup>

---

1184 Véase Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Informe Especial sobre el Ejercicio Efectivo del Derecho Fundamental a la Seguridad Pública en México*, México, CNDH, 2007.

1185 Greene, Jack R. *Argumento a favor de la gestión policial comunitaria*, Véase en <http://usinfo.state.gov/journals/itdhr/1197/ijds/greene.htm> Recuperado el 7 de octubre de 2007. En esta explicación de los principios que sustentan la gestión policial dentro de la comunidad, el doctor Jack R. Greene, catedrático de justicia penal y director del Centro de Política Pública de la Universidad Temple de Filadelfia, considera la policía comunitaria una respuesta al dilema que enfrenta la policía en las sociedades democráticas, ya que tiene que mantener el orden público a la vez que respeta el imperio de la ley.

Un discurso interesante es la pretensión de aumentar la responsabilidad social del aparato policial al desvincularlo del control que ejerce el poder político, y promover la gestión policial de supervisión y control sobre los actos de los operadores policiales, encaminada a su función pública de servicio a la sociedad.

Otro tema de interés es la rendición de cuentas de la policía, vinculada con la supervisión interna y externa del aparato policial, la primera de carácter civil, es decir con la participación de la ciudadanía y la segunda por medio de mecanismos de control de la propia institución (asuntos internos).

Se considera que la gestión es una respuesta alternativa para mejorar la eficiencia del aparato policial; es decir, como un método para cambiar a la policía y el servicio que otorga a la sociedad.

Acompañada de la rendición de cuentas, se asumirá la asunción de responsabilidad de los operadores policiales en la medida en que ésta se ve a sí misma involucrada en una relación con la sociedad, fundada en la confianza mutua, la aceptación de valores compartidos: corresponsabilidad, y reforzada por una interacción policía y sociedad en la aceptación, la crítica y la discusión sobre la seguridad de los ciudadanos bajo el eje transversal de los derechos fundamentales.

Se pretende redefinir la función tradicional de la policía en el combate a la delincuencia, y se opta por definiciones más amplias de la función policial; el policía como un instrumento (mediador) para resolver problemas de la comunidad, defensores de los derechos fundamentales de los ciudadanos y garantes de la seguridad ciudadana. Estas propuestas de cambios de función, se dirigen a que la policía desarrolle una afinidad mayor hacia las comunidades en que realiza su labor, mejor comunicación y empatía.

La comprensión mutua entre la policía y la comunidad procura remediar la práctica anterior de la policía de hablarles “a” las comunidades en lugar de hablar “con” las

comunidades a las que se espera que preste sus servicios, y hacer que la policía misma sea más respetuosa de la ley.<sup>1186</sup>

La corresponsabilidad descansa en los ciudadanos y los funcionarios policiales, de ellos depende acordar mutuamente los servicios que se deben proveer y, a su vez, evaluar la calidad y efectividad de la atención otorgada a los servicios solicitados.

Para fortalecer la expansión de un control ciudadano se requiere de una gestión policial eficaz, que se sustente en un eje transversal, el respeto a los derechos humanos, y sostenida en tres pilares esenciales:

1. **Legalidad sustancial:** La sujeción de la policía a la constitucionalidad de su labor como "garante de la ley y el orden" en un plano de igualdad ante la ley, en atención a las diferencias y a su dignidad humana.
2. **Independencia:** Alejada de todo vínculo político con los gobiernos y un acercamiento mayor con el Congreso y el poder judicial. En contrario sensu la dependencia de la institución policial reside únicamente en su relación de servicio con la sociedad.
3. **Imparcialidad:** Mayor ponderación en la toma de decisiones sobre la acción policial, previamente planificada sin improvisaciones o por necesidades del servicio.

Ello implica un cambio gradual en la estructura y organización al interior del aparato policial. A fin de observar y conocer la complejidad de su funcionamiento para aplicar las medidas necesarias en la implementación de una gestión policial orientada localmente; es decir, hacia la comunidad donde brinda sus servicios.

Hugo Frühling,<sup>1187</sup> inmerso en el estudio de un modelo policial comunitario, destaca la necesidad de una reforma policial democrática con cambios organizativos importantes en la gestión policial, dentro de la cual, la policía comunitaria actúa acorde a los principios de servicio, respeto a la legalidad y a los derechos humanos, en comunicación y relación

---

1186 *Ídem.*

1187 Frühling, Hugo, "Policía Comunitaria y Reforma Policial en América Latina ¿Cuál es el impacto?", en *CEESC*, Serie Documentos, Chile, Universidad de Chile-Instituto de Asuntos Públicos, Mayo, 2003.

directa con la sociedad a fin de dar respuesta adecuada a los problemas que existan en el vecindario.

Para este autor, un factor que contribuye fuertemente al desarrollo de policía comunitaria es la percepción de las minorías y de los grupos marginados urbanos en el sentido de que la policía utiliza la fuerza excesiva y los discrimina.

El modelo de policía comunitaria que presenta el autor, es una estrategia que pone énfasis en el trato al público y la reducción de la violencia policial, donde el papel de la comunidad es clave, no sólo para la vigilancia, sino para fortalecer los mecanismos a través de los cuales, la policía rinde cuentas respecto de sus actuaciones.

Admite que la policía lleve a cabo consultas permanentes con la comunidad, con las que cumple tres funciones principales:

- a) Sirven para que la policía conozca los intereses y las necesidades locales que a veces no coinciden con sus percepciones,
- b) Proporcionan una oportunidad a la policía para educar a la ciudadanía acerca de los comportamientos que ayudan a prevenir la delincuencia, y
- c) Abren un espacio para que los ciudadanos expresen directamente sus quejas, lo cual constituye un mecanismo público de evaluación inmediata del quehacer policial.

Las orientaciones para una gestión policial eficiente se sustentan en generar respuestas a través del desempeño de los operadores policiales que regule su comportamiento bajo una connotación ética e integral en su estructura, organización administrativa, operativa e instrumental, a fin de:

- ✓ Descentralizar la autoridad y aumentar su responsabilidad de modo que los servicios que proveen a la comunidad sean beneficiosos tanto para la policía como para los ciudadanos.
- ✓ Mejorar la burocracia de la policía al transformar sus funciones de mantención de registros y conteo de incidentes a funciones de identificación y análisis de problemas.



- ✓ Reformar la cultura institucional de la gestión policial cambiando los símbolos, el lenguaje y la filosofía de la propia agencia policial.
- ✓ Proveer acceso y aporte a las funciones normativas de la policía al alentar la participación y revisión de parte de los ciudadanos en el proceso de la toma de decisiones.
- ✓ Proveer al personal de la policía acceso al proceso normativo de las autoridades locales y un papel activo en la toma de decisiones de las autoridades locales que afectan al servicio de la policía en la comunidad.
- ✓ Recalcar y poner en vigor sistemas que aseguren la calidad, el mantenimiento de la integridad institucional y personal, y un trato justo y equitativo de los ciudadanos.<sup>1188</sup>

En la supervisión del poder policial, se discute la duplicidad de funciones y su influencia en la productividad asignada al aparato policial sobre el uso legítimo de la coacción física (violencia).

El actuar policial se valora a través del beneficio que obtienen los ciudadanos en el libre ejercicio de sus derechos, frente a los riesgos y peligros que ocasionan cuando no se sujetan a los límites de los derechos fundamentales o infringen ese deber de cuidado, ya sea por acción u omisión (comisión por omisión)

Si la efectividad policial se sustenta en garantizar la seguridad y los derechos de los ciudadanos, la eficiencia se refleja en el producto; es decir, en la calidad del servicio que brinda. La calidad del servicio se sujeta a la eficacia, es decir, al cumplimiento en el respeto a los derechos fundamentales en su quehacer o práctica policial.

La gestión policial: *Accountability*,<sup>1189</sup> ofrece un acercamiento diagnóstico, que inicia al delimitar si la transparencia y la rendición de cuentas conforman una exigencia social y democrática. Luego entonces, la posibilidad de detectar, investigar fiscalizar, medir y juzgar una conducta, sea buena o mala, e imponer las consecuencias pertinentes para que

---

1188 Greene, Jack R. "Argumento a favor de la gestión policial comunitaria" ..., *Ob cit.*

1189 Véase Varenik, Robert O., *Accountability: Sistema Policial de Rendición de Cuentas. Estudio internacional comparado*, México, CIDE-INSYDE, 2005. La obra, en su totalidad, permite reflexionar y elaborar éste apartado.

cada operador policial, así como las instituciones encargadas de la seguridad pública, asimilen en la práctica las lecciones de su propia experiencia; requiere de mecanismos disciplinarios y estímulos, el fomento al uso de sistemas adecuados para el manejo de información, de gerencia y de comunicación para que las políticas, la formación, las funciones y los valores del aparato policial sean asimilados en la práctica por cada servidor público en beneficio de la sociedad.<sup>1190</sup>

La información adecuada, manejada como inversión en una mejor calidad en el servicio público, tanto para las propias instituciones de gobierno como para el exterior, ofrece muchas ventajas: La existencia de políticas de seguridad, claras y específicas, impide la discrecionalidad de toda autoridad policial en la toma de decisiones, porque se asume una responsabilidad compartida entre todos los integrantes del aparato policial donde mecanismos internos de decisión que valoran los asuntos relacionados con sus acciones en particular, permiten generar propuestas de atención a las demandas ciudadanas que refuerzan la política de seguridad pública.

Mientras más certeza haya sobre la conducta que se espera de los policías, es más sencillo generar indicadores para la administración del gobierno estatal.

Estos indicadores deben cubrir tanto incidentes de conducta ejemplar como de casos problemáticos, lo que permite, afianzar las políticas de incentivos y sanciones disciplinarias para motivar su buen desempeño; y a su vez, permite a los responsables de la seguridad pública, planear y administrar los recursos humanos y financieros asignados a la corporación, porque sólo así, es factible el diseño de programas dirigidos a esos casos en particular.<sup>1191</sup>

---

1190 *Ídem.* Los mecanismos de rendición de cuentas facilitan la labor de los operadores jurídicos, en lugar de retardar o burocratizar los servicios, porque se estandariza la información sobre su desempeño y los retos a los que se enfrentan cotidianamente.

1191 *Ídem.* Se puede generar información que sirva como una especie de insumos a las oficinas de relaciones públicas, porque la información pública manejada adecuadamente, permitiría a los encargados de la seguridad pública, generar la empatía de los ciudadanos, ya que de esta manera se obtiene una mayor comprensión de las funciones de otros poderes gubernamentales y dirigir la atención presupuestaria a áreas prioritarias de la seguridad pública.

¿Qué es Accountability? Es un principio operativo detrás de una serie de mecanismos para regularizar el ejercicio de la discrecionalidad y para limitar el mal desempeño de los operadores policiales, la ilegalidad y la falta de desempeño. El reto consiste en ajustar el ejercicio de la discrecionalidad a un sistema de controles institucionales y sociales.

El éxito de la gestión policial, depende de una reforma sustentable que asegure las ganancias al brindar un mejor servicio, profesional y técnico en torno a otras inversiones relacionadas con la capacitación, el equipo y salario de los operadores policiales.

La rendición de cuentas, también llamada *Accountability*, en sentido amplio se refiere a las cuestiones fiscales o la transparencia contable. Es un concepto recientemente desarrollado, que inspira la creación de mecanismos que permiten conocer lo que está haciendo una institución e impulsa a sus miembros a asumir la responsabilidad de las acciones que realizan. Se trata de un enfoque de gestión administrativa, aplicable a cualquier institución pública o privada que busca definir claramente lo que se espera de sus funciones y las consecuencias que generan tanto el buen, como el mal desempeño de sus miembros.

En este sentido, *Accountability* implica una manera de asegurar que las instituciones públicas funcionen adecuadamente. Bajo este enfoque, se hace énfasis en el ámbito de la disciplina interna, el sistema de estímulos positivos y negativos dentro de una institución. Pero su principal objeto es la asimilación de la relación de ideas, conceptos y valores institucionales; es decir, las normas, reglas –formales e informales–, prácticas, objetivos y el mandato mismo de una institución determinada.<sup>1192</sup>

Dentro de las políticas de seguridad pública, la gestión policial es necesaria como mecanismo disciplinario, porque los operadores policiales son los depositarios del monopolio de la fuerza legítima del Estado, a través del uso de la coacción física directa sobre los ciudadanos en caso de incumplimiento a la ley; el trabajo policial, se encuentra inmerso en constantes riesgos a los que se deben enfrentar diariamente los operadores

---

1192 *Ídem*. La búsqueda de una mejor gestión en materia de seguridad pública, conlleva a la creación de sistemas adecuados, que provean procesos constantes de evaluación de desempeño, asimilación y aprendizaje institucional.

policiales cuando es necesario restringir la libertad a una persona, pues existe la posibilidad de un exceso en el uso de la fuerza bajo consecuencias de ocasionar lesiones, e incluso, la pérdida de la vida.

No se puede soslayar, la existencia de intereses políticos y económicos asociados al servicio público; dentro de las instituciones policiales se administran los recursos humanos y materiales que necesariamente requieren de una normatividad clara y específica que en caso de no ser acatada, puede traer consecuencias graves, de tal manera, que la disciplina policial debe dirigirse al respeto de los derechos fundamentales como límite a la actuación policial.

En términos generales, las experiencias específicas en algunos países <sup>1193</sup> han ayudado a ubicar los problemas a tratar en torno a la gestión policial, en las que sobresalen, el abuso policial, estrechamente relacionado con la ineficiencia y la corrupción, y la falta de control de los agentes policiales por parte de sus superiores o de otras instancias como la judicial. Las encuestas ciudadanas y el análisis de la delincuencia, explican el vínculo estrecho entre la rendición de cuentas, la legitimidad y la efectividad de la labor policial.

Uno de los principales problemas es la confianza en el desempeño de la actividad policial. Existen recursos asignados, pero están desvinculados de los fines para los cuales fueron diseñados. Esto propicia un mal funcionamiento, que genera poca confianza y falta de cooperación ciudadana, porque las instituciones policiales son notoriamente cerradas ante la crítica externa, lo que dificulta cualquier cambio significativo.

---

1193 *Ídem.* Entre las experiencias en materia de gestión policial, se encuentra el caso de Estados Unidos, en la que se han obtenido algunos resultados que permiten diagnosticar la necesidad de establecer instituciones permanentes de Accountability, independientes de las instituciones policíacas e integrada por ciudadanos con diversos enfoques y especialidades; la inclusión de miembros de la policía es importante para una reforma exitosa; se recomienda la creación de mecanismos híbridos que funjan como intermediarios; fomentar revisión de incidentes para mejorar el desempeño de las instituciones policiales; la creación de mecanismos internos y externos de vigilancia y evaluación que trabajen en conjunto, basados en la confianza mutua; la utilización de herramientas de evaluación de desempeño con criterios cualitativos y cuantitativos; la búsqueda de accountability requiere redundancia de funciones, que derive en vigilancia mutua; manejar el flujo estratégico de información, para llevar la información adonde pueda tener consecuencias; promover la flexibilidad de procesos y trámites (establecer una pluralidad de senderos críticos) y ser cautelosos en el manejo del triángulo policías-ciudadanos-políticos, cuidar el capital político en cada uno de los vértices y guiar las acciones con criterios prácticos a largo plazo.

La policía requiere confianza de la sociedad para trabajar adecuadamente; necesita de la cooperación de los ciudadanos, desde el denunciante hasta el testigo, para resolver cualquier situación que enfrente.

Desde el enfoque de gestión policial, el buen desempeño policial promueve la confianza y la sensación de seguridad de la ciudadanía.

Para evaluar el desempeño de la policía, un indicador común de desempeño es la velocidad de reacción policial. Aun cuando no es un muy buen indicador porque escasamente incide en la posibilidad de aprehender criminales.

Esto se debe a que el tiempo de reacción de las víctimas, por el estrés emocional, suele ser lento. Además, las situaciones en que el tiempo de reacción policial es crucial son proporcionalmente pocas. Es recomendable, invertir en alternativas con una mejor relación costo- beneficio.

La evaluación al desempeño policial, se realiza mediante encuestas, entrevistas y trabajo con grupos de control, se puede analizar qué tipo de servicio policial da mayor valor agregado; es decir, que es lo que más desea la ciudadanía en la policía.

Sólo así, se pueden concentrar los recursos en esas áreas y, paulatinamente, aumentar la sensación de seguridad y bienestar de la población.

La aplicación de criterios para evaluar a la policía, es útil sólo si la institución policial es capaz de avocarse a los objetivos que derivan de éste. Es, entonces, fundamental abordar al aparato policial desde una política de gestión policial, si se espera tener un impacto positivo sobre la seguridad y confianza de la gente.

Todas las instituciones generan expectativas. Los miembros de una institución tienen una idea clara de lo que se espera de ellos. Si esta idea no concuerda con los conceptos y valores de la institución, no se puede hablar de expectativas congruentes en el interior.

La actuación de la policía de acuerdo con expectativas diferentes, genera expectativas similares en el ciudadano y establece un círculo vicioso, en el que nadie cree que la

policía hace lo que debe. Esta situación trae consigo desconfianza y la sensación de inseguridad.

El desarrollo e implementación de la gestión policial, implica romper el círculo vicioso y sustituirlo por otro que asegure que el comportamiento y las reglas no escritas de una institución sean congruentes con las reglas formales y la misión de la misma. Promover la gestión policial, genera expectativas positivas en el interior y, por lo tanto, en el exterior del aparato policial, lo que, a su vez, deriva en mayor confianza, cooperación y apoyo por parte de los ciudadanos.

Las acciones básicas de promoción en la gestión policial giran en torno a la necesidad de elevar los estándares de selección y reclutamiento de los aspirantes a operadores policiales, en el que es importante considerar un mayor nivel cultural, lo que implica un proceso progresivo de sustitución de los candidatos a policía con apenas estudios de primaria, por los candidatos con título, de bachillerato o universitario y la creación de academias de carrera policial con altos niveles técnicos que sirvan para dotar a los cuerpos policiales y a los agentes en particular, la cultura específica del oficio.

Los criterios cualitativos sobre los cuantitativos, constituyen una tendencia para determinar el despliegue policial con base en proporciones del número de agentes por número determinado de habitantes. Las decisiones de la fuerza policial, deben tomar en cuenta factores como las condiciones sociales, económicas, culturales, de comunicaciones, climáticas. Incluso la presencia policial excesiva puede ser un factor de miedo en la población volviéndose un elemento criminógeno. Es imprescindible contar con indicadores cualitativos.

La vinculación de la policía con la comunidad, implica que los oficiales de policía deben conocer la comunidad que vigilan. Deben desplazarse a pie para tener oportunidad de apreciar lo que sucede. Por ello, es menester especificar claramente, las funciones de los diferentes cuerpos policiales. La cultura política debe diferenciar la división artificial entre la prevención y la investigación. Se debe impulsar la operación de una policía que favorezca la justicia pronta con pruebas científicas en la procuración de justicia, además,

para mantener la seguridad de los ciudadanos y sobre todo deben evitarse las confusiones en cuanto a las acciones encomendadas.

Un salario bien remunerado para la policía de acuerdo con una nueva formación, es indispensable para hacer frente a la corrupción que se da al interior del aparato policial. Los operadores policiales, merecen un buen sueldo por su labor, de acuerdo con la nueva formación que reciban. Los instructores encargados de la actividad académica de los operadores policiales, desempeñan un papel de igual importancia en las sociedades democráticas.

Formular una política de seguridad pública, implica que el aparato policial, al ser un órgano eminentemente técnico y profesional del Estado y la seguridad pública, un concepto ideológico, la política pública de seguridad debe ser desarrollada por los actores políticos con la finalidad de garantizar la efectiva protección y seguridad ciudadana como líneas prioritarias de desarrollo y ejecución de la política pública de seguridad porque no son asuntos del poder o autoridad del aparato policial, sino del actor político. La incapacidad del Estado para proteger los bienes y la vida del ciudadano, evidencia la necesidad de que la reforma técnica de la policía vaya acompañada de una profunda reforma política. La reforma del sistema punitivo debe acentuar el cambio de cultura de las fuerzas políticas a favor de la seguridad de los ciudadanos.

Estos objetivos se erigen esencialmente a la aplicación de una gestión policial democrática, dentro de la legalidad, en un marco estricto de respeto a los derechos fundamentales y con la obligación de rendir cuentas sobre su actuación en la seguridad de los ciudadanos.

Para las políticas en materia de seguridad pública ante los problemas de seguridad, es recomendable dirigir las a mejorar las instituciones policiales, no para aumentar la severidad de las penas.<sup>1194</sup>

---

1194 *Ídem*. Es necesario otorgar fondos suficientes a la policía y justificar su asignación mediante acciones. Los resultados no son notorios a corto plazo, pero la experiencia comparada augura buenos resultados a mediano y largo plazo.

Es necesario establecer claramente la misión y los valores de cada una de las estructuras que conforman y organizan al aparato policial.<sup>1195</sup>

La posibilidad para alcanzar buenos resultados en la gestión policial, es con la participación efectiva y activa de los Consejos o Comités Ciudadanos de Seguridad Pública<sup>1196</sup> para que operen como mecanismos de supervisión y control ciudadano.

Por lo cual, se requiere la asistencia del poder Legislativo<sup>1197</sup> para que disponga la exigencia de rendición de cuentas al aparato policial con la entrega periódica de los manuales que establecen los procedimientos de selección, capacitación y profesionalización del servicio policial de carrera con objeto de ser revisados y actualizados constantemente.<sup>1198</sup>

El vacío estructural y organizacional que se advierte al interior del aparato policial y al exterior en su relación con los ciudadanos, es una tarea que difícilmente han intentado llenar las Comisiones de Derechos Humanos y con poco éxito para asegurar la efectividad y la eficiencia de los operadores policiales porque su mal funcionamiento va en aumento y se reduce la posibilidad de cualquier intento de reforma de carácter democrático.

Un aparato policial socialmente responsable en la democracia debe eliminar antagonismos, fomentar la creación de nuevos contrapesos por medio de mecanismos de control y supervisión del quehacer policial, y concebir a la institución policial en proximidad con la ciudadanía, con las características que se aprecian en el siguiente cuadro:

---

1195 *Ídem.* El punto de partida para crear reglas, manuales de procedimientos y directrices de evaluación adecuadas a las definiciones sociales sobre el papel de la policía. Por lo cual, es necesario aprovechar las herramientas disponibles para adelantar procesos de gestión policial.

1196 *Ídem.* Se ha cuestionado mucho que ésta representación realiza actividades de carácter político y se integran por personas sin el conocimiento técnico necesario y su existencia no puede ser benéfica para adecuarse al funcionamiento de la seguridad ciudadana porque sólo actúan como instrumento de deslegitimación.

1197 *Ídem.* Se requiere considerar la importancia de la revisión de incidentes y conflictos sociales para mejorar el actuar policial, con objeto de legitimar las reformas policiales.

1198 *Ídem.* El Congreso podría generar un programa de seguimiento en el ámbito administrativo, y pedir la creación de manuales adecuados a los procedimientos policiales y autorizar fondos específicos para estos fines. Las organizaciones no gubernamentales pueden colaborar con las legislaturas para asegurar que sus facultades se empleen de modo efectivo.



Eliminar el antagonismo entre el aparato policial y las asociaciones civiles, entre los operadores policiales y los ciudadanos en pro de los derechos fundamentales e irrenunciables como el respeto a la dignidad de la persona sin discriminación alguna, de igualdad ante la ley, para propiciar que el aparato policial brinde una capacidad de respuesta eficaz ante los requerimientos, quejas y demandas ciudadanas.

Fomentar la creación de nuevos contrapesos externos de control y vigilancia ciudadana que supervise e impulsen el cambio democrático del aparato policial y garanticen la continuidad en los planes y estrategias de seguridad para llenar el vacío en el que actúan los operadores policiales en la gestión de seguridad ciudadana.

Concebir al aparato policial como un órgano receptivo de las demandas y quejas de la ciudadanía, por medio de canales adecuados para que los contralores o supervisores externos puedan proveer insumos y servir como contrapeso a toda decisión antidemocrática. La construcción de expectativas positivas no puede tener éxito sin interacción y diálogo entre las instituciones policiales y la comunidad.

Fuente: Varenik, Robert O., *Accountability*. Elaboración: Yolanda Martínez Martínez

Las estrategias en la gestión policial, se orientan principalmente a tres actividades: de diagnóstico, de capacitación y de gestión, como se muestra en el siguiente cuadro:

#### ▶ Diagnóstico

- Para un adecuado diagnóstico, se debe insertar al aparato policial en el contexto político-jurídico del Estado, a partir de la cual, se construyan indicadores adecuados que permitan una mayor transparencia y acceso a la información pública por parte de los ciudadanos, respecto de las acciones que realiza.

#### ▶ Capacitación

- La capacitación de los operadores policiales, es necesaria en tres vertientes: la primera, porque el policía es una persona que en cualquier momento debe decidir si emplea o no, la fuerza física contra un ciudadano; en segundo lugar, porque es una obligación de la institución dotar de todos los conocimientos técnicos y profesionales a los policías para desarrollar sus actividades y al mismo tiempo un derecho de los policías de obtener una mejor profesionalización; y en tercer lugar, porque el elemento policial, debe tener cuidado en la toma de criterios para hacer frente a las situaciones que se presentan, lo cual depende de las funciones asignadas y del modelo de capacitación policial que debe ser acorde o congruente con sus actividades.

#### ▶ Gestión

- Aún cuando la gestión policial enfrenta retos estructurales, es importante la coordinación entre el aparato policial y las demás instancias del sistema de control punitivo que aplican las políticas de seguridad pública. La toma de decisiones necesariamente debe estar en concordancia con los requerimientos de los ciudadanos, por ello, dentro de la gestión policial es importante la participación de la sociedad civil, donde la comunidad se involucre con el diseño de planes y programas en seguridad ciudadana.

Fuente: Varenik, Robert O., *Accountability*. Elaboración: Yolanda Martínez Martínez

Dentro de la estructura de la revisión interna es necesaria la existencia de cuatro componentes básicos que permiten organizar mejor la información sobre las quejas ciudadanas: la admisión, el procesamiento, la disposición y la revisión, que son importantes para mejorar la calidad del servicio:

#### **La Admisión**

- Para la recepción de quejas en contra del incorrecto desempeño de los agentes policiales, desde los correctivos disciplinarios hasta la comisión de delitos, se requiere de un procedimiento efectivo que reúna toda la información incluyendo las denuncias anónimas y clasificarlas en dos rubros: quejas o denuncias (sobre el comportamiento de los policías), e información (sistema de inteligencia para identificar patrones de corrupción)

#### **El Procesamiento**

- Se refiere a la administración y la investigación de las quejas recibidas, así como la información obtenida, íntimamente ligadas a la estructura orgánica del aparato policial por medio de estrategias para combatir los problemas que se generan al interior y no sólo para responsabilizar a los operadores policiales, sino para evitar ese tipo de conductas dañinas que propician el incorrecto desempeño con miras a la inclusión de lineamientos adecuados a un modelo policial democrático: reactivo y proactivo que se rija bajo los principios de intervención mínima, uso racional de la fuerza y subsidiariedad.

#### **La Disposición**

- Son los resultados o determinaciones finales de la investigación por las cuales se atribuye la responsabilidad al operador policial con la aplicación de correcciones disciplinarias, procedimiento administrativo o penal. Por lo cual, los castigos deben ser específicos para cada caso.

#### **La Revisión**

- Cumple tres funciones, de inspección interna, de control de calidad en el servicio de seguridad y de retroalimentación sobre las actividades de la institución. La primera consiste en la investigación de las malas conductas de los miembros, la segunda se dirige al eficiente control de la inspección, evaluación y seguimiento sobre las acciones de las unidades internas; y la tercera examina patrones de conductas incorrectas de los operadores policiales y detectar los factores de riesgo para considerar cambios en la capacitación del personal, la supervisión y aplicación de otras políticas de seguridad ciudadana.

Fuente: Varenik, Robert O., *Accountability*. Elaboración: Yolanda Martínez Martínez

En esencia, una gestión policial democrática implica asegurar que el aparato policial funcione adecuadamente. Hasta este momento, las reformas legales han sido insuficientes para transformar su modelo tradicional como aparato de Estado a uno de corte democrático.

El aparato policial, se encuentra rodeado de mitos, tradiciones que se transmiten, reproducen y llegan hasta los legisladores como encargados de formular las reformas a las instituciones de seguridad pública.

Por ello, es necesario que los ciudadanos formulen propuestas técnicas y razonadas que conduzcan a una verdadera reforma policial en la democracia, que participen en la construcción de un equilibrio entre la demanda de seguridad ciudadana y los métodos o acciones policiales.

Se debe promover un cambio de reglas político – jurídicas que aborde el tema de la seguridad ciudadana en toda su complejidad, incluyente y coordinada con las demás instancias que integran el sistema de seguridad pública.

Desafortunadamente, los actores políticos están aún muy lejos de concebir al aparato policial como una institución que debe democratizarse, transparentar sus acciones y rendir cuentas de cara a la sociedad sobre la seguridad que les brinda a los ciudadanos.

Es importante enfatizar en la necesidad de una sensibilización en la relación policía y sociedad, porque el trato e interacción en la seguridad pública se lleva a cabo entre seres humanos y quizás el principal inconveniente es la ausencia de una consciencia real del papel que desempeña cada actor social para aceptar la responsabilidad sobre sus propios actos.

## PROPUESTAS:

1. Replantear la implementación de una cultura de la legalidad democrática centrada en la transparencia y la rendición de cuentas de las instituciones de seguridad pública con la finalidad de sujetarse a la supervisión y control de la sociedad en la promoción de una efectiva participación ciudadana en la toma de decisiones sobre su propia de seguridad y atienda a las necesidades reales de cada localidad del país.
2. Fortalecer el fundamento de responsabilidad del Estado, en las políticas públicas, a partir de una visión amplia de seguridad que garantice el desarrollo integral y sustentable, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático, que mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales,
3. Promover la prevención social del delito a través de investigaciones multidisciplinarias e interdisciplinarias de políticas públicas integrales sobre la prevención del delito para identificar los factores *precursores* (procesos y situaciones que generan condiciones propicias para su manifestación), *detonadores* (eventos o sucesos macrosociales que irrumpen y generan cambios fuertes de tendencias o de situaciones que aceleran las violencias como las catástrofes ambientales, crisis económicas o políticas, cierre o apertura de fronteras), *de riesgo* (indicadores demográficos, sociales, económicos y políticos que advierten de la existencia de tensiones y conflictos importantes) y *contención* (capacidades, conductas, agencias o colectivos que favorecen salidas pacíficas a los conflictos y a las tensiones) de la violencia en cada realidad social, económica y cultural bajo una connotación transversal de seguridad humana que tome en consideración los requerimientos básicos para una vida digna: *Materiales*: Alimentación, vivienda, salud física, agua, energía, etc.), *Psícoafectivos* (Reconocimiento, afecto, identidad, respeto, logro, realización), *Seguridad* (vida, integridad, ingreso, propiedad, frente a la enfermedad, el desempleo, accidentes, medio ambiente, violencia, etc.) y *Culturales* (Saberes para la vida, conocimiento, educación, información, acceso a tecnología, etc.)

4. Proyectar investigaciones de diagnóstico para la elaboración de estrategias de prevención social del delito que puedan ser incorporadas en los planes de desarrollo municipal y estatal con la participación activa de los tres sectores sociales por medio de la construcción de base de datos o indicadores que permitan monitorear y dar seguimiento a las conductas antisociales generadoras de violencia e identificar las tendencias delictivas de cada localidad.
5. Realizar investigaciones especializadas de los mecanismos substanciales, procesales y procedimentales de responsabilidad policial penal, administrativa y disciplinaria en los ámbitos de competencia federal, estatal municipal y militar, para conocer las prácticas y mecanismos de incentivos o de sanción específica que cubra todo el territorio nacional para visibilizar los elementos comunes y contrastantes a fin asegurar que las instituciones de seguridad pública funcionen adecuadamente y garantizar la seguridad jurídica de los policías.
6. Optimizar el procedimiento de ejecución de las recomendaciones internacionales hechas al Estado mexicano por las violaciones a los derechos humanos en cuanto a la indemnización por la reparación del daño y las recomendaciones a los órganos del Estado en la función de seguridad pública.
7. Reestructurar las líneas generales de una política criminal garantista de legalidad sustancial y seguridad jurídica que elimine la doctrina del enemigo interno por medio de una sistematización diferenciada de las actividades criminales y la instrumentación procedimental de investigación y persecución en atención a su *modus operandi*.
8. Disminuir la criminalización de la protesta social mediante una política de negociación pacífica que atienda las demandas ciudadanas para la resolución de los conflictos sociales, y antes de recurrir a una política criminal que en todo caso debe ajustarse a parámetros garantistas en atención a los principios de última ratio, proporcionalidad y subsidiariedad en la aplicación de una pena.
9. Someter a consideración de Congreso de la Unión, una propuesta de *lege ferenda*, de responsabilidad penal del aparato policial con la finalidad de sancionar a algún miembro o representante de las instituciones de seguridad pública, por la comisión de

un delito con los medios que para tal objeto las mismas entidades le proporcionen de modo que resulte cometido a nombre o bajo el amparo de esa corporación o en beneficio de ella, el juez decretará en la sentencia, las consecuencias jurídicas accesorias consistentes en suspensión, disolución de la agrupación, la prohibición de realizar determinados actos, la remoción y la vigilancia de las de las funciones que realizan para los fines de la seguridad pública ciudadana. Independientemente de la responsabilidad en que hubieren incurrido los servidores públicos por los delitos cometidos.



## FUENTES DE CONSULTA

### BIBLIOGRÁFICAS

- Agirreazkuenagua, Iñaki, *La coacción administrativa directa*, España, Civitas, 1990.
- Althusser, Louis, *Ideología y aparatos ideológicos del Estado*, México, Quinto Sol, 1970.
- Ambos Kai, *Derechos Humanos y Derecho Penal Internacional*, Bogotá, Procuraduría General de la Nación, 2005.
- Arendt, Hannah, *Le système totalitaire*, Seuil, Paris, 1972.
- Arnaud, André Jean y Farinas, Dulce María José, *Sistemas Jurídicos: elementos para un análisis sociológico*, Madrid, Boletín Oficial del Estado, 1996.
- Barrón Cruz, M. G., *Policía y seguridad en México*, México, INACIPE, 2005.
- Bayley, David, *Police for the future*, Oxford, University Press, 1994.
- Becaria, César, *De los delitos y las penas*, México, FCE, 1975.
- Becerra Ramírez, Manuel, *Panorama del derecho mexicano. Derecho Internacional Público*, México, UNAM – McGRAW-HILL, 1997.
- Beck, Ulrich, *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*, Barcelona, Paidós, 1998.
- Bouche, Leclercq, Manuel, *Des institutions romanines*, Paris, 1981.
- Brotatt, Ricard, *Projecte de Servei Integrat d'atenció al public per a l'Ajuntament de Calvià*, Mallorca, Calvià, 1999.
- Brotóns, Remiro Antonio, *Agresión, crimen de agresión, crimen sin castigo*, Madrid, FRIDE, 2005.
- Bullrich, Rodolfo, *La Responsabilidad del Estado*, Buenos Aires, Jesús Méndez, 1920.
- Burgoa Orihuela, Ignacio, *Derecho Constitucional mexicano*, 6ª ed., México, Porrúa, 1985.
- Carbonell, Miguel, *Los Juicios Orales en México*, 2ª ed., México, Porrúa, 2010.
- Castrejón García, Gabino, *Derecho Administrativo II*, 2ª ed., México, Cárdenas, 2002.
- Colautti, Carlos E., *Responsabilidad del Estado. Problemas Constitucionales*, Santa Fe, Rubinzal – Culzoni, 2003.
- Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Los derechos humanos*, México, CNDH, 1997.



Descombes, Vincent, *Lo mismo y lo otro. Cuarenta y cinco años de filosofía francesa* (1933 – 1978), Madrid, Cátedra, 1979.

Elías, Norbert, *El proceso de la civilización*, México, FCE, 1987.

Fernández Soberanes, José Luis., *Manual para la calificación de hechos violatorios de derechos humanos*. México, Porrúa – Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2008.

Ferrajoli, Luigi, *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*, 2ª. ed. Madrid, Trotta, 1997.

\_\_\_\_\_, *Derechos y garantías. La ley del más débil*. Madrid, Trotta, 1999.

Fix-Zamudio, Héctor, *La responsabilidad de los servidores públicos en el derecho comparado, Las responsabilidades de los servidores públicos*. México, Porrúa, 1984.

Foucault, Michel, *Microfísica del poder*, Madrid, La Piqueta, 1993.

Franco Villa, José, *El Ministerio Público*, México, Porrúa, 1985.

García Ramírez, Sergio, *La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*. México, UNAM-CIDH, 2001.

García-Pelayo, Manuel, *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, 2ª ed., Madrid, Alianza, 1986.

Garrido Falla, Fernando, *Tratado de Derecho Administrativo*, Vol. II, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1981.

Giddens, Anthony, *Consecuencias de la modernidad*, Madrid, Alianza, 1999.

González Placencia, Luis, *Seguridad ciudadana y gobernabilidad democrática*, México, Fundación Rafael Preciado Hernández, Documento de trabajo 15, 1998.

\_\_\_\_\_, *Hacia un modelo de seguridad ciudadana: entre la justicia cívica y el sistema penal*. México, Fundación Preciado Hernández, 1998.

\_\_\_\_\_, *Percepción ciudadana de la inseguridad*. Secc. Política y Derecho, ciudades seguras V. México, FCE-CONACyT-UAM, 2002.

González Rivera, Guillermo, *En torno a una definición de paradigma*, México, Kaoz, 2006.

González Ruiz, Samuel, *et al.*, *Seguridad Pública en México. Problemas perspectivas y propuestas*. México, UNAM, 1994.

González Vidaurri, Alicia, *et al.*, *Control social en México, D. F. Criminalización primaria, secundaria y derechos humanos*, México, UNAM-ENEP Acatlán, 1998.

González Vidaurri, Alicia y Sánchez Sandoval, Augusto, *Criminología*, México, Porrúa, 2008.

Häberle, Peter, *Constitución como cultura*, Colombia, Instituto de Estudios Constitucionales, 2002.

- \_\_\_\_\_, *Verdad y Estado constitucional*, México, IJ-UNAM, 2006.
- Hart, H. L. A., *Punishment and responsibility*, Clarendon Press, Oxford, 1988.
- Heller, Herman, *Teoría del Estado*, 14ª. ed. México, FCE, 1992.
- Herrerías, Armando, *Fundamentos para la historia del pensamiento económico*, 2ª. ed., México, Limusa, 1985.
- Herrero Herrero, César, *La libertad ambulatoria y la legalidad de su privación*, Madrid, 1994. (877)
- Hobbes, Thomas, *Leviatán o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*, México, FCE, 2004.
- Hoyos Sancho, Monserrat, *La detención por delito*, Pamplona, Aranzadi, 1998.
- Ibarra Flores, Román, *Filosofía del derecho mexicano*, México, Trillas, 2002.
- Jackobs, Günther, y Cancio Meliá Manuel, *Derecho penal del ciudadano y derecho penal del enemigo*, Madrid, Civitas, 2003.
- Jiménez Martínez, Javier, *Fundamentos de la teoría general del hecho punible*, México, INACIPE, 2003.
- Kala, Julio César, *Fenomenología de la delincuencia*, Secc. Política y Derecho, Ciudades Seguras, t. IV. México, FCE – CONACyT – UAM, 2002.
- Kant, Emmanuel, *Filosofía de la historia*, México, FCE, 1981.
- Kelling, George, *Fixing broken windows. Restoring order and reducing crime in our communities*. New York, Touchstone Simon and Schuter, 1997.
- Kelsen, Hans, *Teoría pura del derecho*, México, Gernika, 2005.
- Kuhn, Tomás, *La estructura de las revoluciones científicas*, México, FCE, 1995.
- Larrañaga, Pablo, *El concepto de responsabilidad*, México, Fontamara, 2000.
- \_\_\_\_\_, *El concepto de responsabilidad en la teoría del derecho contemporánea*, Tesis Doctoral, España, Universidad de Alicante, Diciembre de 1996.
- Lea, J. y Young, J., *¿Qué hacer con la ley y el orden?*, Buenos Aires, del puerto, 2001.
- Locke, John, *Dos tratados sobre el Gobierno Civil*, s. r. l. y e. 1690.
- López Ugalde, Antonio, *Violación de los derechos humanos en el ámbito de la seguridad pública en el Distrito Federal*, México, CDHDF, 2003.
- Luhmann, Niklas, *Complejidad y modernidad: de la unidad a la diferencia*, Madrid, Trotta, 1998.

- Macchiavelli, Niccoló, *El príncipe* (1469-1527), México, Zafiro, s. r. a.
- Maquiavelo, N., *Discurso sobre la primera década de Tito Livio*, Madrid, Alianza, 1987.
- Marienhoff, Miguel, *Tratado de Derecho Administrativo*, t. IV, Buenos Aires, Abeledo – Perrot, 1972.
- Martín, Claudia, *et. al.*, *Derecho internacional de los derechos humanos*, México, Fontamara, 2004.
- Melossi, Darío, *El Estado del Control Social. Un concepto sociológico de los conceptos de Estado y control social en la conformación de las democracias*, México, Siglo XXI, 1992.
- Montemayor, Carlos, *La Violencia de Estado de México, Antes y Después de 1968*, México, Debate, 2010.
- Montesquieu, *El espíritu de las leyes*, 2ª ed., México, Porrúa, 1973.
- Muñoz Conde, Francisco, *El derecho penal del enemigo*, Serie: Conferencias Magistrales, N.º 6. México, INACIPE, 2003.
- Nawiasky, Hans, *Teoría General del Derecho*, Madrid, Rial, 1962.
- Nino, Carlos Santiago, *Introducción al análisis del derecho*. Barcelona, Ariel, 1983.
- Newman, Elías, *El abuso de poder en la Argentina (y en otros países latinoamericanos)*, 2ª ed., Buenos Aires, Universidad, 2006.
- O'donnell, Daniel, *Protección Internacional de los Derechos Humanos*, Lima, Comisión Andina de Juristas, 1989.
- Offe, Claus, *Contradicciones en el Estado de Bienestar*, Madrid, Alianza, 1994.
- Olivera de Barros Leal, C., *Violencia, Política Criminal y Seguridad Pública*, México, INACIPE, 2003.
- Ortiz Ortíz, Serafín, *Función policial y seguridad pública*. México, Macgraw-Hill, 1988.
- Ortiz Soltero, Sergio M., *Responsabilidades legales de los servidores públicos*, 3ª ed., México, Porrúa, 2004.
- Ossa Arbeláez, Jaime, *Derecho administrativo sancionador. Hacia una teoría general y una aproximación para su autonomía*, Colombia, Legis, 2000.
- Parejo Alfonso, Luciano y Dromi, Roberto, *Seguridad Pública y Derecho Administrativo*, Buenos Aires-Madrid, Marcial Ponds-Ciudad Argentina, 2001.
- Parra Gutiérrez, William René, *Derecho administrativo disciplinario*, 3ª ed., Colombia, Librería profesional, 1995.
- Pedroza de la Llave, *et al.*, *Compilación de Instrumentos internacionales de derechos humanos firmados y ratificados por México 1921 – 2003*, t. 1, México, CNDH, 2003.
- Pérez Palma, Rafael, *Guía de Derecho Procesal Penal*, México, Cárdenas, 1991.

- Perry Anderson, *El estado absolutista*, 12ª. ed. México, Siglo XXI, 1992.
- Peters, B. G. *American Public Policy*, Franklin Wats Pubs, New York. 1982.
- Pina Vara, Rafael de, *Diccionario de Derecho*, México, Porrúa, 1976.
- Posadas Urtusuástegui, Alejandro y Cárdenas Denham, Maximiliano, *Acteal. La otra injusticia*, s.r.l.e.a.
- Ramella, Pablo A., *Crimes contra a humanidade*, Río de Janeiro, Forense, 1987.
- Recasens i Brunet, Amadeu, *Policía y control social: Problemas de construcción y definición jurídica y social*, Tesis Doctoral, Universidad Autónoma de Barcelona, España, 1992.
- Rico Salas, José María, *Inseguridad ciudadana y policía*, Madrid, Tecnos, 1988.
- Rivera Santivañez, José Antonio, *Tribunal Constitucional y protección de los derechos humanos*, Sucre, Tribunal Constitucional, 2004.
- Rodríguez Lobato, Raúl, *Derecho Fiscal*, México, Harla, 1983.
- Rodríguez Manzanera, Luis, *Victimología: Estudio de la víctima*, 10ª ed., México, Porrúa, 2007.
- Rodríguez Manzo, Graciela, *et. al., Responsabilidad y reparación. Un enfoque de Derechos Humanos*, México, CDHDF-UI-Fundar, 2007.
- Rousseau, Charles, *Derecho internacional público*, 3ª ed., Barcelona, Ariel, 1966.
- Rousseau, Juan Jacobo, *El contrato social o principios de Derecho político*, México, Porrúa, 1971.
- Roxin, Claus, *Política criminal y estructura del delito*, Barcelona, Universitaria, 1992.
- \_\_\_\_\_, *Derecho Penal parte general. Fundamentos. La estructura de la teoría del delito*, España, Civitas, 1997.
- \_\_\_\_\_, *Autoría y Dominio del hecho en el Derecho Penal*, 7ª ed., Madrid, Marcial Pons, 2000.
- Salazar, Luis, *et. al., La herencia de Foucault, México*, UNAM – El Caballito, 1987.
- Sánchez Galindo, A., “Seguridad pública y prisiones en México”, en *Violencia, política criminal y seguridad pública*, Olivera de Barros Leal, C., México, INACIPE, México, 2003.
- Sánchez Sandoval, Augusto, *Derechos Humanos, Seguridad Pública y Seguridad Nacional*, México, INACIPE, 2000.
- Sandoval Ulloa, J. G., *Introducción al estudio del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, México, s/ref. Editorial, 2000.
- Segestre Ríos, Sergio, *Manual básico de derechos humanos para autoridades municipales*, México, CNDH, 2003.

- Serra Rojas, Andrés, *Teoría del Estado*, México, Porrúa, 1964.
- \_\_\_\_\_, *Derecho Administrativo*, t. I y II, México, Porrúa, 1985.
- Serrano-Piedecabras Fernández, José Ramón, *Emergencia y crisis del Estado Social. Análisis de la excepcionalidad penal y motivos de su perpetuación*, Barcelona, PPU, 1988.
- Silva, Jorge Alberto, *Derecho Procesal Penal*, México, Harla, 1995.
- Skinner, Quentin, *The foundations of modern political thought*, 2 Vols., Cambridge, Cambridge University Press, 1978.
- Skolnick, Jerome y Fyfe, James, *Above the law*, The Free Press, New York, New York 1993.
- Supiot, Alain, *Homo Juridicus. Ensayo sobre la función antropológica del derecho*, Argentina, Siglo XXI, 2007.
- Tenorio Tagle, Fernando, "Cultura, Sistema Penal y Criminalidad", en *Ciudades Seguras I*, México, FCE, 2002.
- Varenik, Robert O., *Accountability: Sistema Policial de Rendición de Cuentas. Estudio internacional comparado*, México, CIDE-INSYDE, 2005.
- Verdross, Alfred, *Derecho internacional público*, 6ª ed., Madrid, Aguilar, 1982.
- Vigna, Anne y Devalpo, Alain, *Fábrica de Culpables, Florence Cassez y Otros Casos de la Injusticia Mexicana*, México, Grijalbo, 2010.
- Villoro Toranzo, Miguel, *Introducción al estudio del derecho*, México, Porrúa, 2000.
- West, Octavio, *Colosio, pensamiento político. Es la hora de las respuestas...es la hora de la nación*, México, PRI - Fundación Colosio, 2003.
- Weber, Max, *Economía y sociedad*, México, FCE, 1987.
- Zaffaroni, Eugenio Raúl, *El enemigo en el derecho penal*, Buenos Aires, EDIAR, 2006.
- Zúñiga Rodríguez, Laura, *Libertad personal y seguridad ciudadana. Estudio del tipo de injusto del delito de detenciones ilegales practicadas por funcionario público*, Barcelona, PPU, 1993.
- \_\_\_\_\_, *Bases para un modelo de imputación de responsabilidad penal a las personas jurídicas*, Madrid, Aranzadi, 2000.
- \_\_\_\_\_, *Política Criminal*, Madrid, Colex, 2001.

## HEMEROGRÁFICAS

Aberastury, Pedro, “Principios de la responsabilidad del Estado”, en **Responsabilidad del Estado**, Buenos Aires, LexisNexis – Abeledo – Perrot, 2007.

Aguilar Villanueva, Luis F., “Administración y Estado moderno. Notas para una discusión”, s. r., material de lectura de la Maestría en Política criminal, ENEP Acatlán, UNAM, 1996.

Alto Comisionado para los Derechos Humanos, “Derechos humanos y aplicación de la ley”. N.º 5, en **Centro de Derechos Humanos**, Nueva York –Ginebra, 1997.

Álvarez Sacristán, Isidoro, “La realidad social en la aplicación de las leyes”, en **El derecho y sus realidades. Investigación y enseñanza de la sociología jurídica**, Barcelona, PPU, 1989.

Ambos, Kai, “Dominio del hecho por dominio de voluntad en virtud de aparatos organizados de poder”, en **Cuadernos de Artículos y Conferencias**, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, N° 20, 1998.

\_\_\_\_\_, “Dominio del Hecho por dominio de la voluntad en virtud de aparatos de poder. Una valoración crítica y ulteriores aportaciones”, en **Revista de Derecho penal y Criminología**, 2ª época, núm. 3, 1999.

Aranda, Jesús, “Liberan a los doce presos atenguenses”, en **La Jornada**, 1 de Julio de 2010.

Art, Robert, “Security”, en **The Oxford companion to politics of the world**, Kieger, Joel., New York, Oxford University Press, 1993.

Asdrúbal Aguiar, “La responsabilidad internacional del Estado por violación de derechos humanos”, en **Revista IIDH**, núm. 17, enero-julio, 1993.

Baño, R., “Consideraciones a cerca de la Participación Ciudadana”, en **Participación ciudadana en políticas públicas**, Santiago de Chile, FLACSO, 1997.

Baratta, Alessandro, “Requisitos mínimos de respeto de los derechos humanos en la ley penal”, en **V Seminario de Criminología Comparada. “La justicia penal en el área de Centro América y el Caribe: Estado Actual y tendencias”**, Nicaragua, 17 – 19 de septiembre de 1985.

\_\_\_\_\_, “La Política Criminal y el Derecho Penal de la Constitución: Nuevas reflexiones sobre el modelo integrado de las Ciencias Penales”, en Oliveira de Barros Leal, C. **Violencia, Política Criminal y Seguridad Pública**, INACIPE, México, 2003.

Bateson, Gregory, “Las categorías lógicas del aprendizaje y la comunicación”, en **Pasos para una ecología de la mente**, Argentina, Planeta, 1992.

Bayley, David, “Police brutality abroad”, en **Police violence**, William A. Geller y Hans Toch, Yale University Press, 1996.

Bergalli, Roberto, “*Razones jurídicas o razón de Estado*”, s. r. Documento obtenido de la maestría en Política Criminal de la ENEP Acatlán, UNAM, 1994.

\_\_\_\_\_, “*Control social y sistema penal*”, en ***Control social punitivo. Sistema penal e instancias de aplicación (policía, jurisdicción y cárcel)***, Barcelona, BOSCH, 1996.

Beristain, Antonio, “*Ética policial*”, en ***Policía y sociedad democrática***, Madrid, Alianza, 1983.

Brotatt Jubert, Ricard, “*Un concepte de seguretat ciutadana*”, en ***Revista Catalana de Sociologia***, Número 17, 2002.

Buckner, Taylor, Nils, Christie, Ezzat, Fattah, “*Policía y cultura*”, en José María Rico, ***Policía y sociedad democrática***, Madrid, Alianza, 1983.

Bustos Ramírez, Juan. “*Estado y Control: la ideología del control y el control de la ideología*”, en ***El pensamiento criminológico***. T. II. México, Siglo XXI, 1983.

Calvo García, Manuel. “*Políticas de Seguridad y transformaciones del derecho*”, en ***La protección de la seguridad ciudadana***. Colecc. Onati Proceedings, Nº. 18. España, O.I.I.S.L., 1995.

Capra, Fritjof, “*La lógica de la mente*”, en ***La trama de la vida***, 4ª ed., España, Anagrama, 2002.

Cavallo, Claudio, “*Responsabilidad de los funcionarios públicos*”, en ***Responsabilidad del Estado***, Buenos Aires, LexisNexis – Abeledo – Perrot, 2007.

Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, “*Informe Atenco Estado de Derecho a la Medida*”, México, 10 de Mayo de 2006.

Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro, “*Romper el Cerco*”, en ***Canal 6 de Julio***, Video, México, 2006.

Comisión Civil Internacional de Observación por los Derechos Humanos, “*Informe de la Situación de los Derechos Humanos en Chiapas, Oaxaca y Atenco*”, VI Visita, 30 de enero – 20 de febrero, Bilbao, Talleres Luna, 2008.

Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, “*I La perspectiva de las organizaciones civiles y de la CDHDF*”, en ***Seguridad Pública. Prevención del delito y derechos humanos: construyendo alternativas desde la sociedad civil y los organismos públicos de derechos humanos***, México, CDHDF, 2004.

\_\_\_\_\_, “*Construyendo alternativas colectivas. Alianza entre el sector académico y las organizaciones civiles*”, en ***Seguridad Pública. Prevención del delito y derechos humanos: construyendo alternativas desde la sociedad civil y los organismos públicos de derechos humanos***, México, CDHDF, 2004.

Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *E/CN. 4/2000/62*, 18 de enero de 2000.

Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco, “*Balance Estadístico de la Administración Estatal 2001-2006*”, en ***Boletín 17/07***, 22 de febrero de 2007.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “*Informe Justicia e Inclusión Social: los desafíos de la democracia en Guatemala*”, 1998, OEA/Ser.L/V/II.102, Doc. 6 rev., 16 abril 1999.

\_\_\_\_\_, “*Quinto Informe sobre la situación de los derechos humanos en Guatemala*”, OEA/Ser.L/V/II.111, Doc. 21 rev., 6 de abril de 2001.

\_\_\_\_\_, “*Informe especial sobre Terrorismo y Derechos Humanos*”, 22 de octubre 2002.

\_\_\_\_\_, “*Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en Venezuela*”, OEA/Ser.L/V/II.118, Doc. 4 rev. 1, 24 de octubre de 2003.

Comisión Nacional de Derechos Humanos, “*Programa Especial sobre Presuntos Desaparecidos*”, México, CNDH, 1990.

\_\_\_\_\_, “*Comunicado de Prensa 128/04*”, 25 de agosto de 2004.

\_\_\_\_\_, “*Comunicado de Prensa 144/04*”, 23 de septiembre de 2004.

\_\_\_\_\_, “*Comunicado de Prensa 147/04*”, 29 de septiembre de 2004.

\_\_\_\_\_, “*Informe Especial sobre el Ejercicio Efectivo del Derecho Fundamental a la Seguridad Pública en México*”, México, CNDH, 2007.

\_\_\_\_\_, “*Oficio V2/28160*”, Expediente 2004/1673, 29 de agosto de 2007.

Costa Marcelo, “*Seguridad Ciudadana*”, en *Cuadernos de Época*, Serie Servicios Públicos, Número 3, Buenos Aires-Madrid, Ciudad Argentina, 2002.

Diario Oficial de la Federación, “*Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad*”, México, DOF, 25 de agosto de 2008.

Fiscalía Especial para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado, “*Informe Histórico a la Sociedad Mexicana*”, Procuraduría General de la República, México, 2006.

*Foucault, Michel, Nietzsche, Freud, Marx*, en Revista *Eco*, N° 103/5, Bogotá, s. r. a. y a.

Frühling, Hugo, “*Policía Comunitaria y Reforma Policial en América Latina ¿Cuál es el impacto?*”, en *CESC*, Serie Documentos, Chile, Universidad de Chile-Instituto de Asuntos Públicos, Mayo, 2003.

Fuente Alonso, Alejandro de la, “*Las fuerzas de seguridad nacionales como medio de control social transnacional*”, en *Política Criminal, la reducción del Estado nacional y las políticas transnacionales de seguridad*. México, UNAM ENEP Acatlán, 2003.

Galindo, Fernando, “*La actividad Judicial y la resolución de conflictos. Principios para una investigación sociológica sobre la aplicación de las leyes por los jueces*”, en *El derecho y sus realidades. Investigación y enseñanza de la sociología jurídica*, Barcelona, PPU, 1989, p. 205.

Giorgi, Raffaele de, “*El derecho en la sociedad del riesgo*”, en *Seguridad pública y la teoría de los sistemas en la sociedad del riesgo*, México, Porrúa, 2007.



Gómez Tagle López, Erick, “*Violencia, homicidio y reestructuración social en la Ciudad de México*”, en *Revista Veredas*, Año 6, Número 10, Primer semestre de 2005, UAM- Xochimilco.

González Placencia, Luis, “*Seguridad ciudadana y gobernabilidad democrática*”, en *Política criminal y sociología del control penal*, México, INACIPE, 2006.

González Vidaurri, Alicia, “*Seguridad pública y sistemas*”, en *Memorias del foro de seguridad pública*, Sandoval Ballesteros, *et. al.*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas de la H. Cámara de Diputados, 1998.

\_\_\_\_\_, “*La seguridad pública y la teoría de los sistemas en la sociedad del riesgo*”, en *Seguridad Pública y la Teoría de los Sistemas en la Sociedad del Riesgo*, México, Porrúa, 2007.

González Vidaurri, Alicia y Sánchez Sandoval, Augusto, “*Del estado del no-derecho al “derecho” del Estado terrorista*”, en *Control social económico – penal en México*, México, UNAM – Plaza y Valdés, 2008.

Greppi, Edoardo, “*La evolución de la responsabilidad penal individual bajo el derecho internacional*”, en *Revista de la Cruz Roja*, N° 835, de fecha 30 – 09 – 1999.

Hart, H. L. A., “*The ascription of responsibility and rights*, en *Proceedings of the Aristotelian Society*, 49, 1948 – 1949.

Hart, H. L. A., “*Varieties of responsibility*”, *Law Quarterly Review*, 83, 1967.

Hernández Ramírez, J.L. y Morfín Sánchez, R., “*La Seguridad Pública, el Estado de Derecho y los Derechos Humanos en México, de cara al siglo XXI*”, en *Violencia, política criminal y seguridad pública*, Olivera de Barros Leal, C., México, INACIPE, 2003.

Hidalgo, Onésimo y Castro Gustavo, “*Los grupos paramilitares y priistas armados en Chiapas*”, en *CIEPAC*, N° 92, del 28 de enero de 1998.

Jackobs, Günther, y Cancio Meliá Manuel, “*Derecho penal del ciudadano y derecho penal del enemigo*”, en *Derecho Penal del enemigo*, Madrid, Civitas, 2003.

Kala, Julio César, “*Libertad y derecho penal*”, Ponencia presentada en el ciclo de conferencias en *homenaje a Immanuel Kant. Razón Libertad y Derecho a 200 años de su muerte*, México, ENEP Acatlán – Servicio Alemán de Intercambio Académico, febrero del 2004.

Kenneth, Adams, “*Measuring the prevalence of police abuse of force*”, en *Police violence*, Geller, William A. y Toch, Hans, Yale, University Press, 1996, p. 10-15.

López, Neófito, “*La responsabilidad extracontractual en el Estado mexicano*”, en *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, núm. 20, 2005.

López Portillo Vargas, Ernesto, “*Instituto Nacional de Certificación Policial*”, en *El Universal*, columna publicada el 27 de noviembre de 2009.

Lucas, Javier de, “*Los operadores jurídicos un problema de aplicación del derecho*”, en ***El derecho y sus realidades. Investigación y enseñanza de la sociología jurídica***, Barcelona, PPU, 1989.

Martínez Martínez, Yolanda. “*Giulliani: una propuesta de detención arbitraria*”, en ***Política Criminal. La reducción del Estado nacional y las políticas trasnacionales de seguridad***, México, UNAM, 2003.

Méndez González, Nestor José, “*Problemas actuales de seguridad pública, procuración y administración de justicia*”, en ***Violencia, política criminal y seguridad pública***, Olivera de Barros Leal, C., México, INACIPE, 2003.

Nawiasky, Hans, “*El derecho en sentido objetivo*”, en ***Teoría general del Derecho***, México, Nacional, 1980.

Ortiz, Rafael, “*Introducción a la teoría de la responsabilidad del Estado*”, en ***Revista Tachireense de Derecho***, núm. 15, enero-diciembre, 2003.

Partida, Juan Carlos G. “*La CNDH da carpetazo al caso 28 de mayo: No está obligada a dar seguimiento, afirma*”, en ***La Jornada Jalisco***, 26 de septiembre de 2007.

\_\_\_\_\_, “*Rechaza la CNDH seguir caso de altermundistas*”, en ***La Jornada***, 26 de septiembre de 2007.

\_\_\_\_\_, “*Rechaza la CNDH seguir caso de altermundistas*”, en ***La Jornada***, 26 de septiembre de 2007.

\_\_\_\_\_, “*Pedirá Soberanes a EGM que investigue caso 28 de mayo: niega que se le haya dado carpetazo*”, ***La Jornada Jalisco***, 28 de septiembre de 2007.

\_\_\_\_\_, “*Acepta el gobierno estatal abrir investigación sobre la represión del 28 de mayo de 2004*”, en ***La Jornada Jalisco***, 19 de diciembre de 2007.

Pavarini, Massimo, “*Poner la pelota en el centro. Diez tesis y modestas propuestas para un gobierno de la seguridad*”, en ***Seguridad Pública y la Teoría de los Sistemas en la Sociedad del Riesgo***, México, Porrúa, 2007.

Peñalosa, Pedro José, “*La participación ciudadana en México*”, en ***¿Castigo sin prevención? La crisis del modelo de seguridad pública en México***, México, Porrúa – INACIPE, 2007.

Recasens i Brunet, Amadeu, “*Continuidad o frustración histórica*”, en ***Poder y Control***. Revista hispanoamericana sobre control social, N° 86, 1986.

\_\_\_\_\_, “*Aquellas aguas trajeron estos lodos: la burguesía y los orígenes del aparato policial*”, en ***Historia Ideológica del control social. España – Argentina, Siglos XIX y XX***, Barcelona, PPU, 1989.

\_\_\_\_\_, “*El aparato policial como elemento de ruptura de la supuesta neutralidad en la aplicación del derecho*”, Comunicación presentada en el IV Congreso de Sociología, grupo de trabajo N° 21, 24-26 de septiembre de 1992.

\_\_\_\_\_, “*Enfoques histórico – ideológico sobre el concepto de aparato policial*”, en ***El poder punitivo del Estado. Criminología crítica y control social***, N° 1, Buenos Aires, Juris, 1993.

Recasens i Brunet, Amadeu, “*El claroscuro de los monstruos*”, en **VI Congreso Universitario Latino de derecho Penal y Criminología, Tucumán \_Argentina**, del 26 al 29 de mayo de 1994.

\_\_\_\_\_, “*Violencia policial y seguridad ciudadana*”, en **Imágenes del control social**, Santa Fe, Universidad Nacional del Litoral, 1994.

\_\_\_\_\_, “*Soberanía, aparato policial e integración europea*”, en **Soberanía un principio que se derrumba**, Barcelona, Paidós, 1996.

\_\_\_\_\_, “*Inseguridad ciudadana: Un discurso construido*”, Oporto, 17 – 18 de junio de 1996.

\_\_\_\_\_, “*La configuración del aparato policial contemporáneo*”, en **Derecho y sociedad**, Valencia, Tirant lo Blanch, 1998.

\_\_\_\_\_, “*La ética de la policía y los cambios en los modelos policiales*”, en **Policing, Ethics and Corruption**, Giles L., Bourdoux, Bruselas, Politeia, 2002.

\_\_\_\_\_, “*La seguridad, el sistema de justicia criminal y la policía*”, en **Sistema penal y problemas sociales**, Valencia, Tirant lo Blanch, 2003.

\_\_\_\_\_, “*El complejo policial en el marco de la seguridad*”, en **La relación seguridad-inseguridad en centros urbanos de Europa y América Latina. Estrategias políticas, actores, perspectivas y resultados**, País Vasco, Instituto Internacional de Sociología Jurídica de Oñati – Dykinson, 2004.

\_\_\_\_\_, “*Las policías en Cataluña. La policía integral y su conexión con el resto de las policías*”, en **El modelo policial y sus retos de futuro**, Nº 28, Barcelona, Instituto de Estudios Económicos – Escuela de Policía de Cataluña, 2008.

Reimer, Robert, “*Policing the police*”, en **The Oxford Hand book of Criminology**, Oxford, University Press, 1998.

Rodríguez, Samano, Abelardo, “*El comando norte y sus dilemas en el “nuevo” perímetro de seguridad de América del Norte*”, material de apoyo para el Diplomado de inteligencia para la seguridad nacional, 2008, impartido por la División de Educación Continua y Vinculación FCPyS, UNAM.

Roxin, Claus, “*El dominio de organización como forma independiente de autoría mediata*”, en **Revista de Estudios de la Justicia**, Nº 7, 2006.

Ruiz Harrell, “*Tolerancia cero un fracaso seguro. La convivencia*”, en **Reforma**, 1 de enero de 2003.

Sánchez Galindo, A., “*Seguridad pública y prisiones en México*”, en **Violencia, política criminal y seguridad pública**, Olivera de Barros Leal, C., México, INACIPE, México, 2003.

Sánchez Sandoval, Augusto y González Vidaurri, Alicia, “*De la modernidad político jurídica de los países periféricos a la posmodernidad político jurídica primermundista*”, México, s. r. a.

Sánchez Sandoval, Augusto, “*La política criminal en América Latina y la doctrina de seguridad nacional desde la perspectiva de la criminología crítica*”, en **Criminología, Antología**. México, ENEP Acatlán, 2003.

\_\_\_\_\_, “*La política trasnacional posmoderna como terrorismo jurídico y de hecho de los Estados*”, en **Política Criminal. La reducción del Estado nacional y las políticas trasnacionales de seguridad**, México, UNAM, 2003.

\_\_\_\_\_, “*De la seguridad pública militar en México, al control social militar trasnacional*”, en **Seguridad pública y la teoría de los sistemas en la sociedad del riesgo**, México, Porrúa, 2007.

Solé Tura, Jordi, “*Reinterpretación de Maquiavelo*”, en Subirats, Joan y Vilanova, Pere, **La evolución del Estado en el pensamiento político**, Barcelona, Petrel, 1981.

Subirats, Joan y Gomà, Ricard. “*Las políticas públicas*”, en **Política criminal y gobierno en España**, Valencia, Tirant lo blanch, 1997.

Suprema Corte de Justicia de la Nación, **Seguridad Pública. Acción de inconstitucionalidad 1/96**, N° 8, México, SCJN, 1996.

Tenorio Tagle, Fernando, “*Justicia penal y Derechos Humanos*”, México, ENEP Acatlán – UNAM, 1987. Material de lectura de la Maestría en Política Criminal.

Treviño Ríos, Oscar, “*Estado y soberanía como hechos ante el derecho internacional*”, en **Un homenaje a Don César Sepúlveda, escritos jurídicos**, México, UNAM, 1995.

Varenik, Robert O., “*Escándalo y reforma: el papel de los medios en el cambio policial*”, en **Insyde**, México, 2005.

Worden, Robert E., “*The causes of pólíce brutality: theory and evidence on police use of force*”, en **Police violence**, William A. Geller y Hans Toch (editores), Yale, University Press, 1996.

Zúñiga Rodríguez, Laura, “*Libertad personal, seguridad pública y sistema penal en la Constitución Peruana de 1993*”, en **Anuario Derecho Penal**, N° 2, Lima, Asociación Peruana de Derecho Penal, 1994.

#### ARTÍCULOS EN INTERNET

Aguilar Camín, Héctor, “*Regreso a Acteal*”, en **Nexos**, tercera parte, México, diciembre de 2007. Véase en <http://www.nexos.com>. Recuperado el 1 de noviembre de 2010.

\_\_\_\_\_, “*Acteal y el fallo de la Suprema Corte*” en **Milenio**, México, 13 de agosto de 2009. Resolución de la SCJN, de fecha 12 de agosto de 2009. Véase en <http://milenio.com/> Recuperado el 1 de noviembre de 2010.

Alegre, Luis, “*Enfrentan posiciones: Descarta Creel intervención*”, Reforma, 19 de agosto de 2004. Edición impresa. Véase en <http://www.reforma.com/libre/online07/edicionimpresa/>. Recuperado el 6 de abril de 2007.

Amnistía Internacional, *Informe de Amnistía Internacional sobre Atenco, en Procuraduría ciudadana*, de fecha 7 de Octubre, 2006. Véase en <http://procuraduria.blogcindario.com/2006/10/00001-informe-de-amnistia-internacional-sobre-atenco.htm> Recuperado el 8 de julio de 2009.

\_\_\_\_\_, *Dos años de Injusticia y de Impunidad, en AI – Noticias*, de fecha 29 de abril de 2008, Véase en <http://www.es.amnesty.org/noticias/noticias/articulo/dos-anos-de-injusticia-e-impunidad/>. Recuperado el 8 de julio de 2009.

\_\_\_\_\_, *La resolución de la Suprema Corte de México, sobre Atenco: Un paso a la justicia?*, en AI – México, de fecha 23 de febrero de 2009, Véase en <http://amnistia.org.mx/contenido/2009/02/23/la-resolucion-de-la-suprema-corte-de-mexico-sobre-atenco-%c2%bfun-paso-hacia-la-justicia/> Recuperado el 8 de septiembre de 2009.

Andrade Sánchez Eduardo, “*El presupuesto como instrumento para garantizar la independencia del poder judicial*”, en **Biblioteca Jurídica Virtual**, México, IJ – UNAM, Véase en <http://www.bibliojuridica.org/libros/1/95/10.pdf>. Recuperado el 9 de junio de 2010.

Azaola, Elena, “*Desde Tláhuac, hacia la sociedad que queremos: notas para una agenda*” en Serie; Insyde en la Sociedad Civil, Núm 5, en Instituto para la Seguridad y la Democracia (Insyde). México, 2005. Véase en <http://www.insyde.org.mx>. Recuperado el 30 de julio de 2006.

Beck, Ulrich, **La irresponsabilidad organizada**, Véase en <http://www.inicia.es/de/cgarciam/Beck01.htm>. Recuperado el 7 de mayo de 2008.

Benítez Manaut, Raúl, *et al, Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2009*, México, CASEDE, 2009, p. 365. Recuperado el 10 de junio de 2010. Véase en [http://seguridadcondemocracia.org/atlas\\_2009/combate\\_al\\_crimen\\_organizado\\_17.pdf](http://seguridadcondemocracia.org/atlas_2009/combate_al_crimen_organizado_17.pdf)

Bergalli, Roberto, “*Globalización, y Jurisdicción penal: un desafío para la cultura jurídica moderna*”, Universitat de Barcelona. Véase en [http://www.ub.es/penal/globalizacion\\_penal.html#top](http://www.ub.es/penal/globalizacion_penal.html#top). Recuperado el 7 de julio de 2010.

Brotatt Jubert, Ricard, “*Un concepto de seguridad ciudadana*”, Véase en [http://www.dip-alicante.es/formacion/es/menu/almacen/BROTAT\\_seguridad\\_ciudadana.PDF](http://www.dip-alicante.es/formacion/es/menu/almacen/BROTAT_seguridad_ciudadana.PDF). Recuperado el 10 de agosto de 2009.

Bush, G., *Discurso del Presidente a la nación de los Estados Unidos de Norteamérica*, 11 de septiembre de 2001, Véase en <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/09/20010911-16.es.html>. Recuperado el 6 de mayo de 2008.

Camacho, Zósimo, “*La mano dura del Presidente*”, en **Contralínea**, 8 de febrero del 2007, Véase en <http://www.voltairenet.org/article145148.html#article145148> Recuperado el 7 de septiembre de 2010.

\_\_\_\_\_, “*La Guerra Preventiva (segunda de cinco partes)*”, en **Contralínea**, N° 146, 31 de agosto de 2009, Véase en <http://www.voltairenet.org/article161885.html#article161885> Recuperado el 9 de septiembre de 2010.

Camou, Antonio, “*Gobernabilidad y Democracia*”, en **Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática**, N° 6, México, Instituto Federal Electoral, s. r. a., Véase en

[http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/gobernabilidad\\_y\\_democracia.htm](http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/gobernabilidad_y_democracia.htm). Recuperado, 23 de enero de 2011.

Carballo Blanco, Antonio, “*Paramilitarismo en México. Entrevista a Juan Sodoqui de la Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito Municipal*”, Naucalpan, Estado de México. Véase en [http://www.loszetasmexicoentrevista\\_esp.pdf](http://www.loszetasmexicoentrevista_esp.pdf). Recuperado el 1 de noviembre de 2010.

Carrillo Maza, M. A., “*La participación ciudadana y el enfoque micro social de la seguridad pública: el caso de Baja California*”, Center for U.S.-Mexican Studies. Project on Reforming the Administration of Justice in México, del 15 al 17 de mayo de 2003. Véase en <http://repositories.cdlib.org/usmex/prajm/carrillo>. Recuperado el 7 de junio de 2009.

Castro Gómez, Santiago, “*Althusser, los estudios culturales y el concepto de ideología*”, en *Dissens*, Revista virtual del Instituto Pensar, No.6, p.6. Véase en <http://www.javeriana.edu.co/pensar/dissens>. Recuperado el 5 de junio de 2008.

Centro de Investigaciones y Seguridad Nacional, Véase en <http://mx.news.yahoo.com/s/04082010/90/n-mexico-segob-aclara-cifra-ejecuciones.html>, de fecha 4 de agosto de 2010. Recuperado el 8 de agosto de 2010.

Cepeda – Castro, Iván, “*Los paramilitares: dispositivo del modelo “democrático” de control social*”, en *Nizkor*, 29 de septiembre de 2003, Véase en <http://www.derechos.org/nizkor/colombia/doc/cepeda8.html>. Recuperado el 9 de septiembre de 2010.

Concha, Miguel, “*Criminalización de la protesta social*”, en *Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Victoria*, de fecha 12 de mayo del 2007. Recuperado el 27 de junio de 2009. Véase en <http://www.jornada.unam.mx/2007/05/12/index.php?section=politica&article=019a1pol&partner=rs>.

\_\_\_\_\_, “*Resoluciones históricas y significativas*”, en *La Jornada*, Opinión, 16 de julio de 2011, Véase en <http://www.jornada.unam.mx/2011/07/16/opinion/018a1pol>. Recuperado en la misma fecha.

Comisión Civil Internacional de Observación por los Derechos Humanos, *Informe Preliminar sobre los hechos de Atenco, México*, Cuarta Visita, del 29 de mayo a 4 de junio de 2006. Véase en [http://cciodh.panagea.org/cuarta/conclusiones\\_cast.html](http://cciodh.panagea.org/cuarta/conclusiones_cast.html). Recuperado el 9 de septiembre de 2009.

\_\_\_\_\_, “*SCJN, El caso Atenco ha vuelto a imponerse la razón de Estado*”, en *Boletín N° 39*, de fecha 12 de febrero de 2009, Véase en <http://cciodh.pangea.org/?q=es/node/277>. Recuperado el 7 de mayo de 2009.

Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Véase en <http://www.cndh.org.mx> Recuperado el 29 de octubre de 2006.

\_\_\_\_\_, “*Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos Relativo a los Hechos de Violencia Suscitados en la Ciudad de Guadalajara, Jalisco, el 28 de Mayo del 2004, con Motivo de la Celebración de la III Cumbre de América Latina, el Caribe y la Unión Europea*”, 16 de Agosto de 2004, Véase en <http://www.cndh.org.mx/lacndh/informes/informes.htm> Recuperado el 10 de abril de 2010.

\_\_\_\_\_, “Recomendación 38/2006 Sobre el caso de los hechos suscitados los días 3 y 4 de mayo de 2006 en los municipios de Texcoco y San Salvador Atenco, Estado de MÉXICO, IV. Observaciones, 8. Derecho a la Vida. México, 2006. Véase en <http://www.cndh.org.mx/lacndh/informes/espec/recatenco/observa8.htm>. Recuperado el 29 de junio de 2009.

Conferencia Nacional de Gobernadores, “Declaratoria de la XXXVIII Reunión Ordinaria”, Morelia, Michoacán, CONAGO, México, 22 y 23 de marzo de 2010, Recuperado el 25 de agosto de 2010. Véase en [http://www.conago.org.mx/reuniones/documentos/2010-03-23/20100323\\_DECLARATORIA\\_MICHOACAN.pdf](http://www.conago.org.mx/reuniones/documentos/2010-03-23/20100323_DECLARATORIA_MICHOACAN.pdf).

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, **Mapas de Pobreza en México**, 4 de julio de 2007, Véase en <http://www.coneval.gob.mx/mapas/NACIONAL/Nacional.pdf>; y en [http://www.coneval.gob.mx/mapas/mapas/comunicado\\_de\\_prensa\\_mapas\\_pobreza\\_2005.pdf](http://www.coneval.gob.mx/mapas/mapas/comunicado_de_prensa_mapas_pobreza_2005.pdf). Recuperado el 9 de septiembre de 2010.

Curzio, Leobardo, “Mando único”, en **El Universal**, Lunes 18 de Octubre de 2010. Véase en [http://www.eluniversal.com.mx/editoriales/vi\\_50286.html](http://www.eluniversal.com.mx/editoriales/vi_50286.html). Recuperado el 29 de octubre de 2010.

Editorial, “Seguridad, clamor general”, en **El Universal**, Sección Opinión, 26 de agosto de 2008, Véase en <http://www.eluniversal.com.mx/editoriales/41332.html> Recuperado el 9 de octubre de 2009.

Egremy, Nidya, “Fuerzas armadas mexicanas se alinean al Comando Norte”, en **Contralínea**, N° 180, 02 de mayo de 2010, Véase en <http://contralinea.info/archivo-revista/index.php/2010/05/02/fuerzas-armadas-mexicanas-se-alinean-al-comando-norte/>. Recuperado el 9 de mayo de 2010.

\_\_\_\_\_, “Paramilitares: arma gubernamental contra la sociedad”, en **Contralínea**, N° 181, 9 de mayo de 2010. Véase en <http://www.voltairenet.org/auteur123994.thml?lang=es>. Recuperado el 1 de noviembre de 2010.

Espora, “El Plan México”, Véase en [http://indy.espora.org/Plan\\_M%C3%A9xico](http://indy.espora.org/Plan_M%C3%A9xico). Recuperado el 29 de junio de 2009.

\_\_\_\_\_, “La criminalización de la lucha social. La mano dura de Felipe Calderón”, paráfrasis. Véase en [http://indy.espora.org/Criminalizaci%C3%B3n\\_de\\_la\\_lucha\\_social](http://indy.espora.org/Criminalizaci%C3%B3n_de_la_lucha_social). Recuperado el 7 de octubre de 2010.

García Ramírez, Sergio, “En torno a la Seguridad Pública. Desarrollo penal y evolución del delito”, en **Los desafíos de la seguridad pública en México**, Peñalosa, Pedro José y Garza Salinas, Mario A. Coords. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica, Núm. 120. México, 2002, p. 94. Véase en <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=419> Recuperado el 27 de septiembre de 2007.

García-Sayán, Diego, **Discurso del Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la Ceremonia de apertura del XLI periodo extraordinario de sesiones**, Lima, Perú, 12 de abril de 2010. Discurso ante la OEA, el 8 de junio de 2010, Lima, Perú, Véase en <http://www.corteidh.or.cr/> Recuperado el 10 de julio de 2010.

Góngora Pimentel, Genaro D., “El reconocimiento del derecho administrativo sancionador en la jurisprudencia constitucional mexicana”, en **Biblioteca Virtual**, IIJ – UNAM, Véase en <http://www.bibliojuridica.org/libros/6/2564/17.pdf>. Recuperado el 8 de agosto de 2010.

Greene, Jack R. “Argumento a favor de la gestión policial comunitaria”, Véase en <http://usinfo.state.gov/journals/itdhr/1197/ijds/greene.htm> Recuperado el 7 de octubre de 2007.

Hadley, Stephen, “Discurso pronunciado en el Instituto de Paz de Estados Unidos”, como asesor de Seguridad Nacional de Estados Unidos de Norteamérica. 16 de marzo de 2008. Véase en [http://usinfo.state.gov/esp/Archive\\_Index/Estrategia\\_de\\_Seguridad\\_Nacional\\_de\\_Estados\\_Unidos.html](http://usinfo.state.gov/esp/Archive_Index/Estrategia_de_Seguridad_Nacional_de_Estados_Unidos.html). Recuperado el 8 de mayo del 2008.

Hernández Ramírez, Luis, “Seguridad Pública, Estado de Derecho y Derechos Humanos”, en *Revista electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, RECP 01-rl(200), Véase en [http://criminnet.ugr.es/recpc/recpc\\_01-rl.html](http://criminnet.ugr.es/recpc/recpc_01-rl.html). Recuperado el 7 de noviembre de 2006.

Hil, Claudia, “Maquiavelo, la República y la virtù”, en *Insumisos Latinoamericanos*. Véase en <http://www.insumisos.com/lecturasinsumisas/Republica%20y%20Virtu%20en%20Maquiavelo.pdf>. Recuperado el 7 de noviembre de 2006.

Human Rigths Watch, “La Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México. Una evaluación crítica”, 12 de febrero de 2008, Véase en <http://www.hrw.org/es/reports/2008/02/12/la-comisi-n-nacional-de-los-derechos-humanos-de-m-xico>. Recuperado el 10 de abril de 2010.

\_\_\_\_\_, “La Comisión Nacional de los derechos humanos en México”, vol., 20, N° 1 (B), febrero 2008. Véase en <http://www.cndh.org>. Recuperado el 7 de mayo de 2009.

Instituto Ciudadano de Estudios Sobre la Inseguridad, *Primera Encuesta Nacional sobre Inseguridad Pública en las Entidades Federativas. Resultados Finales ENSI-1*, México, ICESI, Mayo, 2002. Véase en [http://www.icesi.org.mx/documentos/encuestas/encuestasNacionales/ensi1\\_resultados\\_nacional\\_y\\_entidad\\_federativa.pdf](http://www.icesi.org.mx/documentos/encuestas/encuestasNacionales/ensi1_resultados_nacional_y_entidad_federativa.pdf). Recuperado el 7 de mayo de 2006.

Instituto Ciudadano de Estudios sobre Inseguridad “Propuestas para la aplicación legítima de la fuerza por parte de la policía”, México, ICESI, 2007. Véase en <http://www.icesi.org.mx>. Recuperado el 7 de noviembre de 2008.

\_\_\_\_\_, *Sexta Encuesta Nacional sobre Inseguridad. Resultados Primera Parte nacionales y por entidad federativa ENSI-6*, México, ICESI, Octubre, 2009. Véase en <http://www.icesi.org.mx/documentos/encuestas/encuestasNacionales/ENSI-6.pdf>. Recuperado el 9 de octubre de 2010.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), 22 de septiembre de 2009. Véase en [http://www.inegi.org.mx/lib/olap/general\\_ver4/MDXQueryDatos.asp?#Regreso&c=10840](http://www.inegi.org.mx/lib/olap/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?#Regreso&c=10840). Recuperado el 9 de diciembre de 2009.

Instituto para la Seguridad y la Democracia, *Pronunciamiento de la Red de Especialistas en Seguridad Pública sobre el Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad*, México, INSYDE, 30 de septiembre de 2009. Véase en [http://insyde.org.mx/images/red\\_pronunciam\\_%20acuerdo\\_nal%20\\_2\\_.pdf](http://insyde.org.mx/images/red_pronunciam_%20acuerdo_nal%20_2_.pdf) Recuperado el 9 de enero de 2010.

Jiménez Méndez, Jorge, “El mando único policial”, en *Excelsior*, 07 de octubre del 2010. Véase en [http://excelsior.com.mx/index.php?m=nota&id\\_notas=670128](http://excelsior.com.mx/index.php?m=nota&id_notas=670128). Recuperado el 29 de octubre de 2010.



Jiménez Ornelas, René Alejandro, *Causalidad en la percepción de la ciudadanía sobre la inseguridad: México y Distrito Federal*, 2001, Véase en <http://www.icesi.org.mx/index.cfm?artID=393>. Recuperado el 7 de mayo de 2006.

Kalid, “Confirma EU: el Ejército entrenó a paramilitares”, en *Milenio*, 20 de agosto del 2009, Véase en <http://impreso.milenio.com/print/8627340>. Recuperado el 13 de septiembre de 2009.

La Jornada de fecha 3 de noviembre de 2002, Véase en <http://lajornada.com>. Recuperado el 23 de junio de 2009.

\_\_\_\_\_, de fecha 8 de noviembre del 2002, Véase en <http://lajornada.com> Recuperado el 23 de junio de 2009.

Lauriemorit, “Atenco, romper el cerco 2-6”, en YouTube, vídeo de fecha 26 de febrero de 2007, Véase en <http://www.youtube.com/watch?v=hXIH3VazIHg&feature=related>. Recuperado el 7 de agosto de 2009.

Mancera Espinosa, M. A., “La seguridad pública en el Distrito Federal. Una forma de ver su problemática”, en *Temas de Derecho Penal, Seguridad Pública y Criminalística*, García Ramírez, S., et. al., Cuartas Jornadas sobre Justicia Penal, México, Academia Mexicana de Ciencias Penales y Subsecretaría de Seguridad Pública, Véase en <http://www.bibliojuridica.org/libros/4/1724/21.pdf> Recuperado el 9 de agosto de 2007.

Márquez Ulloa, Belinda, “Una aproximación hacia la prevención en materia de seguridad pública”, Universidad de Sonora. Véase en <http://www.uson.mx/foro/seguridad.pdf#search='Ley de seguridad pública'> Recuperado el 7 de mayo de 2008.

Martínez, Nurit, “El rector de la UNAM alerta sobre estallido social”, en el Universal, martes 18 de agosto de 2009, Véase en <http://www.eluniversal.com.mx/notas/620080.html>. Recuperado el 6 de septiembre de 2009.

Mattos e Silva, Bruno, *Conflicto entre leyes y tratados internacionales en el derecho privado y el derecho tributario*. Véase en <http://brunosilva.adv.br./dir-int-esp.htm> Recuperado el 8 de noviembre de 2006.

México Unido Contra la Delincuencia, *Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad*, México, 2008. Véase en <http://mucd.org.mx/secciones/informate/143>. Recuperado el 7 de enero de 2010.

\_\_\_\_\_, *Seguimiento al Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad. Un Año*, México, Agosto de 2009. Véase en <http://mucd.org.mx/assets/files/pdf/ansjl/resumenunaoansjl.pdf>. Recuperado el 7 de enero de 2010.

\_\_\_\_\_, *Evaluación y Seguimiento al Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad. Análisis comparado. Resumen Ejecutivo. Dos Años*, México, 2010. Véase, en <http://mucd.org.mx/assets/files/pdf/ansjl/2do%20aniversario/RESUMEN%20EJECUTIVO%20ANSJL2.pdf> f. Recuperado el 7 de mayo de 2011.

McConnell, Mike, “Presentación a la comisión del Senado la valoración de las amenazas de seguridad nacional actuales e incipientes”. Véase en [590](http://usinfo.state.gov/xarchives/display.html?p=washfile-</a></p></div><div data-bbox=)

spanish&y=2007&m=February&x=20070228144013liameruoy0.6469538. Recuperado el 8 de mayo de 2008.

Monroy, Jorge, “*Quiere García Luna federales en el MUP*”, en *El Economista*, 24 de octubre de 2010. Véase en <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2010/10/24/quiere-garcia-luna-federales-mup>. Recuperado el 2 de noviembre de 2010.

\_\_\_\_\_, “*Piden panistas que CNSP vigile el MUP*”, en *El Economista*, 31 de octubre de 2010. Véase en <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2010/10/31/piden-panistas-que-cnsp-vigile-mup>. Recuperado el 2 de noviembre de 2010.

Moloeznik, Marcos Pablo, “*La Policía Federal Preventiva como paradigma de la militarización de la Seguridad Pública en México*”, en *Gobernabilidad en crisis: delito, conflicto y violencia en América Latina*, Salazar Pérez, R., et. al., Insumisos Latinoamericanos, 2005, en Libros en Red: <http://www.librosenred.com> Recuperado el 7 de agosto de 2006.

Morales Brand, José Eloy, “*Hablando de mitos: la “nueva” Seguridad Pública en México... ¿y tu nieve de que la quieres?...*”, en *Crisol Plural*, 16 de enero de 2009, Véase en <http://crisolplural.com/2009/01/16/hablando-de-mitos-la-%E2%80%9Cnueva%E2%80%9D-seguridad-publica-en-mexico%E2%80%A6-%C2%BFy-tu-nieve-de-que-la-quieres/>. Recuperado el 27 de junio de 2009.

Noticias, “*Asesinan líder social en Oaxaca*”, en *Yahoo*, 22 de octubre de 2010. Véase en <http://mx.news.yahoo.com/s/22102010/90/n-mexico-asesinan-lider-social-oaxaca.html&printer=1>. Recuperado el 1 de noviembre de 2010.

Noticias, “*Asesinan líder triqui en Oaxaca*”, en *Yahoo*, 23 de octubre de 2010. Véase en <http://mx.news.yahoo.com/s/23102010/90/n-mexico-asesinan-lider-triqui-oaxaca.html> Recuperado el 1 de noviembre de 2010.

Notimex, “*Mando único viola autonomía municipal, Eruviel*”, en *El economista*, 22 de octubre de 2010. Véase en <http://eleconomista.com.mx/seguridad-publica/2010/10/22/mando-unico-violaria-autonomia-municipal-eruviel>. Recuperado el 29 de octubre de 2010.

\_\_\_\_\_, “*Prometen pulir mando único*”, en el *Informador*, de fecha 22 de Octubre de 2010, s. r. a. Véase en <http://www.informador.com.mx/mexico/2010/243178/1/prometen-pulir-mando-unico-policia.htm>. Recuperado el 29 de Octubre de 2010.

\_\_\_\_\_, “*Alcaldes destacan voluntad para modificar nado único*”, en *El Economista*, 24 de octubre de 2010, s. r. a. Véase en <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2010/10/24/alcaldes-destacan-voluntad-modificar-mando-unico>. Recuperado el 29 de octubre de 2010.

Oliveira Mazzuoli, Valerio de, “*El derecho internacional de los derechos humanos y la responsabilidad penal de los individuos: el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional y el derecho brasileño*”, en *Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, Vol. 39, 2004, p. 1. Véase en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/iidh/cont/39/pr/pr8.pdf> . Recuperado el 7 de mayo de 2008.

Pallarés, Porta Francesc “Las políticas públicas: El sistema político en acción”, en *Revista de estudios políticos* N° 62, España, Ministerio de la Presidencia – Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1988, p.142. Véase en <http://dialnet.unirioja.es/servlet/autor?codigo=106488>; en este mismo sentido, Véase en <http://revistas.cepc.es/revistas.aspx?IDR=3&IDN=219&IDA=16507> Recuperado el 7 de agosto de 2007.

Peña, Guido, “Confirma EU: el Ejército entrenó a paramilitares”, en *Milenio*, México, 20 de agosto de 2009, en <http://impreso.milenio.com/print/8627340>. Recuperado el 1 de noviembre de 2010.

\_\_\_\_\_, “México: Paramilitares habrían actuado bajo orden gubernamental en la matanza de Acteal”, en *Milenio*, 23 de Agosto de 2009, en <http://www.milenio.com/> Recuperado el 1 de noviembre de 2010.

Placencia, Raúl, “Mueren Niños por balas de Sedena: CNDH”, en *Uno Noticias*, 16 de junio de 2010. Véase en <http://noticias.prodigy.msn.com/nacional/articulo.aspx?cp-documentid=24594839>. Recuperado el 20 de agosto de 2010.

Presidencia del Gobierno Mexicano, *Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2012*. Véase en <http://pnd.presidencia.gob.mx/> Recuperado el 7 de mayo de 2008.

Procuraduría General de la República, CNN, en <http://mexico.cnn.com/nacional/2010/08/05/pgr-y-cisen-aclaran-diferencia-en-la-cifra-de-muertos-por-la-violencia>. Recuperado el 8 de agosto de 2010.

Regino, Gabriel, *¿Seguridad Pública o Seguridad Nacional?*, en <http://www.derechos.org/nizkor/doc/articulos/regino1.htm>. Recuperado el 9 de septiembre de 2006.

Ríos Espinosa, Carlos, “Las responsabilidades del poder ejecutivo federal en materia de protección a los derechos humanos de los gobiernos de las entidades federativas”; en *Serie: Insyde en la Sociedad Civil*, N° 4, México, de fecha 28 de septiembre de 2004, pp. 3 – 4. Véase en [http://www.insyde.org.mx/images/Doc\\_de\\_analisis\\_4.pdf](http://www.insyde.org.mx/images/Doc_de_analisis_4.pdf). Recuperado el 7 de mayo de 2009.

Rowland, A., “Assessing Decentralization: What Role for Municipal Government in the Administration of Justice”, Centerfor U.S.-Mexican Studies. Project on Reforming the Administration of Justice in México. Mayo, 15-17, 2003, pp. 11 – 13. Véase en <http://repositories.cdlib.org/usmex/prajm/rowland>. Recuperado el 7 de junio de 2009.

Sánchez, Julián, “Se torturó altermundistas: CNDH”, en *El Universal*, 17 de agosto de 2004, Véase en [http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id\\_nota=114603&tabla=nacion](http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_nota=114603&tabla=nacion). Recuperado el 10 de mayo de 2010.

Sarre Iguñiz, Miguel, “Abuso de poder y reparación del daño (la reforma penal de 1994)”, en *Revista de Derecho Penal*, N° 18, abril – junio, 1994, Véase en <http://www.uaz.edu.mx/vinculo/webryj/rev18-2.htm> Recuperado el 7 de octubre de 2009.

Secretaría de Gobernación, Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Véase en <http://www.secretariadoejecutivosnsp.gob.mx/?page=snsp>. Recuperado el 7 de Julio de 2010.

Secretaría de Relaciones Exteriores, “Cuarto Informe Periódico de México al Comité Contra la Tortura”, México, Noviembre, 2004. Véase en

<http://www.poderjudicialcoahuila.gob.mx/pag/TSJ/transparenciadoc/pdf/CAT.pdf>. Recuperado el 22 de junio de 2009.

Secretaría de Seguridad Pública, “*La Secretaría de Seguridad Pública Federal Informa*”, en **Boletín de Prensa** N° 459, México, 30 de agosto de 2010. Véase en [http://www.ssp.gob.mx/portalWebApp/appmanager/portal/desk?\\_nfpb=true&portlet\\_1\\_2\\_actionOverride=%2Fboletines%2FDetalleBoletin&\\_windowLabel=portlet\\_1\\_2&portlet\\_1\\_2id=815001&\\_pageLabel=portals\\_portal\\_page\\_m1p3p4](http://www.ssp.gob.mx/portalWebApp/appmanager/portal/desk?_nfpb=true&portlet_1_2_actionOverride=%2Fboletines%2FDetalleBoletin&_windowLabel=portlet_1_2&portlet_1_2id=815001&_pageLabel=portals_portal_page_m1p3p4). al. Recuperado el 8 de agosto de 2010.

Siabatto Benavides, Diego A., **Las producciones de subjetividades: Una reflexión entre Althusser y Foucault**, Véase en [http://www.javeriana.edu.co/Facultades/C\\_Sociales/fractales/docs/siabatto.pdf](http://www.javeriana.edu.co/Facultades/C_Sociales/fractales/docs/siabatto.pdf). Recuperado el 7 de enero de 2007.

Sierra, Jorge Luis, “*Un par de documentos desclasificados de inteligencia militar estadounidense han reavivado el debate en México sobre la responsabilidad militar en el asesinato de 45 indígenas en la comunidad de Acteal, el 22 de septiembre de 1997*”, en **Contralínea**, México, 13 de septiembre de 2009, Véase en <http://contralinea.info/archivo-revista/index.php/2009/09/13/el-apoyo-del-ejercito-a-los-paramilitares/>. Recuperado el 1 de noviembre de 2010.

Silva, Carlos, “*Abuso policial en la Ciudad de México*”, en **ICESI**, Véase en [http://www.icesi.org.mx/publicaciones/articulos/2002/abuso\\_policial\\_en\\_la\\_ciudad\\_de\\_mexico.asp](http://www.icesi.org.mx/publicaciones/articulos/2002/abuso_policial_en_la_ciudad_de_mexico.asp). Recuperado el 5 de junio de 2007.

Solé Tura, Jordi, “*Reinterpretación de Maquiavelo*”, **Revista Convivium**, N° 32, 1970, Véase en <http://www.raco.cat/index.php/Convivium/issue/view/6468/showToc> Recuperado el 7 de noviembre del 2006.

Suprema Corte de Justicia de la Nación, “*Resolución sobre caso Atenco, debe mejorar condiciones de seguridad y convivencia*”, en **Noticias**, México, 12 de febrero de 2009, Véase en <http://www.scjn.gob.mx/PortalSCJN/MediosPub/Noticias/2009/Noticia120209.htm>. Recuperado el 15 de febrero de 2009.

Suprema Corte de Justicia de la Nación, “*Caso Acteal*”, Véase en <http://www.scjn.gob.mx/PortalSCJN/MediosPub/Noticias/2009/12-Agosto-2009.htm>. Recuperado el 1 de noviembre de 2010.

Televisa, “*Fue Limpio el operativo en Atenco: Peña Nieto*”, en **es mas**, 4 de mayo, 2006. Véase en <http://www.esmas.com/noticierostelevisa/mexico/532883.html>. Recuperado el 9 de septiembre de 2009.

Thurer, Daniel, “*El Estado desestructurado y el derecho internacional*”, en **Revista Internacional de la Cruz Roja**, N° 836, 31 de diciembre de 1999. Véase en <http://www.icrc.org/Web/spa/sitespa0.nsf/iwpList175/94E0A658D6561944C1256DE100612238>. Recuperado el 6 de mayo de 2007.

Valdivia Dávila, Gonzalo, “*Las aptitudes necesarias del gobernante, El Príncipe de Nicolo Macchiavello, Propedéutica de buen gobierno*”, 26/03/09. Véase <http://www.librosgratis.org/stag/el-principe-maquiavello.html> Recuperado el 18 de mayo de 2009.

Velazco Gamboa, Emilio, “*Propuesta administrativa para la creación de la Secretaría Pública y Protección Civil del Estado de Puebla*”, Véase en <http://www.tuobra.unam.mx/publicadas/040820222907.html#fn8> Recuperado el 9 de abril de 2007.

XxjuankerxX, “*Peña Nieto Asesino – Los crudos*”, en **YouTube**, vídeo, 28 de enero de 2011, Véase en <http://www.youtube.com/watch?v=GiCoIhRI05Q>. Recuperado el 13 de febrero de 2011.

Zavala, Oswaldo, “*Cumpliendo con la promesa de una Corte efectiva, justa e independiente, Crimen de Agresión*”, en <http://www.iccnw.org/?mod=aggression&lang=es> Recuperado el 15 de septiembre de 2010.

Zepeda Lecuona, Guillermo, “*La reforma constitucional en materia penal de junio de 2008. Claroscuros de una oportunidad histórica para transformar el sistema penal mexicano*”, en ICESI, México, 2008. Véase en [http://www.icesi.org.mx/publicaciones/articulos/2008/La\\_Reforma.asp](http://www.icesi.org.mx/publicaciones/articulos/2008/La_Reforma.asp). Recuperado el 21 de agosto de 2010.

## **LEGISLACIÓN INTERNACIONAL**

Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley.

Código de Estados Unidos.

Conjunto de Principios para la Protección de todas las Personas Sometidas a cualquier forma de Detención o Prisión.

Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.

Convención de La Haya para la Protección de los Bienes Culturales en caso de Conflicto Armado.

Convención de La Haya para el arreglo pacífico de los conflictos internacionales

Convención de La Haya sobre los Aspectos Civiles de Secuestro Internacional de Menores.

Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.

Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura.

Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas.

Convención para la Prevención y Sanción del Delito de Genocidio.

Convención sobre la imprescriptibilidad de los crímenes de guerra y de los crímenes de lesa humanidad.

Convenio I de Ginebra para aliviar la suerte que corren los heridos y los enfermos de las fuerzas armadas en campaña.

Convenio II de Ginebra para aliviar la suerte que corren los heridos, los enfermos y los náufragos de las fuerzas armadas en el mar.

Convenio III de Ginebra relativo al trato debido a los prisioneros de guerra.

Convenio IV de Ginebra relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra.

Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.

Declaración de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial

Declaración sobre la Protección de todas las personas Contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruels, Inhumanos o Degradantes.

Declaración sobre la Protección de todas las personas contra las Desapariciones Forzadas.

Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso de Poder.

Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Directrices para la aplicación efectiva del Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley.

Estatuto de la Corte Internacional de Justicia.

Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional.

Estatuto del Tribunal Militar de Nuremberg.

Estatuto del Tribunal Militar Internacional para los Principales Crímenes de Guerra en el Lejano Oriente (Estatuto de Tokio).

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Primer Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley.

Principios y directrices sobre el derecho de las víctimas de violaciones de las normas internacionales de derechos humanos y del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones.

Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales.

Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos relativo a la abolición de la pena de muerte.

Reglamento de la Corte Internacional de Justicia.

Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, destinado a abolir la pena de muerte.

Tratado de Versalles.

## CASOS

Corte IDH, *Caso Aloeboetoe y otros*, sentencia de 4 de diciembre de 1991.

Corte IDH, *Caso Cantoral Benavides Vs. Perú*. Sentencia de 18 de agosto de 2000.

Corte EDH, *Caso Chorherr c. Austria*, Sentencia del 25 de agosto de 1993.

Corte IDH, *Caso Durand y Ugarte Vs. Perú*. Sentencia de 16 de agosto de 2000.

Corte IDH, *Caso Fairén Garbi y Solís Corrales*, sentencia de 15 de marzo de 1989.

Corte IDH, *Caso Garrido y Baigorria Vs. Argentina*. Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de agosto de 1998.

Corte IDH, *Caso Godínez Cruz*, sentencia de 20 de enero de 1989.

Corte IDH, *Caso Ivcher Bronstein*. Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de febrero de 2001.

Corte IDH, *Caso Las Palmeras Vs. Colombia*. Fondo. Sentencia de 6 de diciembre de 2001.

Corte IDH, *Caso Loayza Tamayo*, sentencia de 17 de septiembre de 1997.

Corte IDH, *Caso Palamara Iribarne Vs. Chile*. Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2005.

Corte IDH, *Caso Radilla Pacheco*, sentencia de 23 de noviembre de 2009.

Corte EDH, *Caso Steel y otros c. Reino Unido*, Sentencia del 23 de septiembre de 1998.

Corte IDH, *Caso Velásquez Rodríguez*, sentencia de 29 de julio de 1988.

Corte IDH, *EL EFECTO DE LAS RESERVAS SOBRE LA ENTRADA EN VIGENCIA DE LA CONVENCION AMERICANA*, Opinión Consultiva OC2/82, **DE FECHA 24 DE SEPTIEMBRE DE 1982**.

Corte IDH, *Caso 19 Comerciantes Vs. Colombia*. Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de julio de 2004.

CIDH, *Caso Armando Alejandro Jr., Carlos Costa, Mario de la Peña y Pablo Morales*, Informe 86/99, Cuba, 29 de septiembre de 1999.

CIDH, *Caso Arturo Ribón Ávila*, Informe N° 26/97, Colombia, 30 de septiembre de 1997.

CIDH, *Caso Carandirú*, Informe 34/00, Brasil, 13 de abril de 2000.

CIDH, *Caso Finca La Exacta*, Informe 57/02, Guatemala, 21 de octubre de 2002.

CIDH, *Caso José Félix Fuentes Guerrero y otros*, Informe N° 61/99, Colombia, 1999.

CIDH, *Caso Juan Carlos Abella y otros*, Informe 55/97, Argentina, 18 de noviembre de 1997.

## **LEGISLACIÓN NACIONAL**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Código de Ética de los Servidores Públicos del Gobierno del Estado de Tabasco

Código de Ética Judicial para la Impartición de Justicia en el Estado de Tlaxcala

Código de Justicia Militar

Código Federal de Procedimientos Penales

Código Penal Federal

Código Penal para el Distrito Federal

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Ley Orgánica del Poder Judicial Federal

Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal

Ley de la Policía Federal

Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal

Ley de Seguridad Nacional

Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal

Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública

Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública

Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos

Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federal

Manual de Organización General de la Secretaría de Seguridad Pública



Reglamento de la Ley de la Policía Federal

Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública

Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos

Ley Orgánica de la Armada de México

Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP)

Fondo de Aportaciones para el fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN)

Subsidio para la Seguridad Pública de los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (SUBSEMUN)

Programa Nacional de Seguridad Pública 1995 – 2000

Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2012

#### **JURISPRUDENCIAS**

SCJN, *DELITOS CONTRA LA DISCIPLINA MILITAR. PUBLICADA EN LA GACETA DEL* Semanario Judicial de la Federación. Aprobada por la Primera Sala, en sesión de fecha veintiséis de octubre de dos mil cinco. Tesis de jurisprudencia 148/2005.

SCJN, *DELITO ESENCIALMENTE MILITAR, HOMICIDIO COMETIDO POR UN MILITAR EN ACTOS DEL SERVICIO. PUBLICADA EN LA GACETA DEL* Semanario Judicial de la Federación. Tesis aislada. Quinta Época. Instancia: Pleno. Fuente: Informes. Informe 1949. Tesis: p. 110, No. Registro: 815,198.

SCJN, *EJÉRCITO, MIEMBROS DEL. PUBLICADA EN LA GACETA DEL* Semanario Judicial de la Federación. Quinta Época. Instancia: Primera Sala. Fuente: Apéndice 2000. Tomo: Tomo II, Penal, Jurisprudencia Tesis: 137, p. 95, No. de Registro: 904,118.

SCJN, *FUERO MILITAR, COMPETENCIA DEL. PUBLICADA EN LA GACETA DEL* Semanario Judicial de la Federación. Quinta Época. Instancia: Pleno. Fuente: Apéndice 2000. Tomo: VII, Conflictos Competenciales, Jurisprudencia. Tesis: 30, p. 41, No. Registro: 918,423.

SCJN, *FUERO MILITAR. ES DE EXCEPCIÓN. PUBLICADA EN LA GACETA DEL* Semanario Judicial de la Federación. Tesis aislada. Séptima Época. Instancia: Primera Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. 115-120 Segunda Parte. Tesis: p. 51, No. Registro: 234,996.

SCJN, *LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUÍA NORMATIVA.* Publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación en Noviembre de 1999, Novena Época, p. 46, No. de Registro: 192,867.

SCJN, **MILITARES, DELITOS COMETIDOS POR LOS, CONTRA LA DISCIPLINA. PUBLICADA EN LA GACETA DEL** Semanario Judicial de la Federación. Competencia. Tesis aislada. Séptima Época. Instancia: Primera Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Segunda Parte. Tesis: 75, p. 34, No. Registro: 235,610.

SCJN, **MILITARES EN SERVICIO, DELITOS COMETIDOS POR LOS. COMPETENCIA DEL FUERO MILITAR. PUBLICADA EN LA GACETA DEL** Semanario Judicial de la Federación. Sexta Época. Instancia: Pleno. Fuente: Apéndice 2000. Tomo: VII, Conflictos Competenciales, Jurisprudencia. Tesis: 33, p. 47, No. Registro: 918,435.

SCJN, **MILITARES, SON SERVIDORES PÚBLICOS. PUBLICADA EN LA GACETA DEL** Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, t. I Segunda Parte-1, p. 413, Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito. Precedente: Amparo en revisión 27/88, Juan José Jiménez Caparrosa y Leonardo Martínez Hernández, 26 de abril de 1998.

SCJN, **SALUD, DELITO CONTRA LA. INTERVENCIÓN DE MILITARES EN AUXILIO DEL MINISTERIO PÚBLICO.** Publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación el 6 de Septiembre de 1974, Séptima Época, p. 41, vol. 69, Segunda Parte, Primera Sala de la SCJN. Amparo directo 2134/74. Aurelio Barrera Heredia.

SCJN, **SALUD, DELITO CONTRA LA. MILITARES COMO SUJETOS ACTIVOS. INCOMPETENCIA DEL FUERO CASTRENSE, SI NO ESTÁN EN SERVICIO. PUBLICADA EN LA GACETA DEL** Semanario Judicial de la Federación. Tesis aislada. Séptima Época. Instancia: Primera Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. 181-186 Segunda Parte. Tesis p. 101, No. Registro: 234,262.

SCJN, **SERVICIO. MILITARES EN. PUBLICADA EN LA GACETA DEL** Semanario Judicial de la Federación. Tesis aislada. Octava Época. Instancia: Primera Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. VII, Junio de 1991. Tesis: 1a. XIV/91; p. 76, No. de Registro: 206,199.

## DICCIONARIOS

Hernández Espíndola, Olga, *Diccionario Jurídico Mexicano*, T. IV, IJ – UNAM – Porrúa, 1985.

Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Diccionario Jurídico mexicano*, México, Porrúa, 1985.

*Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española.* Véase en <http://es.wikipedia.org/wiki/Violencia>. Recuperado el 23 de agosto de 2009.

*Diccionario Soviético de Filosofía*, Montevideo, Pueblos Unidos, 1965. Véase en <http://www.filosofia.org/enc/ros/det.htm>. Recuperado el 8 de junio de 2008.

*Diccionario Virtual del quehacer público.* Véase en <http://www.elcpapo.edu.mx/nosotros/diccionario/r.htm>. Recuperado el 8 de junio de 2008.

Wikipedia, “Responsabilidad jurídica”, Recuperado el 8 de junio de 2008. Véase en [http://es.wikipedia.org/wiki/Responsabilidad\\_jur%C3%ADdica](http://es.wikipedia.org/wiki/Responsabilidad_jur%C3%ADdica).

\_\_\_\_\_, “Responsabilidad Social”, Véase en [http://es.wikipedia.org/wiki/Responsabilidad\\_social](http://es.wikipedia.org/wiki/Responsabilidad_social). Recuperado el 8 de junio de 2008.