



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO PENAL

**¿ES LA GUARDIA NACIONAL COMPATIBLE
CON UNA POLÍTICA CRIMINOLÓGICA
RESPETUOSA DE LOS DERECHOS
HUMANOS?**

Tesis que para obtener el título de Licenciada en
Derecho presenta

Susana Itzel Hernández Guerrero

Asesor

Mtro. Eduardo Martínez Bastida



Ciudad Universitaria, Cd. Mx., 2019



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.

AGRADECIMIENTOS

A Dios, por todas las oportunidades y bendiciones, así como por la gente maravillosa que ha puesto en mi camino y que me ha ayudado a crecer en todos los aspectos de mi vida.

A la Universidad Nacional Autónoma de México y a la Facultad de Derecho por abrirme sus puertas y brindarme innumerables oportunidades para mi crecimiento académico, profesional y humano.

A mis padres Susana y José Luis por ser los pilares de mi vida, quienes a través del ejemplo, con grandes esfuerzos, profunda dedicación y amor infinito, siempre me han brindado su apoyo incondicional en todos los proyectos que he emprendido. Porque nunca me ha faltado un consejo ni alguien en quien confiar, porque siempre han estado para mí y han dado todo de sí para ser los mejores padres.

A mi hermano Luis Erick por ser un hermano excepcional, quien ha sido mi soporte a través de los años y en quien además, tengo un amigo incondicional. Por todo su cariño, paciencia y apoyo y por ser la persona con quien siempre puedo contar.

A mis abuelos María de Lourdes, Onésimo y José, por ser siempre ejemplo de amor, esfuerzo, dedicación, constancia y por el gran cariño con el que han llenado mi vida.

Al profesor Eduardo Martínez Bastida por todos los conocimientos y el apoyo que me ha brindado a través de mi vida académica y profesional, así como la constancia, dedicación y empeño con que ha dirigido la presente investigación.

A Carlos Ponce, por su invaluable amistad, los conocimientos y los consejos que me ha brindado a través de los años y que siempre me impulsan a alcanzar mis metas y plantearme nuevos objetivos.

A Mariela Castañeda, Stephanie Loza, Yazmín Ramos, Ángel Juárez, Mauricio Ángel, Javier Hernández, Svea Jaeger, Adrián Pallares, Uriel Ortiz y Jonathan Rojas por su amistad incondicional a través de los años, por acompañarme en todos mis proyectos y especialmente en este proceso.

A Daniel Schmiech por toda la motivación, el apoyo, el tiempo, el esfuerzo y el gran cariño que no se han detenido ante ninguna frontera y con los cuales me alienta y acompaña día a día para alcanzar mis metas.

A mis sinodales cuyos conocimientos y experiencia enriquecerán el presente trabajo.

A mi familia y amigos por su constante apoyo y motivación en la elaboración de esta investigación, la cual me alegro de compartir con ustedes.

¿ES LA GUARDIA NACIONAL COMPATIBLE CON UNA POLÍTICA CRIMINOLÓGICA RESPETUOSA DE LOS DERECHOS HUMANOS?

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	I
--------------------	---

CAPÍTULO I

LA POLÍTICA CRIMINAL

1.1 Orígenes de la política criminal	1
1.2 Tendencias político criminales	5
1.2.1 Defensa social	5
1.2.2 Los movimientos de la ley y el orden.....	8
1.2.3 Tolerancia cero.....	9
1.2.4 Abolicionismo penal.....	10
1.2.5 Derecho penal mínimo o minimalismo penal.....	12
1.2.6 Garantismo penal	14
1.2.7 Política criminal para enemigos.....	16
1.2.8 Política criminal alternativa	18
1.2.9 Nuevas tendencias de política criminal	19
1.3 Concepto de política criminal en la actualidad	21
1.3.1 Política criminal como manifestación de poder.....	22
1.3.2 Política criminal como parte de una política general	24
1.3.3 Política criminal como conjunto de medidas.....	25
1.3.4 Política criminal como ciencia o disciplina	27
1.4 Política Criminológica.....	29

CAPÍTULO II

EL OBJETO DE LA POLÍTICA CRIMINAL

2.1 La seguridad	34
2.2 Tipos de seguridad.....	35

2.2.1	Seguridad nacional.....	35
2.2.2	Seguridad interior	38
2.2.3	Seguridad pública.....	42
2.2.4	Seguridad humana	48
2.2.4.1	Medidas centradas en las personas.....	50
2.2.4.2	Medidas exhaustivas.....	51
2.2.4.3	Medidas apropiadas a cada contexto.....	51
2.2.4.4	Medidas orientadas a la prevención.....	51
2.2.4.5	Protección y empoderamiento.....	51
2.2.5	Seguridad ciudadana.....	52

CAPÍTULO III

LOS DERECHOS HUMANOS Y LAS POLÍTICAS CRIMINOLÓGICAS

3.1	El marco de Derechos Humanos vigente en México.....	55
3.1.1	Reconocimiento expreso de los derechos humanos de fuente internacional	58
3.1.2	Jerarquía de los tratados internacionales que contengan derechos humanos.....	59
3.1.3	Principio de interpretación conforme	61
3.1.4	Principio pro persona.....	65
3.1.5	Obligaciones de las autoridades en materia de derechos humanos .	69
3.1.6	Principios aplicables y control de convencionalidad	71
3.2	Los derechos humanos comprometidos en las políticas criminológicas.	75
3.3	Los derechos humanos en el sistema penal mexicano	79

CAPÍTULO IV

EL DISEÑO DE LAS POLÍTICAS CRIMINOLÓGICAS. EL CASO DE MÉXICO

4.1	Estrategias de la política criminal.....	84
4.1.1	Prevención del delito	85
4.1.2	Represión del delito.....	89
4.2	Componentes de una política criminológica.....	89

4.2.1	Medidas no penales	90
4.2.2	Medidas penales.	93
4.2.2.1	Derecho penal.....	94
4.2.2.2	Legislación penal	96
4.2.2.3	El sistema penal.....	99
4.2.2.4	La Policía	100
4.2.2.4.1	Modelo militarizado	103
4.2.2.4.2	Modelo policial	104
4.2.2.4.3	Modelo de seguridad humana.....	104

CAPÍTULO V

¿ES LA GUARDIA NACIONAL COMPATIBLE CON UNA POLÍTICA CRIMINOLÓGICA RESPETUOSA DE LOS DERECHOS HUMANOS?

5.1	La política criminológica en México.....	110
5.2	El papel de los cuerpos policiales dentro de la política criminológica mexicana	112
5.3	El proceso de militarización de la policía.....	115
5.4	La Estrategia Nacional de Seguridad Pública 2018-2024	119
5.5	¿Es la Guardia Nacional compatible con una política criminológica respetuosa de los Derechos Humanos?	121
5.5.1	Tendencias de política criminal	123
5.5.2	Tipos de seguridad	125
5.5.2.1	Seguridad pública	125
5.5.2.2	Seguridad Nacional.....	127
5.5.2.3	Seguridad Interior.....	128
5.5.3	Modelos de policía.....	129
5.5.4	Los derechos humanos	138
CONCLUSIONES		143
PROPUESTA.....		146
FUENTES DE CONSULTA		154

INTRODUCCIÓN

La presente investigación surge en el contexto del inicio de un nuevo sexenio y un clima de transición política, en el que se advierte la urgencia de combatir el problema generalizado de inseguridad en el país. Así es que en la actualidad, con la finalidad de encontrar alternativas que puedan garantizar la seguridad, se han propuesto distintas medidas para combatir la delincuencia, entre ellas, la creación de un nuevo cuerpo de seguridad denominado “Guardia Nacional”.

Bajo estas circunstancias, la interrogante que da pie al desarrollo de este trabajo consiste en determinar si la Guardia Nacional es compatible con una Política Criminológica respetuosa de los Derechos Humanos. A fin de resolver este planteamiento resulta necesario precisar i) qué es una política criminológica y sus alcances, ii) cuál es el marco de derechos humanos vigente en México y, iii) cómo se relaciona la creación de la Guardia Nacional con los puntos anteriores. Con el propósito de precisar estos puntos, la obra se ha dividido en 5 apartados.

En el primer capítulo denominado “La Política Criminal” se da cuenta del desarrollo histórico del concepto de política criminal y, posteriormente, política criminológica. En este tenor se hace alusión al surgimiento del concepto, así como algunas de las más destacadas tendencias político criminales que han surgido a través de los años y sus características. Finalmente, se hace referencia a la transición del concepto de política criminal a política criminológica, destacando la importancia del objeto que se persiga con esta política.

En concordancia con lo anterior en el segundo capítulo, intitulado “El objeto de la política criminal”, se profundiza en el estudio de este tema y su estrecha relación con el concepto de seguridad. Así, se destacan las notas distintivas de los 5 principales tipos de seguridad, es decir: seguridad nacional, seguridad interior, seguridad pública, seguridad humana y seguridad ciudadana; resaltando el impacto que estos conceptos tienen en la definición de una política criminológica.

Siguiendo esta misma línea, en el tercer capítulo se aborda el tema de “Los Derechos Humanos y las políticas criminológicas” para lo cual se precisa el marco de derechos humanos vigente en el Estado mexicano. En este tenor, inicialmente se aborda el tema de manera general, a fin de presentar un panorama amplio en el cual se reseñan los principios rectores de los derechos humanos, su reconocimiento y alcances en nuestro ordenamiento jurídico. Una vez precisado lo anterior se aborda el caso específico de los derechos humanos relacionados con las políticas criminológicas y, finalmente, los derechos humanos vigentes en el sistema penal mexicano.

Habiendo precisado el concepto y alcances de la política criminológica y el marco de derechos humanos vigente, corresponde abordar el caso de México y su estrategia para garantizar la seguridad. Con la finalidad de tener un parámetro claro para este análisis, en el cuarto apartado titulado “El diseño de las políticas criminológicas. El caso de México” se precisa lo referente a las distintas estrategias y componentes que pueden estar presentes en una política criminológica, destacando el sistema penal y, dentro de este, la actuación de los cuerpos de policía, así como lo correspondiente a la realidad mexicana.

Una vez señalado lo anterior, en el quinto capítulo denominado “¿Es la Guardia Nacional compatible con una política criminológica respetuosa de los Derechos Humanos? se aborda el estudio de la pregunta que da pie a la presente investigación, Así, retomando todo lo anteriormente referido se aborda el estudio de la política criminológica en México. Con esta finalidad, se refiere lo relativo a la política criminológica en México, la actuación de los cuerpos policiales dentro de ella y los procesos de militarización que se han observado en los últimos años. Finalmente, a partir de todos los lineamientos presentados a lo largo de la presente investigación, se analiza la institución denominada “Guardia Nacional”, a fin de determinar si esta es compatible con una política criminológica respetuosa de los derechos humanos.

CAPÍTULO I

LA POLÍTICA CRIMINAL

1.1 Orígenes de la política criminal

El concepto de política criminal ha tenido distintas acepciones a través del tiempo, sin embargo, dichas definiciones coinciden en el fondo en la existencia de una manifestación de poder¹. Si bien no existe una opinión unánime en torno a quién fue el autor que lo acuñó por primera vez, en general se acepta que los orígenes de la expresión se encuentran a finales del siglo XVIII. Para Jiménez de Asúa debe considerarse al Marqués de Beccaria como el iniciador de esta corriente, pues es en Italia en donde “primeramente aparece una tendencia científica de revisión crítica de las leyes punitivas, apoyándose en los principios fundamentales de la penalidad, para promover su reforma. Es decir: una primera dirección de la Política criminal”.²

No obstante, Asúa comparte la visión de von Liszt al señalar que la política criminal, italiana por su origen, “descuidada por los escritores italianos”³, se hace alemana por adopción. Así, encontramos dentro de los autores más destacados a Kleinschrod (1793), Feuerbach (1801), Henke (1823), Mittermaier (1836) y Holzendorff (1871), entre otros.⁴

Sin embargo, incluso dentro de la corriente alemana se encuentra una gran diversidad de acepciones de política criminal. Para Kleinschrod, la política criminal se define por diferenciación del derecho penal y parece considerarse un arte legislativo⁵. A su juicio es “conocimiento de aquellos medios que el legislador puede

1 Por ejemplo, véase Lozano Tovar, Eduardo, *Manual de política criminal y criminológica*, Porrúa, México, 2010, p.1.

2 Véase Jiménez de Asúa, Luis, *Tratado de Derecho Penal*. Tomo I. Concepto del Derecho penal y de la Criminología, historia y legislación penal comparada. 5ª ed., Editorial Losada, Brasil, 1985, pp. 171-172.

3 Jiménez de Asúa incluso hace referencia a las palabras de Franz von Liszt en *Strafrechtliche Aufsätze und Vorträge*.

4 Véase Moreno Hernández, Moisés, *Dogmática penal y política criminal*, Ubijus Editorial-Grupo Editorial Ibáñez, México, 2018, p. 169.

5 Véase Jiménez de Asúa, Luis, Op. Cit., p. 172.

hallar, según la especial disposición de cada Estado, para impedir los delitos y proteger el Derecho natural de sus súbditos”⁶.

Más tarde, Anselmo von Feuerbach definió a la política criminal como “sapiencia del Estado legiferante”⁷ y en 1823, sin abandonar la noción de arte legislativo ni la distinción entre derecho penal y política criminal, Henke se avoca a la investigación de las causas del delito y el hombre criminal, coincidiendo con la comprensión de la política criminal a través de la reforma legislativa.⁸

No obstante los precedentes, se reconoce a Franz von Liszt, con su famoso Programa de Marburgo de 1882, como el primero en sentar las bases para el establecimiento de la “moderna política criminal”.

La Política criminal, en la concepción de von Liszt, sería una ciencia de posibilidades corriendo entre dos formas estáticas del Derecho penal: la filosofía y la legislación vigente. Entre estas dos líneas transversales marcha, pragmática y componedora la Kriminalpolitik: toma del ideal filosófico y biológico lo que estima posible según las circunstancias de la época; construye un conjunto de doctrinas realizables y se esfuerza en verlas realizadas: al fin lo logra. Pero, entonces la Política criminal no muere; cumplido su programa transitorio, surge revivida con otro nuevo más avanzado, puesto que la sociedad, al progresar, hace posible otra nueva aproximación al ideal.⁹*

Una de las frases que mejor representa la visión de Von Liszt es la que señala que “el Derecho penal es la infranqueable barrera de la Política criminal”. A decir de Roxin, esta frase caracteriza al Derecho penal con una doble naturaleza, por un lado, como ciencia social, y, por el otro, como ciencia jurídica.

En este doble carácter de la "ciencia universal del Derecho penal", fundada ciertamente por él, se materializan para Liszt tendencias contradictorias. En la Política criminal incluye los métodos

6 Jiménez de Asúa, Luis, *Op. Cit.*, p. 172

7 *Ídem*.

8 Véase *Íbidem*, p. 175.

9 *Íbidem*, p. 173.

adecuados, en sentido social, para la lucha contra el delito, es decir, la llamada misión social del Derecho penal; mientras que al Derecho penal, en el sentido jurídico de la palabra, debe corresponder la función liberal del Estado de Derecho, asegurar la igualdad en la aplicación del Derecho y la libertad individual frente al ataque del "Leviathann" , del Estado.¹⁰*

En este sentido, Von Liszt entendió a la Política Criminal como una política de Estado dirigida a combatir el delito a partir del conocimiento proporcionado por la criminología, mientras que el Derecho Penal tendría la función de actuar como límite a esta política criminal, es decir, de ser la protección de los delincuentes frente al Estado.

Se entendió por "política criminal" la posición de una "escuela" de principios de siglo, para la cual era la política del Estado que, guiada por la criminología se dirigía a combatir el delito. La política criminal así entendida tenía al derecho penal como límite, concebido como la "Carta Magna" del delincuente; la política criminal podía combatir el delito hasta el límite en que se lo permitía el derecho penal. La política criminal defendía a la sociedad y el derecho penal defendía al delincuente. Política criminal y derecho penal se hallaban, pues, en permanente contradicción. Tal fue el concepto de Franz von Liszt.¹¹

En las palabras Von Liszt:

[...] la política criminal no es la influencia sobre el comportamiento social, sino sobre la individualidad, esta tiene que ver únicamente con el delito como fenómeno, como consecuencia de la vida individual y no es el único medio para este fin, sino que trabaja en conjunto con toda una serie de medidas, las cuales se dan a la tarea de mejorar la crianza del individuo. En este sentido tomo la expresión¹² Política

10 Roxin, Claus, *Política criminal y sistema del derecho penal*. Trad. Francisco Muñoz Conde, 2ª ed., 1ª reimp., Colección Claves del derecho penal, volumen 2, Hammurabi, Argentina, 2002, pp. 31-32.

11 Zaffaroni, Eugenio R. *Manual de Derecho Penal. Parte General*. 6ª ed. Sociedad Anónima Editora Comercial, Industrial y Financiera, Argentina, 1988, p. 85.

12 La traducción exacta se refiere a "palabra"

*Criminal, en este sentido exijo una lucha fuerte y orientada a combatir el delito a través de la Política Criminal.*¹³

Más tarde, Edmundo Mezger definió a la política criminal como “el uso del derecho penal desde el punto de vista de una lucha eficaz contra el delito”.¹⁴ Mientras que para Enrique Ferri su objetivo más bien se dirigía a la prevención del delito, por lo que se enfocó en el estudio de los sustitutivos penales.¹⁵

Por su parte, Thomsen introdujo el concepto de *Verbrechensbekämpfungsrecht* (derecho de lucha contra el delito), con la finalidad de unificar todos los medios de combatir el crimen, tanto los represivos representados por la pena, como los preventivos. Así, en su concepción, la política criminal sería la *Wissenschaft del Verbrechensbekämpfung* (ciencia de la lucha contra el delito). De esta manera, Thomsen amplió el campo de la política criminal abarcando también los sistemas y momentos preventivos. Sin embargo, esta doctrina fue criticada en la propia Alemania por Kohlrausch, M.E. Mayer y Radbruch, sin formar escuela ni adquirir prosélitos.¹⁶

Para Jiménez de Asúa, contrario a lo propuesto por Thomsen, la mayor parte de los autores había limitado la política criminal a los medios de combatir el crimen después de perpetrado y, en general, compartían la misma esencia, la cual resumió en la frase: “la Política criminal es, en tal sentido, crítica y reforma de las leyes vigentes.”¹⁷

Respecto a su propia concepción señaló el autor en 1918 y 1923 que la política criminal era una ciencia de posibilidades, no obstante, algunos años

13 Cfr. “Die Kriminalpolitik ist nicht Einwirkung auf die gesellschaftlichen Verhältnisse, sondern auf die Individualität, sie hat es nur zu tun mit dem Verbrechen als Erscheinung, als Ereignis des individuellen Lebens, und sie ist nicht das einzige Mittel zu diesem Zwecke, sondern sie tritt in Mitarbeiterschaft mit einer ganzen Reihe von Maßregeln, welche die bessernde Erziehung des einzelnen sich zur Aufgabe stellen. In diesem Sinne nehme ich das Wort Kriminalpolitik, in diesem Sinne verlange ich eine kräftige, zielbewußte Bekämpfung des Verbrechens durch die Kriminalpolitik.” En Von Liszt, Franz, *Strafrechtliche Aufsätze und Vorträge*, t.2, de Gruyter, Berlin, 1905, p. 14. La traducción es propia.

14 E. Mezger, *Política criminal*, en *Il pensiero giuridico penale*, 1937, págs. 17 y sigs. citado por Jiménez de Asúa, *Op. Cit.*, p.172-173

15 Véase *Íbidem*, p. 173.

16 Véase *Íbidem*, pp. 173-174.

17 *Íbidem*, 174.

después se separó de dicha postura en su Tratado de Derecho Penal y sostuvo que la política criminal no podía ser considerada una ciencia autónoma, sino un método de trabajo, o un arte. Así, la política criminal sería un arte de legislar en cada momento, según las necesidades del pueblo, tomando de los pensamientos científicos lo que para el instante sirve. Por estas razones estimó que la política criminal no podía ser considerada una ciencia y, por tanto, no podía ser autónoma, independiente, ni Filosofía del Derecho penal, ni tampoco un aspecto de las ciencias causal-explicativas.¹⁸

En suma, la Política criminal, que no es más que el arte de traspasar en un momento determinado, a la legislación positiva, la aspiración proveniente de los ideales, ya realizable, dista mucho de asumir la categoría de ciencia que se le quiso dar, y mucho más de ser la moderna y prometidora disciplina que pretendió haber creado Franz von Liszt.¹⁹

Más tarde surgieron distintas tendencias de política criminal que buscaban responder a las necesidades específicas de las sociedades en las que se desarrollaron, adoptando para ello distintos enfoques. No es posible hablar de una política criminal general, pues además de que esta se encuentra estrechamente vinculada al tiempo y la región en la que se desarrolla, también tiene una clara vinculación con corrientes ideológicas. A fin de contar con un panorama más amplio respecto a los enfoques y alcances que se han dado a la política criminal a través del tiempo, a continuación se presentan los rasgos distintivos de algunas de las tendencias que cobraron mayor fuerza desde los tiempos de Von Liszt hasta la actualidad.

1.2 Tendencias político criminales

1.2.1 Defensa social

Una de las primeras corrientes de política criminal fue la denominada “defensa social”. Para autores como Pérez Pinzón y Pérez Castro esta corriente

¹⁸ Véase Jiménez de Asúa, *Op. Cit.* p. 175.

¹⁹ *Ibidem* p. 176.

inicia con Filippo Gramatica, quien concebía a la defensa social como la expresión del movimiento que divulga la idea de la transformación del derecho penal fundado sobre los conceptos de *reato*²⁰, responsabilidad penal y pena, para sustituirlo por un sistema basado en los siguientes principios:

- 1. El Estado tiene el deber de socializar para reintegrar a los individuos a la vida comunitaria y no el mero derecho de castigar.*
- 2. La persona que viola la ley de defensa social debe ser declarada antisocial con base en la valoración subjetiva de su personalidad y no en relación con la entidad objetiva del hecho cometido.*
- 3. La sanción de defensa social tiene –de hecho– funciones de prevención, curación y educación, y no punitivas o retributivas.*
- 4. La política de defensa social envuelve todo el ordenamiento jurídico con miras a crear una sociedad adecuada a las exigencias naturales del hombre.*²¹

Más tarde surgió un nuevo pensamiento autodenominado como de política criminal humanista, el cual, a decir de estos autores, fue una reacción a la ideología de la defensa social²². El movimiento fue liderado fundamentalmente por Marc Ancel, y se ha señalado que sus principales características pueden resumirse en aquellas señaladas en el Programa Mínimo de la Sociedad Internacional de Defensa Social, difundido en 1954. A decir de Pérez Pinzón y Pérez Castro, los rasgos distintivos de este movimiento se reflejan en 6 puntos principales:

- 1. Crítica a la metafísica del derecho penal y a sus apriorismos.*

²⁰ Aunque los autores se refieren al término italiano, se advierte que se refieren al concepto de “delito”.

²¹ Pérez Pinzón, Álvaro O. y Pérez Castro, Brenda, *Curso de criminología*, 7ª ed., Universidad del Externado de Colombia, Colombia, 2006, pp.189-190. En la investigación se cita la séptima edición, pues a partir de la edición octava se modificó la estructura de la obra y ya no se contempla un apartado específico para el estudio de este tema.

²² Véase *Ídem*.

2. *Delito entendido no como ente jurídico sino como expresión de la personalidad del autor.*

3. *Rechazo del libre albedrío, del fatalismo biológico y de las ficciones jurídicas.*

4. *Búsqueda de las razones individuales que llevan al delito.*

5. *Política criminal que mire la organización racional de la lucha contra el crimen, y que, situada entre el derecho penal y la criminología, tienda al mejoramiento y a la mayor eficacia de las instituciones penales.*

6. *Importancia máxima a la prevención especial para buscar la resocialización de las personas peligrosas mediante el tratamiento penitenciario más adecuado.*²³

En contraposición, autores como Alessandro Baratta consideran que equiparar la ideología penal general de la defensa social, al movimiento de estudios en torno al derecho y a la reforma penales iniciado por Filippo Gramatica, denominado “defensa social” y más tarde *nouvelle défense sociale* por Marc Ancel, en realidad es inadecuado, pues se trata únicamente de una de las especificaciones de la ideología de la defensa social.²⁴

Para el autor la ideología de la defensa social en realidad tiene su génesis en los tiempos de la revolución burguesa, al tiempo que la ciencia y la codificación penal se convirtieron en elementos esenciales del sistema jurídico y tomaron el predominio ideológico en el sector penal. A su parecer, esta corriente puede resumirse a partir de los principios de legitimidad, del bien y del mal, de culpabilidad, del principio del fin o de la prevención, de igualdad, del interés social y del delito natural.²⁵

²³ *Ídem.*

²⁴ Véase Baratta, Alessandro. *Criminología crítica y crítica del derecho penal. Introducción a la sociología jurídico-penal*, trad. de Álvaro Búnster, Siglo veintiuno editores Argentina, Argentina, 2002, pp. 36-37.

²⁵ Véase *Ídem.*

Finalmente, destaca que el concepto de defensa social más allá de ser un elemento técnico del sistema legislativo y dogmático, tiene la función de justificarlos y racionalizarlos e, incluso, quienes defienden esta corriente buscan apoyar una ciencia y una práctica penal racionales²⁶.

1.2.2 Los movimientos de la ley y el orden

Estos movimientos se destacan por estar basados en la represión como medio para solucionar el problema criminal, argumentando que sólo con normas penales más severas es posible prevenir y reprimir la criminalidad. En general se identifica este tipo de política criminal como propia de los Estados totalitarios.

Este movimiento se basa en la represión como forma basal para solucionar el problema criminal; es propio de los Estados Totalitarios y argumentan que sólo con leyes penales más severas es factible prevenir y reprimir la ola criminal, recomendando la aplicación de la pena privativa de la vida y prolongar el término de la privación de la libertad que deberá compurgarse, de ser posible, en Instituciones de Seguridad Máxima por lo que la pena es un castigo con un estricto sentido retributivo. Este movimiento recomienda otorgar mayores atribuciones a los órganos encargados de investigar delitos y ejecutar penas y restar potestades a los órganos judiciales.²⁷

Como se puede observar, en esta tendencia predominan los argumentos retributivos que recurren a las medidas represivas como instrumento principal de combate al crimen, en contraposición a las medidas preventivas, las cuales no desempeñan un papel destacado. Es decir, en esta corriente predomina el uso del sistema penal ante cualquier otro medio de combate a la criminalidad, apoyándose principalmente en el sistema penitenciario. En este tenor se argumenta que únicamente a través del incremento de las penas privativas de la libertad e, incluso el empleo de la pena de muerte, será posible contrarrestar al fenómeno criminal, lo

²⁶ *Ibíd.*, p.38. En palabras de Baratta: “[...]aun siendo muy raramente objeto de análisis, o propiamente en virtud de esta aceptación acrítica que de él se hace, su uso se acompaña con una irreflexiva sensación de militar en la parte o lado justo, en contra de mitos y concepciones mistificantes y ya superadas, y en favor de una ciencia y de una práctica penal racionales.”
²⁷ Martínez Bastida, Eduardo, *Política Criminológica y Sistema Penal*, México, Raúl Juárez Carro Editorial. 2016. p. 91.

cual se aleja de la propuesta de racionalización del derecho penal a que anteriormente se ha hecho alusión.

No obstante la radicalidad de esta tendencia, otras tendencias como la de la tolerancia cero han seguido una línea similar y han retomado el sistema penal como pilar del combate al crimen, pero dirigiéndose a un segmento más específico de la población.

1.2.3 Tolerancia cero

La política criminal²⁸ de la intolerancia o de la tolerancia cero ha sido definida como “el conjunto de medidas estatales-policiales de mano fuerte, dirigidas a controlar y contrarrestar ostensible o simuladamente los comportamientos de personas incivilizadas, sospechosas, con el afán de volver la tranquilidad y la sensación de seguridad a la ciudadanía”.²⁹ En general se trata de una política de persecución contra los pobres que busca controlar de manera inmediata y fácilmente perceptible, partiendo de la premisa de que estas personas están próximas a delinquir o ya han cometido infracciones³⁰. Una de las mayores críticas a esta corriente es que “no se refiere a la alta criminalidad, a la dura, a la genéricamente conocida como poderosa, de los negocios o de cuello blanco”³¹, sino a aquella que no causa tanto daño. Para lograr sus objetivos, la tolerancia cero se vale de distintos medios, entre ellos:

[...] las redadas; las visitas inesperadas a determinados lugares; el seguimiento policial de ciertas personas; la exigencia de documentos relativos al pasado laboral, educativo y hasta familiar; la conducción a estaciones de policía para reconocimientos; la generalización de la sospecha, etc. Y en el campo concreto del derecho penal, en síntesis, escoge sus destinatarios; aumenta los presupuestos para equipar sus agentes en lo tecnológico, científico

28 Para algunos autores en realidad no existe una política criminal de la intolerancia, pues no se trata de programas estatales amplios orientados a “evitar la desviación”, sino que simplemente sería una táctica o estrategia que no se ocupa de las causas de la criminalidad sino que únicamente busca combatirla. Pérez Pinzón, Álvaro, *Op. Cit.* p. 235.

29 *Ídem.*

30 Véase *Ídem.*

31 *Ibidem*, pp. 235 a 236.

y humano; reduce los límites que impiden su libre accionar preventivo-represivo; disminuye la edad de imputabilidad penal; acelera los procedimientos; incrementa con fuerza las penas, especialmente las privativas de la libertad; construye cárceles de máxima seguridad; restringe así garantías ciudadanas; hace caso omiso de los tradicionales mecanismos liberatorios; recurre al derecho penal premial; revive los testigos reservados; abre las puertas a los infiltrados, verbigracia agentes provocadores y encubiertos; hace elástica la rigidez de las pruebas obtenidas y asumidas con violación de los derechos fundamentales. En últimas, es la que en materia penal se aleja totalmente del Estado Mínimo y lo torna en Estado Máximo, con la consecuencia inmediata: derecho penal máximo, en vez de derecho penal mínimo.³²

Así, la política criminal de la intolerancia se basa predominantemente en el sistema penal y en la criminalización previa de los sectores con niveles económicos más bajos, basando sus estrategias de combate al crimen en la presunción de que dichos individuos tienen una predisposición al delito, por lo que son constantemente vigilados. Asimismo, tal como en el caso de las políticas criminales de los movimientos de la ley y el orden, esta tendencia propugna por el aumento de las penas, recurriendo además al endurecimiento del sistema penal.

En consecuencia, se dota de mayores facultades al sistema penal, se flexibilizan las reglas del proceso, se restringen los derechos fundamentales y el acceso a beneficios para personas privadas de la libertad, siempre que se trate de individuos pertenecientes a grupos sospechosos, o considerados propensos a delinquir, los cuales coinciden normalmente con aquellos de escasos recursos.

1.2.4 Abolicionismo penal

En contraposición a las tendencias que tienen como eje rector el uso del sistema penal surgió la corriente del abolicionismo penal. Dentro de los principales representantes de esta postura se ha reconocido a Max Stirner, Thomas Mathiesen, Nils Christie, Louk Hulsman, Massimo Pavarini y Bianchi. Esta corriente se ha

³² *Ibidem*, pp. 238 a 239.

caracterizado por proponer un reemplazo total del Derecho Penal por otras instancias de solución de conflictos, al considerar que este es incapaz de resolver problemas, por lo que resulta preferible su abolición y sustitución por otros instrumentos de control informal y medios pedagógicos³³.

No obstante, si bien es cierto que los autores que impulsaron esta corriente parten de algunas ideas comunes, también lo es que, a partir de ellas, surgieron aportaciones muy variadas. Una de las más destacadas fue la crítica al uso de etiquetas por parte del sistema penal, al considerar que el clasificar ciertos problemas bajo la denominación de “delito”, por ejemplo, más allá de proporcionar claridad y contribuir a la solución del mismo, únicamente abona a su negación y a la creación de mayores problemas.³⁴

Asimismo, se tomó como meta principal la eliminación de la figura de la prisión e, incluso, para autores como Bianchi, la abolición de la idea de castigo como una reacción frente al delito resultaba necesaria pues, en su concepción, el sistema de control del delito debía estar basado en principios legales y éticos, de tal forma que la represión física resultara innecesaria.³⁵

Martínez Bastida identifica tres razonamientos principales dentro del argumento de Louk Hulsman en los que se sostiene que “1) el derecho penal causa sufrimientos innecesarios repartidos injustamente en la sociedad, 2) no hay un efecto positivo del derecho penal sobre las personas que se ven involucradas en

33 Véase Martínez Bastida, Eduardo, *Política Criminológica y Sistema Penal*, Op. Cit. p. 97.

34 Al respecto señala Anitua: “Hacia la década del ochenta aparecieron muchos seguidores, sobre todo en los países de origen de los autores nombrados, y particularmente en Alemania. Allí se destacaron autores como Heinz Steinert y Sebastian Scheerer, que realizaban una criminología en abierta disputa con un pensamiento que decía regresar al “sentido común” de acuerdo a un discutible “realismo”. Estos autores contestaban diciendo que el “delito tiene poco de entidad real y que, sin embargo, sí hay realidades que pueden ocasionar dolor, problemas, conflictos y riesgos. Pero reducir estas múltiples realidades a un nombre común, como delito, es negarlas bajo una concepción mitológica. El sistema penal, en vez de solucionar esos problemas los amplía con otros nuevos. Habrá que dejar de ocultar los problemas bajo las etiquetas que el sistema penal proporcional y pensar en soluciones con la participación de todos los involucrados.” Anitua, Gabriel Ignacio, *Historias de los pensamientos criminológicos*, Didot, Argentina, 2015, pp. 490-491.

35 Véase *Ibidem*, pp.480-481

estos conflictos y, finalmente 3) resulta sumamente complicado someter a control al Derecho Penal”³⁶.

Finalmente cabe señalar que, para autores como Anitua, la mejor defensa del abolicionismo fue aquella hecha por Sebastian Scheerer, al sostener que “el abolicionismo no constituye ni una teoría, ni un paradigma, ni una explicación genealógica del delito y del control. Se trata más bien de una toma de posición específica sobre los problemas del control social que contiene fundamentos teóricos “negativos” desafiantes y estrategias políticas de transformación radical”³⁷.

1.2.5 Derecho penal mínimo o minimalismo penal

Una postura menos radical que la del abolicionismo está representada en el movimiento del minimalismo penal, el cual surgió en Italia como reacción a la legislación autoritaria y las leyes antiterroristas³⁸ que amenazaban los principios del derecho penal ilustrado³⁹, lo evidentemente resultaba en detrimento de los derechos fundamentales. No obstante su origen europeo, esta estrategia resultó especialmente útil “frente a la práctica no legal, paralegal, o ilegal desarrollada por el neoliberalismo en América Latina”.⁴⁰

*Derecho penal mínimo es la denominación que se da a aquellas corrientes que buscan la máxima reducción de la intervención penal, la mayor ampliación o extensión de los límites de los derechos y garantías y la rígida exclusión de otros medios de intromisión coercitiva, comenzando por los extradelito o extrajuicio.*⁴¹

Para Pérez Pinzón y Pérez Castro las principales características del derecho penal mínimo pueden puntualizarse de la siguiente manera:

36 Martínez Bastida, Eduardo, *Política Criminológica y Sistema Penal*, Op. Cit. p. 97.

37 Anitua, Op. Cit. p.480.

38 Véase Martínez Bastida, Eduardo, *Política Criminológica y Sistema Penal*, México, Raúl Juárez Carro Editorial. 2016, p. 100.

39 Véase Anitua, Op. Cit , p.499.

40 *Ídem*.

41 Pérez Pinzón, Álvaro O. y Pérez Castro, Brenda J. *Curso de criminología*. 8ª ed. Universidad del Externado de Colombia, Colombia, 2009, p. 107.

-Disminuir el catálogo de conductas punibles, suprimir aquellas definiciones que no sean gravemente lesivas de la sociedad y tipificar sólo los comportamientos que en verdad causan hondo daño social.

-Materializar o sustanciar efectivamente todos los derechos y garantías que asisten a las partes, especialmente al imputado, dentro del proceso penal, es decir, persigue el cumplimiento real de dichos derechos y garantías.

-Evitar aquellos mecanismos represivos y punitivos que se adoptan social y culturalmente por fuera de las regulaciones oficiales, y que son más severos y cruentos que estas.⁴²

Según la corriente del derecho penal mínimo, el derecho penal debe mantenerse en tanto tiene como objetivo evitar la venganza privada y la violencia en la sociedad, no obstante, al ser violento y selectivo resulta inadecuado para combatir los problemas sociales, por lo que su vigencia queda supeditada al cumplimiento de dos exigencias:

[...]una, la reducción del catálogo de descripciones típicas a las exclusivamente necesarias; y dos, la amplificación de las garantías y derechos de los ciudadanos dentro del proceso penal, es decir, tales derechos y garantías deben ser plenamente observados dentro del proceso, o sea materializados, sustanciados.⁴³

En conclusión, la corriente del derecho penal mínimo busca “minimizar la violencia en la sociedad, evitar la venganza privada, extender la libertad con la reducción de las conductas prohibidas y hacer efectivos los derechos del imputado dentro del proceso.”⁴⁴ En última instancia, dicha corriente coincide en cierto modo con el abolicionismo penal en el sentido de que, eventualmente, será necesaria la desaparición del derecho penal.

42 *Ídem.*

43 Pérez Pinzón, Álvaro, *Op.cit.*, pp., 199-200.

44 *Ídem.*

1.2.6 Garantismo penal

En contraposición a esta última idea surge el garantismo penal, el cual se asemeja al derecho penal mínimo, pero se distingue principalmente porque aun cuando considera deseable la reducción de sistema penal, reconoce la necesidad de mantenerlo, al estimar que una de las mayores garantías que se pueden otorgar al ciudadano es precisamente la de contar con un funcionario judicial.⁴⁵

Asimismo, el garantismo penal propugna por la protección de los principios del derecho penal, en palabras de Pérez Pinzón:

[...]Tiende a la protección plena –material, efectiva- de los axiomas penales, especialmente legalidad (o del delito y de la pena), necesidad (o de economía del derecho penal), ofensividad (o de lesividad del evento), materialidad (o de exteriorización de la acción), culpabilidad (o de responsabilidad personal), jurisdiccionalidad (o de exclusión de exclusión de otras sedes administradoras de justicia), acusatorio (o de separación nítida entre acusación y juzgamiento), carga de la prueba (o de verificación) y contradictorio (o de defensa).⁴⁶

Como uno de los principales exponentes de esta corriente se ha reconocido a Luigi Ferrajoli, quien ha señalado que el sistema penal garantista puede identificarse a través de la inclusión de ciertos principios que responden al cuándo y cómo castigar, prohibir y juzgar. En su concepción dichos principios son:

- 1) El principio de **retributividad** o de la sucesividad de la pena respecto del delito (*Nulla poena sine criine*);
- 2) El principio de **legalidad**, en sentido lato o en sentido estricto (*Nullum crimen sine lege*);

45 Ídem.

46 Ídem.

- 3) El principio de **necesidad** o de **economía del derecho penal** (*Nulla lex poenalis sine necessitate*);
- 4) El principio de **lesividad** o de la **ofensividad** del acto (*Nulla necessitas sine iniuria*);
- 5) El principio de **materialidad** o de la **exterioridad de la acción** (*Nulla iniuria sine actione*);
- 6) El principio de **culpabilidad** o de la **responsabilidad personal** (*Nulla actio sine culpa*);
- 7) El principio de **jurisdiccionalidad**, también en sentido lato o en sentido estricto (*Nulla culpa sine indicio*);
- 8) El principio **acusatorio** o de la **separación entre juez y acusación** (*Nullum iudicium sine accusatione*);
- 9) El principio de la **carga de la prueba** o de **verificación** (*Nulla accusatio sine probatione*);
- 10) El principio del **contradictorio**, o de la **defensa**, o de **refutación** (*Nulla probatio sine defensione*).⁴⁷

Finalmente, sin menoscabo de que se retome el tema en apartados posteriores, cabe destacar que en la actualidad dicha corriente se ha visto fortalecida con el creciente interés por la protección de los derechos humanos. Así, esta tendencia se ha visto reflejada a través de reformas en los ordenamientos jurídicos de distintas naciones, a las cuales México no ha sido la excepción.

47 Ferrajoli, Luigi de acuerdo con Anitua, *Op. Cit.*, p. 505.

1.2.7 Política criminal para enemigos

En un punto diametralmente opuesto a la corriente del garantismo penal se encuentra la política criminal para enemigos, la cual fue propuesta por Jakobs con la denominación *Feindstrafrecht*, o derecho penal del enemigo. Esta tendencia se caracteriza por proponer el uso de dos tipos de derecho penal de los ciudadanos optimiza la protección a las esferas de libertad, el derecho penal del enemigo optimiza la protección a bienes jurídicos a través de un adelanto de la punibilidad⁴⁸. Conforme a esta propuesta, la política criminal tendría la función de identificar a las personas a quienes se debe tratar como enemigos y, por tanto, quienes quedarían excluidos de la aplicación del derecho penal del ciudadano. En palabras de Abello Gual:

(...) la política criminal estatal es la encargada de identificar a las personas contra las cuales se va a ejercer el derecho penal, y según Jackobs, ésta tiene la posibilidad de hacer una clasificación de delincuentes entre los cuales a algunos les dará trato de enemigos. A su vez queda claro que en la concepción de Zaffaroni el grado de peligrosidad del delincuente como criterio orientador de la política criminal, lo que hace es quebrantar el principio constitucional de Estado Social de Derecho, al tratar de poner el principio de la seguridad sobre el resto de garantías constitucionales de la persona.⁴⁹

Para Martínez Bastida, esta concepción tiene su origen en los elementos del derecho privado romano en donde se contemplaban dos categorías para el ejercicio del poder punitivo a través de la figura del *hostis*, es decir del enemigo público. Así, se diferenciaba al *hostis alienígena* del *hostis iudicatus*, pues mientras el primero era escasamente protegido por el *Ius Gentium*, el segundo se encontraba en una

48 Véase Martínez Bastida, Eduardo, *Política Criminológica y Sistema Penal*, Op. Cit., pp.133 y 168.

49 Abello Gual, Jorge A. *Tendencias político-criminales en el contexto latinoamericano. Visión de una política criminal pendular. Derecho penal del enemigo. Derecho penal garantista*. Editorial Leyer, Colombia, 2007, p. 85.

situación excepcional por amenazar la seguridad de la República y, por tanto, era declarado enemigo público.⁵⁰

De los rasgos distintivos del derecho penal del enemigo también se ha ocupado Massimo Pavarini. El autor italiano señala que Jakobs:

[...] concibe que el sistema de la justicia criminal debe marchar “a más velocidad”, de modo que, junto a un sistema penal de la garantía para los ciudadanos, estén legitimados otros sistemas penales distintos, contra los que no pueden ser considerados como “personas” y que, en consecuencia, deben ser definidos como “enemigos”, y como seres socialmente peligrosos. Y contra los enemigos –como es sabido- es válida la lógica de la guerra: desde un derecho penal de la neutralización selectiva y del control social tecnocrático, hasta un derecho penal del exterminio. Esto es como decir que el holocausto es un hecho eventual, aunque sea puramente residual, del cual no podemos sustraernos, que existe desde la antigüedad, o aún más, sino es connatural a ella, a la propia democracia con un sistema de justicia penal fraterna, frágil y garantizador.⁵¹

Al respecto destaca el autor que la diferencia entre el derecho penal del enemigo y el derecho penal liberal radica fundamentalmente en que aun cuando ambas posturas reconocen los valores de seguridad y libertad, el derecho penal liberal no los concibe como puntos irreconciliables.⁵²

En contraste con dichos postulados han surgido corrientes críticas que propugnan por una política criminal alternativa, orientada a la contracción del sistema penal. Así, este nuevo enfoque ha adquirido gran importancia como se señala a continuación.

50 Véase Martínez Bastida, Eduardo, *Política Criminológica y Sistema Penal*, Op.cit., p. 169.

51 Pavarini, Massimo, “Democracia y seguridad (Apuntes para una conferencia jamás tenida)” en Aguilera Portales, Rafael E. (coord.) *Políticas de seguridad pública. Análisis y tendencias criminológicas y políticas actuales*, Editorial Porrúa, México, 2011, pp. 16-17.

52 “El derecho penal de la modernidad –es decir el liberal- en estos dos últimos siglos se ha prestado siempre, a un análisis crítico, como atraído por dos instancias opuestas: cómo garantizar, por un lado, los derechos de los ciudadanos frente al poder punitivo y cómo producir, por otro lado, la seguridad de los mismos frente a la criminalidad. “Seguridad” y “libertad” son, por tanto, los polos de una tensión estructural, pero no dialéctica, incapaces de ofrecerse a una síntesis”. *Ídem*.

1.2.8 Política criminal alternativa

Alessandro Baratta ha sido reconocido como uno de los principales impulsores de esta corriente con su obra “Criminología Crítica y Crítica del Derecho Penal”. Para Baratta

[...] la línea fundamental de una política criminal alternativa se orienta hacia la perspectiva de la máxima contracción y, en el límite, de la superación del sistema penal, que se ha venido configurando al mismo paso del desarrollo de la sociedad capitalista, como un sistema cada vez más capilar y totalizador de control de la desviación mediante instrumentos gestados por una autoridad superior y distante de las clases sobre las cuales, por sobre todo, este aparato represivo ejerce su propia acción.⁵³

En este sentido, señala que al referirse a la superación del derecho penal deben tenerse en cuenta dos puntos principales. En primer lugar destaca que la superación del derecho penal debe darse primero en el ámbito de las penas y, sólo posteriormente en el derecho regulador de aquellas y, en segundo lugar, que cuanto más desigual sea una sociedad mayor será la necesidad de contar con un sistema de control represivo, por ejemplo, el aparato penal del derecho burgués.⁵⁴

Una síntesis precisa de la esencia de la Política Criminal Alternativa la propone Martínez Bastida al señalar que esta consiste en:

[...] lograr la máxima contracción del sistema penal, el cual se configuró simultáneamente con el desarrollo de la sociedad capitalista, misma que se vio obligada a crear un sistema capilar y totalizante de control social de la desviación, pero a partir de las estrategias enunciadas con antelación se logrará crear nuevas formas de control social de la desviación, es decir alternativas al control social punitivo⁵⁵.

53 Baratta, Alessandro, *Criminología crítica*, Op.cit., p. 219.

54 Incluso señala al respecto: “Si el derecho penal es un instrumento tan importante de producción y reproducción de las relaciones de desigualdad, de conservación de la escala social vertical y de las relaciones de subordinación y explotación del hombre por el hombre, no debemos entonces vacilar en enunciar el modelo de la sociedad socialista como el modelo de una sociedad que puede prescindir cada vez más del derecho penal y de la cárcel.” *Ibidem*, p. 220.

55 Martínez Bastida, Eduardo, *Política Criminológica y Sistema Penal*, Op.cit., p. 96.

Conforme a lo señalado es posible advertir que la política criminal alternativa, a diferencia de las tendencias que se retomaron con anterioridad, considera que la política criminal se encuentra influenciada por el sistema productivo capitalista, el cual recurre a un sistema represivo de control social. En consecuencia, propone el desarrollo de sistemas alternativos.

Finalmente cabe mencionar que, si bien en las políticas criminales con mayor apoyo en la actualidad es posible encontrar elementos de las tendencias hasta ahora señaladas, también es posible identificar nuevas propuestas las cuales se refieren a grandes rasgos en el siguiente apartado.

1.2.9 Nuevas tendencias de política criminal

Como se ha señalado, desde el surgimiento del concepto de política criminal se han desarrollado diversas corrientes dependiendo del contexto social y la ideología predominante en la época en cuestión. Esta situación se ha vuelto más compleja a través del tiempo y actualmente, con la aparición de la globalización, ha alcanzado nuevas dimensiones, pues ya no únicamente se trata de prevenir y reprimir la violencia en una sociedad determinada, sino que nos enfrentamos incluso a redes transnacionales de delincuencia. De esta manera, la política criminal y del derecho penal se han visto en la necesidad de internacionalizarse para hacerle frente a su objeto de atención: el delito. No obstante, esta internacionalización ha traído consigo otras consecuencias como la crisis de ciertos principios fundamentales que han dado sustento al concepto contemporáneo de Estado-Nación, así como de criterios y principios que han orientado a la política criminal y al derecho penal tradicionales de Estados democráticos de derecho.⁵⁶

La implementación de estas medidas ha tenido como consecuencia políticas criminales poco definidas, las cuales se apoyan en un sistema penal con tendencias opuestas, pues si bien se pretende construir sistemas democráticos que tengan

⁵⁶ Véase Moreno Hernández, Moisés, "Actuales debates político-criminales en América Latina a raíz de los impactos de la globalización y la modernidad" *Revista Académica. Facultad de Derecho de la Universidad La Salle*. Año XVI, No. 32, Enero, México, 2019, pp. 17-18.

como valor primordial el respeto a los derechos humanos, al mismo tiempo se hace uso de herramientas que, en la búsqueda de eficiencia, rebasan todo límite constitucional.

[...] no han faltado las medidas extremas, que se apartan de los límites propios de sistemas penales democráticos y se ubican en los de corte autoritario o totalitario. De ahí que no es extraño que dentro de un mismo ámbito, nacional o internacional, se observe la co-existencia de políticas criminales con tendencias opuestas: por una parte, la que busca que el sistema de justicia penal se acomode cada vez más —tanto en el plano formal como en el material— a las exigencias de sistemas democráticos de derecho, y, por otra, la que opta preferentemente por estrategias eficientistas, que sólo posibilitan al órgano de control un ensanchamiento de su potestad punitiva, so pretexto de ser más eficaces, flexibilizando exigencias legales, rebasando límites constitucionales y limitando derechos humanos y garantías individuales. Pero, en donde se observa una coexistencia así, se cuestiona seriamente si todavía puede hablarse de un sistema penal de corte democrático.⁵⁷

Una de las ideologías que más impacto han tenido en la actualidad es la ideología de la posmodernidad, la cual a decir de Martínez Bastida⁵⁸ se ve reflejada en la Convención de las Naciones Unidas Sobre el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas⁵⁹, así como con la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional⁶⁰. Siguiendo a Augusto Sánchez Sandoval, Martínez Bastida señala que es posible reconocer varios principios de la posmodernidad jurídica, los cuales que incluyen la incriminación por sólo sospecha, la utilización de la analogía en materia penal, la discrecionalidad de las autoridades, la no utilización de beneficios penitenciarios, la no prescripción de la acción penal, la negación de los Delitos Políticos, la reversión de la carga de la prueba, la Competencia Jurídico Pena Transnacional, la Extradición Universal, la eficacia extraterritorial de sentencias, el traslado internacional de testigos, la apropiación de

⁵⁷ *Ibidem*, p. 19.

⁵⁸ Véase Martínez Bastida, Eduardo, *Política Criminológica y Sistema Penal*, Op. Cit., p. 124.

⁵⁹ Firmada el 20 de diciembre de 1988, adoptada por México el 5 de septiembre de 1990.

⁶⁰ Firmada en Palermo Italia en diciembre del 2000 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de marzo del 2003.

los decomisos en función de su territorialidad, la negación del carácter fiscal de un delito y la utilización de agentes infiltrados.⁶¹

Finalmente, cabe mencionar que se han reconocido un gran número de tendencias de política criminal cuyos rasgos, incluso, coexisten en una misma sociedad. Así, algunas de las corrientes que se han reconocido en la actualidad⁶² son la política criminal feminista, política criminológica con perspectiva de género, política criminal de la delincuencia organizada y seguridad nacional, así como la política criminal de la globalización, entre otras.

1.3 Concepto de política criminal en la actualidad

En la actualidad también es posible encontrar muy diferentes acepciones de política criminal. En términos sencillos ésta se ha definido como “el conjunto de medidas de que se vale el Estado para enfrentar la criminalidad y la criminalización”.⁶³ En este sentido, se ha sostenido que “[l]a política criminal se dirige tanto a la criminalidad, entendida como total de hechos dañosos y de infractores determinados en tiempo y espacio delimitado, como a la criminalización, es decir, al proceso constituido por los poderes de definición, asignación y ejecución.”⁶⁴

Al respecto ha señalado Alessandro Baratta que “hasta un pasado no muy lejano ésta se entendió constantemente como la finalidad de controlar la criminalidad, es decir, reducir el número de infracciones delictivas. A partir del desarrollo de estudios victimológicos, y en particular por la preocupación acerca de las necesidades de la víctima, de su ambiente social y de la sociedad, el campo de

61 Véase Martínez Bastida, Eduardo, *Política Criminológica y Sistema Penal*, Op. Cit., pp.125 a 127.

62 Para una mejor aproximación al tema consultar Martínez Bastida, Eduardo, *Política Criminológica y Sistema Penal*, México, Raúl Juárez Carro Editorial. 2016.

63 Pérez Pinzón, Álvaro O., *Op.cit.p.187*.

64 *Ídem*.

acción de la política criminal se extiende (por lo menos potencialmente) también hacia el control de las consecuencias del crimen, además de su prevención”.⁶⁵

No obstante, incluso hoy en día no existe una acepción unívoca del concepto. Sin embargo, consideramos que es posible identificar cuatro categorías principales dentro de las distintas definiciones. En primer lugar, aquellas que se refieren a la política criminal como una manifestación del poder, en segundo lugar, las que consideran a la política criminal como parte de una política general, en tercer lugar las que conciben a la política criminal como un conjunto de medidas, y finalmente en un cuarto grupo a las que entienden a la política criminal como disciplina.

A fin de ofrecer un panorama más amplio de las doctrinas actuales y sin ánimo de ser exhaustivos, se presentan las definiciones de algunos de los autores más destacados conforme a la clasificación propuesta, sin que sea óbice a ello que algunos de ellos ofrezcan conceptos que pudieran ser coincidentes con más de un grupo.

1.3.1 Política criminal como manifestación de poder

En opinión de Moisés Moreno Hernández “la política criminal es la política que el Estado adopta para cumplir su función en materia criminal, y tiene como objetivo primordial la lucha contra el delito para lograr la vida ordenada en comunidad”. Considera que el delito constituye el principal objeto de atención de la política criminal, por lo que esta realiza su función previniéndolo o reprimiéndolo, a través de una serie de medidas o estrategias político-criminales.⁶⁶

Así, concluye que la política criminal es “una manifestación del poder del estado para enfrentar al fenómeno delictivo; y, en tanto esa política se traduzca en

⁶⁵ Baratta, Alessandro, “Política criminal: entre la política de seguridad y la política social”, *Delito y Seguridad de los Habitantes*, Editorial Siglo XXI, Programa Sistema Penal Derechos Humanos de ILANUD y Comisión Europea, 1997. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/icap/unpan029076.pdf> 15 de junio de 2019, 19:00, p.1.

⁶⁶ Moreno Hernández, Moisés, *Dogmática penal y política criminal*, Op. Cit., p. 170

la aplicación de medidas represivas de carácter penal, se tratará entonces del ejercicio del poder penal del Estado”.⁶⁷

Más recientemente, el maestro Eduardo Martínez-Bastida se ha ocupado del estudio del tema y ha concebido a la política criminal como una manifestación del poder estatal, que además es una forma o aspecto de la política general, una decisión que busca enfrentar el problema criminal en una época y lugar determinado. En este sentido, ha definido a la política criminal como “el proceso de creación de los mecanismos de control social y poder punitivo del Estado respecto de un sistema ideológico de producción- dominación que le legitiman”.⁶⁸

Otra definición la presenta Lozano, quien distingue entre Teoría de la Política Criminal y política criminal. En el primer caso considera que se trata de un conjunto de conocimientos en torno al grupo de medidas, estrategias, acciones o decisiones que el Estado adopta para enfrentar al problema de la delincuencia; mientras que al segundo lo define como una manifestación que poder que encaminada a enfrentar la delincuencia, que forma parte de la política general del Estado. Asimismo, a diferencia de lo sostenido por Von Liszt, afirma que no existe tal colisión entre el derecho y la política criminal, sino que únicamente se trata de un aspecto de la misma.

*Haremos aquí mayor referencia a la Política Criminal como manifestación del poder estatal. Y desde esta perspectiva entendida como parte de la política general (social) del Estado, por lo que está o debe estar acorde con dicha política general y acomodarse a las exigencias del tipo de Estado de que se trate, respecto del fenómeno criminal, y no podría oponerse nunca al derecho penal puesto que en el derecho penal no podría ser más que un aspecto de su materialización o instrumentación legal. También se define a la Política Criminal como el encuentro entre juristas y criminólogos.*⁶⁹

⁶⁷ Ídem.

⁶⁸ Martínez Bastida, Eduardo, *Política Criminológica y Sistema Penal*, Op. cit., p.22

⁶⁹ Lozano Tovar, Eduardo, *Op. Cit.*, pp.10-11.

1.3.2 Política criminal como parte de una política general

En opinión de Raúl Zaffaroni la política criminal es la política respecto del fenómeno criminal, la cual puede ubicarse dentro de la política general entendida como la ciencia o arte del gobierno. En este sentido, dicha política no podría oponerse nunca al derecho penal, pues este sería únicamente un aspecto de su materialización o instrumentación legal. En su concepción, esta política tiene además la función de guía y de crítica, pues puede guiar las decisiones que toma el poder político o proporcionar los argumentos para criticar esas decisiones.⁷⁰ Así, resume su concepción en las siguientes palabras:

Podemos afirmar que la política criminal es la ciencia o el arte de seleccionar los bienes que deben tutelarse jurídico-penalmente y los senderos para efectivizar dicha tutela, lo que ineludiblemente implica el sometimiento a crítica de los valores y senderos ya elegidos.⁷¹

Para Bribiesca, siguiendo lo afirmado por el profesor Bustos, la política criminal, no es más que un capítulo de la política general integral, sólo que referido a un ámbito individualizado y concreto de ella, que se ocupa de hacer frente al fenómeno delincencial, tanto mediante la represión como de la prevención del delito.

En este sentido la política criminal integral es un elemento supra determinante y contenedor de las decisiones que el poder adopta en cuanto al programa jurídico penal del Estado y condiciona la materialidad en su realización, comprendiendo tanto los aspectos del ámbito procesal (reforma procesal penal) como los sustantivos (reforma al Código Penal), e incluso pretendiendo alcanzar la concreción del sustrato más sensible de los derechos humanos en la sociedad.⁷²

70 Zaffaroni, Eugenio R. *Op. Cit.* pp. 85-86.

71 *Ibidem*, p. 86.

72 Juárez Bribiesca, Armando y Medina Ramírez, Marco A. "Política criminal (México y Chile)" en *Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia*, Núm. 18, 2011, <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/reforma-judicial/article/view/8806/10857>, 21 de abril de 2019, 22:20. p. 166.

Así, concluye señalando que el sustrato base de la política criminal consiste en ser una política pública referida a un ámbito determinado del conflicto social y opera cuando el Estado decide como alternativa otorgarle al fenómeno específico la categoría de delito y a la persona que lo comete, la calificación de delincuente.⁷³

Por su parte, Sánchez Ostiz adopta una postura diferente y define a la política criminal como el saber que tiene por objeto la acción humana con el fin de evitar las consideradas gravemente lesivas para la subsistencia de la sociedad. No obstante, coincide en que esta “es un sector de la Política, de las decisiones sobre la vida en la polis; en concreto, de las decisiones sobre la prevención de aquellas conductas que más gravemente ponen en peligro la subsistencia de la vida social”.⁷⁴

En esta misma línea, destaca que la política criminal busca cumplir su objetivo de prevenir el delito a través de todos los agentes de la política. Así, en la política criminal no influyen únicamente las decisiones del legislador, sino también de otras instancias del poder (Ministerio Fiscal, Policía, Judicatura, Administración penitenciaria), e incluso de la población misma, es decir, de todos los agentes de la política.⁷⁵

1.3.3 Política criminal como conjunto de medidas

Dentro de los autores que conciben a la política criminal como un conjunto de medidas se encuentra Hassemer, quien la considera

(...) el conjunto de directrices y decisiones que, a la vista de los conocimientos y concepciones existentes en la sociedad en un momento dado sobre la criminalidad y su control, determinan la creación de instrumentos jurídicos para controlarla, prevenirla y reprimirla. Es principalmente una tarea que corresponde a los políticos tanto en el ámbito de la Administración (poder ejecutivo, Gobierno), como del Parlamento (poder legislativo). Formalmente

⁷³ Véase *Ibidem*, p.168.

⁷⁴ Véase Sánchez-Ostiz Gutiérrez, Pablo, Fundamentos de política criminal: un retorno a los principios. Marcial Pons, España, 2012, p. 23.

⁷⁵ Véase *Ibidem*, p. 25.

*corresponde al poder legislativo la tarea de convertir en normas jurídicas los conocimientos criminológicos; pero en estas decisiones participa de una forma más amplia, si bien indirectamente, toda la sociedad a través de los medios de comunicación, los partidos políticos, las distintas concepciones religiosas o ideológicas, etc., que crean movimientos y grupos de presión a favor o en contra de determinadas opciones político-criminales (províctima, pro o antiaborto, pro- o antipena de muerte, etc.) que a veces tienen más peso en las decisiones políticas que los propios conocimientos criminológicos.*⁷⁶

Para este autor, la política criminal como tal no tiene autonomía científica, sino que es simplemente el resultado de aplicar los conocimientos sobre la criminalidad y su control, los cuales son proporcionados por la Criminología, para adoptar decisiones que convertidas en normas jurídicas determinan en el marco en el que se deben mover los operadores de la administración de justicia en sentido amplio (Policía, Ministerio Fiscal, Jueces y sistema penitenciario). Además, considera necesario que estas decisiones sean adoptadas tomando en cuenta los criterios de justicia y utilidad, los cuales no son contrarios, sino que se complementan y deben ponderarse al momento de adoptar las correspondientes decisiones de Política criminal.⁷⁷

En el mismo tenor, Borja ha considerado que la política criminal es “aquel conjunto de medidas y criterios de carácter jurídico, social, educativo, económico y de índole similar, establecidos por los poderes públicos para prevenir y reaccionar frente al fenómeno criminal, con el fin de mantener bajo límite tolerables los índices de criminalidad de una determinada sociedad”.⁷⁸

Por otra parte, el reconocimiento de la política criminal como un conjunto de medidas no solamente es ampliamente respaldado por los doctrinarios, sino que ha permeado hasta el ámbito judicial. Al respecto se ha pronunciado la Corte

⁷⁶ Hassemer, Winfried y Muñoz Conde, Francisco, *Introducción a la criminología y a la política criminal*. Tirant lo Blanch, España, 2012, p. 26.

⁷⁷ Véase *Ibidem*, pp.27 a 28.

⁷⁸ Borja Jiménez, Emiliano, *Curso de política criminal*, Tirant lo Blanch, España, 2003, p. 22.

Constitucional de Colombia en su sentencia C 646-2001, en la cual definió la Política Criminal como el “conjunto de respuestas que un Estado estima necesario adoptar para hacerle frente a conductas consideradas reprochables o causantes de perjuicio social con el fin de garantizar la protección de los intereses esenciales del Estado y de los derechos de los residentes en el territorio bajo su jurisdicción”. A mayor abundamiento, ha señalado la Corte que esta Política Criminal puede estar conformada por medidas de distinta índole, entre ellas las sociales, jurídicas, administrativas o tecnológicas.⁷⁹

Finalmente, propone el maestro Martínez Bastida como concepto de política criminal “una especie de las políticas públicas que tiene como objeto aquellos comportamientos criminalizados (delitos y contravenciones), frente a los cuales puede proponer un amplio catálogo de medidas y de fines que corresponden a consideraciones éticas (sobre la justicia y el reproche) y políticas (sobre la conveniencia, pertinencia y legitimidad). Esta política criminal deberá ser entendida como una política de carácter prescriptivo, cuyo objeto podrá variar de acuerdo a distintas consideraciones sociales”.⁸⁰

1.3.4 Política criminal como ciencia o disciplina

Una parte de la doctrina ha optado por comprender a la política criminal como la “Ciencia de la que se deriva el arte de explorar, buscar y hallar soluciones legales que vengán a mejorar la eficacia y justicia del Ordenamiento penal propio de cada sociedad y momento histórico”.⁸¹

Otro concepto apunta a que la política criminal es la observación de la efectividad del derecho penal bajo el punto de vista de la consecución del objetivo,

79 Sentencia C-646/01. Sala Plena de la Corte Constitucional. Colombia. 20 de junio de 2001, <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/c-646-01.htm> 22 de marzo de 2019, 20:00

80 Observatorio de Política Criminal. Dirección de Política Criminal y Penitenciaria. Ministerio de Justicia y Derecho “¿Qué es la política criminal?”, Sesión de trabajo No. 1, Colombia, septiembre de 2015, DC- 001/2015, <http://www.politicacriminal.gov.co/Portals/0/documento/queespoliticacriminal-ilovepdf-compressed.pdf?ver=2017-03-09-180813-317>, 12 de abril de 2019, 21:30, p. 7

81 Blanco Lozano, Carlos, *Tratado de Política criminal*, Tomo I, t.1, Fundamentos científicos y metodológicos de la lucha contra el delito, Bosch Editor, España, 2007, p. 63.

es decir, no es una ciencia autónoma con su propio objeto, sino la ciencia del derecho penal en sí misma, tanto como esta plantea el cuestionamiento sobre la utilidad del actual y el mejoramiento del mismo en el futuro. Este planteamiento cubre la totalidad del ámbito del derecho penal.⁸²

En la concepción de Lozano, la política criminal puede entenderse como “la aplicación de todos aquellos conocimientos proporcionados por la investigación científica del delito, del delincuente, de la pena y, en su caso, de las llamadas medidas de seguridad, en la lucha contra la delincuencia, tanto en su aspecto represivo como en el preventivo”. Además, destaca la importancia de que el conocimiento científico contribuya a la prevención de las “causas que generan deficiencias en el ser humano” más que a la represión de los efectos”.⁸³

Para Borja “cuando se habla de Política Criminal con mayúsculas, se está haciendo referencia a una disciplina, a una rama del saber, a un sector del conocimiento. Aquí la Política Criminal estudia la orientación y los valores que sigue o protege, o que debiera seguir o proteger, la legislación penal entendida de forma amplia (material y procesal)”.⁸⁴ De esta manera, al referirse a la Política Criminal como disciplina, esta se puede definir como “aquel sector del conocimiento que tiene como objeto el estudio el (sic) conjunto de medidas, criterios y argumentos que emplean los poderes públicos para prevenir y reaccionar frente al fenómeno criminal”.⁸⁵

A pesar de la diversidad de conceptos de política criminal es posible identificar ciertas similitudes. Así, para algunos autores, como Bricola, Zaffaroni o Lopez Bettancourt, la política criminal no formaría parte de las ciencias penales, sino de las políticas. Otros, por el contrario, como Bacigalupo Zapater, la sitúan

82 *Kriminalpolitik ist die Betrachtung der Wirksamkeit des Strafrechts unter dem Gesichtspunkt der Zweckmässigkeit, also keine selbständige Wissenschaft mit eigenem Gegenstande, sondern die Wissenschaft des Strafrechts selbst, soweit diese die Frage nach der Brauchbarkeit des Vorhandenen und seiner Verbesserung für die Zukunft aufwirft. Diese Fragestellung umfasst das Gesamtgebiet des Strafrechts.* Von Hippel, Robert, *Lehrbuch des Strafrechts*, Springer-Verlag Berlin Heidelberg GmbH, Alemania, 1932, p. 64. La traducción es propia.

83 Lozano Tovar, Eduardo, *Op. Cit.*, p.12.

84 Borja Jiménez, Emiliano, *Op. Cit.*, p. 22.

85 *Ibidem*, p. 23.

entre las ciencias sociológicas⁸⁶. No obstante, la mayor parte de los autores ubican a la Política criminal dentro de las ciencias penales, por lo que consideran que se trata de una disciplina jurídica.⁸⁷

Finalmente, cabe destacar que si bien la política criminal ha sido abordada desde distintas perspectivas a través de la historia, una nueva postura que ha cobrado fuerza en la actualidad se inclina a dejar de lado este concepto y sustituirlo por el de Política Criminológica, el cual implica un cambio de paradigma en la manera de entender el combate a la criminalidad, por lo que se expone en el siguiente apartado.

1.4 Política Criminológica

El término “Política Criminológica” fue propuesto hace algunos años por el autor mexicano Quiroz Cuarón y ha sido acogido por una parte de la doctrina. En opinión de Zaffaroni, a pesar de que la expresión “política criminal” (*Kriminalpolitik*) es un tecnicismo, la propuesta resulta aceptable al suponer que esta política debe guiarse por la criminología. Desde su punto de vista, aun cuando en la actualidad pareciera que es la política quien condiciona a la criminología y no a la inversa, el vínculo tan íntimo entre ellas permite que la propuesta continúe siendo aceptable y, quizá incluso fortalezca sus razones.⁸⁸

Al respecto, ha señalado Martínez Bastida que la política Criminológica puede definirse como “la disciplina que tiende a la prevención de violencia intersubjetiva y violencia estructural, que el propio Estado ejerce sobre sus ciudadanos, principalmente cuando se vale del Poder Punitivo, es decir son estrategias que tienden a frenar la criminalidad y los procesos de criminalización

86 Blanco Lozano, Carlos, *Op.cit.*, p. 63.

87 En este sentido, Polaino Navarrete señala que un aspecto esencial de la ciencia del derecho penal es, precisamente, la Política criminal Véase *Idem*.

88 Zaffaroni, Eugenio R., *Op. Cit.*, p. 86.

primaria y secundaria”.⁸⁹ Así, en opinión del autor, es preferible la denominación política criminológica frente a la de política criminal, pues

[...] la Política Criminal entraña un discurso que legitima al poder punitivo mientras que la Política Criminológica implica un discurso de deslegitimación de tal poder, la Política Criminal tiene por objeto la represión de la violencia intersubjetiva y el objeto de la Política Criminológica es la prevención de violencia intersubjetiva y estructural, la Política Criminal tiene como sujetos de sus acciones a los gobernados y los sujetos de la reflexión Político Criminológica son tanto el Estado como los gobernados, finalmente las acciones de la Política criminal crean mecanismos de control social y poder punitivo y las reflexiones científicas de la Política Criminológica tienden a frenar los procesos de criminalización a fin de lograr el establecimiento de un modelo de Derecho Penal Mínimo y Garantista.⁹⁰

En términos más sencillos se ha definido a la política criminológica como la ciencia que -con ayuda de la criminología y sus ciencias auxiliares- previene los delitos con la finalidad de que no se produzcan nuevas conductas pre-delincuenciales, evitando la represión como medio y argumento común. En este sentido, se ha sostenido que, mientras la política criminal se refiere al aspecto represivo, la política criminológica se orienta a la prevención.⁹¹

Asimismo, cabe señalar que este nuevo concepto de política criminológica ha sido preferido en el ámbito de los Derechos Humanos e incluso se han destacado prácticas y características deseables de la misma. En este sentido, se ha sostenido que una política criminológica orientada hacia la seguridad pública debería estar basada en la experiencia colectiva, así como en el contexto social en que se desarrolla el crimen y, por otra parte, debería estar sujeta a una evaluación permanente de sus resultados. Así, se busca orientar las acciones colectivas hacia tres fines básicos independientes entre sí: 1) sancionar al criminal y proteger a la

89 Martínez Bastida, *Política Criminológica*, Porrúa, México, 2007, p. 20.

90 *Ídem*.

91 Véase Lozano Tovar, Eduardo, *Op. Cit.*, p. 7.

víctima, 2) abatir las tasas delictivas; y 3) ahondar y mejorar las relaciones entre la comunidad y las autoridades.⁹²

A partir de todo lo anterior, compartimos la propuesta de adoptar el término política criminológica, pues consideramos que el combate a la criminalidad necesariamente debe adoptar un enfoque preventivo y no únicamente represivo. Asimismo, dentro de un Estado de Derecho, el diseño de las medidas encaminadas a lograr este objetivo necesariamente deben participar de sus principios y procurar el bienestar de todos sus integrantes, por lo que no se puede adoptar una visión que únicamente se centre en reprimir al individuo que ha violentado a otro, sino que también enfocarse en prevenir esta violencia intersubjetiva y limitar la violencia institucional, de modo que los derechos humanos no sean un obstáculo para el combate a la criminalidad, sino un presupuesto.

En este sentido, consideramos que la política criminológica tiene una estrecha vinculación con la situación de seguridad en un Estado e, incluso es posible sostener que la orientación de esta necesariamente está determinada por el tipo de seguridad que el Estado busque garantizar.

En consecuencia, previo al análisis de la situación de la Política Criminológica en México resulta necesario distinguir los principales tipos de seguridad existentes y sus principales características, por lo que se aborda el tema en el siguiente capítulo.

92 Acosta, Mariclaire, "Ley de Seguridad Nacional: un paso en retroceso", en Comisión de los Derechos Humanos del Distrito Federal, Dfensor. Revista de Derechos Humanos, México, 08 Militarización de la seguridad pública, año IX, agosto de 2011, pp. 6-8 https://cdhdf.org.mx/wp-content/uploads/2014/05/dfensor_08_2011.pdf, 23 de marzo de 2019, 19:00.

CAPÍTULO II

EL OBJETO DE LA POLÍTICA CRIMINAL

Como primera referencia podemos señalar que, en una concepción positivista, el objeto de la política criminal según Jescheck puede precisarse como “la mejora y optimización del Derecho penal positivo vigente, en orden a la consecución de fórmulas legislativas más justas y eficaces en esta rama del derecho”.⁹³

Por otra parte, adoptando una perspectiva dogmática, autores como Lozano han identificado la finalidad de la política criminal con el combate a la criminalidad. En palabras del autor:

*[...] la Política Criminal “es el puente necesario para que el derecho penal funcione” y tiene como finalidad específica la lucha contra el crimen, valiéndose de todos los medios que le aportan las ciencias penales, y dentro de esa lucha quedan incluidas todas aquellas medidas tendientes a la prevención del mismo, pues resulta cierto que es de cualidad propia y necesaria del conocimiento científico servir al hombre antes que reprimiendo, previniendo las causas que producen o pueden producir en él, algún daño.*⁹⁴

En el mismo sentido, afirma Moreno Hernández que la finalidad de la Política Criminal⁹⁵ es “la lucha contra el delito, la cual puede emprender previniéndolo y/o reprimiéndolo”⁹⁶. Además, señala que la política criminal puede tener una función sistemática, por ejemplo, en el caso de que a la pena se le atribuya una función “preventivo general”, el sistema penal deberá ser construido de tal manera que responda a esas exigencias político-criminales de prevención general.⁹⁷

93 Citado en Blanco Lozano, Carlos, Op. Cit., p. 64.

94 Lozano Tovar, Eduardo, Op. Cit., p. 10. El subrayado es propio.

95 Si bien el autor se refiere a política criminal, conforme a la definición que hemos adoptado advertimos que también resulta aplicable.

96 Moreno Hernández, Moisés, Dogmática penal y política criminal, Op. cit., p. 172.

97 Ídem.

Ahora bien, como se ha referido previamente, en un Estado de Derecho la política criminal⁹⁸ no solamente busca combatir el delito a cualquier costo, sino que se limita a hacerlo mediante aquellas medidas que sean respetuosas de los derechos humanos. Al respecto señala Borja:

La Política Criminal, como hemos visto, tiene como función principal establecer los modelos de prevención y lucha contra el crimen. La Política Criminal, en un Estado de Derecho, se limita a sí misma en esa tarea de combatir la delincuencia, respetando los derechos y libertades de los ciudadanos.⁹⁹

Para Alessandro Baratta, si bien el entendimiento de la finalidad de la política criminal como el control de la criminalidad, es decir, la reducción de las infracciones delictivas, se mantuvo como la idea predominante durante varios años, a partir de la preocupación por las necesidades de la víctima, de su ambiente social y de la sociedad, se extendió el campo de acción de la política criminal (por lo menos potencialmente) hacia el control de las consecuencias del crimen, así como a su prevención.¹⁰⁰

En este contexto, tomando en consideración que el combate a la criminalidad tiene una estrecha vinculación con la situación de seguridad en un Estado, resulta razonable sostener que la orientación de la política criminológica dependerá, en gran medida, del tipo de seguridad que el Estado busque garantizar.

Actualmente, el concepto de seguridad en los Estados democráticos tiene como presupuesto el respeto a los derechos humanos, pues ya no se trata únicamente de mantener el orden, sino de asegurar una convivencia armónica. De ahí que actualmente se exija a los Estados democráticos que diseñen sus estrategias de seguridad bajo el entendimiento de que la protección de los ciudadanos por parte de los agentes del orden debe darse en un marco de respeto

98 Como se ha mencionado, una política criminal de este tipo es armónica con el concepto de política criminológica.

99 Borja Jiménez, Emiliano, *Op. Cit.*, p 35. El subrayado es propio.

100 Baratta, *política criminal, entre política de seguridad y política social. Op. Cit.*, p. 1.

de la institución, las leyes y los derechos fundamentales. Bajo este contexto, resulta indispensable conocer qué tipos de seguridad hay y qué implica cada ellos, por lo que se explican a continuación.

2.1 La seguridad

Históricamente, la seguridad ha sido una de las funciones principales de los Estados, y se ha relacionado estrechamente con el concepto de política criminal. Al igual que este último, el concepto de seguridad ha ido evolucionando a través del tiempo. Así, en sus orígenes, la seguridad era vista como una expresión de la fuerza y supremacía del poder del Estado.¹⁰¹ Más tarde, con la transición de los Estados autoritarios a los Estados democráticos se optó por un concepto más amplio de seguridad, el cual no se limita a la lucha contra la delincuencia, sino que busca crear un ambiente propicio y adecuado para la convivencia pacífica de las personas.¹⁰²

Con frecuencia se han agregado adjetivos a la idea de seguridad con la finalidad de agregar ciertos matices o enfoques. De esta manera se ha hablado de seguridad nacional, seguridad pública o seguridad ciudadana, por ejemplo. En opinión de Alessandro Baratta detrás de la adición de estos adjetivos se encuentra necesariamente una ideología, para el autor “[s]e trata siempre de connotaciones colectivas, no personales, de la seguridad; es decir, no se trata propiamente de la seguridad de los derechos de los sujetos individuales, cualquiera que sea su posición en el contexto social, sino de la seguridad de la nación, de la comunidad estatal, de la ciudad”.¹⁰³

Actualmente, con el creciente reconocimiento de los derechos humanos, se ha hecho cada vez más fuerte la exigencia de transitar hacia un nuevo concepto de seguridad que ponga mayor énfasis en el desarrollo de las labores de prevención y

101 Véase Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*. Organización de los Estados Americanos. OEA/Ser.LV/II. Doc. 57 31 diciembre 2009. Párr. 20..

102 Véase *Ídem*.

103 Baratta, *política criminal, entre política de seguridad y política social*. *Op. Cit.*, p. 5.

control de los factores que generan violencia e inseguridad, que en tareas meramente represivas o reactivas ante hechos consumados.¹⁰⁴

2.2 Tipos de seguridad

Ante la diversidad de connotaciones y enfoques que se han atribuido al vocablo conviene precisar lo que se entiende por seguridad. Para ello, vale la pena distinguir entre los principales tipos de seguridad que hoy en día se reconocen, siendo estos 1. Seguridad Nacional, 2. Seguridad Interior, 3. Seguridad Pública, 4. Seguridad Humana, y 5. Seguridad Ciudadana.

2.2.1 Seguridad nacional

En los regímenes autoritarios los conceptos de “seguridad nacional”, “seguridad interior” o “seguridad pública”, usualmente se utilizan como referencia específica a la seguridad del Estado.¹⁰⁵ Durante las décadas de los años setenta y ochenta, en América Latina se sostuvo una doctrina de “seguridad nacional” cercana a los principios propuestos por Jackobs, la cual, a decir de Alessandro Baratta, “sirvió para sostener no solo un derecho penal del enemigo - cuyas señales todavía están presentes incluso en los estados con regímenes formalmente democráticos- sino, sobre todo, un sistema penal ilegal, paralelo al legal y mucho más sanguinario y, efectivo que este último: un verdadero terrorismo de Estado, [...]”.¹⁰⁶

En opinión de Barrón Cruz, la seguridad vista como equivalente al concepto de defensa nacional es aquella que se basa en una concepción militar y tiene como objetivo “la protección del territorio nacional, de sus habitantes y de todo aquello que represente un valor o interés para una nación”, por lo que, para ser eficiente, requiere de una serie de estrategias militares que permitan el resguardo de lo que puede ser considerado importante para la nación¹⁰⁷. En este sentido, la seguridad

104 Presentación del Secretario Ejecutivo de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, ante el Grupo Especial de Trabajo para Preparar la Primera Reunión de Ministros en Materia de Seguridad Pública de las Américas, Washington DC, 20 de junio de 2008. Citado en *Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Op, cit.*, parr.20.

105 *Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Op, cit.*, parr.21.

106 Baratta, Alessandro, *política criminal, entre política de seguridad y política social. Op. Cit.*, p. 5.

107 Barrón Cruz, Martín G., *Policia y Seguridad en México*, Instituto Nacional de Ciencias Penales, México, 2005, pp.262-263.

nacional tiene como elemento esencial la extraterritorialidad, cuya finalidad principal es la de velar por la seguridad de la nación y de defenderla de cualquier amenaza externa.¹⁰⁸

En México, el concepto de Seguridad Nacional se ha caracterizado por una visión preponderantemente militar en la cual las fuerzas armadas no solamente tienen a su cargo la preservación de la integridad del Estado y sus integrantes, sino que también desempeñan un papel primordial para garantizar la estabilidad política al interior del Estado.¹⁰⁹

Al efecto, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé la conservación de la seguridad nacional dentro de las facultades y obligaciones del Presidente de la República:

Art. 89.- Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:

I a V...

*VI.- Preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.*¹¹⁰

Asimismo, en términos de los artículos 3 y 4 de la Ley de Seguridad Nacional, esta se define como:

Artículo 3.- Para efectos de esta Ley, por Seguridad Nacional se entienden las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, que conlleven a:

108 *Ibidem*, p. 283.

109 *Ídem*.

110 Artículo 89, fracción VI. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, última reforma publicada el 9 de agosto de 2019, consultada en:

<http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?q=b/EcoMjefuFeB6DOaNOimF2GBqLIBhDXeRMPBmjmLw1Rf7RXL7aTkEWdpXyM/L0Z> 13 de mayo de 2019, 19:00.

I. La protección de la nación mexicana frente a las amenazas y riesgos que enfrente nuestro país;

II. La preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio;

III. El mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno;

IV. El mantenimiento de la unidad de las partes integrantes de la Federación señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

V. La defensa legítima del Estado Mexicano respecto de otros Estados o sujetos de derecho internacional, y

VI. La preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico social y político del país y sus habitantes.¹¹¹

Artículo 4.- La Seguridad Nacional se rige por los principios de legalidad, responsabilidad, respeto a los derechos fundamentales de protección a la persona humana y garantías individuales y sociales, confidencialidad, lealtad, transparencia, eficiencia, coordinación y cooperación.¹¹²

En opinión de Moloeznik, a partir de la manera en que se encuentra regulada la seguridad nacional en el ordenamiento jurídico mexicano es posible desprender que su finalidad es velar por los intereses vitales de la nación, tales como la vigencia del Estado de Derecho, el respeto por los derechos fundamentales y la preservación de la soberanía e integridad territorial, los cuales son permanentes y trascienden a los gobiernos en turno. En sus propias palabras:

“[...] la seguridad nacional persigue el mantenimiento de la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano, y atiende a los riesgos y amenazas que los pongan en entredicho.”¹¹³

111 Artículo 3 de la Ley de Seguridad Nacional, última reforma publicada el 6 de diciembre de 2005, consultada en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?q=UDlqVMWJ1v0wz4F/dBoDhiXETlwf9U04Y2OiltbXVj4Q8UNdMaZHgVpGbn+9mcq/> 18 de mayo de 2019, 21:00

112 *Ibidem*, Artículo 4.

113 Moloeznik, Marcos Pablo, “Estudio introductorio del paradigma de la seguridad ciudadana”, en Moloeznik, Marcos Pablo (comp.) ¿Qué es la seguridad ciudadana?, Biblioteca básica de seguridad ciudadana, Escuela de Administración Pública del Distrito Federal, México, 2013, p. 20.

Finalmente, cabe señalar que este concepto también ha sido abordado desde el ámbito judicial, donde se ha señalado que la seguridad nacional constituye un límite válido a ciertos derechos como la libertad de expresión¹¹⁴ y el derecho a ser informado¹¹⁵. Asimismo, se ha resaltado su papel como misión constitucional de las Fuerzas Armadas¹¹⁶ e, incluso, se ha señalado que la regulación de ciertos fenómenos socio-jurídicos, como la delincuencia organizada, constituyen un tema de seguridad nacional¹¹⁷.

2.2.2 Seguridad interior

En opinión de Moloeznik podemos ubicar a la seguridad nacional en una categoría intermedia entre la seguridad nacional y la seguridad pública. Ello, en virtud de que se ha concebido como una situación de conmoción interior e inestabilidad social, si bien preocupante, no lo suficientemente grave para ser considerada una amenaza a los intereses vitales de la nación.¹¹⁸

Para Patricia González, este tipo de seguridad está estrechamente ligado a la “Doctrina de Seguridad Nacional”, en la cual se tiene una concepción global de la seguridad, en donde la diferencia entre seguridad exterior y seguridad interior únicamente es espacial, pues se considera que responden a las mismas dinámicas.¹¹⁹ A decir de la autora, resulta incorrecto equiparar este tipo de seguridad con la seguridad pública o ciudadana, pues contiene un trasfondo ideológico contrario a los principios de un régimen democrático. En su opinión, es

114 Tesis 1a. XIX/2012 (9a.).de rubro: **LIBERTAD DE EXPRESIÓN. LA RADIODIFUSIÓN ES UN MEDIO TECNOLÓGICO PARA EJERCER ESE DERECHO.** 9a. Época; 1a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Libro IX, Junio de 2012; Tomo 1; Pág. 262.

115 Tesis 2a. LXXXVI/2016 (10a.). de rubro: **DERECHO A SER INFORMADO. SUS ALCANCES Y LÍMITES.** 10a. Época; 2a. Sala; Gaceta S.J.F.; Libro 34, Septiembre de 2016; Tomo I; Pág. 840. Ver también la tesis 1a. VIII/2012 (10a.). de rubro: **INFORMACIÓN RESERVADA. LÍMITE AL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN (LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL).** 10a. Época; 1a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Libro V, Febrero de 2012; Tomo 1; Pág. 656.

116 Tesis 1a. CXCI/2011 (9a.) .de rubro: **DISCIPLINA EN EL ÁMBITO MILITAR. SU FUNCIÓN Y ALCANCE CONSTITUCIONAL COMO PRINCIPIO ORGANIZATIVO DE LAS FUERZAS ARMADAS.** 9a. Época; 1a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Libro I, Octubre de 2011; Tomo 2; Pág. 1085.

117 Tesis 1a. CCXLVI/2018 (10a.). de rubro: **DELINCUENCIA ORGANIZADA. LA EMISIÓN Y APLICACIÓN DE LA LEGISLACIÓN EN ESA MATERIA POR PARTE DE LAS AUTORIDADES LOCALES SON INCONSTITUCIONALES.** 10a. Época; 1a. Sala; Gaceta S.J.F.; Libro 61, Diciembre de 2018; Tomo I; Pág. 284

118 Moloeznik, Marcos Pablo, “Estudio introductorio del paradigma de la seguridad ciudadana”, en Moloeznik, Marcos Pablo (comp.), *Op. Cit.*, p. 22.

119 González, Patricia, *Seguridad ciudadana*, Colección de cuadernos de seguridad y defensa, FLACSO, Editorial de Ciencias Sociales, Guatemala, pp. 15-16.

posible sintetizar las principales consecuencias e implicaciones de esta doctrina en 5 puntos principales:

1. *Equipara las amenazas al Estado con un enemigo que podría ser interno y externo sin mayor diferencia entre ambos.*
2. *De lo anterior, se deduce que la tarea de defensa del Estado requería un tratamiento global indiferenciado hacia ese enemigo interno-externo.*
3. *Por lo tanto, era necesario contar con una sola estructura institucional para enfrentarlo, que fueron las fuerzas armadas.*
4. *Al hacer indiferenciadas las tareas que en los Estados modernos corresponden a las fuerzas armadas con las que serían responsabilidad de estructuras que deberían atender los problemas de seguridad de la población, se mezclaron peligrosamente el ámbito de la seguridad y el de la defensa.*
5. *Consecuentemente, se desnaturalizaron tanto las instituciones armadas como las policíacas; es decir, perdieron su propia razón de ser, las funciones que les son encomendadas y la delimitación entre ambas.*¹²⁰

En México, el fundamento constitucional de la seguridad interior se encuentra en el artículo 89, fracción VI¹²¹, en el cual se señala:

Art. 89.- *Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:*

I a V...

VI.- Preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.

Por otra parte, en la ahora abrogada Ley de Seguridad Interior se definía a la misma como:

¹²⁰ Ídem.

¹²¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Op. Cit. Artículo 89, fracción VI.

Artículo 2. *La Seguridad Interior es la condición que proporciona el Estado mexicano que permite salvaguardar la permanencia y continuidad de sus órdenes de gobierno e instituciones, así como el desarrollo nacional mediante el mantenimiento del orden constitucional, el Estado de Derecho y la gobernabilidad democrática en todo el territorio nacional. Comprende el conjunto de órganos, procedimientos y acciones destinados para dichos fines, respetando los derechos humanos en todo el territorio nacional, así como para prestar auxilio y protección a las entidades federativas y los municipios, frente a riesgos y amenazas que comprometan o afecten la seguridad nacional en los términos de la presente Ley.*¹²²

Al respecto incluso se pronunció el Máximo Tribunal de nuestro país en dos ocasiones, la primera de ellas al resolver la Acción de Inconstitucionalidad 1/1996, en la que se sostuvo que:

*[...] dentro de nuestro sistema jurídico, el Ejército, Fuerza Aérea y Armada de México son competentes para intervenir en labores de seguridad interior, auxiliar a la población civil en caso de necesidades públicas, realizar acciones cívicas y obras sociales, en caso de desastres prestar la ayuda para el mantenimiento del orden, auxilio de las personas y sus bienes y la reconstrucción de las zonas afectadas, coadyuvar en la vigilancia de los recursos del país y otras funciones que claramente trascienden el contenido de un concepto limitado y estrecho de “disciplina militar”.*¹²³

[...]

*No sólo porque sus misiones generales están íntimamente vinculadas a su seguridad, sino porque ello implica necesariamente, como se afirmó, el respeto a las garantías individuales de los gobernados.*¹²⁴

122 Ley de Seguridad Interior. Artículo 2, última reforma publicada el 12 de diciembre de 2017. Disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?q=HyhCeKoVXreNENmIWqWmGY+j9DxkQXfdcl4k5Xhy9LKm2nY6JNr22ehVPZD+886Z> 18 de mayo de 2019, 20:00. No obstante, se advierte que dicho ordenamiento fue declarado inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, determinación que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de mayo de 2019. En este sentido, dicho ordenamiento ya no se encuentra vigente.

123 Acción de inconstitucionalidad 1/96. Resuelta por el Tribunal Pleno el 5 de marzo de 1996.

124 *Ídem*.

[..]

En efecto, del contenido del precepto se deriva que el Ejército, Armada y Fuerza Aérea no sólo podrán actuar cuando se quebrante la paz por un conflicto con una potencia extranjera, sino también para salvaguardar la seguridad del interior del país. La interpretación armónica del numeral en comento con el 129 lleva necesariamente a la conclusión de que el contenido del último artículo constitucional señalado no puede interpretarse en forma restringida. La actuación no está condicionada al estallido de una guerra o a una suspensión de garantías. Como fuerza pública, está constitucionalmente facultada para salvaguardar la seguridad interior.¹²⁵

[...]

Esto significa que las fuerzas armadas no pueden, por sí mismas, intervenir en asuntos de la competencia de las autoridades civiles. Es imprescindible que se requiera su participación. Posteriormente, habiéndose cumplido ese requisito, será necesario que las operaciones en las que intervengan estén subordinadas a las autoridades civiles y, además, ajustarse al estricto marco jurídico, previsto en la constitución, las leyes emanadas de ella y los tratados que estén de acuerdo con la misma, atento a lo previsto en el artículo 133.¹²⁶

Posteriormente, en 2018 nuestro Máximo Tribunal resolvió la Acción de Inconstitucionalidad 6/2018 y sus acumuladas 8/2018, 9/2018, 10/2018 y 11/2018.¹²⁷ En estas se puso a consideración de Tribunal Pleno una propuesta que sostenía la constitucionalidad de la Ley de Seguridad Interior, la cual posibilitaba la colaboración de las Fuerzas Armadas en tareas de “seguridad interior”. No obstante, la votación mayoritaria determinó la inconstitucionalidad de dicha reglamentación, al considerar que en realidad se trataba de legalizar la participación de las fuerzas militares en tareas de seguridad pública, así como por una cuestión competencial.

¹²⁵ *Ibíd*em, p. 191-192.

¹²⁶ *Ibíd*em, p. 193.

¹²⁷ Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de 15 de noviembre de 2018.

Así se advierte que, actualmente, el Poder Judicial ha adoptado una nueva interpretación del concepto de seguridad interior, acotando la participación de los militares en colaboración con las fuerzas ordinarias de seguridad pública.

2.2.3 Seguridad pública

Como primera aproximación al concepto de seguridad pública podemos destacar que “la palabra pública se utiliza preferentemente para el ámbito de las políticas sectoriales, haciendo énfasis en el carácter de la responsabilidad del Estado en la relación gobernantes-gobernados, y en una clara delimitación respecto a ‘lo privado’”.¹²⁸

Si bien en América Latina el concepto de seguridad pública se refiere principalmente a la seguridad construida desde el Estado o, en ocasiones, a la misma seguridad del Estado, también existen visiones distintas en donde esta también abarca la seguridad de las personas y grupos que componen la sociedad, tal como en el caso de Estados Unidos y Canadá.¹²⁹

Al respecto, Díaz Piña ha sostenido que la seguridad pública puede ser entendida como un efecto del Estado de Derecho eficaz. Es decir, considera que este fenómeno social es explicable a través del pleno respeto a los Derechos Humanos de todas las personas por parte de todos los gobernantes, así como del ejercicio responsable y cívicamente maduro que de ellos realicen los gobernados. En general, considera que se trata de uno de los resultados de la justicia social.¹³⁰ A mayor abundamiento ha señalado el autor que:

[...] se le puede describir además como un clima social de libertad, paz y confianza, que dota a la población de las condiciones indispensables para vivir una vida digna dentro del territorio estatal, como un sentimiento de tranquilidad compartido generalmente, que

128 González, Patricia, *Op. Cit.*, p. 37.

129 Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Op. cit.*, parr.21.

130 Díaz Piña, Antonio, *El Derecho Humano a la Seguridad Pública en el Estado de Derecho*, Biblioteca de Ciencias Sociales y Humanidades, UAM- Azcapotzalco, División de Ciencias Sociales y Humanidades, Coordinación de Difusión y Publicaciones, México, 2015, pp.64-65

*estimula su trabajo productivo y la continua búsqueda de la prosperidad, y que, colateralmente, contribuye a la seguridad del entorno internacional.*¹³¹

A decir de Moloeznik, la nota distintiva de la seguridad pública consiste en que, a diferencia de la seguridad nacional y la seguridad interior, la seguridad pública se centra un poco más en la persona humana. No obstante lo anterior, la dimensión de la seguridad pública en cierto modo preserva la concepción Estado-céntrica, pues conserva la finalidad tradicional del mantenimiento del orden público.¹³²

Por otra parte, es posible abordar la seguridad pública desde dos enfoques distintos. El primero de ellos se refiere al modelo punitivo, el cual se dirige a la sanción de aquellos que cometen un delito y se basa principalmente en el derecho penal. Consecuentemente, en este modelo la actuación de las procuradurías y de los jueces penales, así como de los centros de reclusión o de reinserción social desempeña un papel especialmente importante. De esta manera, para la consecución de los fines de este modelo también resulta necesaria la colaboración de disciplinas como el derecho penitenciario, el derecho administrativo, la criminología o la psicología, y desde luego la administración pública.¹³³

Por lo que hace al segundo enfoque, este se refiere al modelo preventivo, el cual está orientado a atender y contrarrestar las causas de la comisión de delitos y de conductas antisociales. Así, en contraposición al modelo punitivo, el modelo preventivo se aleja del derecho penal y, en cambio, se vincula estrechamente con las políticas generales de desarrollo del Estado, es decir, con las materias de salud, alimentación, educación, desarrollo social, etc.¹³⁴

131 *Ídem.*

132 Véase Moloeznik, Marcos Pablo, "Estudio introductorio del paradigma de la seguridad ciudadana", en Moloeznik, Marcos Pablo (comp.), *Op. Cit.*, p. 22.

133 Véase Déctor García, Romeo, *La función de seguridad pública en México: instituciones nacionales, locales y municipales: hacia un modelo de seguridad humana*, Flores Editor y Distribuidor, México, 2014, p. 2.

134 Véase *Ídem.*

En el caso de México, el concepto de seguridad pública ya se encontraba presente en el texto original de nuestra Carta Magna¹³⁵ aunque, como señala Díaz Piña¹³⁶, con una connotación distinta a la que adquirió a partir de 1983 al haberse incluido en el artículo 115¹³⁷ constitucional como un servicio público a cargo de los municipios, con el concurso de los Estados en caso de ser necesario.

Más tarde, con su inclusión en el artículo 21 constitucional a través de la reforma de 1994¹³⁸, la seguridad pública en México adquirió una nueva dimensión como una función a cargo la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, e incluso como un sistema, lo que posteriormente impactó el alcance que se le había dado dentro del propio artículo 115 constitucional¹³⁹.

135 **Art. 32.-** Los mexicanos serán preferidos a los extranjeros, en igualdad de circunstancias, para toda clase de concesiones y para todos los empleos, cargos o comisiones del Gobierno en que no sea indispensable la calidad de ciudadano. En tiempo de paz, ningún extranjero podrá servir en el Ejército, ni en las fuerzas de policía o **seguridad pública**.

Para pertenecer a la marina nacional de guerra y desempeñar cualquier cargo o comisión en ella, se requiere ser mexicano por nacimiento. Esta misma calidad será indispensable en capitanes, pilotos, patronos y primeros maquinistas de los buques mercantes mexicanos, debiendo tenerla además, los que compongan las dos terceras partes de la tripulación.

136 Díaz Piña, Antonio, *Op. Cit.*, p. 46.

137 (REFORMADO, D.O.F. 3 DE FEBRERO DE 1983)

Art. 115.- Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

III.- Los municipios, con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

[...]

h).- **Seguridad pública** y tránsito, e

[...]

138 (REFORMADO, D.O.F. 3 DE FEBRERO DE 1983)

Art. 21.- La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. 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. 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.

[...]

(ADICIONADO, D.O.F. 31 DE DICIEMBRE DE 1994)

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.

(ADICIONADO, D.O.F. 31 DE DICIEMBRE DE 1994)

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**.

139 (REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, D.O.F. 10 DE FEBRERO DE 2014)

Art. 115.- Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

[...]

(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, D.O.F. 23 DE DICIEMBRE DE 1999)

III.- Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

[...]

(REFORMADO, D.O.F. 23 DE DICIEMBRE DE 1999)

h).- **Seguridad pública**, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e

A partir de la reforma de 2011 el capítulo en el que se encuentra comprendida la seguridad pública cambió su denominación a “De los Derechos Humanos y sus Garantías”, por lo que la seguridad pública quedo expresamente dentro del catálogo de Derechos previstos en la Constitución General.

De la interpretación literal del texto constitucional se desprende que la finalidad de la seguridad pública es salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos. No obstante, en opinión de Martínez Bastida la falta de precisión en el texto constitucional conlleva deficiencias que pueden resultar en un menoscabo de los Derechos Fundamentales del gobernado¹⁴⁰. En sus palabras

[...] el precepto en comento adolece de precisión, pues no delimita en qué consiste el orden y la paz pública, situación que habrá de traducirse en la conculcación de los Derechos Fundamentales del gobernado por parte de la autoridad pues preservar un orden y paz pública ilimitadas implica proteger intereses del Estado y no del gobernado; así las cosas parece que el concepto seguridad pública se encuentra en franca contradicción con la idea de seguridad jurídica pues es dable que en aras de salvaguardar el orden y la paz públicas se vulnere, por un acto discrecional y arbitrario de autoridad, la esfera de derechos del gobernado.¹⁴¹

Finalmente, el 26 de marzo de 2019 fue reformado nuevamente el precepto en comento a fin de adecuarlo al nuevo diseño del sistema de seguridad pública, mediante la incorporación de las previsiones relativas al nuevo cuerpo policial: la Guardia Nacional. Es así que el texto vigente establece:¹⁴²

[...]

¹⁴⁰ Como solución a este problema propone el autor transitar al concepto de seguridad ciudadana. Esto pues considera que, mientras el paradigma de la seguridad pública permite la transgresión de los Derechos Fundamentales y la aplicación de una política criminal de la intolerancia, el tránsito al paradigma de la seguridad ciudadana, al formar parte de la seguridad humana, impediría estos abusos.

¹⁴¹ Martínez Bastida, Eduardo, *Política Criminológica y Sistema Penal*, Op.cit., p. 138

¹⁴² *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Op. Cit., Artículo 21.

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

[...]

La seguridad pública es una función del Estado a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, cuyos fines son salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social, de conformidad con lo previsto en esta Constitución y las leyes en la materia. La seguridad pública comprende la prevención, investigación y persecución de los delitos, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.

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

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

b) El establecimiento de un sistema nacional de información en seguridad pública a cargo de la Federación al que ésta, las entidades federativas y los Municipios, a través de las dependencias responsables de la seguridad pública, proporcionarán la información de que dispongan en la materia,

conforme a la ley. El sistema contendrá también 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 certificada y registrada en el sistema.

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

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

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

[...]

En este contexto, al estar prevista en el texto constitucional, la dimensión de seguridad pública se extiende hacia el resto del ordenamiento jurídico, en donde se ha pretendido precisar los alcances del concepto. A mayor abundamiento, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública¹⁴³ establece que:

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

143 **Artículo 2** de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad pública. <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?q=BHGCbWrG7ukiUiW/WEuu/sAQhpuB+2oaYTQBB5Ur6Z41PSBPw6gZzpIVJdMs25R2> 14 de agosto de 2019, 19:00.

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

Es en este contexto que, a partir del texto previo a la reforma de 2019, algunos autores sostenían la existencia de un derecho humano a la seguridad pública, tomando en cuenta su ubicación en el texto constitucional y los principios de interpretación previstos en el artículo 1 de la Carta Magna. En consecuencia, se concluyó que es un derecho exigible ante las distintas autoridades de los tres órdenes de gobierno, quienes están obligadas a garantizarla.¹⁴⁴ Si bien estas conclusiones podrían continuar vigentes en relación con diseño constitucional vigente, este es un tema que se abordará en los capítulos siguientes de esta obra.

2.2.4 Seguridad humana

El concepto de seguridad humana se ha construido a través de los últimos 15 años, fundamentalmente a través del trabajo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Una de las primeras aproximaciones al concepto se dio en el marco del Documento Final de la Cumbre Mundial 2005, resolución aprobada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas el 16 de septiembre de 2005. En esta resolución se subrayó el derecho de las personas a vivir en libertad y con dignidad, libres de la pobreza y la desesperación, y se reconoció que todas las personas, en particular las que son vulnerables, tienen derecho a vivir libres del temor y la miseria, a disponer de iguales oportunidades para disfrutar de todos sus derechos y a desarrollar plenamente su potencial humano.¹⁴⁵ En consecuencia, la Asamblea se comprometió a examinar y definir el concepto de seguridad humana.

¹⁴⁴ A mayor abundamiento consultar Díaz Piña, Antonio, *Op. Cit.*

¹⁴⁵ 50. A/RES/60/1, 60/1. Documento Final de la Cumbre Mundial 2005, Resolución aprobada por la Asamblea General, 14 al 16 de septiembre de 2005, Sexagésimo periodo de sesiones. Párr. 143, disponible en: https://www2.ohchr.org/spanish/bodies/hrcouncil/docs/gaA.RES.60.1_Sp.pdf, 23 de octubre de 2019.

En seguimiento a lo resuelto en aquella ocasión, el 10 de septiembre de 2012, la Asamblea General aprobó una nueva resolución en la que precisó 8 aspectos que se encuentran englobados en el concepto de seguridad humana. A saber:

- a) *El derecho de las personas a vivir en libertad y con dignidad, libres de la pobreza y la desesperación. Todas las personas, en particular las vulnerables, tienen derecho a vivir libres del temor y la miseria, a disponer de iguales oportunidades para disfrutar de todos sus derechos y a desarrollar plenamente su potencial humano;*
- b) *La seguridad humana exige respuestas centradas en las personas, exhaustivas, adaptadas a cada contexto y orientadas a la prevención que refuercen la protección y el empoderamiento de todas las personas y todas las comunidades;*
- c) *La seguridad humana reconoce la interrelación de la paz, el desarrollo y los derechos humanos, y tiene en cuenta igualmente los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales;*
- d) *El concepto de seguridad humana es distinto de la responsabilidad de proteger y su aplicación;*
- e) *La seguridad humana no entraña la amenaza o el uso de la fuerza ni medidas coercitivas. La seguridad humana no sustituye a la seguridad del Estado;*
- f) *La seguridad humana se basa en la implicación nacional. Puesto que las condiciones políticas, económicas, sociales y culturales de la seguridad humana varían considerablemente entre los países y dentro de ellos, así como en diferentes momentos, la seguridad humana refuerza las soluciones nacionales compatibles con la realidad local;*
- g) *Siguen recayendo en los gobiernos la función y la responsabilidad primordiales de asegurar la supervivencia, los medios de subsistencia y la dignidad de sus ciudadanos. La función de la comunidad internacional consiste en complementar la labor de los gobiernos y proporcionarles el apoyo necesario, cuando lo soliciten, a fin de fortalecer su capacidad para*

responder a las amenazas actuales e incipientes. La seguridad humana exige una mayor colaboración y asociación entre los gobiernos, las organizaciones internacionales y regionales y la sociedad civil;

h) La seguridad humana se debe hacer efectiva respetando plenamente los propósitos y principios consagrados en la Carta de las Naciones Unidas, incluidos el pleno respeto de la soberanía de los Estados, la integridad territorial y la no injerencia en asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados. La seguridad humana no entraña nuevas obligaciones jurídicas para los Estados;¹⁴⁶

En consonancia con lo anterior, el Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad Humana ha identificado los principios fundamentales y el marco para la promoción de la seguridad humana. Así, ha señalado que “[p]or conducto del marco de protección y empoderamiento, la seguridad humana promueve la adopción de medidas centradas en las personas, exhaustivas, apropiadas a cada contexto y orientadas a la prevención, que intentan reducir la posibilidad de que se produzcan conflictos, ayudan a superar los obstáculos que entorpecen el desarrollo y promueven los derechos humanos de todos”.¹⁴⁷ A partir de lo anterior se desprenden los siguientes 5 principios:¹⁴⁸

2.2.4.1 Medidas centradas en las personas

Este principio se centra en las condiciones que amenazan la supervivencia, los medios de subsistencia y la dignidad de las personas. Se trata de promover sistemas políticos, sociales, económicos, ambientales, militares y culturales que, en conjunto, sean capaces de proporcionar a las personas los elementos básicos para alcanzar la paz, el desarrollo y progreso humanos.

146 49. A/RES/66/290, 66/290. Seguimiento del párrafo 143, relativo a la seguridad humana, del Documento Final de la Cumbre Mundial 2005, Resolución aprobada por la Asamblea General de la ONU el 10 de septiembre de 2012, Sexagésimo sexto periodo de sesiones.

147 Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad Humana. La seguridad humana en las Naciones Unidas. Nueva York, 2012, disponible en: https://www.unocha.org/sites/dms/HSU/Outreach/12-41684_Spanish%20HUMAN%20SECURITY%20Brochure_web_December%2010.pdf 6 de agosto de 2019, 19:00. P. 5.
148 *Ídem.*

2.2.4.2 Medidas exhaustivas

Este principio involucra la comprensión del modo en que una amenaza determinada puede afectar el derecho a una vida libre del temor y la miseria, así como el derecho a una vida digna. A partir de ello, se plantea la necesidad de colaborar para implementar medidas exhaustivas y multisectoriales, las cuales tengan como resultado mejoras más eficaces y tangibles en la vida cotidiana de las personas.

2.2.4.3 Medidas apropiadas a cada contexto

En consonancia con los anteriores principios, se reconoce que las causas y manifestaciones de estas amenazas no son uniformes y varían notablemente de un país a otro, dentro de ellos, e incluso de momento a momento. Ante estas circunstancias, la seguridad humana promueve soluciones impulsadas por las realidades locales y basadas en las necesidades, la vulnerabilidad y las capacidades reales de los gobiernos y las personas.

2.2.4.4 Medidas orientadas a la prevención

La seguridad humana también busca identificar las causas básicas de estas amenazas, así como los cambios estructurales (externos o internos) y los de comportamiento que se necesitan para ayudar a mitigar los efectos y, a ser posible, evitar la repetición de amenazas en el futuro.

2.2.4.5 Protección y empoderamiento

La protección y el empoderamiento garantizan el desarrollo de respuestas apropiadas ante una amenaza particular. Al combinar, de arriba abajo, normas, procesos e instituciones como el establecimiento de mecanismos de alerta temprana, la buena gobernanza e instrumentos de protección social con un enfoque de abajo arriba, en el que los procesos participativos apoyan la importante función que desempeñan las personas como agentes en la definición y el ejercicio de sus libertades y responsabilidades fundamentales, la seguridad humana mejora la

capacidad local, fortalece las redes sociales y asegura la coherencia en la asignación de los recursos y en las políticas.

2.2.5 Seguridad ciudadana

Recientemente, la seguridad ciudadana ha sido definida como un proceso de establecimiento, fortalecimiento y protección del estado democrático de Derecho que tiene como objetivo la neutralización de las amenazas de violencia en la población y, con ello, posibilitar una coexistencia segura y pacífica. En este sentido, se trata de un bien público que implica la salvaguarda eficaz de los derechos humanos inherentes a la persona, poniendo especial énfasis en el derecho a la vida, la integridad, la inamovilidad del domicilio y la libertad de movimiento.¹⁴⁹

El concepto surgió en América Latina en el curso de las transiciones a la democracia, como medio para diferenciar la naturaleza de la seguridad en la democracia frente a la seguridad en los regímenes autoritarios.¹⁵⁰ Se le reconoce como una de las dimensiones de la seguridad humana “pues se la concibe como la situación social en la que todas las personas pueden gozar libremente de sus derechos fundamentales, a la vez que las instituciones públicas tienen la suficiente capacidad, en el marco de un Estado de Derecho, para garantizar su ejercicio y para responder con eficacia cuando éstos son vulnerados (...) De este modo, es la ciudadanía el principal objeto de la protección estatal. En suma, la seguridad ciudadana deviene una condición necesaria –aunque no suficiente- de la seguridad humana que, finalmente, es la última garantía del desarrollo humano”.¹⁵¹

Por otra parte, el enfoque de la seguridad ciudadana se centra en la construcción de mayores niveles de ciudadanía democrática, con la persona

149 Moloeznik, Marcos Pablo, “Estudio introductorio del paradigma de la seguridad ciudadana”, en Moloeznik, Marcos Pablo (comp.), *Op. Cit.*, p. 35.

150 Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Op. cit.*, párr.21.

151 *Ibíd.*, párr. 22.

humana como objetivo central de las políticas a diferencia de la seguridad del Estado o el de determinado orden político.¹⁵² Al respecto, ha señalado la CIDH que:

*[...] si bien en el orden jurídico internacional de los Derechos Humanos no se encuentra consagrado expresamente el derecho a la seguridad frente al delito o a la violencia interpersonal o social, [...] la base de las obligaciones exigibles al Estado se encuentra en un plexo normativo que exige la garantía de derechos particularmente afectados por conductas violentas o delictivas, cuya prevención y control es el objetivo de las políticas sobre seguridad ciudadana. Concretamente, este cúmulo de derechos está integrado por el derecho a la vida; el derecho a la integridad física; el derecho a la libertad; el derecho a las garantías procesales y el derecho al uso pacífico de los bienes, sin perjuicio de otros derechos [...].*¹⁵³

Así, se ha considerado que la seguridad ciudadana como política pública “enfatisa el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática y se centra en el individuo en un contexto democrático, en lugar de poner el acento en las funciones coercitivas del Estado”.¹⁵⁴

Asimismo, cabe destacar que en los últimos años se ha profundizado en el estudio del concepto de seguridad ciudadana desde la perspectiva de los derechos humanos. Ello, pues los problemas de relacionados con la seguridad ciudadana implican la generalización de una situación en la cual el Estado incumple total o parcialmente sus obligaciones de brindar protección ante el crimen y la violencia social, lo que impacta negativamente en los derechos humanos de los gobernados.¹⁵⁵

152 *Ibidem*, párr. 21.

153 *Ibidem*, párr. 18.

154 Moloeznik, Marcos Pablo, “Estudio introductorio del paradigma de la seguridad ciudadana”, en Moloeznik, Marcos Pablo (comp.), *Op. Cit.*, p. 62.

155 A mayor abundamiento consultar: Aguilera, Javier, “Sobre seguridad ciudadana y democracia” en Buscando la seguridad. Seguridad ciudadana y democracia en Guatemala, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Programa Guatemala, Guatemala, 1996. Citado en *Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Op. cit.*, parr.23.

Finalmente señala González que aun cuando la seguridad ciudadana tiene sus propias especificidades, también comparte ciertos elementos con la seguridad pública tales como estar claramente definida al interior de los márgenes de la soberanía de un Estado; tener como objetivo la creación de condiciones en que los individuos que interactúan en una sociedad se encuentren libres de riesgo y daño; proveer el respeto y resguardo de los derechos y garantías individuales, así como el pleno funcionamiento de los poderes y órganos del Estado democrático; y finalmente, la percepción de estar muy vinculadas a la vida cotidiana.¹⁵⁶

A partir de todo lo anteriormente señalado, consideramos que es este enfoque de seguridad ciudadana el que resulta más apto para una política criminológica, pues, a diferencia de los enfoques de seguridad nacional y seguridad interior, no parte de una visión estatal totalitaria. Esto es, se enfoca en el individuo y la protección de sus derechos como objetivo primordial.

Por otra parte, si bien es cierto que el enfoque de seguridad humana también tiene como centro a la persona y sus derechos, consideramos que la amplitud de sus alcances puede dificultar el diseño de la política criminológica, pues abarca varios aspectos que, incluso, pueden exceder el campo de acción de una política criminológica. En consecuencia, estimamos que es el enfoque de seguridad ciudadana el que debe regir las políticas criminológicas, procurando combatir el delito a través de distintas medidas, pero siempre en el marco de respeto y protección a los derechos humanos.

156 Véase González, Patricia, *Op. Cit.*, p. 15.

CAPÍTULO III

LOS DERECHOS HUMANOS Y LAS POLÍTICAS CRIMINOLÓGICAS

Como se ha visto en los capítulos precedentes, la política criminológica se caracteriza por tener como objetivo no solamente la prevención de la violencia intersubjetiva, sino también de la violencia estatal. En este tenor resulta evidente que para la construcción de una política criminológica exitosa, es necesario contar con una perspectiva de Derechos Humanos, al ser estos las prerrogativas fundamentales que tiene el gobernado frente al poder estatal. A continuación se señalará el marco de derechos humanos vigente en el Estado mexicano y, por tanto, aplicable a la política criminológica mexicana.

3.1 El marco de Derechos Humanos vigente en México

El 10 de junio de 2011 se publicó la reforma constitucional más importante en materia de Derechos Humanos, con la que se modificaron los artículos 1º, 3º, 11, 15, 18, 29, 33, 89, 97, 102 apartado B y 105 de la Carta Magna. A partir de esta reforma se incorporaron 5 puntos principales al texto constitucional: el reconocimiento expreso de los derechos humanos de fuente internacional, la jerarquía de los tratados internacionales que contengan derechos humanos, el principio de interpretación conforme, el principio pro persona, las obligaciones de las autoridades en materia de derechos humanos y los principios aplicables y el control de convencionalidad.

Siguiendo la clasificación realizada por Carmona Tinoco, quien distingue entre cambios sustantivos o al sector material y cambios operativos o al sector de garantía, Apreza Salgado destaca los puntos más importantes de la reforma constitucional de 2011.

Entre los cambios sustantivos se encuentran:

- ✓ *La reforma al primer párrafo del artículo 1º. De la CPEUM, así México se abre al derecho internacional de los derechos humanos, al establecer que en los estados unidos Mexicanos todas las personas gozan de lo derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.*
- ✓ *La reforma al cuarto párrafo del artículo 1º. De la CPEUM, al disponer explícitamente la prohibición de la discriminación por preferencias “sexuales”, antes sólo disponía preferencias.*
- ✓ *La reforma al segundo párrafo del artículo 3 de la CPEUM, incluyendo entre los objetivos de la educación el “respeto a los derechos humanos”.*
- ✓ *La adición del segundo párrafo en el que se otorga rango constitucional al asilo pro motivos políticos y el derecho al refugio por causas de carácter humanitario.*
- ✓ *La reforma al segundo párrafo del artículo 18 de la CPEUM, en el que se dispone como base del sistema penitenciario el respeto de los derechos humanos.*
- ✓ *La reforma a la fracción X del artículo 89 de la CPEUM al incorpora que en la dirección de la política exterior el ejecutivo debe observar los principios de respeto, protección o promoción de derechos humanos.*

Entre los cambios operativos o al sector de garantía cabe incluir:

- ✓ *La adición al segundo párrafo del artículo 1º de la CPEUM, introduciendo la interpretación conforme que contribuye a la creación de un bloque de constitucionalidad.*
- ✓ *La adición en el segundo párrafo del artículo 1º. De la CPEUM, que introduce el principio de interpretación pro persona.*
- ✓ *La adición del tercer párrafo del artículo 1º de la CPEUM, al disponer que todas las autoridades en el ámbito de sus competencias están obligadas a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos.*

- ✓ *La adición del tercer párrafo del artículo 1º de la CPEUM, que contiene las obligaciones que las autoridades deben cumplir de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia indivisibilidad y progresividad de los derechos.*
- ✓ *La adición del tercer párrafo del artículo 1º de la CPEUM, en la que se establece que el Estado debe prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones de derechos humanos.*
- ✓ *La reforma al artículo 33 de la CPEUM, al incluir que las personas extranjeras tienen los derechos y garantías que dispone nuestra constitución, ello fortalece como titulares de derechos fundamentales a los extranjeros. Además de la adición del segundo párrafo el derecho de audiencia a los extranjeros frente a la facultad del ejecutivo de expulsión.*
- ✓ *La transferencia de la facultad de investigación de violaciones graves de derechos humanos a la CNDH y la derogación de la facultad de la SCJN al respecto –segundo párrafo del artículo 97-.*
- ✓ *El fortalecimiento de la CNDH y las respectivas de las entidades federativas, concretamente, con el cumplimiento de sus recomendaciones, la autonomía de las comisiones de las entidades federativas y el proceso de nombramiento de su titular: [...]¹⁵⁷*

Respecto a este último punto, Apreza distingue los puntos fundamentales de la reforma que tienen como finalidad el fortalecimiento de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, así como de los organismos garantes locales. En específico señala:¹⁵⁸

- ✓ *Se adiciona el artículo 102, apartado B, segundo párrafo, en el que se dispone que los servidores públicos están obligados a responder las recomendaciones que les presenten las comisiones nacional o estatales; en el caso de que no sean aceptadas o cumplidas las recomendaciones por los servidores públicos, éstos deben fundar o motivar la negativa y hacerla pública; también, se*

157 Apreza Salgado, Socorro *et al.*, *Derechos humanos*, UNAM-Facultad de Derecho-Porrúa, Enciclopedia Jurídica de la Facultad de Derecho, UNAM, México, 2017, p. 219-220.

158 Apreza Salgado, Socorro, *Op. Cit.*, p. 220-221.

dispone que la CNDH y las estatales podrán solicitar a la Cámara de Senadores o la Comisión Permanente, o congresos estatales, respectivamente, a que llamen a las autoridades o servidores que no cumplan las recomendaciones, para que comparezcan a explicar su negativa.

✓ *Se amplían las competencias de la CNDH y de las entidades federativas en materia laboral –art. 102, apartado B, párrafo tercero-.*

✓ *Se adiciona el párrafo octavo del artículo 102, apartado B, para fortalecer el proceso de nombramiento del presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y de los titulares de las comisiones respectivas de las entidades federativas al incluir el procedimiento de consulta pública.*

✓ *Se adiciona el párrafo decimoprimer del artículo 102 apartado B, en el que se faculta a la CNDH para investigar violaciones graves de derechos humanos. Esta facultad la puede activar la propia CNDH, el presidente de la República, el Gobernador de un Estado, cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión, cualquiera de las legislaturas de las entidades federativas y el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México.*

Ahora bien, una vez que se han señalado los principales cambios introducidos en el texto constitucional con la reforma constitucional en materia de derechos humanos, para efectos del presente estudio nos centraremos en el contenido del artículo primero constitucional. Ello, pues es en este precepto en el cual se fundamentan los principios interpretativos que rigen todo el ordenamiento constitucional en materia de derechos humanos.

3.1.1 Reconocimiento expreso de los derechos humanos de fuente internacional

Este reconocimiento fue establecido con la reforma al primer párrafo del artículo primero de la Constitución General, el cual a la letra señala:

*Art. 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.*¹⁵⁹

Si bien con anterioridad ya se preveían los tratados internacionales dentro del ordenamiento jurídico mexicano conforme al artículo 133, con esta reforma se reconocieron expresamente aquellos derechos humanos consagrados en estos instrumentos.

3.1.2 Jerarquía de los tratados internacionales que contengan derechos humanos

A partir del reconocimiento expreso de los tratados internacionales como fuente de derechos humanos se suscitó el debate respecto al lugar que estos ocupaban en el ordenamiento jurídico nacional. Esta interrogante no resultaba novedosa, pues ya había sido planteada con anterioridad e incluso había sido materia de varios pronunciamientos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En primer lugar, al resolver el amparo en revisión 2069/91,¹⁶⁰ la Suprema Corte interpretó el artículo 133 constitucional en el sentido de que los tratados internacionales no pueden ser parámetro para determinar la constitucionalidad de una ley, pues estos se encuentran en el mismo rango normativo que las leyes que emanan de la Constitución.

Más tarde, al resolver el amparo en revisión 1475/1998,¹⁶¹ el Máximo Tribunal de la Nación determinó que a partir de la interpretación del artículo 133 debía

¹⁵⁹ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Op. Cit.* Artículo 1.

¹⁶⁰ Dicho criterio se plasmó en la jurisprudencia P. C/92, de rubro: **LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUIA NORMATIVA.** 8a. Época; Pleno; Gaceta S.J.F.; Núm. 60, Diciembre de 1992; Pág. 27.

¹⁶¹ Resuelto en sesión de 11 de mayo de 1999. Dicho criterio además fue reflejado en la tesis P. LXXVII/99 de rubro: **TRATADOS INTERNACIONALES. SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.** 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo X, Noviembre de 1999; Pág. 46.

entenderse que los tratados internacionales se encontraban en un segundo plano respecto a la Ley Fundamental y por encima del derecho federal y el local. Ello, pues si bien la expresión "... serán la Ley Suprema de toda la Unión..." contenida en el artículo 133 pareciera indicar que no únicamente la Constitución General es la Ley Suprema, lo cierto es que las leyes deben emanar de esta y ser aprobadas por un órgano constituido, mientras que los tratados internacionales necesariamente deben estar de acuerdo con la Carta Magna, a partir de lo cual se hace evidente que es esta la única Ley Suprema.

Ahora bien, tomando en cuenta que los compromisos internacionales son asumidos por el Estado mexicano en su conjunto, es claro que estos comprometen a todas las autoridades frente a la comunidad internacional,¹⁶² por lo que los tratados internacionales necesariamente se encuentran en un segundo plano inmediatamente debajo de la Ley Fundamental y por encima del derecho federal y el local. Finalmente, toda vez que 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, debe considerarse que el tercer nivel se refiere 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."¹⁶³.

162 De forma similar se ha pronunciado la Primera Sala respecto a la obligatoriedad de los fallos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los cuales el Estado Mexicano sea parte, al considerar que son obligaciones internacionales que evidentemente vinculan al Poder Judicial. Así, para la Sala. "[e]sto tiene su fundamento en el artículo 26 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, que establece el principio pacta sunt servanda, y que prescribe que todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe y, para el caso específico del Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos, en el artículo 68.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos que establece que los Estados Parte se comprometen a cumplir la decisión de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en todo caso en que sean partes." Este criterio se ve reflejado en la tesis: 1a. CXLIV/2014 (10a.), de rubro **SENTENCIAS DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. TODAS LAS AUTORIDADES DEL ESTADO MEXICANO, INCLUYENDO EL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, DEBEN ACATAR LO ORDENADO EN AQUÉLLAS**. 10a. Época; 1a. Sala; Gaceta S.J.F.; Libro 5, Abril de 2014; Tomo I; Pág. 823.

163 *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Op. Cit. Artículo 124. La tesis hace referencia a la redacción vigente al momento de la resolución del asunto del cual derivó. Actualmente, luego de la reforma de 29 de enero de 2016,

No obstante, a partir del nuevo marco constitucional fue necesario realizar un nuevo estudio del tema. Así, a través de diversos asuntos¹⁶⁴, la Primera Sala del Máximo Tribunal de nuestro país determinó que en materia de derechos humanos, el orden jurídico mexicano cuenta con dos fuentes primigenias: 1) aquellos reconocidos en la Constitución General, y 2) los que se encuentran establecidos en los tratados internacionales de los cuales es parte el Estado Mexicano. En este sentido, determinó que “las normas provenientes de ambas fuentes gozan de rango constitucional y, por tanto, son normas supremas del ordenamiento jurídico mexicano, lo que implica que los valores, principios y derechos que ellas materializan deben permear en todo el orden jurídico, obligando a todas las autoridades a su aplicación y, en aquellos casos en que sea procedente, a su interpretación”.¹⁶⁵ Así, se precisó que el catálogo de derechos fundamentales no se limita a aquellos que se encuentran establecidos en la Constitución, sino que se extiende a todos los que se prevén en los tratados internacionales ratificados por el Estado Mexicano.

3.1.3 Principio de interpretación conforme

Por su parte, la adición del segundo párrafo del artículo primero constitucional trajo consigo el establecimiento del principio de interpretación conforme, el cual permea todo el ordenamiento jurídico mexicano. Dicho precepto señala:

*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.*¹⁶⁶

dicho artículo señala “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias.”
164 Por ejemplo al resolver los amparos directos en revisión 517/2011, 880/2014, 1974/2013 y 886/2013, así como los amparos directos 2/2013 y 72/2012.

165 Tesis 1a./J. 93/2017 (10a.), de rubro: **DERECHO FUNDAMENTAL DE LOS EXTRANJEROS A LA NOTIFICACIÓN, CONTACTO Y ASISTENCIA CONSULAR. SU FUENTE Y JERARQUÍA EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO MEXICANO.** 10a. Época; 1a. Sala; Gaceta S.J.F.; Libro 48, Noviembre de 2017; Tomo I; Pág. 206. En el mismo sentido ver: Tesis 1a./J. 107/2012 (10a.), de rubro **PRINCIPIO PRO PERSONA. CRITERIO DE SELECCIÓN DE LA NORMA DE DERECHO FUNDAMENTAL APLICABLE.** 10a. Época; 1a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Libro XIII, Octubre de 2012; Tomo 2; Pág. 799.

166 *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Op. Cit.* Artículo 1, párrafo segundo.

Al respecto ha sostenido la Suprema Corte, que el principio de interpretación conforme implica que al realizar el análisis de las distintas interpretaciones que pudiera tener un precepto siempre ha de preferirse aquella que resulte acorde con el texto constitucional. En este sentido ha determinado que este principio interpretativo “se fundamenta en una presunción general de validez de las normas que tiene como propósito la conservación de las leyes; por ello, se trata de un método que opera antes de estimar inconstitucional o inconvencional un precepto legal”.¹⁶⁷

Al respecto se ha pronunciado el Tribunal Pleno al resolver el expediente varios 912/2010¹⁶⁸ en el cual, entre otras cosas, se definieron tres pasos que deben llevarse a cabo al realizar el control de constitucionalidad y convencionalidad *ex officio* en materia de derechos humanos:

a) Interpretación conforme en sentido amplio, lo que significa que los jueces del país -al igual que todas las demás autoridades del Estado Mexicano-, deben interpretar el orden jurídico a la luz y conforme a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los cuales el Estado Mexicano sea parte, favoreciendo en todo tiempo a las personas con la protección más amplia;

b) Interpretación conforme en sentido estricto, lo que significa que cuando hay varias interpretaciones jurídicamente válidas, los jueces deben, partiendo de la presunción de constitucionalidad de las leyes, preferir aquella que hace a la ley acorde a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los que el Estado Mexicano sea parte, para evitar incidir o vulnerar el contenido esencial de estos derechos; y,

c) Inaplicación de la ley cuando las alternativas anteriores no son posibles. Lo anterior no afecta o rompe con la lógica de los principios de división de poderes y de federalismo, sino que fortalece el papel de

¹⁶⁷ Tesis: P. II/2017 (10a.), de rubro: **INTERPRETACIÓN CONFORME. SUS ALCANCES EN RELACIÓN CON EL PRINCIPIO DE INTERPRETACIÓN MÁS FAVORABLE A LA PERSONA**. 10a. Época; Pleno; Gaceta S.J.F.; Libro 42, Mayo de 2017; Tomo I; Pág. 161.

¹⁶⁸ Resuelto por el Tribunal Pleno en sesión de 14 de julio de 2011.

los jueces al ser el último recurso para asegurar la primacía y aplicación efectiva de los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales el Estado Mexicano es parte.

169

Además, el Tribunal Pleno refirió que el en el principio de conservación legal en el cual se fundamenta el diverso de interpretación conforme. En consecuencia, dicha interpretación necesariamente está limitada por un aspecto subjetivo y uno objetivo. En otras palabras, al aplicar este principio siempre deberán tenerse en cuenta la funcionalidad y el alcance que el legislador otorgó a la norma, así como el propio texto del precepto en cuestión, es decir, que la interpretación que se realiza no conlleve una distorsión de lo establecido en el texto original.¹⁷⁰

En el mismo sentido se ha pronunciado la Primera Sala al señalar que la interpretación conforme es un mandato que implica que una “ley no puede declararse nula cuando pueda interpretarse en consonancia con la Constitución y con los tratados internacionales en materia de derechos humanos, dada su presunción de constitucionalidad y convencionalidad.”¹⁷¹ Así, la interpretación conforme consiste en preferir la interpretación de la ley que es compatible con los contenidos de la Constitución General y los derechos humanos contenidos en los tratados internacionales de los cuales el Estado Mexicano es parte, a partir de su interpretación tanto en la jurisprudencia emitida por la Suprema Corte, como en los criterios orientadores y obligatorios emitidos por la Corte Interamericana.

A mayor abundamiento, la Primera Sala ha considerado que este principio incluso surge como consecuencia elemental del principio de supremacía constitucional. Ello, pues su aplicación implica que el texto constitucional no

169 Los cuales se puntualizaron en la tesis P. LXIX/2011(9a.), de rubro: **PASOS A SEGUIR EN EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS.** 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Libro III, Diciembre de 2011; Tomo 1; Pág. 552.

170 Véase Tesis: P. II/2017 (10a.), de rubro: **INTERPRETACIÓN CONFORME. SUS ALCANCES EN RELACIÓN CON EL PRINCIPIO DE INTERPRETACIÓN MÁS FAVORABLE A LA PERSONA.** 10a. Época; Pleno; Gaceta S.J.F.; Libro 42, Mayo de 2017; Tomo I; Pág. 161.

171 Tesis: 1a. CCXIV/2013 (10a.), de rubro: **DERECHOS HUMANOS. INTERPRETACIÓN CONFORME, PREVISTA EN EL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.** 10a. Época; 1a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Libro XXII, Julio de 2013; Tomo 1; Pág. 556.

únicamente aplica como parámetro de validez en la creación de las leyes, sino que se extiende como parámetro interpretativo a la fase de aplicación de las normas.

Por otra parte, la Sala ha coincidido con el Tribunal Pleno en que la aplicación de este principio no puede llevar al extremo de atribuir a la norma un sentido distinto al que tiene. A mayor abundamiento ha señalado que un presupuesto imprescindible para su aplicación es que el significado que se le atribuya a la norma provenga de una interpretación derivada de algún método de interpretación jurídica,¹⁷² es decir, el gramatical, sistemático, funcional, histórico o algún otro, a fin de no atribuir a la norma un significado distinto al que tiene.

Asimismo, ha señalado que en el caso de las leyes el principio general de conservación de las normas cuenta con una presunción de validez más intensa, al haber surgido de los representantes elegidos democráticamente. En consecuencia, los tribunales sólo deben acudir a la declaración de inconstitucionalidad cuando una interpretación conforme no sea posible.¹⁷³

En el mismo tenor, el entendimiento de la Primera Sala de este principio interpretativo ha permeado incluso en el ámbito de procedencia de los medios de protección de derechos humanos,¹⁷⁴ en específico en la procedencia del recurso de revisión en el juicio de amparo directo, el cual es realizado por la Suprema Corte de Justicia únicamente en casos que involucren cuestiones de constitucionalidad. En efecto, la Sala ha considerado que las cuestiones de legalidad –cuyo estudio es improcedente en este recurso- pueden tornarse en cuestiones de constitucionalidad en aquellos casos en que se cuestione la modalidad interpretativa adoptada por el juzgador en el ámbito de legalidad, es decir, en aquellos casos en que deba

172 Véase Tesis: 1a. CCLXIII/2018 (10a.), de rubro: **INTERPRETACIÓN CONFORME Y PRINCIPIO DE INTERPRETACIÓN MÁS FAVORABLE A LA PERSONA. SU APLICACIÓN TIENE COMO PRESUPUESTO UN EJERCICIO HERMENÉUTICO VÁLIDO.** 10a. Época; 1a. Sala; Gaceta S.J.F.; Libro 61, Diciembre de 2018; Tomo I; Pág. 337.

173 Véase Tesis: 1a./J. 37/2017 (10a.), de rubro: **INTERPRETACIÓN CONFORME. NATURALEZA Y ALCANCES A LA LUZ DEL PRINCIPIO PRO PERSONA.** 10a. Época; 1a. Sala; Gaceta S.J.F.; Libro 42, Mayo de 2017; Tomo I; Pág. 239. 1a./J. 37/2017

174 Véase Tesis: 1a. CCCLXVIII/2013 (10a.), de rubro: **REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. DIFERENCIAS ENTRE CUESTIONES PROPIAMENTE CONSTITUCIONALES Y SUPUESTOS DE INTERPRETACIÓN CONFORME, PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DE AQUEL RECURSO.** 10a. Época; 1a. Sala; Gaceta S.J.F.; Libro 2, Enero de 2014; Tomo II; Pág. 1122.

dilucidarse si la interpretación empleada tiene el potencial de vulnerar algún precepto constitucional, existiendo otra modalidad que pudiere ser compatible con esta. Ello, pues el seleccionar una interpretación sobre otra implicaría un pronunciamiento sobre la constitucionalidad de la norma, lo que torna procedente el recurso.

Por su parte, la Segunda Sala de la Suprema Corte ha determinado que este principio constituye una herramienta para dirimir la violación a derechos, es decir, es un método que no constituye por sí mismo un derecho fundamental, “sino la vía para que los Jueces cumplan la obligación que tienen a su cargo, que se constriñe a decir, en cada caso particular, si ha existido o no la violación alegada”.¹⁷⁵

3.1.4 Principio pro persona

Otro de los puntos más innovadores de la reforma fue la introducción del principio pro persona al texto constitucional. Con este principio interpretativo se estableció la obligación de las autoridades de privilegiar la aplicación de la norma – o la interpretación- que ofrezca una mayor protección de los Derechos Humanos. Así, la porción final del segundo párrafo del artículo primero constitucional señala:

*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.***¹⁷⁶

El Tribunal Pleno ha indicado que este principio “obliga a maximizar la interpretación conforme de todas las normas expedidas por el legislador al texto constitucional y a los instrumentos internacionales, en aquellos escenarios en los que permita la efectividad de los derechos humanos de las personas frente al vacío

175 Tesis: 2a./J. 10/2019 (10a.), de rubro: **TEST DE PROPORCIONALIDAD. AL IGUAL QUE LA INTERPRETACIÓN CONFORME Y EL ESCRUTINIO JUDICIAL, CONSTITUYE TAN SÓLO UNA HERRAMIENTA INTERPRETATIVA Y ARGUMENTATIVA MÁS QUE EL JUZGADOR PUEDE EMPLEAR PARA VERIFICAR LA EXISTENCIA DE LIMITACIONES, RESTRICCIONES O VIOLACIONES A UN DERECHO FUNDAMENTAL.** 10a. Época; 2a. Sala; Gaceta S.J.F.; Libro 63, Febrero de 2019; Tomo I; Pág. 838.

176 *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Op. Cit.* Artículo 1, segundo párrafo. El resaltado es propio.

legislativo que previsiblemente pudiera ocasionar la declaración de inconstitucionalidad de la disposición de observancia general.”¹⁷⁷ Así, ha concluido que el principio pro persona es una potenciación del principio e interpretación conforme, pues mientras el objeto de este último lo es la armonización de la norma con el texto constitucional, al aplicar el principio pro persona se obliga al operador jurídico a seleccionar aquella disposición que redunde en un mayor beneficio tanto para la persona como para la sociedad.¹⁷⁸

Siguiendo esta misma línea, al resolver la contradicción de tesis 293/2011¹⁷⁹ interpretó que la jurisprudencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos también es vinculante para los jueces, independientemente de si el Estado Mexicano fue parte en el litigio o no, siempre que esta resulte más favorable a la persona.¹⁸⁰ Esto, pues la interpretación de dicho tribunal constituye una extensión de la Convención Americana al darles contenido a los derechos humanos en ella establecidos. Así, a partir de mandato de interpretación más favorable a la persona contenido en el artículo primero constitucional, los operadores jurídicos deberán tener en cuenta tres aspectos fundamentales:

(i) cuando el criterio se haya emitido en un caso en el que el Estado Mexicano no haya sido parte, la aplicabilidad del precedente al caso específico debe determinarse con base en la verificación de la existencia de las mismas razones que motivaron el pronunciamiento;

(ii) en todos los casos en que sea posible, debe armonizarse la jurisprudencia interamericana con la nacional; y

177 Tesis: P. II/2017 (10a.), rubro: **INTERPRETACIÓN CONFORME. SUS ALCANCES EN RELACIÓN CON EL PRINCIPIO DE INTERPRETACIÓN MÁS FAVORABLE A LA PERSONA.** 10a. Época; Pleno; Gaceta S.J.F.; Libro 42, Mayo de 2017; Tomo I; Pág. 161.

178 Véase Tesis: P. II/2017 (10a.), de rubro: **INTERPRETACIÓN CONFORME. SUS ALCANCES EN RELACIÓN CON EL PRINCIPIO DE INTERPRETACIÓN MÁS FAVORABLE A LA PERSONA.** 10a. Época; Pleno; Gaceta S.J.F.; Libro 42, Mayo de 2017; Tomo I; Pág. 161.

179 Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de 3 de septiembre de 2013.

180 Véase Tesis: P./J. 21/2014 (10a.), de rubro: **JURISPRUDENCIA EMITIDA POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. ES VINCULANTE PARA LOS JUECES MEXICANOS SIEMPRE QUE SEA MÁS FAVORABLE A LA PERSONA.** 10a. Época; Pleno; Gaceta S.J.F.; Libro 5, Abril de 2014; Tomo I; Pág. 204.

*(iii) de ser imposible la armonización, debe aplicarse el criterio que resulte más favorecedor para la protección de los derechos humanos.*¹⁸¹

Asimismo, en consonancia con lo que se señaló respecto al principio de interpretación conforme, la Primera Sala determinó que la correcta aplicación del principio pro persona no solamente implica la elección de la norma más favorable a la persona, sino que exige que las normas en cuestión sean aplicables al caso y las interpretaciones que se proponen sean plausibles. Es decir, este principio interpretativo opera como un criterio de selección entre:

(i) dos o más normas de derechos humanos que, siendo aplicables, tengan contenidos que sea imposible armonizar y que, por tanto, exijan una elección; o

*(ii) dos o más posibles interpretaciones admisibles de una norma, de modo que se acoja aquella que adopte el contenido más amplio o la limitación menos restrictiva del derecho.*¹⁸²

No obstante, ha destacado¹⁸³ que el principio pro persona “no puede entenderse como una exigencia para que se resuelva de conformidad con las pretensiones de la parte que lo invoque, ni como un permiso para soslayar el cumplimiento a los requisitos de admisibilidad o procedencia de recursos y medios de impugnación, aunque sí exige que su interpretación se realice en los términos más favorables a las personas”.¹⁸⁴

¹⁸¹ *Ídem.*

¹⁸² Tesis: 1a. CCVII/2018 (10a.), de rubro: **PRINCIPIO PRO PERSONA. SÓLO PUEDE UTILIZARSE EN SU VERTIENTE DE CRITERIO DE SELECCIÓN DE INTERPRETACIONES CUANDO ÉSTAS RESULTAN PLAUSIBLES.** 10a. Época; 1a. Sala; Gaceta S.J.F.; Libro 61, Diciembre de 2018; Tomo I; Pág. 378.

¹⁸³ Por ejemplo, en las jurisprudencias 1a./J. 104/2013 (10a.) de rubro: **PRINCIPIO PRO PERSONA. DE ÉSTE NO DERIVA NECESARIAMENTE QUE LOS ARGUMENTOS PLANTEADOS POR LOS GOBERNADOS DEBAN RESOLVERSE CONFORME A SUS PRETENSIONES.** 10a. Época; 1a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Libro XXV, Octubre de 2013; Tomo 2; Pág. 906. Y 1a./J. 10/2014 (10a.), de rubro: **PRINCIPIO PRO PERSONA Y RECURSO EFECTIVO. EL GOBERNADO NO ESTÁ EXIMIDO DE RESPETAR LOS REQUISITOS DE PROCEDENCIA PREVISTOS EN LAS LEYES PARA INTERPONER UN MEDIO DE DEFENSA.** 10a. Época; 1a. Sala; Gaceta S.J.F.; Libro 3, Febrero de 2014; Tomo I; Pág. 487.

¹⁸⁴ Tesis: 1a. CCVII/2018 (10a.), de rubro: **PRINCIPIO PRO PERSONA. SÓLO PUEDE UTILIZARSE EN SU VERTIENTE DE CRITERIO DE SELECCIÓN DE INTERPRETACIONES CUANDO ÉSTAS RESULTAN PLAUSIBLES.** 10a. Época; 1a. Sala; Gaceta S.J.F.; Libro 61, Diciembre de 2018; Tomo I; Pág. 378.

Así, en virtud del principio pro persona deberá acudirse a la norma o interpretación más extensiva cuando el efecto sea reconocer derechos protegidos e, inversamente, la norma o interpretación más restringida cuando se trate de restricciones permanentes al ejercicio de los derechos o de su suspensión extraordinaria.¹⁸⁵

La Sala también ha sido enfática en recalcar que la aplicación de este principio no tiene el alcance de soslayar los requisitos de admisibilidad o procedencia¹⁸⁶ asimismo, ha precisado que si bien es cierto que este es aplicable de oficio, también es posible que en un juicio de amparo el quejoso se inconforme por su falta de aplicación, o bien, se requiera al órgano jurisdiccional llevar a cabo dicha interpretación. En estos casos se ha estimado que dicha solicitud debe reunir, al menos, los siguientes requisitos:

a) pedir la aplicación del principio o impugnar su falta de aplicación por la autoridad responsable;

b) señalar cuál es el derecho humano o fundamental cuya maximización se pretende;

c) indicar la norma cuya aplicación debe preferirse o la interpretación que resulta más favorable hacia el derecho fundamental; y,

d) precisar los motivos para preferirlos en lugar de otras normas o interpretaciones posibles.¹⁸⁷

185 Tesis: 1a. XXVI/2012 (10a.), de rubro: **PRINCIPIO PRO PERSONAE. EL CONTENIDO Y ALCANCE DE LOS DERECHOS HUMANOS DEBEN ANALIZARSE A PARTIR DE AQUÉL.** 10a. Época; 1a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Libro V, Febrero de 2012; Tomo 1; Pág. 659.

186 En este sentido ver Tesis: 1a./J. 10/2014 (10a.), de rubro: **PRINCIPIO PRO PERSONA Y RECURSO EFECTIVO. EL GOBERNADO NO ESTÁ EXIMIDO DE RESPETAR LOS REQUISITOS DE PROCEDENCIA PREVISTOS EN LAS LEYES PARA INTERPONER UN MEDIO DE DEFENSA.** 10a. Época; 1a. Sala; Gaceta S.J.F.; Libro 3, Febrero de 2014; Tomo I; Pág. 487.

187 Tesis: 1a. CCCXXVII/2014 (10a.), de rubro: **PRINCIPIO PRO PERSONA. REQUISITOS MÍNIMOS PARA QUE SE ATIENDA EL FONDO DE LA SOLICITUD DE SU APLICACIÓN, O LA IMPUGNACIÓN DE SU OMISIÓN POR LA AUTORIDAD RESPONSABLE.** 10a. Época; 1a. Sala; Gaceta S.J.F.; Libro 11, Octubre de 2014; Tomo I; Pág. 613.

No obstante, ha destacado la Primera Sala que la inaplicación es el último de los recursos, privilegiando la interpretación que armonice el texto normativo con la constitución antes que su expulsión del sistema jurídico.¹⁸⁸

En similar sentido se ha pronunciado la Segunda Sala al señalar que “la obligación de resolver conforme al principio en cuestión se traduce en la elección de la norma o la interpretación más favorable para la persona, de entre las que resulten aplicables al derecho reconocido, pero no de todo el universo normativo.”¹⁸⁹

En sentido similar a lo resuelto por la Primera Sala respecto a la importancia de mantener la observancia de los requisitos de admisibilidad, la Segunda Sala ha destacado que la obligación de seleccionar la interpretación más favorable a la persona no significa que en el ejercicio de las funciones jurisdiccionales “dejen de observarse los diversos principios constitucionales y legales -legalidad, igualdad, seguridad jurídica, debido proceso, acceso efectivo a la justicia, cosa juzgada-, o las restricciones que prevé la norma fundamental, ya que de hacerlo, se provocaría un estado de incertidumbre en los destinatarios de tal función.”¹⁹⁰

3.1.5 Obligaciones de las autoridades en materia de derechos humanos

Otro de los aspectos importantes de la reforma fue el establecimiento de las obligaciones de las autoridades en materia de derechos humanos, es decir, la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos. Asimismo, se reconocieron expresamente las obligaciones del Estado respecto a las violaciones a derechos humanos que pudieran suscitarse, al determinar que en estos casos, el Estado tiene el deber de prevenir, investigar, sancionar y reparar.

188 Véase Tesis: 1a. CCCLIX/2013 (10a.), de rubro: **CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO. SU EJERCICIO NO NECESARIAMENTE LLEVA A LA INAPLICACIÓN DE UNA NORMA.**, 10a. Época; 1a. Sala; Gaceta S.J.F.; Libro 1, Diciembre de 2013; Tomo I; Pág. 511.

189 Tesis: 2a. LVI/2015 (10a.), de rubro: **PRINCIPIO DE INTERPRETACIÓN MÁS FAVORABLE A LA PERSONA. PRESUPUESTOS PARA SU APLICACIÓN.** 10a. Época; 2a. Sala; Gaceta S.J.F.; Libro 20, Julio de 2015; Tomo I; Pág. 822.

190 Tesis: 2a./J. 56/2014 (10a.), de rubro: **PRINCIPIO DE INTERPRETACIÓN MÁS FAVORABLE A LA PERSONA. SU CUMPLIMIENTO NO IMPLICA QUE LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES NACIONALES, AL EJERCER SU FUNCIÓN, DEJEN DE OBSERVAR LOS DIVERSOS PRINCIPIOS Y RESTRICCIONES QUE PREVE LA NORMA FUNDAMENTAL.** 10a. Época; 2a. Sala; Gaceta S.J.F.; Libro 6, Mayo de 2014; Tomo II; Pág. 772.

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.¹⁹¹

Para la CIDH las políticas sobre seguridad ciudadana necesariamente deben ser evaluadas desde la perspectiva de garantía y respeto de derechos humanos, lo cual incluye tanto las obligaciones negativas como las positivas¹⁹², las cuales se dividen en los cuatro niveles que señala nuestra Constitución, es decir, promover, respetar, promover y garantizar. En general estos niveles se definen como:

*La obligación de respetar se define por el deber del Estado de no injerir, obstaculizar o impedir el acceso al goce de los bienes que constituyen el objeto del derecho. Las obligaciones de proteger consisten en impedir que terceros interfieran, obstaculicen o impidan el acceso a esos bienes. Las obligaciones de asegurar suponen asegurar que el titular del derecho acceda al bien cuando no puede hacerlo por sí mismo. Las obligaciones de promover se caracterizan por el deber de desarrollar condiciones para que los titulares del derecho accedan al bien.*¹⁹³

En opinión de la Primera Sala de la Suprema Corte, “[e]l deber de respeto presupone obligaciones negativas, es decir, que las autoridades no perpetren violaciones de derechos humanos; por su parte, el deber de garantía presupone obligaciones positivas, que implica que las autoridades tomen todas las medidas apropiadas para proteger y preservar los derechos humanos reconocidos a través

191 *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Op. Cit.* Artículo 1, párrafo tercero. El resaltado es propio.

192 Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Op. cit.*, parr.35.

193 *Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Op. cit.*, parr.35. Respecto a este tema la Comisión señala como referencia la obra de Abramovich, Víctor y Courtis, Christian, *Apuntes sobre la exigibilidad judicial de los derechos sociales*, 2005. Disponible en <http://www.juragentium.unifi.it/es/surveys/latina/courtis.htm>.

de ese precepto constitucional. Dentro del deber de garantía se encuentran los aspectos de prevención, protección, investigación y reparación.”¹⁹⁴

Asimismo, considera que la adición de las obligaciones establecidas en el tercer párrafo del artículo primero “conlleva a que las autoridades actúen atendiendo a todas las personas por igual, con una visión interdependiente, ya que el ejercicio de un derecho humano implica necesariamente que se respeten y protejan múltiples derechos vinculados, los cuales no podrán dividirse, y todo habrá de ser de manera progresiva, prohibiendo cualquier retroceso en los medios establecidos para el ejercicio, tutela, reparación y efectividad de aquéllos.”¹⁹⁵

Finalmente cabe mencionar que esta reforma en materia de derechos humanos ha tenido como consecuencia la integración de esta perspectiva no solamente en las resoluciones dictadas por el poder judicial, sino también en todos los programas de gobierno, entre ellos el Plan Nacional de Desarrollo y la Estrategia Nacional de Seguridad Pública. Ello, buscando cumplir con los cuatro tipos de obligaciones del Estado en materia de Derechos Humanos anteriormente señaladas, es decir, proteger, respetar, promover y garantizar.

3.1.6 Principios aplicables y control de convencionalidad

Asimismo, en el tercer párrafo del artículo 1° se reconoció la universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los Derechos humanos

*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*

194 Tesis: 1a. CCCXL/2015 (10a.), de rubro: **DERECHOS HUMANOS. TODAS LAS AUTORIDADES ESTÁN OBLIGADAS A CUMPLIR CON LAS OBLIGACIONES DE RESPETO Y GARANTÍA.** 10a. Época; 1a. Sala; Gaceta S.J.F.; Libro 24, Noviembre de 2015; Tomo I; Pág. 971.

195 Tesis: 1a. XVIII/2012 (9a.), de rubro: **DERECHOS HUMANOS. OBLIGACIONES CONSTITUCIONALES DE LAS AUTORIDADES EN LA MATERIA.** 9a. Época; 1a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Libro IX, Junio de 2012; Tomo 1; Pág. 257.

*reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.*¹⁹⁶

Ferrer Mac-Gregor atribuye el término de “control de constitucionalidad” a Sergio García Ramírez quien, al emitir su voto razonado en el caso Myrna Mack Chang vs. Guatemala señaló que:

*27. Para los efectos de la Convención Americana y del ejercicio de la jurisdicción contenciosa de la Corte Interamericana, el Estado viene a cuentas en forma integral, como un todo. En este orden, la responsabilidad es global, atañe al Estado en su conjunto y no puede quedar sujeta a la división de atribuciones que señale el Derecho interno. No es posible seccionar internacionalmente al Estado, obligar ante la Corte sólo a uno o algunos de sus órganos, entregar a éstos la representación del Estado en el juicio --sin que esa representación repercuta sobre el Estado en su conjunto-- y sustraer a otros de este régimen convencional de responsabilidad, dejando sus actuaciones fuera del “control de convencionalidad” que trae consigo la jurisdicción de la Corte internacional.*¹⁹⁷

Si bien no existe un criterio unívoco respecto a la denominación que se debe atribuir al control de convencionalidad que realizan la Corte Interamericana de Derechos Humanos en sede internacional, por una parte y, los jueces nacionales en sede interna, por otra parte; es ampliamente aceptada la clasificación empleada por Ferrer Mac Gregor: control de convencionalidad concentrado y control de convencionalidad difuso¹⁹⁸, respectivamente.

3.1.7 Control de convencionalidad concentrado

Siguiendo la definición proporcionada por Apreza Salgado, el control de convencionalidad concentrado es aquel que “*obedece a las facultades de la Corte IDH al resolver los casos contenciosos sometidos a su consideración, en*

¹⁹⁶ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Op. Cit.* Artículo 1, párrafo tercero.

¹⁹⁷ Voto concurrente razonado del juez Sergio García Ramírez a la sentencia del Caso Mack Chang vs. Guatemala, del 25 de noviembre de 2003. Párr. 27.

¹⁹⁸ Al respecto: Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, “El control difuso de convencionalidad en el Estado Constitucional”, en Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, p. 151-188, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2873/9.pdf>, 5 de octubre de 2019, 19:00. P. 173.

cuanto guardián e interprete final de la CADH [...]”.¹⁹⁹ Ferrer Mac Gregor se refiere a las facultades inherentes de la Corte Interamericana *en cuanto guardián e intérprete final de la Convención Americana* al resolver los casos que se someten a su consideración, para él se trata de:

*[...] un control “concentrado” de convencionalidad, al encomendarse a dicho órgano jurisdiccional la facultad exclusiva de “garantizar al lesionado en el goce de su derecho o libertad conculcados” y “reparar las consecuencias de la medida o situación que ha configurado la vulneración de esos derechos y el pago de una justa indemnización a la parte lesionada”; todo lo cual, cuando “decida que hubo violación de un derecho o libertad protegidos por esta Convención” (artículo 63, CADH), teniendo dicho fallo carácter “definitivo e inapelable” (artículo 67, CADH); por lo que los Estados “se comprometen a cumplir con la decisión de la Corte en todo caso de que sean partes” (artículo 68.1, CADH).*²⁰⁰

3.1.8 Control de convencionalidad difuso

En contraposición al control concentrado se encuentra el control difuso, el cual realizan los Estados que han suscrito la Convención Americana en el ámbito nacional, a través de sus jueces y órganos de administración de justicia.²⁰¹

Al respecto también se ha pronunciado Ferrer Mac Gregor, quien señala que:

El “control difuso de convencionalidad” consiste en el deber de los jueces nacionales en realizar un examen de compatibilidad entre las disposiciones y actos internos que tiene que aplicar a un caso concreto, con los tratados internacionales y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Lo anterior implica reconocer la fuerza normativa de tipo convencional, que se extiende a los criterios jurisprudenciales emitidos por el órgano internacional que los interpreta. Este nuevo tipo de control no tiene sustento en la

199 Apreza Salgado, Socorro, *Op. Cit.*, p. 237.

200 Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *Op. Cit.* p. 173.

201 En este sentido véase Apreza Salgado, Socorro, *Op. Cit.*, p. 237.

*CADH, sino que deriva de la evolución jurisprudencial de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.*²⁰²

Por otra parte, en una votación muy dividida, el criterio mayoritario del Tribunal Pleno reconoció que no es su competencia el “analizar, revisar, calificar o decidir”²⁰³ si una sentencia dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos es correcta o no.²⁰⁴ Por otra parte, consideró que para determinar las obligaciones que el Poder Judicial tiene en relación con dichas sentencias, siempre se deberá atender a “(I) los débitos que expresamente se desprenden de tales fallos para el Poder Judicial de la Federación, como parte del Estado Mexicano; y, (II) la correspondencia que debe existir entre los derechos humanos que estimó vulnerados la Corte Interamericana de Derechos Humanos, con los reconocidos por la Constitución General de la República o los tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano y que, por tanto, se comprometió a respetar.”²⁰⁵ No obstante, estimó que si alguno de los deberes del fallo implica desconocer una restricción constitucional esta deberá prevalecer.²⁰⁶

Por lo que hace al control de convencionalidad *ex officio*, si bien implica que los jueces lo lleven a cabo incluso cuando no tengan el cargo de jueces de control constitucional y no exista una solicitud expresa de las partes, se ha entendido que

202 Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *Op. Cit.* p. 176.

203 Expediente Varios 1396/2011. Resuelto por el Tribunal Pleno en sesión de 11 de mayo de 2015.

204 No obstante la Primera Sala, al resolver el amparo en revisión 375/2013, ha reconocido que si bien el Poder Judicial mexicano, aun en ejercicio de sus poderes de control constitucional, no está facultado para pronunciarse sobre el cumplimiento o incumplimiento, por parte de las autoridades nacionales, de las sentencias emitidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en contra del Estado mexicano es dable analizar la constitucionalidad de los actos de la autoridad mexicana dirigidos a cumplir ciertos requerimientos o mandatos individualizados de la Corte Interamericana accesorios o incidentales al cumplimiento de fondo de la resolución. Criterio que se reflejó en la Tesis: 1a. CXLIII/2014 (10a.), de rubro: **SENTENCIAS DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. OBLIGACIONES DERIVADAS DE AQUELLAS CUYO CUMPLIMIENTO PUEDE ANALIZARSE EN EL JUICIO DE AMPARO.** 10a. Época; 1a. Sala; Gaceta S.J.F.; Libro 5, Abril de 2014; Tomo I; Pág. 822. 1a. CXLIII/2014 (10a.).

205 Tesis: P. XVI/2015 (10a.), de rubro: **SENTENCIAS DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. DIRECTRICES PARA ESTABLECER Y CONCRETAR LAS OBLIGACIONES QUE DEBE CUMPLIR EL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN TRATÁNDOSE DE RESTRICCIONES CONSTITUCIONALES.** 10a. Época; Pleno; Gaceta S.J.F.; Libro 22, Septiembre de 2015; Tomo I; Pág. 237.

206 Véase Tesis: 1a. CCCLX/2013 (10a.), de rubro: **DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUELLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL.** 10a. Época; Pleno; Gaceta S.J.F.; Libro 5, Abril de 2014; Tomo I; Pág. 202.

ello no significa que deban llevarlo a cabo en todos los casos. En específico, la Primera Sala ha sostenido que:

[...] la expresión ex officio que se predica del control judicial significa que los juzgadores tienen la facultad de controlar las normas que van a aplicar de cara a la Constitución y a los tratados internacionales de los que México sea parte, por el simple hecho de ser jueces, pero no que "necesariamente" deban realizar dicho control en todos los casos, en cualquiera de sus tres pasos: 1) interpretación conforme en sentido amplio; 2) interpretación conforme en sentido estricto; y, 3) inaplicación; sino en aquellos en los que incidentalmente sea solicitado por las partes o adviertan que la norma amerita dicho control, sin hacer a un lado los presupuestos formales y materiales de admisibilidad.²⁰⁷

Asimismo, nuestro más Alto Tribunal ha determinado que dicho control de convencionalidad no puede tener como objeto la jurisprudencia emitida por la Suprema Corte, pues el permitir que un órgano de menor grado determine inaplicarla como consecuencia de un ejercicio de control de convencionalidad *ex officio*, "daría como resultado que perdiera su carácter de obligatoria, ocasionando falta de certeza y seguridad jurídica".²⁰⁸

3.2 Los derechos humanos comprometidos en las políticas criminológicas.

Actualmente se presenta con cierta frecuencia un debate en la sociedad respecto a si debe privilegiarse la seguridad ante los derechos humanos o si estos deben ser respetados aún en detrimento de aquella. En ocasiones, dada la inexperiencia con las técnicas de investigación criminal de control democrático, se

207 Tesis 1a. CCCLX/2013 (10a.), de rubro: **CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO. SU SIGNIFICADO Y ALCANCE.** 10a. Época; 1a. Sala; Gaceta S.J.F.; Libro 1, Diciembre de 2013; Tomo I; Pág. 512.

208 Tesis: P./J. 64/2014 (10a.), de rubro: **JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. NO ES SUSCEPTIBLE DE SOMETERSE A CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y/O CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO POR ÓRGANOS JURISDICCIONALES DE MENOR JERARQUÍA.** 10a. Época; Pleno; Gaceta S.J.F.; Libro 13, Diciembre de 2014; Tomo I; Pág. 8.

argumenta que la protección de los derechos individuales constituyen un obstáculo para llevar a cabo ese trabajo.²⁰⁹

Para algunos autores, el respeto a los derechos humanos es un componente indispensable de la política criminal y, justamente, es este el que la distingue de otro tipo de políticas, como la política de seguridad. En este sentido señala Alberto M. Binder:

No toda la política criminal se desarrolla del mismo modo, pero lo que la caracteriza y diferencia de otras política cercanas (como la Política de Seguridad) es que ella organiza los instrumentos violentos del Estado y esos instrumentos, en tanto tales, se deben aplicar siempre respetando las garantías que luego conformarán el sistema de garantías.[...]»²¹⁰

Así, se considera que la política criminal en un Estado de Derecho aspira a “regirse por principios que constituyen a su vez límites del ejercicio del poder y garantía de derechos y libertades.”²¹¹ En el mismo sentido sostiene Hassemer que el respeto y la garantía de los derechos fundamentales constituyen la base del sistema jurídico que limita a la Política criminal de un Estado de Derecho. En su opinión, si se actúa fuera de este marco, ya no es posible hablar de un Estado de Derecho, sino de un régimen totalitario:

La Política criminal ejercida fuera de este marco es la Política criminal de un Estado de No Derecho, es decir, de un estado totalitario que a fuerza de querer acabar con la criminalidad a toda costa y a cualquier precio convierte al Estado y sus Instituciones en instancias criminales que violan y reprimen derechos fundamentales de los ciudadanos, criminalizando conductas que no deben ser consideradas como delito,

209 Memoria de la V Conferencia Nacional sobre Derechos Humanos. Gobernabilidad democrática y derechos humanos: Universidad de San Carlos. Instituto de Derechos Humanos (IDHUSAC). Universidad Rafael Landívar, Instituto de Investigaciones Jurídicas (IJ), Guatemala, 2007, disponible en: https://documentop.com/200712conferenciaddhh5proyfinlandia_5a3dad641723ddf27abd8fcc.html, 23 de junio de 2019, 22:00, p. 391.

210 Binder, Alberto M. De la macro a la micro política criminal: mediaciones teóricas de la acción penal y la pretensión procesal penal. Derecho procesal penal, disponible en: <https://letrujil.files.wordpress.com/2013/09/29alberto-m-binder.pdf>, 22 de marzo de 2019, 20:20, p. 707.

211 Sánchez-Ostiz Gutiérrez, Pablo, *Op. Cit.*, p. 35.

*aplicando penas desproporcionadas, utilizando medios ilegales para obtener pruebas, etc.*²¹²

El respeto a los Derechos Humanos ha sido reconocido como un límite necesario a la política criminal no solamente desde el ámbito académico, sino también en el contexto del Derecho Internacional. Al respecto, el Comité Económico y Social de la Organización de las Naciones Unidas ha señalado que:

*12. En todos los aspectos de la prevención del delito se deben respetar el estado de derecho y los derechos humanos reconocidos en los instrumentos internacionales en los que los Estados Miembros son parte. Se debe promover activamente una cultura del imperio de la ley.*²¹³

Por otra parte, cabe mencionar que si bien la finalidad de la política criminal en un principio es la lucha contra el delito y en términos amplios la seguridad, coincidimos con Sergio García Ramírez al señalar que es ilusoria la existencia de una contraposición entre esta última y el respeto a los Derechos Humanos. Esto, pues al adoptar el enfoque de la Seguridad Ciudadana necesariamente debe partirse del presupuesto del respeto a los Derechos Humanos. En palabras del autor:

Hoy existe aquí un falso dilema: o derechos humanos o seguridad pública. Esta es, a mi juicio, una sencilla manera de poner sobre la espalda de la Constitución la carga completa de nuestras equivocaciones, claudicaciones y corruptelas en la prevención y la persecución de los delitos. Suprímense las garantías —se dirá— y cesará la delincuencia. Sin embargo, esto no sucederá. Lo que tendremos, en cambio, será la decadencia del Estado de derecho, y con ella, la pérdida de nuestros derechos. Conviene recordar que la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano, de 1789, puso la pica en Flandes, de donde no la debemos retirar: la finalidad de la sociedad política —el Estado— es la protección de los derechos

212 Hassemer, Winfried y Muñoz Conde, Francisco, *Op. Cit.* p. 27.

213 Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito. *Manual sobre la aplicación eficaz de las Directrices para la prevención del delito.* Serie de manuales sobre justicia penal, Naciones Unidas, Austria, 2011, párr. 12.

*naturales e irrevocables del ser humano. Entre ellos, por cierto, figura la seguridad.*²¹⁴

En esta misma tesitura se ha sostenido que un sistema penal de corte autoritario que permita la extralimitación del *ius puniendi* y la inobservancia del respeto a los derechos humanos no resulta compatible con un Estado Democrático de Derecho, antes bien, pone en entre dicho la caracterización del Estado. En consecuencia, para hablar de un Estado de Derecho y democrático debe estar siempre presente la idea de que el poder penal no es absoluto, ni debe ejercerse sin límites, sino que por naturaleza es limitado, y que su ejercicio solo se legitima si se orienta en beneficio del hombre y no en su perjuicio.²¹⁵

*La política criminal –y con ella el sistema penal- que se desea para el siglo XXI, por tanto, debe ser una política criminal con una mayor exigencia de respeto de los derechos humanos. Lo anterior sugiere la necesidad de observar, tanto en el diseño como en el desarrollo de las medidas político-criminales “dentro de las cuales destacan las medidas que conforman el –sistema de justicia penal y, por ende, el Derecho penal”, ciertos principios que son considerados garantizadores de derechos humanos, porque tienen como objetivo limitar el ius puniendi estatal; por lo que, pasados dichos límites, el poder penal se torna represivo, autoritario.*²¹⁶

Contrario a lo que podría deducirse a partir de este falso dilema, la preservación de la seguridad no solamente no es contraria a la protección de los derechos humanos, sino que se constituye en requisito fundamental para la consecución de dicho objetivo. En específico, constituye la finalidad esencial de una política criminológica, pues no solamente previene la violencia intersubjetiva sino también aquella proveniente del Estado.

214 García Ramírez, Sergio “Justicia y Seguridad”, en García Ramírez, Sergio, Temas de derecho, Seminario de Cultura Mexicana, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, reproducción electrónica México, 2016, p. 732., disponible en: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/756-temas-de-derecho>, 25 de junio de 2019, 19:30.

215 Moreno Hernández, Moisés, *Dogmática penal y política criminal*, Op, cit., p. 229.

216 *Ídem*.

Bajo estas premisas resulta evidente la importancia del papel del Derecho Penal en la protección de los derechos humanos de las personas, pues es a través de él que se sientan los parámetros bajo los cuales el Estado tiene permitido ejercer su poder punitivo. Así, el Derecho Penal no únicamente tiene el alcance de facultar a las autoridades, sino también de limitarlas y obligarlas a realizar sus funciones de manera que no vulneren, sino que respeten, promuevan, garanticen y protejan los Derechos Humanos de los gobernados. Con gran precisión ha sostenido Pablos de Molina que:

Sería un error restar importancia al rol asignado al Derecho Penal, minimizando, en consecuencia, la función liberal, garantista y limitadora –limitadora, aunque pueda parecer paradójico (sic)- que a éste y sólo a éste corresponde. Pues la respuesta al delito en un Estado de Derecho no puede medirse exclusivamente desde parámetros de eficacia sino que implica el obligado respeto a ciertas garantías individuales: legalidad, igualdad, seguridad jurídica, etc. El Derecho Penal traza el marco adecuado para dicha respuesta al crimen y los límites de la misma. Tenía razón FRANZ VON LISZT al afirmar que “el Derecho Penal es la barrera infranqueable de toda Política Criminal”, “La Carta Magna del delincuente”; y asignarle “la función liberal del Estado de Derecho”, esto es: “asegurar el principio de igualdad en la aplicación de la Ley y la Libertad del individuo frente al Leviatan”.²¹⁷

3.3 Los derechos humanos en el sistema penal mexicano

En materia penal, las bases constitucionales vigentes en el actual sistema jurídico mexicano se dieron a partir de la reforma constitucional del año 2008, la cual se denominó “Del Sistema Mexicano de Seguridad y Justicia” y, si bien surgió a través de distintas iniciativas, tuvo como denominador común la búsqueda de una

²¹⁷ García-Pablos de Molina, Antonio, *Criminología: una introducción a sus fundamentos teóricos*, 4a. ed., Tirant lo Blanch, 2001, p. 146.

mejor protección de los derechos humanos tanto de los inculpados, como de los ofendidos y las víctimas.²¹⁸

Para Zaragoza, es posible distinguir dos principios centrales que se potencian con la reforma: la seguridad y la justicia, los cuales se complementan con la búsqueda del bienestar común y la solidaridad. A mayor abundamiento señala que:

*Así pues, con la reforma constitucional, pareciera que, en primera instancia, el Estado mexicano se aleja de aquella justicia retributiva, y pretende impulsar una justicia que, con independencia de su terminología (distinta, alternativa y/o restaurativa), su esencia la encontramos en el derecho anglosajón con la denominada alternative dispute resolution; misma que demanda estar impregnada de racionalidad y humanismo para las partes intervinientes.*²¹⁹

Uno de los aspectos de la reforma que más interés ha suscitado es la incorporación de la oralidad en el sistema penal, no obstante, coincidimos con Zaragoza en señalar que los grandes aportes de la reforma son, en primer lugar, la potenciación de derechos y principios en favor de las partes intervinientes y, en segundo lugar, la búsqueda de salidas alternativas al Derecho Penal.²²⁰

En este contexto, la reforma impactó no solamente la actuación de los jueces y del ministerio público, sino que se extendió a todo el sistema penal y, con ello, a todas las autoridades intervinientes en el proceso penal. En particular, se planteó la necesidad de modificar las bases de coordinación de los elementos que componen

218 Al respecto resulta ilustrativo lo señalado por los diputados de diversos grupos parlamentarios al presentar la iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por diputados de los grupos parlamentarios de los partidos de Convergencia, de la Revolución Democrática y del Trabajo presentada el 25 de abril de 2007, en la que se sostiene que: "Todas estas modificaciones se estudiaron teniendo en cuenta su congruencia con los tratados internacionales de derechos humanos, incluyendo las Convenciones Europea e Interamericana de Derechos Humanos, a fin de poner el orden jurídico mexicano en sintonía con el orden jurídico internacional.", disponible en:

<http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=b/EcoMjefuFeB6DOaNOimNPZPsNLFqeOs7fey1FqriebeIbbIMn9GghkbHbZJR/8YCFNgq4qmWRZBiHT7YAx8w==>, 28 de septiembre de 2019, 18:30.

219 Zaragoza Huerta, José, "La reforma penal constitucional de seguridad y justicia mexicana", en Aguilera Portales, Rafael E. (coord.) *Políticas de seguridad pública. Análisis y tendencias criminológicas y políticas actuales*, Editorial Porrúa, México, 2011, pp. 92-94.

220 Véase Zaragoza Huerta, José, *Op. Cit.*, p. 95.

el Sistema Nacional de Seguridad Pública, a fin de contemplar expresamente la coordinación del ministerio público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno, logrando la integración nacional de los esfuerzos en materia de seguridad pública. Al respecto se señaló que:

*Así, la ley que se emita en la materia, donde se sienten las bases de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, deberá establecer específicamente, cuando menos, varios elementos. El primero deberá regular la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública. El segundo, deberá establecer, como elemento básico, la carrera policial a nivel nacional con carácter homogéneo. Así también, se deberá regular específicamente la certificación de los elementos de policías y agentes del ministerio público, que no implica solamente su registro en el sistema para evitar que ingresen aquellos que hayan cometido delitos o formen parte de la organizaciones ilícitas; sino también, y fundamentalmente, que existan certificaciones para que los elementos policíacos tengan los conocimientos y habilidades necesarias para realizar su función, siempre en un marco de irrestricto respeto a los derechos humanos. Así, por ejemplo, para que un elemento de policía municipal, estatal o federal, que no esté adscrito a las agencias estatales o federal de investigaciones, pueda realizar funciones de investigación preventiva o coadyuvar con el ministerio público, deberá estar plenamente certificado que cuenta con los conocimientos jurídicos y de respeto a los derechos humanos, así como con las habilidades y destrezas que le permitirán hacer efectivamente sus trabajos.*²²¹

Asimismo, durante el proceso legislativo se hizo énfasis en la actuación de la policía bajo el mando y conducción del ministerio público, así como en la importancia de la profesionalización de los cuerpos de seguridad pública de los tres órdenes de gobierno. Respecto a la policía se señaló específicamente que estas podrían realizar funciones de análisis e investigación, con la salvedad de que al tener noticia

221 Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Justicia, con Proyecto de Decreto que Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones de la Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos, presentado el 11 de diciembre de 2007.

de un delito esta deberá notificarlo y denunciarlo ante el ministerio público. A mayor abundamiento se sostuvo que:

[...] los policías que realicen la función de investigación deberán estar certificados, y tener no solo los conocimientos y habilidades para desarrollar técnicamente la función sino en la regulación jurídica y el respeto irrestricto a los derechos humanos en funciones de investigación. La tesis sostenida por el constituyente permanente para aprobar estos cambios implica la necesidad absoluta de coordinarse para los fines de la seguridad pública entre los agentes del ministerio público y los elementos de policías. Coordinarse para lograr la investigación, significa que cada uno de ellos deberá ejercitar sus atribuciones de manera tal que se logre el objetivo de la investigación pero siempre cuando(sic) se trata de la investigación de delitos bajo la conducción y mando del ministerio público en ejercicio de la función.²²²

Conforme a lo anteriormente señalado se aprecia con meridiana claridad que el eje rector de la reforma fue el fortalecimiento y la potenciación de los derechos humanos en el sistema penal mexicano. Asimismo, destaca el papel asignado a los cuerpos de seguridad y los lineamientos referentes a su actuación dentro de la etapa de investigación de los delitos bajo la conducción del ministerio público, al otorgarle autonomía técnica y funcional. En similar sentido se ha pronunciado Zaragoza al sostener que:

Definitivamente, lo que se pretende durante el proceso penal es que se produzca la búsqueda de un equilibrio entre la eficacia de la persecución de los delitos y el necesario respeto de una serie de garantías constitucionales que permiten que la expresión de un “juicio justo” alcance su máxima consideración.²²³

De ahí que resulte evidente la estrecha relación que tiene la actuación de las distintas autoridades y, en particular, de los cuerpos policiales con el respeto, promoción y garantía de los derechos humanos, pues son ellos quienes mayor

²²² Ídem.

²²³ Zaragoza Huerta, José, *Op. Cit.*, p. 100.

contacto tienen con la ciudadanía. Por tanto, resulta razonable apuntar hacia la profesionalización de los distintos cuerpos de seguridad en los tres niveles y la depuración de las instituciones de seguridad.

Así, partiendo de las premisas esbozadas en el presente capítulo, es dable concluir que las bases del sistema de protección y garantía de los derechos humanos establecidas en el artículo primero constitucional, permean a través de todo el ordenamiento jurídico mexicano, alcanzando a los distintos aspectos de la política criminológica y, en específico, a la aplicación del derecho penal como medida represiva del delito.

En este sentido, todos los principios contenidos en el texto constitucional se trasladan al campo del derecho penal, para garantizar que la aplicación de las penas y, en general, el funcionamiento del sistema penal, se lleve a cabo teniendo siempre como eje rector la protección de los derechos humanos. Es decir, que el uso que se haga de la violencia estatal para prevenir la violencia intersubjetiva, no se haga un de manera indiscriminada, sino que se sujete a los límites fijados por la Carta Magna.

En conclusión, consideramos que la implementación de una estrategia de seguridad en México debe hacerse en el marco de una política criminológica, partiendo del presupuesto del respeto y protección a los derechos humanos en todos sus aspectos, principalmente, cuando se trata de la aplicación del derecho penal.

CAPÍTULO IV

EL DISEÑO DE LAS POLÍTICAS CRIMINOLÓGICAS. EL CASO DE MÉXICO

En el presente capítulo corresponde adentrarnos en los elementos constitutivos de la política criminológica. Conforme a lo que se ha señalado anteriormente, dentro de las estrategias que esta tiene a su alcance es posible identificar medidas de tipo penal y no penal. En el caso de las medidas no penales se tratará el contenido de las políticas públicas y, más específicamente, las políticas sociales como subconjunto de estas y en el caso de las medidas penales, se abordarán a través de su previsión en el sistema jurídico. Para ello, se abordarán tres ejes principales, el derecho penal, la legislación penal y el sistema penal.

Finalmente, si bien es cierto que son múltiples actores aquellos que conforman el sistema penal, para efectos de esta investigación únicamente nos enfocaremos en el sector policial, pues es en este sector en el que se centra el presente estudio.

4.1 Estrategias de la política criminal.

Se han identificado dos estrategias principales para combatir el delito: la prevención y la represión. Al respecto, señala Moreno Hernández que dentro del conjunto de medidas, acciones o estrategias político-criminales, pueden encontrarse tanto aquellas que tienen un carácter eminentemente preventivo, como las que son solamente de índole represiva, o bien, las que pueden cumplir una función mixta, tanto preventiva como retributiva; pudiendo observarse la prevalencia de alguno o de otro tipo de política criminal, según el carácter predominante de las medidas.²²⁴

Dentro de estas medidas –predominantemente dentro de las de carácter preventivo general- pueden distinguirse medidas de carácter “penal”, es decir, referentes al sistema de justicia penal, y medidas de índole “no penal” las cuales

224 Véase Moreno Hernández, Moisés, *Dogmática penal y política criminal*, Op, cit., p. 172.

por lo general se vinculan o son parte de la “política social” general,²²⁵ la cual trataremos más adelante.

Ahora bien, en cuanto a las estrategias empleadas por la política criminal, generalmente se han reconocido dos tipos principales: la prevención y la represión del delito. Al respecto señala Hernández Moreno que “[e]ntre las medidas eminentemente represivas, con independencia de que también puedan tener efectos preventivos, destacan las medidas penales, entre las que se encuentran tanto las sustantivas como las adjetivas y las ejecutivas. De ahí que, no sólo el derecho penal sino también el proceso penal y todo el sistema de justicia penal son expresiones de la política criminal y, por ello, expresiones del ejercicio del poder estatal, que cumplen una determinada función.”²²⁶

4.1.1 Prevención del delito

Por lo que hace a la prevención, esta se ha entendido –en sentido estricto– como la acción de “evitar el nacimiento de algo, y en segundo lugar, detener su progreso o desarrollo, pero siempre con base en una política plenamente detallada e incluida, [...] dentro de la planificación general del Estado; excluye, por consiguiente, la improvisación, el control como medida momentánea y toda ejecución que, aun cuando sea plausible, no obedezca a una finalidad filosófico-política preestablecida.”²²⁷

Ahora bien, por prevención del delito se han entendido “todas las actividades que contribuyen a reducirlo como un fenómeno social, tanto cuantitativa como cualitativamente, ya sea mediante medidas estructuradas y permanentes de cooperación entre las diferentes agencias o con medidas ad hoc. Las medidas pueden apuntar a limitar las oportunidades de comisión del delito, a atacar los

225 Véase *Ídem*.

226 *Ibidem*, p. 29.

227 Pérez Pinzón, Álvaro O. y Pérez Castro, Brenda J., *Op. Cit.*, p. 187- 188.

factores sociales que contribuyen a su cometimiento, a informar o a proteger a las víctimas.”²²⁸

Este tipo de prevención se ha relacionado con la seguridad de la comunidad y el desarrollo sostenible de los países. En general, se ha sostenido que las políticas responsables y eficaces de prevención del delito mejoran la calidad de la vida de todos los ciudadanos. Además, traen consigo beneficios a largo plazo al reducir los costos relacionados con el sistema formal de justicia penal, así como otros costos sociales resultantes de la delincuencia.²²⁹

En este sentido algunos autores, entre ellos Benavides Vanegas, han considerado a la prevención del delito como uno de los componentes centrales de toda política criminal. Al respecto se han distinguido dos tipos de prevención: la situacional y la social. La primera de ellas conlleva la intervención de la policía y de las autoridades locales con iluminación y mejoramiento del espacio público, mientras que la segunda apunta a la reducción de la exclusión social, a dar tratamiento médico y psiquiátrico, a aumentar la inserción laboral, etcétera.²³⁰

Se han identificado, además, tres formas de prevención, a decir de Benavides Vanegas:

Las formas de prevención son primaria, secundaria y terciaria. La primera actúa sobre la causa del problema o sobre sus causas percibidas. La educación se concibe como una forma de prevención primaria. La prevención secundaria es aquella que actúa cuando el conflicto ya se ha exteriorizado, y con frecuencia es la realizada por la policía para evitar que el conflicto se traduzca en comisión de delitos. Y la terciaria es la que ya actúa cuando el delito se ha cometido y busca que el

228 Benavides Vanegas, Farid S. “Política criminal y seguridad” en Niño, Catalina (Coord.) *La reforma a la justicia en América Latina: Las lecciones aprendidas*, Programa de Cooperación en Seguridad Regional, Friedrich Ebert Stiftung en Colombia, Colombia, 2016, p. 136.

229 Véase Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito. *Op.cit.*

230 Véase Benavides Vanegas, Farid S. “Política criminal y seguridad” en Niño, Catalina (Coord.) *La reforma a la justicia en América Latina: Las lecciones aprendidas*, *Op. Cit.*, p. 136-137.

*sujeto se reincorpore a la sociedad y viva en futuro una vida alejada de él.*²³¹

Además, precisa el autor que la prevención no se limita al sistema penal, sino que incluye la participación de la ciudadanía y de todas las instituciones concernidas, como la Policía, la Fiscalía, las autoridades locales, la rama judicial, el Ministerio de Justicia, entre otras. Esto, pues considera que la prevención del delito exige una estrecha coordinación con las políticas locales de seguridad ciudadana y con la política de seguridad y de defensa.²³²

El 24 de julio de 2002, el Consejo Económico y Social de la Organización de las Naciones Unidas aprobó la Resolución 1995/9 referente a las Directrices para la cooperación y la asistencia técnica en la esfera de la prevención de la delincuencia urbana. En ella se destacaron dos principios relativos al 1. Enfoque local de los problemas y 2. Plan de acción integrado para la prevención del delito. Asimismo, se reconoció que “[l]a delincuencia urbana se caracteriza por una multiplicidad de factores y formas. Con frecuencia será útil adoptar un enfoque interinstitucional y responder de forma coordinada en el plano local, de conformidad con un plan de acción integrado para la prevención del delito.”²³³

A pesar de que en una gran parte de las acepciones del término política criminal y, con mayor razón, en relación con la “política criminológica” se incluye a la prevención como una de las estrategias de combate a la criminalidad, no es claro conceptualmente cómo se articulan aquellas respuestas preventivas que se dan en el marco de la política criminal, con aquellas que les corresponden a otros sectores administrativos, como el de la salud, la educación, la cultura, entre otros. De esta manera, uno de los criterios propuestos para diferenciar una política social de una

231 *Ídem.*

232 *Ídem.*

233 UNODC. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. *Recopilación de reglas y normas de las Naciones Unidas en la esfera de la prevención del Delito y la justicia penal*. Naciones Unidas, Estados Unidos, 2016, p. 493. https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/compendium/S_Ebook.pdf consultado el 4 de abril de 2019, 22:00. P. 235.

política criminal, se evidencia en los criterios ideológicos establecidos para su definición.²³⁴

En el caso de México se ha reconocido la necesidad de fortalecer las estrategias de prevención del delito e, incluso desde el ámbito académico, se han propuesto distintos modelos para abordar la problemática. Al respecto ha expresado Zaragoza que:

*En nuestro criterio, la prevención delincinencial podrá llevarse a cabo aplicando varios modelos. Con independencia de aplicar cualquier otro, consideramos indispensable para alcanzar el mencionado objetivo, en primer lugar, desarrollar un modelo prestacional, que atienda a las necesidades sociales de los individuos, haciendo énfasis en los programas de vivienda, capacitación, empleo y prestando especial atención a los jóvenes; en segundo término utilizar el modelo preventivo comunitario el cual fomenta la participación activa de los vecinos para la transformación de su propio barrio o zona de residencia; y finalmente, usar el modelo de seguridad urbana, que responde a las demandas sociales motivadas por un crecimiento descontrolado de las ciudades, que genera exclusión, marginidad y delincuencia.*²³⁵

Conforme a lo señalado, consideramos que el enfoque preventivo con el que cuenta la política criminológica la dota de mayor efectividad frente a políticas primordialmente represivas, pues le permite contrarrestar la criminalidad a través de una amplia gama de medidas que van más allá del uso del derecho penal. Así, el adoptar un enfoque preventivo, a nuestra consideración, resulta especialmente eficaz, pues combate las causas de la criminalidad y contribuye a reducir la incidencia delictiva, lo que, indirectamente, también disminuye el uso del sistema penal para la represión del delito.

234 Observatorio de Política Criminal. Dirección de Política Criminal y Penitenciaria. Ministerio de Justicia y Derecho, *Op. Cit.*, p. 5.

235 Zaragoza Huerta, José, *Op. Cit.*, p. 108.

4.1.2 Represión del delito

La segunda estrategia de la política criminal consistente en reprimir, se ha definido como “contener, rechazar, parar, frenar, moderar, sujetar, calmar, dominar: en una palabra, limitar la libertad.”²³⁶ Para lograr la finalidad buscada, se ha considerado necesario el trabajo conjunto de distintos especialistas, entre ellos penalistas, penólogos, penitenciaristas, criminalistas y criminólogos.²³⁷

Si bien autores como Zaragoza Hernández coinciden en que con una adecuada prevención del delito la represión pasa a un segundo plano²³⁸, lo cierto es que en los hechos esto no siempre es así y muchas veces, incluso, se abusa de este aspecto de la política criminal por considerarse “más efectivo”.

4.2 Componentes de una política criminológica

Dentro de los componentes de la política criminológica se han distinguido dos grandes grupos, las medidas no penales y las medidas penales, las cuales, generalmente, se han identificado con la prevención y la represión del delito, respectivamente. No obstante, sería inadecuado considerar que esta es una distinción absoluta, pues si bien es cierto que las medidas penales normalmente se identifican con la represión del delito, éstas también pueden adoptar un enfoque preventivo.

A mayor abundamiento ha señalado Moisés Moreno que las medidas de control de carácter “penal”, son precisamente las que conforman el sistema de justicia penal, mientras que aquellas de índole “no penal”, por lo general, se vinculan a –o son parte de- otra u otras políticas dentro del conjunto de la “política social” general.²³⁹

236 Pérez Pinzón, Álvaro O. *Op. Cit.*, p.188.

237 *Ídem*.

238 Al respecto señala el autor que: “La prevención del delito es la actividad que debe priorizar el Estado mexicano. Con ella, la represión y punición del mismo pasan a un segundo término”. Zaragoza Huerta, José, *Op. Cit.*, p. 107.

239 Moreno Hernández, Moisés, *Dogmática penal y política criminal*, *Op. cit.*, p. 172.

4.2.1 Medidas no penales

Inicialmente podemos definir a las políticas públicas “como aquellas decisiones y acciones de gobierno que definen las problemáticas públicas específicas a solucionar y los mecanismos particulares a utilizar para ello [...]”²⁴⁰ Para Lozano, las políticas públicas son un modo de proceder, un desarrollo del pensamiento de determinado gobierno tendiente a la realización de los fines del Estado, traducido al establecimiento de la justicia social y a la corrección de las injusticias.²⁴¹

A decir de Bribiesca, las políticas públicas se refieren a “[...] la actividad, enfocada en definir y diseñar la intervención del Estado frente a cuestiones socialmente problematizadas, orientada por las directrices de la justicia, la equidad, la seguridad y el bien común, para procurar la convivencia social pacífica”.²⁴²

Por otra parte, ha sostenido Gutiérrez López que el sentido de estas políticas públicas “es precisamente, brindarnos, la posibilidad de conocer nuestro entorno, la capacidad de influencia de determinados factores, los ciclos históricos que nos distinguen, las necesidades populares y su posibilidad de convertirse en demandas tangibles o específicas, la visión pertinente del futuro inmediato y mediato y todas las demás peculiaridades de un Estado Nación cuyo fin último siempre será la prosperidad y bienestar de la comunidad en general.”²⁴³ Asimismo, para autores como Díaz Piña, incluso el estudio de la seguridad pública puede ser abordado como una política pública.²⁴⁴

Ahora bien, un subconjunto de las políticas públicas es aquel referente a la política social, las cuales se definen como:

240 Arellano Gault, David y Blanco, Felipe, *Políticas públicas y democracia*, 30 Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, Instituto Nacional Electoral, México, 2016, p. 85, disponible en: https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2019/04/cuaderno_30.pdf el 23 de marzo de 2019, 21:40.p. 10.

241 Lozano Tovar, Eduardo, *Op. Cit.*, p. 11.

242 Juárez Bribiesca, Armando y Medina Ramírez, Marco A, *Op. Cit.*, p. 169.

243 Gutiérrez López, Armando, “El Estado de Derecho y la Política Criminal en México”, *Perfiles de las Ciencias Sociales*, UJAT, Año 3, Núm. 5, Julio-Diciembre, México, 2015, p. 97

244 Díaz Piña, Antonio, *Op. Cit.*, p. 51

[...] el conjunto de medios que utiliza la administración del estado para hacer efectivos los principales servicios que debe prestar a la colectividad, por ejemplo, los relacionados con la salud, la educación, el trabajo, la recreación, la vivienda, la familia, etc. Como es obvio, un correcto uso de esos instrumentos impide el nacimiento, e desarrollo y el incremento de conductas divergentes, dentro de éstas la criminalidad.²⁴⁵

Otra definición la proporciona Gordon²⁴⁶ quien afirma que “[s]e entiende por política social las medidas públicas, generalmente conducidas por el gobierno, dirigidas a atender y extender el bienestar de la población.” Desde su punto de vista incluso es posible clasificar estas medidas a partir del modo en que las políticas sociales cubren las necesidades, es decir, si se trata de medidas universales o específicas y los riesgos que estas abarcan. De este modo, mientras las primeras se dirigen a la población en general, las segundas están destinadas a grupos focalizados.

Desde los tiempos de Franz von Lizst ya se había reconocido la estrecha relación entre las medidas preventivas correspondientes a la política criminal y aquellas que forman parte de la política social. Él mismo, al hablar de la política criminal, señaló que:

Una amplia gama de otras medidas servirían para el mismo propósito. Estas medidas que en su totalidad son similares a la pena o que se unen en tiempo a la ejecución de la misma, podrán ser contadas en el ámbito de la Política Criminal junto a la pena, por nombrar algunas, por una parte la educación obligatoria de los delincuentes juveniles y de los niños desatendidos y, por otra parte el internamiento en el lugar de trabajo después de cumplir una condena. Así señores, hablamos de política criminal junto a la política social.²⁴⁷

245 Pérez Pinzón, Álvaro O. *Op. Cit.*, p.186.

246 Gordon Rappoport, Sara, “Política social y seguridad nacional” en Piñeyro, José L. (coord.) *División de Ciencias Sociales y Humanidades. Serie Sociología. UAM- Azcapotzalco, México, 2005, p. 360.*

247 Cfr. *Eine ganze Reihe von anderen Maßregeln wird dem gleichen Ziele dienen. Jene Maßregeln nun, welche in ihrer ganzen Ausgestaltung der Strafe ähnlich sind oder welche sich zeitlich an den Vollzug der Strafe anschließen, werden neben der Strafe in das Gebiet der Kriminalpolitik gerechnet werden können, so namentlich die Zwangserziehung jugendlicher*

Actualmente, sigue vigente la estrecha relación entre estos dos tipos de políticas. Para Sánchez Ostiz, la política criminal no cuenta únicamente con instrumentos jurídicos, sino también con otros instrumentos que proporcionan distintos medios de configuración de conductas y decisiones en sociedad a largo plazo, los cuales pueden influir en la evitación de delitos. Ejemplo de estos medios son “la educación –no solo moral y cívica, sino *también* profesional-, la religión, el ejercicio de empleos retribuidos, la configuración y calidad de las ciudades, parques, o hasta de los transportes públicos.”²⁴⁸ En su opinión “[d]ichos factores de socialización influyen sin duda en las conductas de contenido delictivo. Basta con observar que algunos de tales factores tienen por objeto las mismas conductas, y que otros atienden a las circunstancias del entorno de eventuales delitos.”²⁴⁹

Para Moisés Moreno Hernández son precisamente las políticas sociales las que aun teniendo como objetivo específico algo diferente –como es, por ejemplo, la educación, la cultura, la economía, el trabajo, la salud, etc.- también pueden incidir en la prevención de la delincuencia de manera general.²⁵⁰ En opinión de Alessandro Baratta incluso es inadecuado realizar una distinción entre política criminal y política social.²⁵¹

En la actualidad incluso se han presentado propuestas innovadoras como aquella que refiere Sara Gordon, quien reconoce una estrecha vinculación entre la política social y la seguridad nacional, pues mientras la estabilidad, el mantenimiento del orden público y la paz social son presupuestos para la seguridad, a su vez implican posibilidad de gobernabilidad, Estado de Derecho y la existencia de mecanismos institucionales de solución de conflictos. En este sentido uno de los objetivos de la seguridad nacional es incluir a la población en los beneficios del

Verbrecher oder verwahrloster Kinder einerseits, die Unterbringung im Arbeitshause nach verbüßter Strafe andererseits. So, meine Herren, sprechen wir von der Kriminalpolitik neben der Sozialpolitik. Von Liszt, Franz, *Op. cit.*, p.14-15.

248 Sánchez-Ostiz Gutiérrez, Pablo, *Op. Cit.*, p. 35.

249 *Ídem*.

250 Moreno Hernández, Moisés, *Dogmática penal y política criminal*, *Op, cit.*, p. 172.

251 Cfr. Baratta, *política criminal, entre política de seguridad y política social. Op. Cit.*

crecimiento, a fin de favorecer el acuerdo dentro de los marcos institucionales establecidos.²⁵²

Finalmente, cabe destacar que, en México la política social ha desempeñado un papel destacado como apoyo al régimen político aunque con distintos matices. En general es posible reconocer su importancia en el papel tutelar del Estado en la Constitución de 1917, la relación estrecha entre el desarrollo económico y la política social, el modelo de seguridad basado en el empleo formal para población asalariada fundamentalmente urbana, y los objetivos de universalismo y expansión creciente del gasto social.²⁵³

4.2.2 Medidas penales.

Como ya se ha visto, las medidas no penales se enfocan principalmente en la prevención del delito, es decir, se dirigen a evitar que este se produzca. Por otra parte, las medidas penales tienen como función principal (pero no exclusivamente) la represiva, pues se aplica como consecuencia de la comisión de un ilícito.

No obstante, estas medidas no pueden aplicarse a cualquier conducta negativa, sino que están dirigidas específicamente a aquellos conflictos sociales que se consideran de mayor relevancia y que son seleccionadas por el legislador en el proceso de criminalización, de manera positiva o negativa.²⁵⁴ El uso de estas medidas y sus límites son muy cuestionados, pero a pesar de que no es el único medio de que se puede valer el Estado y tampoco está claro que sea el más eficaz, generalmente se le reconoce como el más contundente.²⁵⁵

252 A mayor abundamiento señala la autora que: [...]ésta es la materia de la política social en la medida en que crea condiciones de bienestar entre la población, ésta se halla mejor preparada para contribuir a los fines nacionales y participar en ellos. Así, la política social forma parte de las tareas de protección del Estado, no sólo por mantener la estabilidad política y evitar levantamientos e insurrecciones, sino por los objetivos de desarrollo nacional. Gordon Rappoport, Sara, *Op. Cit.*, p. 359.

253 Gordon Rappoport, Sara, *Op. Cit.*, pp.363-364.

254 Observatorio de Política Criminal. Dirección de Política Criminal y Penitenciaria. Ministerio de Justicia y Derecho, *Op. Cit.*, p. 5.

255 Sánchez-Ostiz Gutiérrez, Pablo, *Op. Cit.*, p. 35.

Para efectos de esta investigación hemos identificado tres elementos principales dentro de las medidas penales. En primer lugar, el derecho penal como parámetro (plano teórico); en segundo lugar, la legislación penal como el cuerpo normativo que posibilita la operatividad de estas medidas (plano normativo) y; en tercer lugar, el sistema penal como el encargado de llevar a cabo lo previsto en las normas jurídicas (plano operativo).

Siguiendo esta línea, es en este último plano en el cual podemos encontrar a las autoridades ejecutoras del sistema penal. Siguiendo la clasificación presentada por Zaffaroni, es posible identificar tres grandes segmentos del sistema penal, a saber, el ejecutivo, el judicial y el policial. Así, nos enfocaremos únicamente en el último de estos segmentos, es decir, en el papel de los cuerpos policiales dentro de la Política Criminológica del Estado, pues este tema constituye el punto central de la presente investigación.

4.2.2.1 Derecho penal

No existe una definición unívoca del concepto de derecho penal, no obstante diversos autores han intentado conceptualizar la idea. Así, para Jiménez de Asúa resulta primordial clasificar al derecho penal como ciencia cultural, normativa, valorativa y finalista. En su concepción se trata de un derecho garantizador dentro de la rama jurídica de carácter público.²⁵⁶ En concreto, define al Derecho Penal como:

Conjunto de normas y disposiciones jurídicas que regulan el ejercicio del poder sancionador y preventivo del Estado, estableciendo el concepto del delito como presupuesto de la acción estatal, así como la responsabilidad del sujeto activo, asociando a la infracción de la norma una pena finalista o una medida aseguradora.²⁵⁷

256 Véase Jiménez de Asúa, Luis, Op. Cit., p 34.

257 *Ibidem*, p. 33- 34.

En el mismo sentido se han pronunciado otros autores, entre ellos Borja Jiménez, quien ha definido al derecho penal como el “conjunto de normas jurídicas establecidas por el Estado que se caracterizan porque atribuyen al delito o a la peligrosidad criminal derivada de la perpetración de un hecho antijurídico entendidos como presupuesto, la pena y/o la medida de seguridad entendidas como consecuencia jurídica.”²⁵⁸ A mayor abundamiento, el autor ha definido la expresión “Derecho Penal” se refiere a aquella “disciplina que tiene como objeto el estudio sistemático de las normas, principios e instituciones penales.”²⁵⁹

Para Zaffaroni el concepto puede verse desde dos perspectivas. En primer lugar, se puede entender como el conjunto de leyes penales, es decir, la legislación penal. En segundo lugar, se puede entender como el sistema de interpretación de esa legislación, en otras palabras, el saber del derecho penal. A partir de esta dualidad del concepto, se puede decir que el derecho penal “es el conjunto de leyes que traducen normas que pretenden tutelar bienes jurídicos y que precisan el alcance de su tutela, cuya violación se llama “delito”, y aspira a que tenga como consecuencia una coerción jurídica particularmente grave, que procura evitar la comisión de nuevos delitos por parte del autor.”²⁶⁰ En este sentido, la segunda acepción corresponde al sistema de sistema de comprensión (o de interpretación) de la legislación penal.

En opinión de Martínez Bastida, el derecho penal puede conceptuarse como un “discurso que legitima las decisiones jurisdiccionales en los procesos de criminalización secundaria, criminalización secundaria que se traduce en el procedimiento de selectividad de ciertas clases vulnerables –peligrosas para la hegemonía del poder- para ser destinatarias de la norma penal.”²⁶¹

258 Borja Jiménez, Emiliano, *Op. Cit.*, p 31.

259 *Ídem*.

260 Zaffaroni, Eugenio R., *Op. Cit.*, pp. 41-42.

261 Martínez Bastida, Eduardo, *Política Criminológica y Sistema Penal, Op.cit.*, p. 42

Por otra parte, y en contraposición a lo que en su momento sostuvo Franz von Liszt, sostiene Roxin que el derecho penal en realidad es la “forma en la que las finalidades político-criminales se transforman en módulos de vigencia jurídica.” En su opinión, el estructurar la teoría del delito en este sentido teológicamente, tendría como consecuencia la desaparición las objeciones que se formulan contra la dogmática abstracto conceptual.²⁶²

En estrecha relación con el tema, para algunos autores, tales como Moreno Hernández, “[e]l Derecho penal, como manifestación de la política criminal y del ejercicio del poder penal del Estado, que se expresa en la legislación penal sustantiva o material, es generado para cumplir una determinada función social; función realmente modesta pero de una gran importancia, que se traduce en la protección de ciertos bienes jurídicos frente al delito, para procurar la vida ordenada en comunidad.”²⁶³

Finalmente, consideran estos autores que al ser una expresión de la política criminal, constituye un instrumento político criminal que tiene la finalidad de proteger los bienes jurídicos frente al delito,²⁶⁴ por lo que es empleado por el Estado frente a ciertos conflictos, mismo que delimita sus alcances y características. Así, los criterios para determinar qué tipo de derecho penal se habrá de construir serán la función que se le asigne dentro del sistema jurídico y los límites que tendrá la utilización de este instrumento.²⁶⁵

4.2.2.2 Legislación penal

Si bien el derecho penal es el marco en el que se encuadran las medidas penales a disposición de la política criminal, en nuestro sistema jurídico resulta imprescindible que los alcances y efectos de estas medidas se encuentren previstos en un cuerpo normativo. Sin embargo, este cuerpo normativo debe ser siempre

²⁶² Véase Roxin, Claus, *Op. Cit.*, p. 101.

²⁶³ Moreno Hernández, Moisés, *Dogmática penal y política criminal*, *Op. cit.*, p. 29.

²⁶⁴ *Ídem*.

²⁶⁵ *Ibidem*.

consistente con aquellos principios desarrollados en el plano teórico. Así, la legislación penal no sólo constituye una de las medidas más relevantes con las que cuenta el Estado para combatir el crimen, sino que además se encuentra estrechamente relacionada con la dogmática penal.²⁶⁶

Al ser la conexión entre el desarrollo teórico del derecho penal y su forma de ejecución en el plano fáctico, resulta evidente la primordial importancia de la legislación penal para el diseño de una política criminal, pues es ahí donde se plasman los parámetros que delimitan el actuar de las autoridades. En similar sentido se ha pronunciado la Corte Constitucional de Colombia, al señalar que:

La legislación penal es manifestación concreta de la política criminal del Estado. La decisión política que determina los objetivos del sistema penal y la adecuada aplicación de los medios legales para luchar contra el crimen y alcanzar los mejores resultados, se plasma en el texto de la ley penal. En este sentido, la norma penal, una vez promulgada, se independiza de la decisión política que le da origen, conservando la finalidad buscada por su redactor en el elemento teleológico de la norma.²⁶⁷

Si bien existe un proceso legislativo que determina la forma de creación de las normas, lo cierto es que el diseño de una política criminológica no únicamente implica la expedición de normas, sino todo un proceso a través del cual se decide el rumbo que esta tomará. Al respecto, Luzón Peña²⁶⁸ ha identificado un método político-criminal dentro del cual distingue tres etapas principales de trabajo:

a) Fase de orientación de la creación legislativa: *en esta fase, la Política criminal interviene guiando al legislador en el proceso de elaboración normativa.*

266 Cfr. Borja Jiménez, Emiliano, *Op. Cit.*, p 35.

267 Sentencia C-646/01. Sala Plena de la Corte Constitucional, *Op. Cit.*

268 Aunque en esta investigación nos hemos decantado por adoptar el enfoque de política criminológica, consideramos que las fases expuestas por el autor respecto a la política criminal se encuentran igualmente presentes en el proceso de creación de la política criminológica.

b) Fase de orientación de la labor dogmática: establecida la ley penal, la Política criminal impregnan el proceso de trabajo dogmático, orientando las tendencias interpretativas y las categorías sistemáticas.

c) Fase de crítica del Derecho vigente y de propuestas de lege ferenda: en esta fase, que enlaza con la primera, la Política criminal actúa a la vista de los resultados de la labor dogmática, criticando el Derecho positivo y formulando propuestas de reforma.²⁶⁹

Así, es a partir de este proceso que legislación penal se convierte en un instrumento de la política criminológica y se crea el derecho positivo que hará posible su aplicación, pues aun cuando la política criminológica cuenta con una gran variedad de medidas en el combate a la criminalidad, es el derecho penal quien le proporciona las medidas más contundentes.

A mayor abundamiento cabe destacar que la característica distintiva de la legislación penal es la especial gravedad de la consecuencia que se asocia a su infracción, es decir, al delito. Esta consecuencia es la coerción penal, que consiste casi exclusivamente en la pena, la cual, a diferencia de otro tipo de sanciones procura lograr, en forma directa e inmediata, que el autor no cometa nuevos delitos, mientras que las demás tienen una finalidad primordialmente resarcitoria o reparadora.²⁷⁰

Es así que la legislación penal se convierte en pieza clave para la implementación de la política criminal y la delimitación de la actuación de las autoridades. En este contexto resulta necesario referirnos al sistema penal, como el encargado de la ejecución de la política criminológica a través de sus distintas autoridades.

269 Referencia a Luzón Peña en Blanco Lozano, *Op. Cit.*, p. 65.

270 Zaffaroni, Eugenio R., *Op. Cit.*, p. 42.

4.2.2.3 El sistema penal.

El concepto de sistema penal también acepta varias definiciones, pero que en sentido estricto se puede establecer que se trata del “control social punitivo institucionalizado, que en la práctica abarca desde que se detecta o supone que se detecta una sospecha de delito hasta que se impone y ejecuta una pena, presuponiendo una actividad normativizadora que genera la ley que institucionaliza el procedimiento, la actuación de los funcionarios y señala los casos y condiciones para actuar.”²⁷¹

Dentro de este sistema penal es posible distinguir al menos tres segmentos básicos: el policial, el judicial y el ejecutivo. Para Zaffaroni estos segmentos son grupos humanos que convergen en la actividad institucional del sistema y no actúan estrictamente por etapas, sino que aun cuando tienen un predominio determinado en ciertas etapas cronológicas del sistema, pueden seguir actuando o interfiriendo en las restantes.²⁷²

A decir de Martínez Bastida, en el caso mexicano en particular es posible identificar cuatro subsistemas más específicos que, a partir de discursos diversos, legitiman la actuación del sistema de justicia penal en el conglomerado social.

- a) *El subsistema de prevención del delito.*
- b) *El subsistema de investigación del delito.*
- c) *El subsistema judicial.*
- d) *El subsistema penitenciario.*²⁷³

En este contexto es de destacar que en los sistemas democráticos resulta deseable que la Política criminal –en mayor o menor medida- comprenda la

²⁷¹ *Ibíd*em, p. 31.

²⁷² *Ibíd*em, p. 33.

²⁷³ Martínez Bastida, Eduardo, *Política Criminológica y Sistema Penal*, *Op.cit.*, pp.135 a 137

actuación y responsabilidad de los tres Poderes: el Legislativo, el Judicial y el Ejecutivo, a través de los cuales se ejercita el *ius puniendi*.²⁷⁴

Como se ha mencionado anteriormente, si bien es cierto que todos los segmentos desempeñan un papel de importancia vital, en la presente investigación nos centraremos únicamente en el segmento policial, por constituir precisamente el punto de estudio principal.

4.2.2.4 La Policía

La policía es el primer órgano encargado de prevenir o reprimir la criminalidad y puede definirse “como aquel órgano o institución del poder público, apolítica y profesional, que tiene por objeto las funciones básicas del control social como son el mantenimiento del orden y la paz públicas, la prevención de la criminalidad y la investigación del hecho que la ley señala como delito y del probable interviniente.”²⁷⁵ Dentro de sus funciones se pueden distinguir dos concepciones principales: la preventiva y la represiva, es decir, el modelo proactivo o reactivo.

En general se ha reconocido la importancia de la función policial dentro de la organización política de la sociedad, e incluso se ha considerado fundamental para su funcionamiento, al asegurar el carácter obligatorio y la aplicación de las decisiones y normas a través de la fuerza física o material.²⁷⁶

En efecto, si bien las atribuciones de los cuerpos policiales varían de un sistema jurídico a otro, en general se les han asignado tareas de investigación del delito y protección de los ciudadanos. En palabras de Martínez Solares:

La policía (sea en su función preventiva como primera autoridad respondiente o como ministerial o investigadora) será, así, la encargada de recolectar información relevante acerca del hecho presuntamente delictivo; preparar su respuesta de acuerdo al tipo

274 Lozano Tovar, Eduardo, *Op. Cit.*, p., 7 .

275 Martínez Bastida, Eduardo, *Política Criminológica y Sistema Penal*, *Op.cit.*, p.141.

276 Ídem.

de incidente con base en la información disponible; priorizar las acciones de acuerdo con el tipo de hecho; preservar la escena del delito; proveer apoyo a las personas en el lugar de los hechos (víctimas, testigos, sospechosos); entrevistar a las personas; reconocer y manejar la presión que representa lidiar con incidentes violentos y traumáticos; procesar la escena del delito; mantener efectiva comunicación tanto al interior de la corporación como con otras autoridades y con los medios de información; evaluar la respuesta a los incidentes y a la conducta de los oficiales dentro de la investigación.²⁷⁷

Uno de los aspectos primordiales de las fuerzas policiales y que más preocupación ha despertado en la región de América Latina ha sido lo referente a sus procesos de modernización y profesionalización, pues en general se han identificado serias debilidades institucionales y una actualización deficiente en sus marcos doctrinarios. En específico, se ha criticado que estos cuerpos sigan orientados a la protección del orden público y la seguridad del Estado antes que a las necesidades de la sociedad. En este sentido se ha pronunciado la CIDH, quien además ha criticado que la referencia a los derechos humanos en la doctrina de las fuerzas policiales únicamente desempeñe un papel accesorio y no un principio o valor que caracterice a la función policial. Así, ha sostenido que “[p]ara que una fuerza policial aspire a ser respetuosa de los derechos humanos no sólo requiere de formación teórica sino que debe organizarse, seleccionar su personal, capacitarse permanentemente y realizar sus operaciones profesionales de forma tal de hacer efectivos los derechos humanos de la población a la que sirve.”²⁷⁸

Por lo que hace a los modelos policiales, se ha señalado que en la mayor parte de los países de la región estos corresponden a un modelo reactivo, lo que, aunado a la distribución de los recursos en la cual una gran parte de estos son asignados al cumplimiento de tareas administrativas o de apoyo que no se relacionan con la seguridad ciudadana, da como resultado un detrimento en el

²⁷⁷ Martínez Solano, *Op. Cit.*, p. 200.

²⁷⁸ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Op, cit.*, parr.80.

funcionamiento de un modelo proactivo de trabajo policial especializado en la prevención y disuasión de la violencia y el delito.²⁷⁹ En específico, la Comisión Interamericana ha señalado que:

82. Las funciones de prevención, disuasión y represión del delito, en especial aquél vinculado a la criminalidad organizada, la trata y tráfico de personas o el narcotráfico, requieren de efectivos policiales altamente capacitados en tareas de investigación e inteligencia policial, quienes deben tener, además, a su disposición los equipos y medios materiales adecuados para cumplir con eficacia su tarea. En el hemisferio es común que se verifiquen serias carencias al respecto, lo que favorece la reproducción de la impunidad, incrementando la sensación de inseguridad de la población y su desconfianza hacia las instituciones del sistema de seguridad ciudadana. (...)²⁸⁰

En similar sentido se ha pronunciado la Corte Interamericana al reconocer la importancia de las fuerzas policiales en la preservación del orden público y la protección de los Derechos Humanos, así como las consecuencias que su actuar incorrecto puede ocasionar.

*87. Así es que con la finalidad de mantener la **seguridad** y el orden públicos, el Estado legisla y adopta diversas medidas de distinta naturaleza para prevenir y regular las conductas de sus ciudadanos, una de las cuales es promover la presencia de fuerzas policiales en el espacio público. No obstante, la Corte observa que un incorrecto actuar de esos agentes estatales en su interacción con las personas a quienes deben proteger, representa una de las principales amenazas al derecho a libertad personal, el cual, cuando es vulnerado, genera un riesgo de que se produzca la vulneración de otros derechos, como la integridad personal y, en algunos casos, la vida.²⁸¹*

Como ya se ha mencionado los cuerpos policiales, su conformación y sus atribuciones varían de sistema en sistema, no obstante, es posible reconocer ciertas notas comunes y distinguir distintos modelos de policía. Para Déctor García, el

²⁷⁹ *Ibidem*, parr 81.

²⁸⁰ *Ibidem*, parr. 82.

²⁸¹ Corte IDH. Caso Servellón García y otros Vs. Honduras. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de septiembre de 2006. Serie C No. 152, Párrafo 87. El resaltado es propio.

estudio del caso mexicano puede hacerse a partir de dos modelos distintos: el de seguridad humana y el policial. Sin embargo, desde nuestra perspectiva resulta necesario incluir dos modelos más, a los que denominaremos modelo militarizado y modelo de seguridad ciudadana.

4.2.2.4.1 Modelo militarizado

Con la expresión “modelo militarizado” nos referimos a aquel modelo en que las tareas de seguridad no se encuentran a cargo exclusivamente de los cuerpos policiales, sino que permiten la colaboración de las fuerzas armadas. En este sentido, Pérez Ricart ha retomado el argumento de Hall y Coyne y ha distinguido dos tipos de militarización: directa e indirecta.²⁸²

A partir de dicha clasificación la literatura especializada ha advertido la presencia de este fenómeno en México, principalmente a partir del Gobierno de Felipe Calderón. Así, se consideró parte de la militarización directa la “concentración relativa de recursos humanos y económicos en ámbitos militares sobre civiles, la continua intervención de militares en el entrenamiento policial y la ampliación de los marcos jurídicos para el ejercicio de tareas policiales por parte de militares.” Asimismo, se reconoció la presencia de una militarización indirecta a través de diferentes dinámicas, entre ellas la incorporación paulatina de militares retirados como mandos medios y altos de policías locales, estatales y federales; la unificación y centralización de las organizaciones de seguridad; las transferencias temporales o permanentes de personal militar activo a organizaciones policiales y, sobre todo, la proliferación de operativos conjuntos.²⁸³

El fenómeno no es nuevo. Las fuerzas militares han tenido un papel preponderante en la historia de México e, incluso, se ha llegado a afirmar que en

282 Véase Pérez Ricart, Carlos A., “La temprana (y permanente) militarización de la seguridad pública en México: Un estudio histórico”, *Contextualizaciones Latinoamericanas*, Universidad de Guadalajara, Año 10, Núm. 19, julio-diciembre, México, 2018, p. 1-16, <http://www.revistascientificas.udg.mx/index.php/CL/article/view/7301/6408>, 3 de julio de 2019, 19:00, p. 3

283 Véase Pérez Ricart, Carlos A., *Op. Cit.*, p. 3-4. Para un análisis más detallado del tema Morales, Sabina, y Carlos A. Pérez Ricart (2014^a). “Más allá del gasto militar: en búsqueda de un concepto para entender la militarización en México”. Working Paper 1. Berlín: México vía Berlín e. V.

ningún momento los cuerpos policiales han logrado funcionar con total independencia del apoyo militar.²⁸⁴ No obstante, resulta innegable que, a partir de la implementación de la estrategia de la guerra contra el narcotráfico, las fuerzas armadas han adquirido cada vez más importancia en el desempeño de las funciones de seguridad pública en México, lo que ha despertado crecientes preocupaciones entre la sociedad civil y, principalmente en el ámbito de protección y defensa de los derechos humanos.²⁸⁵

4.2.2.4.2 Modelo policial

Dentro del modelo policial, Déctor García ubica aquellos sistemas en los que los integrantes de los cuerpos policiales tienen a su cargo actividades directas o indirectas de investigación del delito bajo el mando del ministerio público, o bien independientes en el conocimiento del fenómeno delictivo, las que, a su parecer, formarían parte de las actividades de prevención²⁸⁶.

Este modelo, además, se caracteriza por su reactividad frente al surgimiento de algún delito; y la casi absoluta necesidad de la identificación del delincuente por parte de la víctima.²⁸⁷

4.2.2.4.3 Modelo de seguridad humana

A decir de Déctor García, es un modelo en donde se sustituye la prevalencia de la respuesta policial por un modelo de seguridad centrado en la víctima. Déctor concibe este modelo conforme a un enfoque centrado en la atención a las víctimas directas e indirectas donde la policía realiza presencia disuasiva o de inteligencia

284 Al respecto vale la pena destacar las tres conclusiones a las que arriba el autor "1. A lo largo de la historia de México los militares han tenido una posición predominante en tareas de seguridad pública. 2. Las policías, por su parte, nunca han podido funcionar sin una fuerte dimensión militar. 3. Nunca en la historia del país ha sido clara la frontera entre las tareas policiales y militares. En ese sentido, los malabarismos jurídicos que subyacen a la Ley de Seguridad Interior aprobada en 2017 son solo la última etapa de una dinámica histórica rastreable hasta la época virreinal. En definitiva: los patrones históricos importan." *Ibidem*, 12.

285 Véase Gómez Jaimes, E. "La situación de la violencia en México" Comisión de los Derechos Humanos del Distrito Federal, *Defensor*. Revista de Derechos Humanos, México, 08 Militarización de la seguridad pública, año IX, agosto de 2011, p. 50.

286 Déctor García, Romeo, *Op. Cit.*, p. 104.

287 *Ídem*.

para devolver la tranquilidad al individuo y a la sociedad después del hecho delictivo.²⁸⁸

Para el autor, es este el enfoque al cual se debería aspirar en el diseño de los modelos policiales. Dentro de los aspectos que conformarían un modelo de este tipo destaca la inclusión de los siguientes elementos:

- ✓ *Manuales de Atención a Víctimas (Nacional, Local, Regional o Metropolitano).*
- ✓ *Creación de la figura de Agente de Protección Victimológica. Esta figura si bien en principio podría seguir dentro de la propia organización de las Procuradurías tendrá que estudiarse la mayor o menor proximidad en mando del Ministerio Público, considerándose que en la actualidad los elementos que lo integran (Agentes, Secretarios; Mecnógrafos o Policías Ministeriales) suelen incrementar los efectos en la víctima en lugar de reducirlos en virtud de la falta de calidad en la función o incluso de la amenaza velada respecto al carácter del presunto delincuente.*
- ✓ *Modificación del Sistema Nacional de Salud para que el tratamiento psiquiátrico o psicológico vinculado al estrés postraumático sea gratuito para la víctima (independientemente de la presencia del derecho de repetir de las instituciones respectivas sobre el delincuente o con cargo al Fondo de que se trate según el tipo de delito).*
- ✓ *Establecimiento del bono de resarcimiento preventivo.²⁸⁹*

Finalmente, conforme a lo señalado anteriormente, apartándonos un poco de la propuesta original de Déctor proponemos añadir un cuarto modelo de policía a la clasificación, denominado “Modelo de seguridad ciudadana” pues estimamos que, como se ha señalado, la seguridad humana abarca aspectos más amplios que no necesariamente guardan relación con la actuación de los cuerpos policiales.

5.1.4 Modelo de seguridad ciudadana

288 Déctor García, Romeo, *Op. Cit.*, p. 104-105.

289 Déctor García, Romeo, *Op. Cit.*, p. 105.

En nuestra concepción, el modelo policial orientado a la seguridad ciudadana, no únicamente está centrado en la protección de los derechos de las víctimas y ofendidos por el delito, sino que también se ocupa de proteger los derechos de los inculpados y procurar su respeto y garantía. A nuestro parecer, en el sistema mexicano es posible identificar ciertos aspectos que responderían a un enfoque como el que se propone. En este sentido, se advierte que en el proceso legislativo que dio lugar a la reforma constitucional del año 2008 se buscó incluir en el texto constitucional la protección a los derechos tanto de víctimas y ofendidos, como de los inculpados.

Por lo que hace a los derechos de las víctimas en el proceso penal, dicho propósito se vio reflejado a través del procedimiento legislativo, e incluso resulta ilustrativo lo señalado en una de las iniciativas que dieron origen a estas modificaciones, en la cual se señaló que:

*Debemos partir asimismo de que la víctima debe ser la protagonista en el proceso penal, ya que nadie como ella tiene el interés de defender el bien jurídico que se le ha afectado, equilibrando la respuesta de los órganos de control social, pero protegiendo y garantizando el respeto de los derechos de las víctimas.*²⁹⁰

En el mismo sentido es de destacar el desarrollo del texto constitucional a través de la expedición de las leyes respectivas, es decir, de la Ley General de Víctimas, e incluso con la anterior Ley General de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, pues tienen como propósito dotar de operatividad a los derechos reconocidos en el ordenamiento supremo. Así, el propio texto legal establece:

Artículo 1. *La presente Ley general es de orden público, de interés social y observancia en todo el territorio nacional, en términos de lo dispuesto por los artículos 1o., párrafo tercero, 17, 20 y 73, fracción XXIX-X, de la Constitución Política de los Estados Unidos*

290 Iniciativa que reforma el artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Jesús de León Tello, del grupo parlamentario del PAN, consultada en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=b/EcoMjefuFeB6DOaNOimNPZPsNLFqeOs7fey1FqriebeIbbIMn9GghkbHbZJR/8HI81Dhuu1RP2Maqm4lhRkQ==>, el 21 de septiembre de 2019, 18:30.

Mexicanos, Tratados Internacionales celebrados y ratificados por el Estado Mexicano, y otras leyes en materia de víctimas.

En las normas que protejan a víctimas en las leyes expedidas por el Congreso, se aplicará siempre la que más favorezca a la persona.

La presente Ley obliga, en sus respectivas competencias, a las autoridades de todos los ámbitos de gobierno, y de sus poderes constitucionales, así como a cualquiera de sus oficinas, dependencias, organismos o instituciones públicas o privadas que velen por la protección de las víctimas, a proporcionar ayuda, asistencia o reparación integral. Las autoridades de todos los ámbitos de gobierno deberán actuar conforme a los principios y criterios establecidos en esta Ley, así como brindar atención inmediata en especial en materias de salud, educación y asistencia social, en caso contrario quedarán sujetos a las responsabilidades administrativas, civiles o penales a que haya lugar.

La reparación integral comprende las medidas de restitución, rehabilitación, compensación, satisfacción y garantías de no repetición, en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica. Cada una de estas medidas será implementada a favor de la víctima teniendo en cuenta la gravedad y magnitud del hecho victimizante cometido o la gravedad y magnitud de la violación de sus derechos, así como las circunstancias y características del hecho victimizante.²⁹¹

Artículo 2. El objeto de esta Ley es:

I. Reconocer y garantizar los derechos de las víctimas del delito y de violaciones a derechos humanos, en especial el derecho a la asistencia, protección, atención, verdad, justicia, reparación integral, debida diligencia y todos los demás derechos consagrados en ella, en la Constitución, en los Tratados Internacionales de derechos humanos de los que el Estado Mexicano es Parte y demás instrumentos de derechos humanos;

II. Establecer y coordinar las acciones y medidas necesarias para promover, respetar, proteger, garantizar y permitir el ejercicio efectivo de los derechos de las víctimas; así como implementar los mecanismos para que todas las autoridades en

el ámbito de sus respectivas competencias cumplan con sus obligaciones de prevenir, investigar, sancionar y lograr la reparación integral;

III. Garantizar un efectivo ejercicio del derecho de las víctimas a la justicia en estricto cumplimiento de las reglas del debido proceso;

IV. Establecer los deberes y obligaciones específicos a cargo de las autoridades y de todo aquel que intervenga en los procedimientos relacionados con las víctimas;

V. Establecer las sanciones respecto al incumplimiento por acción o por omisión de cualquiera de sus disposiciones.²⁹²

Artículo 3. Esta Ley se interpretará de conformidad con la Constitución y con los Tratados Internacionales favoreciendo en todo tiempo la protección más amplia de los derechos de las personas.²⁹³

A decir de Zaragoza Huerta, son tres los puntos clave de la reforma constitucional en lo relativo a la protección de los derechos de las víctimas, los cuales consisten en:

- 1. Solicitar directamente la reparación del daño, sin menoscabo de que el Ministerio Público pueda hacer lo propio.*
- 2. Solicitar la revisión, por parte de un juez, de las acciones y omisiones del Ministerio Público, mediante un procedimiento ágil, que vigile que la investigación se desarrolle con puntualidad, certidumbre y eficacia.*
- 3. Solicitar al juez que dicte medidas que ayuden a su protección, así como a la restitución de sus derechos. Esto, sin necesidad de esperar el final del juicio.²⁹⁴*

Para el autor, estas modificaciones reflejan la voluntad del legislador “por configurar al Estado mexicano como el garante del tema de la seguridad y justicia nacional, impulsando, particularmente en el proceso penal, el reconocimiento y la protección de los derechos humanos (garantías individuales, derechos

²⁹² Ley General de Víctimas, Op. Cit., Artículo 2. El resaltado es propio.

²⁹³ Ley General de Víctimas, Op. Cit., Artículo 3. El resaltado es propio.

²⁹⁴ Zaragoza Huerta, José, Op. Cit., pp. 102-103.

fundamentales, etc.), de las partes intervinientes. Aquí, el punto medular de la reforma constitucional federal: se ocupa en igualdad de condiciones a los inculpados, víctimas u ofendidos.”²⁹⁵

En consonancia con lo señalado por el autor, es de advertirse que esta reforma finalmente se vio plasmada en diversas modificaciones constitucionales, entre ellas, al artículo 20, el cual contempla tres apartados, intitulados a: A. Principios generales, B. De los derechos de toda persona imputada y, C. De los derechos de la víctima o del ofendido, buscando con ello garantizar el equilibrio dentro del sistema penal.

Es en este sentido que proponemos este cuarto modelo policial denominado “de seguridad ciudadana”, pues consideramos que esta denominación resulta más acorde con una visión busca otorgar la misma protección a los derechos de todas las partes intervinientes en el proceso penal, a través de la actuación de las distintas autoridades que hacen posible el funcionamiento del sistema penal.

Finalmente, consideramos que si bien la consecución de dichos principios y derechos permean en todo el sistema penal y, con ello requiere necesariamente la participación de distintas autoridades, estos influyen de especial manera en las funciones policiales. Esto, pues son estas corporaciones quienes normalmente desempeñan el papel de primeros respondientes y, con ello, son responsables de las primeras actuaciones en el curso de la aplicación del derecho penal para la represión del delito.

²⁹⁵ *Ibíd*em, p. 102.

CAPÍTULO V

¿ES LA GUARDIA NACIONAL COMPATIBLE CON UNA POLÍTICA CRIMINOLÓGICA RESPETUOSA DE LOS DERECHOS HUMANOS?

En este último capítulo corresponde abordar el análisis específico. A fin de lograr lo anterior, se hará una breve referencia a la situación de la política criminológica en México, el papel de los cuerpos de policía, el proceso de militarización que se ha observado en los últimos años y la actual Estrategia Nacional de Seguridad Pública. Finalmente, conforme a las premisas obtenidas en los capítulos previos, se someterá a análisis la Guardia Nacional para determinar si esta es compatible con una política criminológica respetuosa de los derechos humanos.

5.1 La política criminológica en México

La política criminológica mexicana se desarrolla en un contexto muy similar al de América Latina, en el cual se han identificado serias deficiencias en las políticas implementadas, pues no se cuenta con políticas integrales que integren las estrategias preventivas y represivas del delito. Por el contrario, en la región se observan políticas reactivas y desarticuladas que dejan de lado la prevención del delito y, en general, emplean excesivamente el derecho penal, acudiendo al aumento desproporcionado de las penas y la saturación del sistema penitenciario. En consecuencia, no se puede hablar de políticas criminológicas integrales y coherentes. Acertadamente describe Benavides Vanegas esta situación al señalar que

La política criminal de la región es incoherente, reactiva, populista y ausente de base empírica. El fundamento es con mucha frecuencia anecdótico o basado en unos cuantos casos surgidos de la alarma de los medios de comunicación. Es necesario diseñar una política criminal coherente que se articule con una visión

*democrática e incluyente de la seguridad ciudadana. Pero para ello se requiere renunciar al uso populista del sistema penal y que se entienda que los conflictos sociales no se resuelven punitivamente. Una política pública en materia de seguridad y de prevención del delito debe articularse con el fin de eliminar la paradoja del control penal actual.*²⁹⁶

Esta realidad contrasta con los modelos a cuya implementación se aspira pues, como se ha señalado, las políticas criminológicas de los Estados democráticos no solamente tienen como límite la protección de los derechos humanos, sino que necesariamente deben partir de la base de su respeto y protección. En este sentido, incluso se han reconocido características deseables en la construcción de las políticas criminológicas. En palabras de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, dichas políticas

*[...]deben cuidar aspectos sustantivos como los límites de la acción policiaca, equilibrar los actos de orden represivo con los de orden preventivo, acudiendo para ello a la implementación de políticas de educación, de promoción de los derechos humanos, de vigilancia de cada uno de los actos de la autoridad, y por si fuera poco, de la preservación de las garantías individuales de las cuales deben gozar todos los miembros de una sociedad, aun cuando se involucren en actos de orden delincencial, dando por entendido que estas garantías corresponderán tanto a víctimas como a victimarios.*²⁹⁷

De esta manera, resulta claro que en el diseño de la política criminológica mexicana el respeto y protección a los derechos humanos necesariamente debe desempeñar el papel de eje rector, abarcando, en el caso del derecho penal, tanto a las personas que sufren las consecuencias del delito como a aquellas a quien se aplica el poder punitivo del Estado. En este sentido igual que todas las políticas públicas, deben responder a las necesidades particulares de la sociedad a la cual

296 Benavides Vanegas, Farid S. "Política criminal y seguridad" en Niño, Catalina (Coord.) *La reforma a la justicia en América Latina: Las lecciones aprendidas*, Op. Cit., p. 129.

297 Lozano Tovar, Eduardo, Op. Cit., p. 16.

están dirigidas, partiendo de datos objetivos que permitan conocer los alcances y las características del fenómeno delictivo en cada Estado.²⁹⁸

En contraposición a dichos objetivos, en México no se contempla el diseño de una política criminológica como tal, que conjunte los distintos tipos de medidas disponibles para hacer frente a la criminalidad, tanto a partir de métodos represivos, como de métodos preventivos. Así, en México únicamente se contemplan estrategias en materia de seguridad, las cuales normalmente están enfocadas en el uso del derecho penal. No obstante, si bien no es lo deseable, dicha situación no impide que también se implementen políticas públicas encaminadas a combatir las causas del delito. Por estas razones, en los apartados posteriores abordaremos el estudio de la política criminológica en México, a partir de las estrategias de seguridad.

5.2 El papel de los cuerpos policiales dentro de la política criminológica mexicana

En México, la actuación de los cuerpos policiales está prevista en el Sistema Nacional de Seguridad Pública, el cual ha sido cuestionado por estar enfocado principalmente a cuestiones ministeriales y policiacas, es decir, por dar prevalencia al combate a los efectos de la inseguridad, dejando fuera las causas que lo originaron²⁹⁹. Al respecto ha señalado Díaz Piña que:

El Sistema Nacional de Seguridad Pública es necesariamente un sistema abierto, que por el lado de los “insumos”, en términos generales, ingresa: normas penales sustantivas y adjetivas, hechos y actos ilícitos, presuntos delincuentes, víctimas, policías, ministerio público, investigación, armamento, equipo, información, presupuesto, burocracia, etc. Los cuales mediante sus distintos procesos interactúan para ofrecer los siguientes “productos”: indiciados, arraigados, detenidos, liberados, procesados, bajas

298 Benavides Vanegas, Farid S. “Política criminal y seguridad” en Niño, Catalina (Coord.) *La reforma a la justicia en América Latina: Las lecciones aprendidas*, Op. Cit., p. 148.

299 Al respecto, Díaz Piña, Antonio, Op. Cit., p. 60

*colaterales, bienes asegurados, prófugos, ... etc., pero tal Sistema Nacional de Seguridad Pública no dispone de los medios necesarios para cortar todas las causas que originaron y continúan originando el flujo humano hacia la delincuencia.*³⁰⁰

Así, se ha cuestionado que el diseño de las políticas en materia de seguridad únicamente se circunscriba a las medidas represivas, dejando de lado la actuación de otras materias que tienen incidencia en el mejoramiento de las condiciones de la sociedad, a fin de prevenir la comisión de delitos. Del mismo modo, se ha criticado la falta de resultados constatables del Sistema Nacional de Seguridad Pública, a través de los cuales se pudiera medir su efectividad.³⁰¹

A fin de mejorar el desempeño de los cuerpos policiales, se han planteado distintas propuestas que van desde controles de confianza hasta la redefinición de los valores institucionales. Una de las propuestas para lograr la mejora de la policía la presenta Bulla, quien considera que, “la legitimación de la policía no es una tarea exclusiva de reingeniería organizacional, sino que requiere de una gran movilización política y un efectivo acompañamiento técnico para ganar reconocimiento social, respeto y confianza. Algunos de los principales elementos para trabajar en pro de la legitimidad de la policía están relacionados con el control de la corrupción, la mejora de la efectividad policial y el aumento de la confianza ciudadana.”³⁰²

A mayor abundamiento ha sostenido el autor que el combate a la corrupción dentro de la policía y, con ello, el mejoramiento del sistema “no radica solo en purgas de personal y creación de reglamentos y controles disciplinarios, sino también en la revisión profunda de sus dinámicas y valores institucionales formales e informales”.³⁰³

300 *Ibidem*, pp. 60-61.

301 Al respecto, consultar Díaz Piña, Antonio, *Op. Cit.*

302 Bulla, Patricia y Guarín, Sergio, *Formación policial y seguridad ciudadana ¿Cómo mejorar el servicio de policía?*, Análisis 4/2015, Fundación Ideas para la Paz- Friedrich Ebert Stiftung, disponible en: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/11568-20150826.pdf>, el 22 de junio de 2019, 21:00, p. 7.

303 Bulla, Patricia y Guarín, Sergio, *Op. Cit.*, p. 8.

Neild, por su parte, señala, que “El abuso policial se puede corregir eficazmente con una estrategia doble: por un lado, la sanción a los individuos responsables de abusos, y por otro, la corrección de las debilidades institucionales o de un ejercicio policial nocivo. Lo primero requiere que las autoridades judiciales y policiales estén dispuestas a investigar y sancionar el crimen. Lo segundo puede darse a través de reforma de reglamentos y la adopción de nuevos modelos policiales como aquellos llamados “community policing” (policía comunitaria).”³⁰⁴

Asimismo, se ha destacado que la implementación de una visión de derechos humanos en los cuerpos policiales no únicamente involucra el conocimiento teórico, sino que “requiere de la experimentación de esos mismos derechos en la formación profesional, en el desarrollo de la carrera y, en general, en la postura que se asume frente a la vida. No se quiere decir con esto que la jerarquía y las órdenes sean contraproducentes en sí mismas o que se deben eliminar todos los estereotipos que hacen parte de la cultura misma. La propuesta es, más bien, incrementar la conciencia y reflexividad frente a estos asuntos y develar su impacto sobre el profesional de policía y la calidad del servicio que ofrece”.³⁰⁵

Finalmente vale la pena recordar que, como se ha referido en líneas anteriores, las políticas criminológicas cuentan con distintas medidas para lograr sus fines, entre ellas el sistema penal. Más específicamente, dentro de este sistema se destaca la actuación de la policía quien, de acuerdo con la Comisión Interamericana, desempeña una misión insustituible para el adecuado funcionamiento del sistema democrático.³⁰⁶ En el caso mexicano, se advierte una tendencia a la militarización en los cuerpos de policía, la cual ha ido incrementando

304 Neild, Rachel, *Controles Internos y Organos Disciplinarios Policiales*. Serie Temas y debates en la reforma de la seguridad pública. Una guía para la sociedad civil., sección 3, Washington Office on Latin America, Washington, DC., Ciudad de Guatemala, San Salvador, disponible en: <https://www.wola.org/sites/default/files/downloadable/Citizen%20Security/past/internal%20%20controls%20formatted--sp.pdf> el 3 de noviembre de 2011, 22:00.

305 Bulla, Patricia y Guarín, Sergio, *Op. Cit.*, p. 15.

306 Véase, Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Op. cit.*, parr.77.

con el paso del tiempo. A fin de brindar un panorama más claro, en siguiente apartado se reseña dicho proceso.

5.3 El proceso de militarización de la policía

En México, la estrategia de seguridad implementada desde hace varios años ha estado encaminada a la expansión de la participación de las fuerzas militares en las funciones de seguridad pública, lo cual ha sido uno de los temas que mayor controversia ha suscitado en la región. Ello debido a distintas razones que implican la probabilidad del incremento de la comisión de violaciones a derechos humanos, la pérdida de la distinción entre seguridad pública y seguridad nacional y el incremento de la violencia en la sociedad.³⁰⁷

Uno de los grupos que más fuertemente ha manifestado su oposición a dicho modelo ha sido el sector de los derechos humanos, por considerar que estas tareas corresponden exclusivamente a las fuerzas policiales, por lo que debería existir una separación clara entre “la seguridad interior como función de la Policía y la defensa nacional como función de las Fuerzas Armadas, ya que se trata de dos instituciones substancialmente diferentes en cuanto a los fines para los cuales fueron creadas y en cuanto a su entrenamiento y preparación.”³⁰⁸

Para Gómez Jaimes este proceso es una consecuencia del contexto de debilidad institucional del Poder Judicial, del Ministerio Público, de las policías y del sistema penitenciario, así como de la centralidad de una política represiva y no preventiva, las cuales propician las condiciones para una intervención militar cada

307 Al respecto, señala Maureen Meyer: “In recognition of the extensive problems facing the country’s police forces, every Mexican president since José López Portillo (1976-1982) has promised that they would make police reform a priority in their efforts to strengthen the rule of law and combat crime in the country. However, the same Mexican presidents also significantly expanded the role of the Mexican military in public security. In the absence of successful police reform, they argued that the military presence was needed until a federal police force could fully assume its public security role. This began a problematic trend of militarizing public security in Mexico that continues to this day. His strategy failed to increase security: six years later, Mexico’s homicide rate had tripled and kidnappings and extortion had risen significantly. At least 26,000 people also disappeared during this period. Not only did Calderón’s deployment of the Mexican military fail to make Mexico a safer place, it also led to a dramatic increase in human rights violations: the number of complaints of abuses by the Mexican Armed Forces increased six-fold between 2007 and 2012.” Meyer, Maureen. *Mexico’s Police. Many Reforms, Little Progress*, Washington Office on Latin America, mayo 2014, p. 3. disponible en: <https://www.wola.org/analysis/mexicos-police/>, consultado el de noviembre de 2019, 19:00.

308 Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Op, cit.*, parr.102.

vez más intensa. No obstante, dicha inclusión de las Fuerzas Armadas en las tareas de seguridad resulta en detrimento de los derechos humanos, al conducir a violaciones sistemáticas de los mismos.³⁰⁹

Así, varios organismos han considerado que la intervención de las fuerzas armadas en cuestiones de seguridad interna frecuentemente trae consigo violaciones a derechos humanos en contextos violentos y, “dado que las fuerzas armadas carecen del entrenamiento adecuado para el control de la seguridad ciudadana, corresponde a una fuerza policial civil, eficiente y respetuosa de los derechos humanos combatir la inseguridad, la delincuencia y la violencia en el ámbito interno.”³¹⁰

*Una política pública sobre seguridad ciudadana, que se constituya en una herramienta eficiente para que los Estados Miembros cumplan adecuadamente sus obligaciones de respetar y garantizar los derechos humanos de todas las personas que habitan en su territorio, debe contar con una institucionalidad y una estructura operativa profesional adecuadas a esos fines. La distinción entre las funciones que le competen a las fuerzas armadas, limitadas a la defensa de la soberanía nacional, y las que le competen a las fuerzas policiales, como responsables exclusivas de la seguridad ciudadana, resulta un punto de partida esencial que no puede obviarse en el diseño e implementación de esa política pública. [...]*³¹¹

Algunos autores, tales como Patricia Bulla y Sergio Guarín, consideran que la reproducción de ambientes militarizados en la policía y el mantenimiento de la subcultura policial basada en la fuerza incluso afecta el proceso de formación y aprendizaje de los cuerpos de seguridad, pues se enfatiza la importancia de la obediencia y la confrontación, lugar de la deliberación, la reflexión, el análisis de problemas y la resolución de conflictos.³¹²

309 Gómez Jaimes, E. “La situación de la violencia en México” Comisión de los Derechos Humanos del Distrito Federal, Defensor. Op. Cit. p. 51.

310 Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Op, cit., parr. 100.

311 *Ibidem*, parr.102.

312 Al respecto véase Bulla, Patricia y Guarín, Sergio, Op. Cit.

Cabe destacar que esta tendencia no es exclusiva de México, sino que existe un incremento generalizado en la región de acciones combinadas contra la delincuencia, entre policías y fuerzas del ejército. Así, la participación de las fuerzas militares en las tareas de seguridad se ha vuelto cada vez más preocupante para la sociedad civil y los organismos de protección y defensa de derechos humanos, al considerar que no cuentan con la formación adecuada para la protección del ciudadano. En relación con este punto resulta ilustrativa la conclusión alcanzada en el informe sobre Guatemala, en el cual se destacó que:

*No hay que olvidar que el trabajo de las fuerzas armadas es diferente al de las fuerzas de seguridad. Los militares se encuentran entrenados para vencer a fuerzas enemigas y controlar territorios; a la policía le compete el control de la delincuencia (de cualquier tipo) y trabajar con la población en general para solucionar problemas de disturbios internos. Lo que se requiere es una policía nacional civil, debidamente capacitada y fortalecida.*³¹³

Bajo el mismo argumento, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha sido enfática al reiterar que “dado que las fuerzas armadas carecen del entrenamiento adecuado para el control de la seguridad ciudadana, corresponde a una fuerza policial civil, eficiente y respetuosa de los derechos humanos combatir la inseguridad, la delincuencia y la violencia en el ámbito interno”³¹⁴

En el mismo sentido, el organismo internacional ha destacado la gravedad de la creciente participación de las fuerzas armadas en las tareas de investigación criminal e inteligencia, a partir del argumento del incremento de los hechos violentos o delictivos las cuales, a pesar de la gravedad de la criminalidad ordinaria, no constituyen una amenaza militar a la soberanía del Estado, por lo que dichas tareas deben corresponder a las fuerzas policiales civiles, sometidas a los controles correspondientes.³¹⁵

313 Memoria de la V Conferencia Nacional sobre Derechos Humanos. Gobernabilidad democrática y derechos humanos. Op, cit., p. 390.

314 Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Op, cit., párr.100.

315 Ibídem, párr. 103-104.

Así, han sido varios sectores los que se han pronunciado en contra de la participación de las Fuerzas Armadas en las tareas de seguridad pública, al considerar que esto atenta contra los principios democráticos y el Estado de Derecho, a la vez que pone en riesgo los Derechos Humanos de los gobernados. En contraposición, autores como Moloeznik o Díez Ripollés, han resaltado la importancia de dirigir las políticas de seguridad ciudadana conforme a una visión que tenga como elemento central a la persona humana y la plena vigencia de los derechos humanos, fortaleciendo al mismo tiempo la gobernabilidad democrática. En este tenor, ha indicado que:

*[...] conviene rechazar la tentación autoritaria de la securitización de la política criminal, a partir de un modelo penal basado en los conceptos de peligrosidad y riesgo y de expansión del derecho penal; por el contrario, la seguridad ciudadana debería guardar correspondencia con un modelo penal de nuevo cuño (al que Díez Ripollés llama modelo penal bienestarista), que reconoce la complejidad del fenómeno de la delincuencia, centrado en las causas de la misma y en la intervención social de racionalidad pragmática, asentada en la efectividad y eficacia y sin prescindir de la salvaguarda eficaz de los derechos humanos inherentes a la persona, en especial el derecho a la vida y a la integridad que tanto costó alcanzar en el devenir histórico de América Latina, en general, y de México, en particular.*³¹⁶

Por otra parte, autores como López Portillo han sido contundentes al señalar que aun concediendo que las Fuerzas Armadas continúen desempeñando tareas de seguridad pública en México, estas deben someterse a ciertos estándares en los cuales se obligue a la reconfiguración de su doctrina para así incorporar una nueva base conceptual, normativa, institucional, estratégica, logística y operativa que las habilite en las coordenadas del uso racional de la fuerza.³¹⁷

316 Moloeznik, Marcos Pablo, "Estudio introductorio del paradigma de la seguridad ciudadana", en Moloeznik, Marcos Pablo (comp.), *Op. Cit.*, p. 62.

317 López Portillo Vargas, E. "Las Fuerzas Armadas en las calles." Comisión de los Derechos Humanos del Distrito Federal, Dfensor. Revista de Derechos Humanos, México, 08 Militarización de la seguridad pública, año IX, agosto de 2011, pp. 7

En el caso de México dichas directrices se han reflejado principalmente en distintos casos que han sido sometidos al conocimiento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, resultando en fallos condenatorios en contra del Estado Mexicano. Entre ellos los casos González y otras (“Campo Algodonero”), Radilla Pacheco, Fernández Ortega y otros, Rosendo Cantú y otra, García Cruz y Sánchez Silvestre y, en especial el caso en el caso Alvarado Espinoza y otros. Esto, pues en estos asuntos, si bien se ha reconocido que existen casos en los que las Fuerzas Armadas pueden participar en tareas distintas a los conflictos armados, se ha establecido que ello sólo debe hacerse en casos estrictamente excepcionales, para enfrentar situaciones de criminalidad o violencia interna. No obstante, en nuestro país las Fuerzas Armadas colaboran en las funciones de seguridad pública desde hace varios años.

Una vez señalado el contexto en el que se desenvuelve el combate a la criminalidad en México y, en específico, la actuación que en este combate desempeña la policía como parte del sistema penal, corresponde analizar las políticas de seguridad propuestas para el periodo 2018-2024. A fin de realizar lo anterior, en el siguiente apartado se presenta la Estrategia Nacional de Seguridad Pública 2018-2024.

5.4 La Estrategia Nacional de Seguridad Pública 2018-2024

En México, los lineamientos para el combate a la delincuencia se encuentran plasmados en la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, la cual debe ser remitida al Senado por el Ejecutivo Federal en el primer año de su mandato. El 1 de febrero de 2019 se publicó esta Estrategia Nacional que, en representación del Presidente de la República, entregó a la Mesa Directiva del Senado de la República el Secretario de Seguridad y Protección Ciudadana. Ello, en cumplimiento a lo

establecido en el tercer párrafo del artículo 69 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual dispone:³¹⁸

Art. 69.- En la apertura de Sesiones Ordinarias del Primer Periodo de cada año de ejercicio del Congreso, el Presidente de la República presentará un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país. En la apertura de las sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión, o de una sola de sus cámaras, el Presidente de la Comisión Permanente informará acerca de los motivos o razones que originaron la convocatoria.

Cada una de las Cámaras realizará el análisis del informe y podrá solicitar al Presidente de la República ampliar la información mediante pregunta por escrito y citar a los Secretarios de Estado y a los directores de las entidades paraestatales, quienes comparecerán y rendirán informes bajo protesta de decir verdad. La Ley del Congreso y sus reglamentos regularán el ejercicio de esta facultad.

En el primer año de su mandato, en la apertura del segundo periodo de sesiones ordinarias del Congreso, el Presidente de la República presentará ante la Cámara de Senadores, para su aprobación, la Estrategia Nacional de Seguridad Pública e informará anualmente sobre el estado que guarde

En la Estrategia Nacional de Seguridad Pública para el periodo 2018-2024 se reiteran los 8 objetivos que se habían presentado previamente en el Plan Nacional de Paz y Seguridad elaborado por el titular del Ejecutivo Federal, consistentes en **i)** erradicar la corrupción y reactivar la procuración de justicia, **ii)** garantizar empleo, educación, salud y bienestar, **iii)** pleno respeto y promoción de los Derechos Humanos, **iv)** regeneración ética de la sociedad, **v)** reformular el combate a las drogas, **vi)** emprender la construcción de la paz, **vii)** recuperación y dignificación de los Centros Penitenciarios, y **viii)** seguridad pública, seguridad nacional y paz.

318 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Op. Cit., Artículo 69.

A lo largo de la estrategia se contemplan distintas medidas penales y no penales para lograr la consecución de los objetivos fijados. Asimismo, si bien todos los puntos se encuentran estrechamente relacionados, para los fines de esta investigación resulta de especial relevancia el punto octavo, intitulado “Seguridad Pública, Seguridad Nacional y Paz”, al contener los lineamientos generales bajo los cuales se rige la propuesta de creación de este nuevo cuerpo policial denominado “Guardia Nacional”.

Por otra parte, cabe mencionar que el 20 de noviembre de 2018 el Grupo Parlamentario de Morena en la LXIV Legislatura del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos presentó ante la Asamblea la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman los artículos 13, 16, 21, 31, 32, 36, 55, 73, 76, 78, 82, 89 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Luego del proceso legislativo correspondiente, el 26 de marzo de 2019 se realizaron las reformas propuestas. En el mismo sentido, el 27 de mayo siguiente se publicó la Ley de la Guardia Nacional.

Así, al haberse emitido la legislación correspondiente, en el presente capítulo se precisarán las notas distintivas del nuevo cuerpo policial a partir de lo establecido tanto en los lineamientos propuestos por el Ejecutivo Federal, como las disposiciones emitidas por el Congreso de la Unión en materia de Guardia Nacional a nivel constitucional y en la ley respectiva.

5.5 ¿Es la Guardia Nacional compatible con una política criminológica respetuosa de los Derechos Humanos?

Ahora bien, para dar respuesta a la pregunta central de la presente investigación, procederemos a contrastar las características del nuevo cuerpo policial -contenidas en los instrumentos señalados- con las directrices que se han esbozado a través de los cuatro capítulos precedentes de este trabajo. En este sentido, consideramos pertinente presentar un breve resumen de lo expuesto en los capítulos previos.

A lo largo del primer capítulo nos hemos referido al surgimiento del concepto de política criminal y se han señalado los principales rasgos de algunas de las tendencias más importantes que han surgido en torno a las distintas estrategias de combate al delito. A partir de dichas premisas, nos hemos decantado por adoptar el enfoque de política criminológica, por considerar que estas políticas no deben basarse en la represión indiscriminada de los gobernados a través del *ius puniendi*, sino que dicha aplicación del poder estatal necesariamente debe someterse al límite fijado por los derechos humanos, así como buscar la prevención de la violencia intersubjetiva. En este sentido, estimamos que una política criminológica no puede tener como objetivo la protección de algunos miembros de la sociedad, en detrimento de los derechos de otros, sino que debe garantizar la seguridad de todos.

No obstante, hemos observado que el tipo de seguridad que se pretenda garantizar necesariamente condiciona la orientación de la política criminológica que se busca construir. Así, ante la amplitud del concepto de seguridad, en el segundo capítulo hemos considerado necesario resaltar las notas distintivas de los principales tipos de seguridad que se han reconocido, a saber, de la seguridad nacional, interior, pública, humana y ciudadana. Finalmente, a partir del estudio de dichas distinciones, hemos determinado adoptar el enfoque de seguridad ciudadana, al considerar que es aquel que permite la construcción de una política criminológica, que si bien emplea al sistema penal como medio de represión del delito, lo hace dentro de un parámetro de derechos humanos, que permite evitar los abusos en el empleo del derecho penal por parte del Estado.

En este tenor, para conocer la actuación del sistema penal en la política criminológica mexicana resulta fundamental conocer el marco de derechos humanos imperante en el ordenamiento jurídico. Por esta razón, en el tercer capítulo se presentó un panorama general de los principios, derechos y obligaciones reconocidos en el texto constitucional a partir de la reforma de 2011, así como su vinculación con las políticas criminológicas y, en específico, con el sistema penal mexicano.

Habiendo precisado los lineamientos que deben regir una política criminológica en el caso mexicano, a fin de determinar qué tipo de política criminal se aspira a construir en el Estado mexicano, en el cuarto capítulo se retoma la clasificación esbozada en líneas previas sobre las estrategias que conforman una política criminal, es decir, las medidas penales y las no penales. A mayor abundamiento, si bien ambos tipos de medidas resultan igualmente importantes para una política criminológica eficaz, en el capítulo nos centramos en el contenido de las medidas penales, comenzando en general con el concepto de derecho penal, continuando más específicamente con la legislación penal y culminando con el sistema penal, en la sección que se refiere a los cuerpos de policía.

Así, en el presente capítulo corresponde determinar si el nuevo cuerpo de policía denominado “Guardia Nacional” es acorde con las directrices que se han expuesto en los capítulos previos. A fin de lograr lo anterior, se analizará el aspecto penal de la estrategia de seguridad propuesta y, en particular la Guardia Nacional, a través de cuatro puntos principales, a saber: **1) Tendencias de política criminal 2) Tipos de seguridad, 3) Modelos policiales, y 4) Derechos humanos.**

5.5.1 Tendencias de política criminal

Como se ha señalado previamente, conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la tendencia a que se aspira es la de una política criminal garantista. Ello, pues consideramos que, a partir de lo establecido en los artículos 18, 19, 20 y 21 constitucionales, nuestro sistema jurídico incorpora aquellos principios bajo los cuales se debe regir la actuación del sistema penal, así como las autoridades que intervienen en dicho proceso.

Sin embargo, en nuestra opinión, también es posible advertir ciertos rasgos de la corriente del derecho penal del enemigo en las previsiones especiales para cierto tipo de sujetos, por ejemplo, en el caso de delincuencia organizada. Ello, pues se crea un derecho especial que se aplicará únicamente a aquellos individuos que se encuentren en el grupo considerado como peligroso o dañino para la sociedad.

No obstante lo anterior, consideramos que, a partir de la interpretación conjunta de los artículos constitucionales mencionados con el artículo 1° constitucional, es posible concluir que en México se pretende implementar una política criminológica en la cual el poder estatal, manifestado a través de la aplicación del derecho penal, se lleve a cabo en el marco de ciertos límites.

En efecto, a nuestro parecer los principios y derechos reconocidos en nuestra Carta Magna no dan lugar a la aplicación de una política criminal totalitaria basada principalmente en la represión. Por el contrario, dichas previsiones implican que el combate a la criminalidad se haga a través de una política criminológica, que a partir de medidas penales y no penales, tengan como objetivo la prevención y la represión del delito, siempre que esta última tenga como eje rector el respeto y protección de los derechos humanos de las personas. Así, conforme a nuestro ordenamiento máximo, la política criminológica que se desarrolle debe tener como objetivo principal la prevención, tanto de la violencia intersubjetiva, como de la violencia estatal.

Ahora bien, de lo establecido en la Estrategia Nacional de Seguridad Pública se observa que se prevén medidas no únicamente penales, sino también de índole no penal. Asimismo se hace énfasis en la importancia de evitar la aplicación excesiva y autoritaria del derecho penal, señalando la importancia de la prevención. En este tenor, al referirse a la Guardia Nacional incluso se precisa que uno de sus objetivos sustantivos es precisamente el de la prevención del delito.

A partir de lo anterior, se advierte que la intención plasmada en la Estrategia Nacional de Seguridad Pública es actuar en el marco de una política criminológica respetuosa del ordenamiento constitucional y los derechos humanos. En consecuencia, a fin de resultar congruente con el enfoque de política criminológica adoptado el contenido de dicha estrategia necesariamente debe prescindir del uso excesivo del derecho penal, lo cual implica diseñar un cuerpo de policía acorde con dichos lineamientos.

5.5.2 Tipos de seguridad

Como ya se ha mencionado, los conceptos de seguridad pública, seguridad interior y seguridad exterior se encuentran contemplados en el texto constitucional. No obstante, para comprender con mayor precisión el enfoque de seguridad que se tomará en cuenta en el periodo 2018-2024 retomaremos lo establecido en la Estrategia Nacional de Seguridad Pública.

Una vez precisado lo anterior se observa que en la Estrategia Nacional se resalta la importancia de tres tipos de seguridad, la seguridad pública, la seguridad nacional y la seguridad interior, asimismo se destaca la importancia de estos enfoques para la prevención del delito, procuración e impartición de justicia, el restablecimiento del estado de derecho y la reinserción de infractores.

Ahora bien, si bien al inicio de la estrategia se menciona la necesidad de generar nuevos paradigmas en torno a estos conceptos, así como de establecer claramente las diferencias entre estos tipos de seguridad, lo cierto es que posteriormente no se profundiza en dicho punto. No obstante, a efectos del presente análisis se procederá a tratar estos conceptos por separado, procurando distinguirlos a través las características que les son propias.

5.5.2.1 Seguridad pública

En primer lugar debe destacarse que en la estrategia se reconoce a la seguridad pública como un derecho humano, precisando que el uso de la fuerza se realizará en un “marco de legalidad, principios democráticos y de respeto profundo a los derechos humanos”.³¹⁹

A partir de lo anterior podemos observar que la visión de seguridad en México sigue siendo una visión estado céntrica, pues al hablar de seguridad pública se parte de la división gobernantes-gobernados. Es decir, si bien la seguridad pública se

319 Decreto por el que se aprueba la Estrategia Nacional de Seguridad Pública del Gobierno de la República., publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de mayo de 2019, disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5560463&fecha=16/05/2019, consultada el 6 de noviembre de 2019, 18:00.

basa un poco más en la persona humana que la seguridad nacional y la seguridad interior, no es esto su carácter distintivo, sino la construcción de una política de seguridad desde el estado que afecta a los gobernados.

Ahora bien, anteriormente ya se había señalado que dentro de la seguridad pública es posible distinguir dos tipos de enfoques: el enfoque punitivo y el enfoque preventivo. Asimismo, se había mencionado que mientras el enfoque punitivo se dirige a la sanción de aquellos que cometen un delito y se basa principalmente en el derecho penal, el enfoque preventivo está orientado a atender y contrarrestar las causas de la comisión de delitos y de conductas antisociales.

En el caso de México, por un lado, se busca adoptar un enfoque preventivo, al destacar la importancia de la prevención y señalar que “la seguridad pública es un derecho humano, no un mecanismo de control social”³²⁰, en el mismo sentido, se afirma que “[n]o vamos a mejorar la seguridad pública reprimiendo la inconformidad social”. Asimismo, se resalta la necesidad de edificar escuelas y hospitales, diseñar sistemas eficaces de reinserción para los infractores y de adoptar una perspectiva de derechos humanos y combate a la impunidad.

Por otro lado, en la estrategia se retoma un enfoque punitivo al señalar que es necesario ampliar el catálogo de las prohibiciones vigentes, incrementar las sanciones y construir nuevas cárceles.

A partir de lo anterior es dable concluir que, por lo que hace a la seguridad pública, se pretende adoptar un enfoque preventivo, sin embargo prevalecen los elementos de índole represivo, por lo que se trata de una estrategia mixta de seguridad pública.

No obstante, destaca el hecho de lo relativo a la seguridad pública se encuentre comprendido junto a la seguridad nacional en el objetivo número 8, intitulado “Seguridad pública, seguridad nacional y paz”. Ello, pues en dicho apartado se prevén 3 las estrategias generales que se emplearán para lograr dichos

³²⁰ *Ídem*.

objetivos, sin diferenciar cuáles corresponde a garantizar la seguridad pública, cuáles se refieren a la seguridad nacional y cuales tienen como objetivo la paz. Así, se prevé alcanzar estos tres objetivos a partir de a) Repensar la Seguridad Nacional y reorientar a las Fuerzas Armadas, b) La Guardia Nacional, y c) Coordinaciones Nacional, Estatales y Regionales para la Construcción de Paz y Seguridad.

En consecuencia, a pesar de pretender adoptar un enfoque preventivo, esto no se logra completamente, pues también se incluyen elementos de corte punitivo. Asimismo, se presenta una confusión de conceptos y objetivos, pues no se hace distinción entre los distintos tipos de seguridad y se pretende emplear el mismo tipo de estrategias para garantizar objetivos diferentes, que no necesariamente son compatibles.

5.5.2.2 Seguridad Nacional

Como ya se ha apuntado, lo relativo a la seguridad nacional se encuentra comprendido en el objetivo número 8, denominado “Seguridad pública, seguridad nacional y paz”. Al respecto, se señala que el objetivo consiste en “garantizar la integridad, estabilidad y permanencia del estado democrático, en específico, la integridad territorial y la soberanía nacional. Así, esta concepción resulta coincidente con lo señalado en el capítulo 2 de la presente investigación, pues se trata de un enfoque orientado centrado en el Estado, orientado a proteger los intereses de la Nación.

No obstante, en la estrategia también se menciona que se buscará fortalecer un modelo de seguridad “con profundo sentido humano”³²¹ lo cual escapa de lo que tradicionalmente se ha entendido por seguridad nacional y se traslada al ámbito de la seguridad pública, la seguridad ciudadana o la seguridad humana. Más aún, se señala que esta nueva visión de la seguridad nacional engloba objetivos como la gestión del bienestar colectivo, las libertades cívicas y las condiciones de justicia,

321 *Ídem.*

paz y seguridad. Así, se busca incluir los objetivos de la seguridad ciudadana en la seguridad nacional.

5.5.2.3 Seguridad Interior

Si bien en la estrategia no se dedica un apartado específico a la seguridad interior, ni se definen los alcances de este concepto, dentro del objetivo 8 que se ha referido con anterioridad se encuentran referencias a este tipo de seguridad. Así, se menciona que dentro de los objetivos estratégicos de dicho apartado se encuentra el de “Fortalecer y mantener la Seguridad Interior del país y garantizar la defensa exterior de México, con la participación de las Fuerzas Armadas y la Guardia Nacional.”³²²

A partir de lo anterior es posible desprender que las tres estrategias anteriormente referidas, consistentes en la reorientación de la actuación de las Fuerzas Armadas, la creación de la Guardia Nacional y las Coordinaciones Nacionales, Estatales y Regionales, también son aplicables para la consecución de la seguridad interna.

Específicamente, al desarrollar lo relativo a la estrategia **a)**, denominada “Repensar la Seguridad Nacional y reorientar a las Fuerzas Armadas” se hace referencia al papel tradicional de las fuerzas armadas en la defensa del territorio mexicano y la preservación de su soberanía. En este tenor, se señala la intención de incluir la seguridad pública dentro de las funciones del Ejército y la Marina e, incluso, se refiere que “en las circunstancias actuales es indispensable que a este propósito de la defensa nacional se agregue el de la seguridad pública interior.”³²³

En este sentido, resulta evidente que no se realiza una distinción entre los alcances de los distintos conceptos de seguridad nacional, interior y pública, por lo que tampoco se presentan estrategias diferenciadas. En consecuencia, conforme a

322 *Ídem.*

323 *Ídem.*

lo señalado en dicha estrategia se busca asegurar los tres tipos de seguridad a través de los mismos métodos, incluso cuando estos tienen contenidos diferentes.

En conclusión, consideramos que la visión de seguridad establecida en la Estrategia Nacional de Seguridad Pública es una visión Estado-céntrica, pues se enfoca en la seguridad que proporciona el Estado a su propia integridad y a los gobernados, pero sin que estos últimos sean el centro de esta estrategia.

Asimismo, se observa que en el ámbito de la seguridad pública se pretende adoptar un enfoque preventivo de la seguridad en el cual el derecho penal no desempeñe el papel de eje rector, sino que se atiendan a las causas del delito. No obstante, se contemplan elementos que propugnan por la expansión del derecho penal, como el aumento de penas y la construcción de nuevas cárceles, lo que no encuadra en el marco de un enfoque preventivo, por lo que se contempla una visión mixta.

Finalmente, se advierte que al momento de diseñar las estrategias para la consecución de los objetivos mencionados, se mezclan los tres conceptos de seguridad nacional, seguridad interior y seguridad pública, lo que tiene como resultado el planteamiento de políticas poco definidas sin objetivos claros, lo cual puede tener un efecto negativo al momento de la ejecución de dichas estrategias.

5.5.3 Modelos de policía

Como ya se ha mencionado anteriormente, los cuerpos policiales forman parte de las autoridades que participan en el sistema penal, al desempeñar funciones de gran importancia, por ejemplo, al actuar bajo la conducción del Ministerio Público en la investigación del delito. Asimismo, es a través de estas corporaciones que se ejerce la violencia estatal en contra de los gobernados.

Así, para tener una política criminológica efectiva, el Estado debe diseñar un modelo de policía que sea acorde con los objetivos y estrategias planteados para su consecución. En el caso de México ya se ha señalado que, conforme al texto

constitucional, debe establecerse una política criminológica que respete los derechos humanos y limite la actuación del poder estatal. Por tanto, lo más adecuado sería el establecimiento de una policía que corresponda al modelo de seguridad ciudadana expuesto en el capítulo cuarto del presente trabajo. Teniendo esto en mente, se procede al análisis de las características de la Guardia Nacional, a fin de determinar a qué modelo pertenece.

En primer lugar, debe tenerse en cuenta que en la Estrategia Nacional de Seguridad Pública se plantean la creación de un “Nuevo Modelo Policial”, el cual “considere y articule los esfuerzos y aportaciones de los tres órdenes de gobierno y tome en cuenta las condiciones, contextos y necesidades locales.” De lo anterior es posible desprender que este Nuevo Modelo Policial responde a un esfuerzo por unificar las actuaciones de los distintos cuerpos de policía.

No obstante lo anterior, a pesar de que no se hace una distinción clara, entendemos que la propuesta del Nuevo Modelo Policial no comprende a la institución denominada “Guardia Nacional” pues aunque se hace alusión a las policías del orden municipal, estatal y federal³²⁴, no se menciona expresamente a la Guardia Nacional, la cual tiene características distintas al resto de los cuerpos policiales del Estado Mexicano. Asimismo, es de destacarse que el Nuevo Modelo Policial se encuentra contemplado como una estrategia específica, mientras que la Guardia Nacional ocupa el lugar de una estrategia general, prevista en el multicitado objetivo 8.

Habiendo precisado lo anterior nos enfocaremos únicamente en el estudio de las características específicas de la institución denominada Guardia Nacional, por

324 Al respecto se estima que la Guardia Nacional es una institución de seguridad pública en materia federal, conforme a lo establecido en la fracción XXIII del artículo 73, la cual a la letra señala:

“**Art. 73.-** El Congreso tiene facultad:

[...]

(REFORMADA, D.O.F. 26 DE MARZO DE 2019)

XXIII.- Para expedir leyes que, con respeto a los derechos humanos, establezcan las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios; organicen **la Guardia Nacional y las demás instituciones de seguridad pública en materia federal**, de conformidad con lo establecido en el artículo 21 de esta Constitución; así como la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, y la Ley Nacional del Registro de Detenciones;” Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Op. Cit. El resaltado es propio.

considerar que esta no se desarrolla en el contexto del Nuevo Modelo Policial. Así, en primer lugar nos referiremos a las características previstas en el texto constitucional mediante la reforma publicada el 23 de marzo de 2019 en el Diario Oficial de la Federación y, posteriormente, aquellas plasmadas en la Ley de la Guardia Nacional. No pasa desapercibido que el 29 de junio de 2019 se publicó el Reglamento de la Guardia Nacional, no obstante se tomarán en cuenta únicamente aquellas previsiones contenidas en la Constitución y en la ley respectiva, al ser estas las que establecen las características de la corporación.

A fin de obtener mayor claridad, dichas características se resumen en las tablas que se presentan a continuación.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	
Carácter	Civil ³²⁵
Fines	Los señalados en el párrafo noveno del artículo 21 constitucional, es decir, salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social, de conformidad con lo previsto en esta Constitución y las leyes en la materia. ³²⁶
Adscripción	Secretaría del ramo de seguridad. ³²⁷
Principios	Servicio a la sociedad, disciplina, respeto a los derechos humanos, al imperio de la ley, al mando superior y, en lo conducente, a la perspectiva de género. ³²⁸
Integración	Elementos de la Policía Federal, la Policía Militar y la Policía Naval. ³²⁹

325 Véase *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Op. Cit.*, Artículo 21, inciso e), segundo párrafo.

326 Véase *Ídem*.

327 Véase *Ibidem*, artículo 21, inciso e), tercer párrafo.

328 Véase *Ibidem*, artículo 21, inciso e), cuarto párrafo.

329 Véase *Ibidem*, artículo segundo transitorio de la reforma publicada el 26 de marzo de 2019.

Carácter del mando superior	No se prevé alguna condición, salvo que sea designado por el Presidente de la República. ³³⁰
Instancia de coordinación operativa interinstitucional	Secretaría del ramo de seguridad, Secretaría de Defensa Nacional y Secretaría de Marina. ³³¹
Estructura Orgánica	Se definirá con participación de las Secretarías de Seguridad Pública, Defensa Nacional y de Marina. ³³²
Consideraciones adicionales	En tanto desarrolla su capacidad, el Ejecutivo Federal podrá disponer de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública bajo ciertas condiciones. ³³³

Ley de la Guardia Nacional	
Carácter	La Guardia Nacional es una institución de seguridad pública, de carácter civil, disciplinada y profesional, adscrita como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría. ³³⁴
Fines	<p>I. Salvaguardar la vida, integridad, seguridad, bienes y derechos de las personas, así como preservar las libertades;</p> <p>II. Contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social;</p> <p>III. Salvaguardar los bienes y recursos de la Nación, y</p>

330 Véase *Ídem*.

331 Véase *Ídem*.

332 Véase *Ibidem*, artículo sexto transitorio de la reforma publicada el 26 de marzo de 2019.

333 Véase *Ibidem*, artículo quinto transitorio de la reforma publicada el 26 de marzo de 2019.

334 Artículo 4. Ley de la Guardia Nacional.
<http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?q=b/EcoMjefuFeB6DOaNOimNfqUt5d9yGyYf0+EDpaq+5RkO0ms/Ro1zDEqpubCD18> 2 de octubre de 2019. 17:30.

	IV. Llevar a cabo acciones de colaboración y coordinación con entidades federativas y municipios. ³³⁵
Adscripción	Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana. ³³⁶
Objeto	Realizar la función de seguridad pública a cargo de la Federación y, en su caso, conforme a los convenios que para tal efecto se celebren, colaborar temporalmente en las tareas de seguridad pública que corresponden a las entidades federativas o municipios. ³³⁷
Principios	Regirá su actuación por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los Tratados Internacionales de los que el Estado mexicano sea parte ³³⁸
Funciones	<p>I. Aplicar, de acuerdo a sus atribuciones y obligaciones, los programas, políticas y acciones que integran la Estrategia Nacional de Seguridad Pública;</p> <p>II. Prevenir la comisión de delitos y faltas administrativas;</p> <p>III. Investigar la comisión de delitos, bajo la conducción y mando del Ministerio Público competente en el ejercicio de esta función;</p> <p>IV. Colaborar, en materia de seguridad pública, con las entidades federativas y municipios, en los términos que así se convenga, de conformidad con las disposiciones que regulen el Sistema Nacional de Seguridad Pública;</p> <p>V. Auxiliar al Poder Judicial de la Federación en el ejercicio de sus funciones, así como a los de las entidades federativas, en los términos de la coordinación y colaboración que convengan, de conformidad con las</p>

³³⁵ *Ibidem.*, artículo 6.

³³⁶ Véase *Ibidem*, artículo 4 en relación con artículo 2, fracción VII del mismo ordenamiento.

³³⁷ *Ibidem.*, artículo 5.

³³⁸ *Ibidem.*, artículo 8.

	<p>disposiciones del Sistema Nacional de Seguridad Pública;</p> <p>VI. Intervenir en los actos procesales de carácter penal en los que sea requerida su participación, así como fungir como policía procesal, en términos de la Ley Nacional de Ejecución Penal;</p> <p>VII. Intervenir en materia de seguridad pública en el ámbito local, en coadyuvancia de las autoridades competentes, y</p> <p>VIII. Hacer uso de las armas que le sean autorizadas, de conformidad con las disposiciones aplicables.³³⁹</p>
<p>Carácter del mando superior</p>	<p>El mando operativo recae en el Comandante Operativo, quien debe cumplir con los siguientes requisitos:</p> <p>I. Ejercer el mando operativo de la Guardia Nacional;</p> <p>II. Coordinar, administrar y capacitar a la Guardia Nacional;</p> <p>III. Vigilar, en el área de su competencia, el cumplimiento de las disposiciones legales en materia de protección de derechos humanos;</p> <p>IV. Administrar, con el acuerdo del Secretario, los recursos que en su caso se aporten para la operación y funcionamiento de la Guardia Nacional;</p> <p>V. Coordinar la realización de cursos, seminarios o eventos con instituciones nacionales y extranjeras que establezca la Secretaría;</p> <p>VI. Proponer y celebrar convenios y demás actos jurídicos que no estén reservados al Secretario, así como llevar a cabo todas aquellas actividades directamente relacionadas con el ámbito de competencia de la Guardia Nacional;</p> <p>VII. Proponer al Secretario los proyectos de manuales, acuerdos, circulares, memoranda, instructivos, bases y</p>

339 *Ibidem.*, artículo 7.

	<p>demás normas y disposiciones administrativas para el buen funcionamiento de la Guardia Nacional, en términos del Reglamento;</p> <p>VIII. Proponer al Secretario los nombramientos y remociones de los Coordinadores Territoriales y Estatales;</p> <p>IX. Nombrar a los Coordinadores de Unidad de la Guardia Nacional;</p> <p>X. Ordenar operaciones encubiertas y de usuarios simulados para desarrollar operaciones de inteligencia para la prevención de los delitos;</p> <p>XI. Ser el enlace institucional con organismos policiales, nacionales y extranjeros que se relacionen con el ámbito de sus atribuciones;</p> <p>XII. Informar al Secretario sobre el desempeño y resultado de las actividades de la Guardia Nacional;</p> <p>XIII. Realizar la coordinación con autoridades federales, de las entidades federativas y de los municipios, en el ámbito de su competencia;</p> <p>XIV. Llevar a cabo, previo acuerdo del Secretario, las acciones de colaboración y auxilio con las autoridades policiales de otros países, conforme a lo establecido en tratados, convenios y acuerdos internacionales;</p> <p>XV. Coadyuvar con el Secretario en la elaboración del informe anual de actividades de la Guardia Nacional, y</p> <p>XVI. Las demás que le confieran expresamente otras disposiciones normativas.³⁴⁰</p>
<p>Instancia de coordinación operativa interinstitucional</p>	<p>La Coordinación Operativa Interinstitucional será de carácter permanente y estará integrada por representantes de las dependencias siguientes:</p> <p>I. Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana;</p>

³⁴⁰ *Ibidem*, artículo 15.

	<p>II. Secretaría de la Defensa Nacional, y</p> <p>III. Secretaría de Marina.</p> <p>Los representantes de las Secretarías serán designados por el Presidente de la República; en el desempeño de sus funciones serán considerados en igualdad de condiciones.³⁴¹</p>
Estructura Orgánica	<p>La Guardia Nacional tendrá la estructura orgánica que determine su Reglamento y contará al menos con:</p> <p>I. La Comandancia;</p> <p>II. La Jefatura General de Coordinación Policial;</p> <p>III. Las Coordinaciones Territoriales, Estatales y Regionales;</p> <p>IV. Las Unidades;</p> <p>V. Las Jefaturas de Coordinación Policial;</p> <p>VI. La Coordinación de Administración y Finanzas, y</p> <p>VII. Los servicios técnicos y administrativos.³⁴²</p>
Capacitación y profesionalización	<p>La profesionalización del personal de la Guardia Nacional se realizará a través de:</p> <p>I. Las instituciones de formación policial de la Federación, debidamente certificadas;</p> <p>II. Las instituciones públicas, nacionales o extranjeras, y</p> <p>III. Las instituciones de Educación Militar y Naval; así como de los Centros de Adiestramiento de las Fuerzas Armadas, en los términos de los convenios de colaboración que para tal efecto suscriba el Secretario con las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina,</p>

341 *Ibidem*, artículo 86.

342 *Ibidem*, artículo 21.

	<p>en lo relativo a la homologación de educación y capacitación.</p> <p>La capacitación del personal de la Guardia Nacional podrá realizarse en instituciones públicas o privadas, nacionales o extranjeras.³⁴³</p> <p>El personal de la Guardia Nacional deberá completar el adiestramiento policial civil de manera obligatoria, de conformidad con los reglamentos, manuales y demás disposiciones relativas.³⁴⁴</p>
--	---

Ahora bien, a partir de las características que se han reseñado se puede destacar que se trata de una corporación de policía a nivel federal, de carácter civil, adscrita a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, la cual tiene a su cargo diversas funciones, entre las cuales destacan la colaboración con el Ministerio Público en la investigación del delito, la prevención de la comisión de delitos, el auxilio al Poder Judicial Federal, la intervención en actos procesales de carácter penal, la seguridad pública y la implementación, en lo conducente, de la estrategia Nacional de Seguridad Pública. Asimismo, se refiere que el personal de dicha institución deberá completar el adiestramiento policial civil de manera obligatoria.

Por otra parte, se prevé que la capacitación y adiestramiento de los miembros de la institución se realizará, entre otras, en las Instituciones de Educación Militar y Naval, así como en los Centros de Adiestramiento de las Fuerzas Armadas. Asimismo se establece que, junto al Secretario de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, la Coordinación Operativa Interinstitucional estará conformada por los dirigentes de las Secretarías de Defensa y de Marina. Finalmente, se observa que, si bien el primer nivel de mando corresponde al Secretario de Seguridad y Protección Ciudadana, el mando operativo de la Guardia

343 *Ibidem*, artículo 39.

344 *Ibidem*, artículo 41.

Nacional recae en el Comandante, cargo que no necesariamente será de carácter civil.

Conforme a dichas premisas, consideramos que el nuevo cuerpo policial no corresponde al modelo de seguridad ciudadana, sino que se trata de un modelo militarizado, pues cumple con las características reseñadas en el apartado 5.1.1 de la presente investigación, relativo al modelo militarizado de policía. A mayor abundamiento consideramos que la creación del nuevo cuerpo de policía corresponde tanto a procesos de militarización directa, como de militarización indirecta.

En primer lugar, advertimos la existencia de militarización directa en 1) las modificaciones constitucionales para incluir la creación de la Guardia Nacional y 2) los procesos de capacitación y profesionalización de dicha corporación de seguridad. Ello, pues dichas previsiones implican, por una parte, la ampliación de los marcos jurídicos para el ejercicio de tareas policiales por parte de militares y, por otra parte, la continua intervención de militares en el entrenamiento policial.

En segundo lugar, consideramos que también es posible encontrar los procesos de militarización indirecta referidos en capítulos previos, pues con la creación de la Guardia Nacional se posibilita la incorporación de militares retirados como mandos medios y altos, las transferencias de personal militar activo a organizaciones policiales y, el desarrollo de operativos conjuntos entre los elementos civiles y militares que conforman la corporación. Asimismo, si bien no se tomó en cuenta la propuesta del Nuevo Modelo Policial en las características reseñadas, cabe destacar que la unificación y centralización de las organizaciones de seguridad también ha sido reconocida como un proceso de militarización indirecta.

5.5.4 Los derechos humanos

Finalmente, a partir de las conclusiones alcanzadas en los tres apartados previos, referentes a **1) Tendencias de política criminal, 2) Tipos de seguridad y, 3)**

Modelos de policía, corresponde analizar si las estrategias planteadas con la finalidad de combatir la criminalidad en México, son acordes con el parámetro de derechos humanos que permea nuestro ordenamiento jurídico.

En primer lugar, hemos identificado que en la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, aunque no se menciona expresamente, se aspira a construir una política criminológica, lo cual necesariamente implica un enfoque de derechos humanos. Ello, pues se hace especial énfasis en la importancia del aspecto preventivo, es decir, busca atender a las causas del delito a través de medidas que no se limitan únicamente al empleo del derecho penal, sino que abarcan una amplia gama de materias. En este sentido, observamos que se hace alusión a sectores como la salud y la educación.

Asimismo se advierte que, en lo relativo al uso de medidas penales se destaca la necesidad de abandonar los enfoques autoritarios y violatorios de derechos humanos. Al respecto, en la propia estrategia se contempla un objetivo específico denominado “Pleno respeto y promoción de los Derechos Humanos” en el cual, entre otras cosas, se propone incorporar la visión de derechos humanos a la formación de los cuerpos policiales.

En consecuencia, consideramos que la Estrategia Nacional de Seguridad Pública aspira a ser una política criminológica acorde con los lineamientos establecidos en la Constitución General.

En segundo lugar estimamos que, contrario a las aspiraciones de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, el enfoque de seguridad que se propone no es el enfoque de seguridad ciudadana. Es decir, aun cuando se busca imponer límites al sistema penal que permitan proteger y garantizar los derechos humanos de las personas, no se adopta un enfoque de seguridad ciudadana que tenga como centro al individuo. Por el contrario, la estrategia propuesta está diseñada desde una concepción centrada en el Estado y los métodos que este empleará para proporcionar seguridad a sus habitantes y a su propia estabilidad y permanencia.

Más aun, en nuestra opinión, el tratamiento indiscriminado de los conceptos de seguridad nacional, seguridad interior y seguridad pública que se realiza al momento de determinar las estrategias en materia de seguridad resultan en una situación de riesgo para los derechos humanos. Ello, pues se busca proteger los intereses del Estado, tales como la preservación de la integridad territorial y la soberanía, a partir de las mismas estrategias que se plantean para evitar la violencia intersubjetiva y la violencia estatal. En otras palabras, al emplear los conceptos de seguridad indiferenciadamente, la estrategia provoca una situación de incertidumbre, en la que se proponen las mismas medidas para afrontar las amenazas a la integridad de Estado, que a la criminalidad y a la relación del sistema penal con los gobernados.

Por tanto estimamos que, si bien la estrategia planteada aspira a ser una política criminológica, dicho propósito se dificulta al no estar orientada a la consecución de la seguridad ciudadana, sino a un tipo de seguridad poco definido que conjunta elementos de seguridad pública, seguridad interior y seguridad nacional.

En tercer lugar, por lo que hace al modelo de policía propuesto con la creación de la Guardia Nacional, observamos que aspira a ser un modelo de policía acorde con la seguridad ciudadana. No obstante, dicha corporación también incorpora elementos que implican procesos de militarización directa e indirecta, en los cuales se amplía la esfera de actuación de los cuerpos castrenses para incursionar en ámbitos que anteriormente no estaban dentro de sus facultades.

En específico se advierte que, si bien es cierto que se contempla el carácter civil de la corporación y en el primer nivel de la estructura se contempla la participación del Secretario de Seguridad y Protección Ciudadana, también lo es que los aspectos medulares de la corporación tales como los procesos de capacitación y profesionalización son de corte militar. Asimismo, es de destacar que el puesto de dirección operativa no necesariamente se refiere a una autoridad civil,

lo que también posibilita la incursión de las autoridades militares en el mando de la corporación.

Ahora bien, conforme a lo que se ha referido en apartados anteriores respecto al marco constitucional de derechos humanos en México, consideramos que resultan de especial relevancia las resoluciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos emitidas en los casos González y otras (“Campo Algodonero”), Radilla Pacheco, Fernández Ortega y otros, Rosendo Cantú y otra, García Cruz y Sánchez Silvestre y, en especial el caso en el caso Alvarado Espinoza y otros.

Ello, pues a partir de dichos fallos se estableció que si bien los Estados partes pueden desplegar a las fuerzas militares para desempeñar tareas distintas a los conflictos armados, ello siempre debe atender a los más estrictos criterios de excepcionalidad para enfrentar situaciones de criminalidad o violencia interna.

Así, si bien es cierto que conforme a la previsión contenida en el artículo quinto transitorio de la reforma constitucional publicada el 26 de marzo de 2019, el Presidente de la República únicamente podrá disponer de las Fuerzas Armadas permanentes en tareas de seguridad pública durante un periodo de 5 años en tanto se trate de situaciones extraordinarias, de manera regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria, también lo es que simultáneamente se procurará la consolidación de la Guardia Nacional. Dicha corporación, además actuará de manera regular y tendrá una formación eminentemente militar, en cuya conformación -a decir de la propia Estrategia de Seguridad Nacional- las Fuerzas Armadas desempeñan un papel protagónico. En consecuencia, estimamos que la nueva corporación, en principio, no se ajusta a los parámetros de derechos humanos a que está sujeto el Estado Mexicano.

Finalmente, no pasa desapercibido que la implementación de una corporación militarizada con funciones de seguridad pública no necesariamente implica la transgresión de derechos humanos, sino que se ha identificado como un factor que crea una situación de riesgo de abuso de poder estatal que puede dar

pie a violaciones de derechos humanos. En este sentido, consideramos que, si bien la creación de la Guardia Nacional no implica directamente violaciones a los derechos humanos de los gobernados, sí los pone en una situación de riesgo muy peligrosa.

En conclusión, consideramos que un modelo de policía militarizado como la Guardia Nacional, si bien no es en todos los casos incompatible con los derechos humanos, sí se aleja de las características deseables en dichas corporaciones, al no tener un objetivo claro en cuanto al tipo de seguridad que se busca garantizar, y contar con una formación que no es acorde con las funciones que debe desempeñar un cuerpo de policía conforme a una política criminológica centrada en la protección de los derechos humanos de los habitantes y su seguridad.

CONCLUSIONES

PRIMERA. El concepto de política criminal se ha transformado a través del tiempo para tener distintas acepciones conforme a las necesidades de la sociedad en que surge. Así, con el desarrollo de la doctrina de derechos humanos se ha abandonado paulatinamente la concepción de política criminal, para transitar hacia la política criminológica.

SEGUNDA. La política criminológica tiene una estrecha vinculación con la situación de seguridad en un Estado e, incluso, es posible sostener que la orientación de esta necesariamente está determinada por el tipo de seguridad que el Estado busque garantizar.

TERCERA. Actualmente, el concepto de seguridad en los Estados democráticos tiene como presupuesto el respeto a los derechos humanos, pues ya no se trata únicamente de mantener el orden, sino de asegurar una convivencia armónica. De ahí que actualmente se exija a los Estados democráticos que diseñen sus estrategias de seguridad bajo el entendimiento de que la protección de los ciudadanos por parte de los agentes del orden debe darse en un marco de respeto de la institución, las leyes y los derechos fundamentales.

CUARTA. Conforme a la doctrina de derechos humanos, las políticas criminológicas deben abandonar los enfoques de seguridad nacional, seguridad exterior y seguridad interior, para transitar al modelo de seguridad ciudadana, donde las políticas se centren en el bienestar de los individuos.

QUINTA. Dentro de los distintos tipos de modelos policiales, el más acorde con una política criminológica es el modelo de seguridad ciudadana, pues se desarrolla en el marco de un sistema penal que respeta y protege por igual los derechos humanos de todas las partes del proceso.

SEXTA. En México, el marco de derechos humanos es incompatible con una política criminal autoritaria basada en la represión del delito. En contraposición, el bloque de constitucionalidad del Estado Mexicano implica necesariamente que la seguridad sea garantizada mediante una política criminológica basada en la promoción, protección, respeto y garantía de los derechos humanos.

SÉPTIMA. Si bien la Estrategia Nacional de Seguridad Pública en general aspira a implementar una política criminológica, también contiene rasgos más cercanos a corrientes como el derecho penal del enemigo, o los movimientos de la ley y el orden.

OCTAVA. A pesar de que la Estrategia Nacional pretende implementar una política criminológica, esta no está diseñada conforme a un enfoque de seguridad ciudadana. Por el contrario, el enfoque de la estrategia es ambiguo y pretende garantizar la seguridad pública a través de las mismas estrategias para garantizar la seguridad interior y la seguridad nacional.

NOVENA. El modelo de policía que se propone sigue siendo un modelo preponderantemente reactivo, que si bien hace alusión al contacto con la ciudadanía y la importancia de la prevención, basa sus estrategias principales en el uso del sistema penal para reprimir el delito.

DÉCIMA. En el diseño de la Guardia Nacional se observan procesos de militarización directos e indirectos pues, entre otras características, se involucran valores y elementos pertenecientes a las fuerzas castrenses dentro de las funciones de seguridad ciudadana, los cuales se reflejan, incluso en la formación y el adiestramiento del nuevo cuerpo policial.

DÉCIMA PRIMERA. La creación de la Guardia Nacional tuvo como objetivo garantizar la protección de los ciudadanos mediante el trabajo conjunto de elementos civiles y castrenses. Sin embargo, al no contar con objetivos delimitados respecto al tipo de seguridad que se pretende garantizar, dicha estrategia puede

resultar contraproducente y dificultar la actuación de los cuerpos de seguridad antes que propiciar resultados favorables.

DÉCIMA SEGUNDA. El diseño de la Guardia Nacional, se aleja de las características deseables en las corporaciones policiales, al no tener un objetivo claro en cuanto al tipo de seguridad que se busca garantizar, y contar con una formación que no es acorde con las funciones que debe desempeñar un cuerpo de policía conforme a una política criminológica centrada en la protección de los derechos humanos de los habitantes y su seguridad.

DÉCIMA TERCERA. La implementación de una corporación militarizada con funciones de seguridad pública como la Guardia Nacional no necesariamente implica la transgresión de derechos humanos, pero sí crea una situación de riesgo de abuso de poder estatal que puede dar pie a violaciones de derechos humanos.

PROPUESTA

El presente trabajo de investigación ha tenido como propósito principal dilucidar si la creación de la Guardia Nacional es compatible con una política criminológica respetuosa de los derechos humanos. Para responder a esta interrogante se ha comenzado por definir el concepto de política criminal a partir de sus orígenes y posterior evolución conforme a las distintas corrientes y pensamientos que lo han impactado.

Así, se ha referido que mientras para algunos autores la política criminal tiene como finalidad la limitación del uso del poder estatal frente al gobernado, para otros es esta misma política la que da las pautas para la clasificación de los individuos y la aplicación de un derecho penal distinto en contra de algunos de ellos que, por sus características, se consideran una amenaza para la sociedad, por lo que deben ser reprimidos.

Asimismo, se ha dado cuenta de la situación del Estado mexicano, en particular, del marco de derechos humanos que permea todo el ordenamiento jurídico a partir del artículo primero constitucional, en el cual se contemplan los principios rectores de estos y las obligaciones de las autoridades estatales en la materia. En particular, se ha referido la protección específica que el ordenamiento ha previsto en lo relativo al sistema penal, en el cual no solamente se han contemplado principios que deben observarse en todo proceso penal, sino que se han establecido garantías específicas para la protección de los derechos de víctimas, ofendidos e inculpados.

Es en este contexto que se inserta nuestro análisis de la nueva estrategia de seguridad implementada en el Estado Mexicano, en la cual se ha adoptado un enfoque militarista, que busca fortalecer a las instituciones a través de un mayor número de efectivos y nuevas atribuciones. En particular, con la creación de la Guardia Nacional se ha buscado conjuntar los esfuerzos de los cuerpos ordinarios

de seguridad pública con las Fuerzas Armadas, combinando características, atribuciones y distintos elementos.

Al respecto, resulta de gran importancia destacar la inclusión de los derechos humanos dentro de los principios que rigen a la nueva corporación, pues, como se ha señalado, para que un cuerpo de seguridad efectivamente brinde protección al ciudadano es necesario que los derechos humanos no sean vistos como una capacitación accesoria, sino como un eje rector de la actuación de las instituciones. Asimismo, con la creación de la nueva institución también se ha buscado resaltar la importancia del contacto con la ciudadanía y las labores de prevención del delito.

No obstante dichos factores, llegamos a la conclusión de que la nueva corporación se aleja de las características deseables en un cuerpo de policía inscrito en el marco de una política criminológica respetuosa de los derechos humanos. Asimismo, si bien es cierto que su sola creación no implica una transgresión a los derechos humanos, si los coloca en una situación de riesgo, tal como se precisa a continuación.

En primer lugar, como se destacó en los capítulos precedentes, no debe perderse de vista que la orientación de la política criminológica y el uso de las estrategias penales y no penales que ella realice, está condicionada necesariamente al tipo de seguridad que se pretende garantizar. En este sentido se ha destacado que las visiones de seguridad nacional y seguridad interior que tradicionalmente corresponden a la actuación de las fuerzas armadas se encuentran mayormente relacionadas con un derecho penal del enemigo, pues consideran que existe un grupo de individuos dañinos para la sociedad que debe ser reprimido. En contraste, la visión de seguridad ciudadana a que aspiran los Estados Democráticos está orientada mayormente a la protección del ciudadano y la prevención del delito.

En segundo lugar y muy estrechamente relacionado con lo anterior, se observa que en el caso mexicano, el marco de derechos humanos vigente obliga a las autoridades a proteger, promover, respetar y garantizar los derechos humanos

y orientar sus actuaciones al cumplimiento de dichos fines. En este sentido, en México no sería posible implementar una política criminal represiva, sino que necesariamente debe diseñarse una política criminológica que atienda a las obligaciones en materia de derechos humanos, lo que incluye un plexo normativo que se extiende hasta los derechos humanos previstos en tratados internacionales e, incluso en ciertos casos, la interpretación que de ellos realicen los tribunales internacionales.

En concordancia con lo anterior, la política criminológica de México debe responder también a las exigencias que se han plasmado en las sentencias internacionales en las que se le ha condenado por distintas violaciones a derechos humanos a cargo de las Fuerzas Armadas. Al respecto, destaca lo señalado por la Corte Interamericana en el sentido de que la participación de elementos militares en tareas de seguridad ciudadana está condicionada a situaciones estrictamente excepcionales, lo cual no ocurre en el caso de la Guardia Nacional.

Ahora bien, si bien es cierto que la participación de las instituciones militares en las tareas de seguridad ciudadana no necesariamente implica la comisión de violaciones a derechos humanos, lo cierto es que crea una situación de riesgo que eleva la posibilidad de que estas se cometan. Ello, pues se busca combinar la actuación de dos corporaciones que esencialmente se encuentran orientadas a salvaguardar bienes jurídicos distintos. Así, mientras las fuerzas armadas tradicionalmente dirigen sus esfuerzos a preservar la seguridad nacional e interior, las corporaciones policiacas se avocan a la protección de la seguridad ciudadana.

En este sentido, consideramos que la actuación conjunta de las Secretarías de Seguridad Pública, Defensa Nacional y de Marina no únicamente conlleva problemas logísticos, sino que tiene una incompatibilidad de objetivos que más allá de las dificultades de crear una nueva corporación, implica modificar los valores que protegen dichas instituciones.

Por otra parte, se observa que si bien la estrategia de militarización busca subsanar las deficiencias que se habían identificado en los cuerpos policiales anteriores y otorgarles mayor efectividad en la lucha contra la criminalidad, ello se hace a través de la ampliación de elementos y la creación de nuevas facultades y ámbitos de participación. En este sentido, se pierde de vista que en un Estado de Derecho la correcta y efectiva actuación de las instituciones de seguridad no se logra únicamente a través del uso de la fuerza, sino que se refiere a la formación en competencias específicas necesarias para el correcto funcionamiento del sistema penal.

En efecto, uno de los componentes más importantes de las medidas penales empleadas en las políticas criminológicas es el sistema penal, el cual funciona a través del trabajo conjunto de distintas instituciones, incluyendo a los cuerpos policiales, los cuales tienen a su cargo tareas que requieren de una adecuada formación en materias como preservación de la evidencia y cadena de custodia. Así, para la formación de un cuerpo policial exitoso no es posible avocarse únicamente a tareas que requieren el uso de la fuerza, sino que debe comprender una formación integral que también se haga cargo de su correcta participación en los procesos penales.

En consecuencia, consideramos que la Guardia Nacional como institución de seguridad pública de carácter civil, disciplinada y profesional, conformada por elementos militares y civiles puede, bajo ciertas condiciones, ser compatible con una política criminológica respetuosa de los derechos humanos.

Conforme a dichas premisas, consideramos que, a fin de lograr una mayor compatibilidad de la corporación con la estrategia criminológica que a nivel constitucional se busca implementar, resultan necesarias tres modificaciones principales, a saber: **1)** orientar el objetivo de la corporación hacia la seguridad ciudadana, **2)** establecer que el mando operativo de dicha institución debe ser de carácter civil y, finalmente, **3)** sustituir la formación militar por una formación centrada en la seguridad ciudadana y la protección de los derechos de las personas.

Ley de la Guardia Nacional

Artículo 5. El objeto de la Guardia Nacional es realizar la función de seguridad **pública** a cargo de la Federación y, en su caso, conforme a los convenios que para tal efecto se celebren, colaborar temporalmente en las tareas de seguridad pública que corresponden a las entidades federativas o municipios.

Artículo 5. El objeto de la Guardia Nacional es realizar la función de seguridad **ciudadana** a cargo de la Federación y, en su caso, conforme a los convenios que para tal efecto se celebren, colaborar temporalmente en las tareas de seguridad pública que corresponden a las entidades federativas o municipios.

Artículo 14. El Comandante será nombrado por el Presidente de la República y deberá reunir los requisitos siguientes:

Artículo 14. El Comandante será nombrado por el Presidente de la República y deberá reunir los requisitos siguientes:

I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, no haber adquirido otra nacionalidad y estar en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles;

I a VI...

II. Tener, cuando menos, cincuenta años cumplidos el día de la designación;

III. Contar con título de licenciatura debidamente registrado;

IV. Tener reconocida capacidad y probidad; no haber sido condenado en forma definitiva por delito doloso o haber sido observado por violaciones graves a los derechos humanos; no estar sujeto o vinculado a proceso penal, ni contar con orden de aprehensión, presentación o comparecencia;

V. Comprobar una experiencia mínima de veinte años en materia de seguridad;

VI. No estar suspendido o inhabilitado, ni haber sido destituido por resolución firme como servidor público, y

<p>VII. En su caso, el requisito establecido en la fracción IX del artículo 25 de esta Ley.</p> <p>Las ausencias del Comandante se suplirán conforme lo disponga el Reglamento respectivo. En todo caso, quien ejerza las funciones del Comandante deberá cumplir los requisitos de este artículo.</p>	<p>VII. No haber pertenecido a una institución armada.</p>
<p>Artículo 39. La profesionalización del personal de la Guardia Nacional se realizará a través de:</p> <p>I. Las instituciones de formación policial de la Federación, debidamente certificadas;</p> <p>II. Las instituciones públicas, nacionales o extranjeras, y</p> <p>III. Las instituciones de Educación Militar y Naval; así como de los Centros de Adiestramiento de las Fuerzas Armadas, en los términos de los convenios de colaboración que para tal efecto suscriba el Secretario con las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina, en lo relativo a la homologación de educación y capacitación.</p> <p>La capacitación del personal de la Guardia Nacional podrá realizarse en instituciones públicas o privadas, nacionales o extranjeras.</p>	<p>Artículo 39. La profesionalización del personal de la Guardia Nacional deberá realizarse conforme a un enfoque de seguridad ciudadana, a través de:</p> <p>I a II...</p> <p>III. Las instituciones de Educación Militar y Naval; así como de los Centros de Adiestramiento de las Fuerzas Armadas, en los términos de los convenios de colaboración que para tal efecto suscriba el Secretario con las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina, en lo relativo a la homologación de educación y capacitación. Estos convenios no podrán tener el alcance de incorporar aspectos propios de la formación castrense a la educación y capacitación de los elementos de la Guardia Nacional.</p> <p>La capacitación del personal de la Guardia Nacional podrá realizarse en instituciones públicas o privadas, nacionales o extranjeras, siempre que esta sea acorde con la función de</p>

	seguridad ciudadana y los principios que rigen a la corporación.
Transitorios	
	Primero. Se derogan todas las disposiciones que contravengan lo dispuesto en el presente decreto.

Así, consideramos que con las reformas propuestas, la Guardia Nacional dejaría de crear una situación de riesgo para los gobernados y sería más compatible con una política criminológica respetuosa de los derechos humanos. Esto es, establecer la seguridad ciudadana como objetivo y eliminar la posibilidad de que, tanto el mando de la corporación, como su capacitación y profesionalización tengan carácter militar.

Sin embargo, a nuestro parecer, la eliminación de dichos elementos no sólo disminuye el riesgo de violaciones de derechos humanos, sino que torna ilusoria la participación de elementos de las fuerzas armadas en la corporación, pues se trataría de una institución de seguridad ciudadana con carácter civil que tiene como finalidad la protección de los derechos de las personas ante el delito, actuando en un marco de derechos humanos.

En consecuencia, si bien sería posible que elementos con experiencia militar formaran parte de la Guardia Nacional, al integrarse a esta nueva corporación, dichos elementos tendrían que sujetarse a los lineamientos de los cuerpos policiales de seguridad ciudadana. Asimismo, las Secretarías de Defensa y Marina no podrían tener una injerencia real en la operación de la corporación, por lo que, finalmente, sería ilusoria la participación de elementos de las fuerzas castrenses.

Finalmente, en cuanto al objeto de la Guardia Nacional, no pasa desapercibido que este se estableció como “la función de seguridad pública” en concordancia con lo previsto en el texto constitucional. Sin embargo, consideramos que, conforme a la política criminológica que se pretende implementar en México,

sería deseable transitar del concepto de seguridad pública al de seguridad ciudadana, conforme a las razones que se han expresado a lo largo del presente trabajo.

FUENTES DE CONSULTA

A. Bibliografía

1. Abello Gual, Jorge A., *Tendencias político-criminales en el contexto latinoamericano*, Visión de una política criminal pendular. Derecho penal del enemigo. Derecho penal garantista., Editorial Leyer, Colombia, 2007.
2. Anitua, Gabriel Ignacio, *Historias de los pensamientos criminológicos*, Didot, Argentina, 2015.
3. Apreza Salgado, Socorro et al., *Derechos humanos*, UNAM-Facultad de Derecho-Porrúa, Enciclopedia Jurídica de la Facultad de Derecho, UNAM, México, 2017.
4. Arellano Gault, David y Blanco, Felipe, *Políticas públicas y democracia*, 30 Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, Instituto Nacional Electoral, México, 2016, disponible en: https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2019/04/cuaderno_30.pdf consultado el 23 de marzo de 2019, 21:40.
5. Baratta, Alessandro, *Criminología crítica y crítica del derecho penal. Introducción a la sociología jurídico-penal*, trad. de Álvaro Búnster, Siglo veintiuno editores Argentina, Argentina, 2002.
6. Baratta, Alessandro, "Política criminal: entre la política de seguridad y la política social", en *Delito y Seguridad de los Habitantes*, Editorial Siglo XXI, Programa Sistema Penal Derechos Humanos de ILANUD y Comisión Europea, 1997, disponible en: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/icap/unpan029076.pdf> consultado el 15 de junio de 2019, 19:00.
7. Barrón Cruz, Martín G., *Policía y Seguridad en México*, Instituto Nacional de Ciencias Penales, México, 2005.
8. Benavides Vanegas, Farid S., "Política criminal y seguridad" en Niño, Catalina (Coord.) *La reforma a la justicia en América Latina: Las lecciones aprendidas*, Programa de Cooperación en Seguridad Regional, Friedrich Ebert Stiftung en Colombia, Colombia, 2016.
9. Binder, Alberto M. *De la macro a la micro política criminal: mediaciones teóricas de la acción penal y la pretensión procesal penal*. Derecho procesal

penal, disponible en: <https://letrujil.files.wordpress.com/2013/09/29alberto-m-binder.pdf>, consultado el 22 de marzo de 2019, 20:20.

10. Blanco Lozano, Carlos, *Tratado de Política criminal*, Tomo I, t.1, Fundamentos científicos y metodológicos de la lucha contra el delito, Bosch Editor, España, 2007.
11. Borja Jiménez, Emiliano, *Curso de política criminal*, Tirant lo Blanch, España, 2003.
12. Déctor García, Romeo, *La función de seguridad pública en México: instituciones nacionales, locales y municipales: hacia un modelo de seguridad humana*, Flores Editor y Distribuidor, México, 2014.
13. Díaz Piña, Antonio, *El Derecho Humano a la Seguridad Pública en el Estado de Derecho*, Biblioteca de Ciencias Sociales y Humanidades, UAM-Azcapotzalco, División de Ciencias Sociales y Humanidades, Coordinación de Difusión y Publicaciones, México, 2015, p. 227.
14. Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, “El control difuso de convencionalidad en el Estado Constitucional”, en Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2873/9.pdf>, consultado el 5 de octubre de 2019, 19:00.
15. García-Pablos de Molina, Antonio, *Criminología: una introducción a sus fundamentos teóricos*, 4a. ed., Tirant lo Blanch, 2001, p. 551.
16. García Ramírez, Sergio “Justicia y Seguridad”, en García Ramírez, Sergio, *Temas de derecho*, Seminario de Cultura Mexicana, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, reproducción electrónica México, 2016, disponible en: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/756-temas-de-derecho>, 25 de junio de 2019, 19:30.
17. González, Patricia, *Seguridad ciudadana*, Colección de cuadernos de seguridad y defensa, FLACSO, Editorial de Ciencias Sociales, Guatemala.
18. Gordon Rappoport, Sara, “Política social y seguridad nacional” en Piñeyro, José L. (coord.) *La seguridad nacional en México. Debate actual*, División de

- Ciencias Sociales y Humanidades. Serie Sociología. UAM- Azcapotzalco, México, 2005.
19. Hassemer, Winfried y Muñoz Conde, Francisco, *Introducción a la criminología y a la política criminal*. Tirant lo Blanch, España, 2012.
 20. Jiménez de Asúa, Luis, *Tratado de Derecho Penal*. Tomo I. Concepto del Derecho penal y de la Criminología, historia y legislación penal comparada. 5ª ed., Editorial Losada, Brasil, 1985.
 21. Lozano Tovar, Eduardo, *Manual de política criminal y criminológica*, Porrúa, México, 2010.
 22. Martínez Bastida, Eduardo, *Política Criminológica*, Porrúa, México, 2007.
 23. Martínez Bastida, Eduardo, *Política Criminológica y Sistema Penal*, México, Raúl Juárez Carro Editorial. 2016.
 24. Martínez Espasa, José, *Las políticas públicas de seguridad ciudadana: análisis y propuestas desde la criminología*. Tirant lo Blanch, España, 2016.
 25. Martínez Solares, V., “La función policial dentro de un sistema acusatorio, oral y público. Algunas reflexiones” en C. Constantino Rivera, & D. M. Garzón López, *Las Transformaciones del Sistema Penal y la Seguridad Pública ¿y los Derechos Humanos?*, 2a. ed., Editorial MaGister y la Universidad Autónoma de Sinaloa, México.
 26. Moloeznik, Marcos Pablo, “Estudio introductorio del paradigma de la seguridad ciudadana”, en Moloeznik, Marcos Pablo (comp.) *¿Qué es la seguridad ciudadana?*, Biblioteca básica de seguridad ciudadana, Escuela de Administración Pública del Distrito Federal, México, 2013.
 27. Moreno Hernández, Moisés, *Dogmática penal y política criminal*, Ubijus Editorial-Grupo Editorial Ibáñez, México, 2018.
 28. Pavarini, Massimo, “Democracia y seguridad (Apuntes para una conferencia jamás tenida)” en Aguilera Portales, Rafael E. (coord.) *Políticas de seguridad pública. Análisis y tendencias criminológicas y políticas actuales*, Editorial Porrúa, México, 2011.

29. Pérez Pinzón, Álvaro O. y Pérez Castro, Brenda J. *Curso de criminología*, 7ª ed., Universidad del Externado de Colombia, Colombia, 2006.
30. Pérez Pinzón, Álvaro O. y Pérez Castro, Brenda J. *Curso de criminología*. 8ª ed. Universidad del Externado de Colombia, Colombia, 2009.
31. Roxin, Claus, *Política criminal y sistema del derecho penal*. Trad. Francisco Muñoz Conde, 2ª ed., 1ª reimp., Colección Claves del derecho penal, volumen 2, Hammurabi, Argentina, 2002.
32. Sánchez-Ostiz Gutiérrez, Pablo, *Fundamentos de política criminal: un retorno a los principios*. Marcial Pons, España, 2012.
33. Von Hippel, Robert, *Lehrbuch des Strafrechts*, Springer-Verlag Berlin Heidelberg GMBH, Alemania, 1932.
34. Von Liszt, Franz, *Strafrechtliche Aufsätze und Vorträge*, t.2, de Gruyter, Berlin, 1905.
35. Zaffaroni, Eugenio R. *Manual de Derecho Penal. Parte General*. 6ª ed. Sociedad Anónima Editora Comercial, Industrial y Financiera, Argentina, 1988.
36. Zaragoza Huerta, José, “La reforma penal constitucional de seguridad y justicia mexicana”, en Aguilera Portales, Rafael E. (coord.) *Políticas de seguridad pública. Análisis y tendencias criminológicas y políticas actuales*, Editorial Porrúa, México, 2011.

B. Legislación

37. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx>, última reforma publicada el 9 de agosto de 2019.
38. *Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx>, última reforma publicada el 27 de mayo de 2019.
39. *Ley General de Víctimas*, disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx>, última reforma publicada el 30 de enero de 2017.

40. *Ley de Seguridad Nacional*, disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx>, última reforma publicada el 26 de noviembre de 2005.
41. *Ley de Seguridad Interior*, disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx>, última reforma publicada el 21 de diciembre de 2017. Declarada inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia mediante resolución publicada el 30 de mayo de 2019.
42. *Ley de la Guardia Nacional*, disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx>, última reforma publicada el 27 de mayo de 2019.

C. Decretos

43. Decreto por el que se aprueba la Estrategia Nacional de Seguridad Pública del Gobierno de la República. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de mayo de 2019.

D. Artículos de revistas

44. Acosta, Mariclaire, “Ley de Seguridad Nacional: un paso en retroceso”, en Comisión de los Derechos Humanos del Distrito Federal, *Dfensor*. Revista de Derechos Humanos, México, 08 Militarización de la seguridad pública, año IX, agosto de 2011, disponible en: https://cdhdf.org.mx/wp-content/uploads/2014/05/dfensor_08_2011.pdf, consultado el 23 de marzo de 2019, 19:00.
45. Gómez Jaimes, E. “La situación de la violencia en México” Comisión de los Derechos Humanos del Distrito Federal, *Dfensor*. Revista de Derechos Humanos, México, 08 Militarización de la seguridad pública, año IX, agosto de 2011, disponible en: https://cdhdf.org.mx/wp-content/uploads/2014/05/dfensor_08_2011.pdf consultado el 23 de marzo de 2019, 19:00.
46. Gutiérrez López, Armando, “El Estado de Derecho y la Política Criminal en México”, *Perfiles de las Ciencias Sociales*, UJAT, Año 3, Núm. 5, Julio-Diciembre, México, 2015.
47. Juárez Bibriesca, Armando y Medina Ramírez, Marco A. “Política criminal (México y Chile)” en *Reforma Judicial*. Revista Mexicana de Justicia, Núm. 18, 2011, disponible en:

<https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/reforma-judicial/article/view/8806/10857>, consultado el 21 de abril de 2019, 22:20.

48. López Portillo Vargas, E. "Las Fuerzas Armadas en las calles." Comisión de los Derechos Humanos del Distrito Federal, *Dfensor*. Revista de Derechos Humanos, México, 08 Militarización de la seguridad pública, año IX, agosto de 2011, disponible en: https://cdhdf.org.mx/wp-content/uploads/2014/05/dfensor_08_2011.pdf consultado el 23 de marzo de 2019, 19:00.
49. Moreno Hernández, Moisés, "Actuales debates político-criminales en América Latina a raíz de los impactos de la globalización y la modernidad" *Revista Académica. Facultad de Derecho de la Universidad La Salle*. Año XVI, No. 32, Enero, México, 2019.
50. Pérez Ricart, Carlos A., "La temprana (y permanente) militarización de la seguridad pública en México: Un estudio histórico", *Contextualizaciones Latinoamericanas*, Universidad de Guadalajara, Año 10, Núm. 19, julio-diciembre, México, 2018, disponible en: <http://www.revistascientificas.udg.mx/index.php/CL/article/view/7301/6408>, 3 de julio de 2019, 19:00.

E. Criterios Judiciales

51. Sentencia C-646/01. Sala Plena de la Corte Constitucional. Colombia. 20 de junio de 2001, disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/c-646-01.htm> 22 de marzo de 2019, 20:00.

a. Tesis emitidas por el Tribunal Pleno de la SCJN

52. P. II/2017 (10a.), de rubro: *INTERPRETACIÓN CONFORME. SUS ALCANCES EN RELACIÓN CON EL PRINCIPIO DE INTERPRETACIÓN MÁS FAVORABLE A LA PERSONA*. 10a. Época; Pleno; Gaceta S.J.F.; Libro 42, Mayo de 2017; Tomo I; Pág. 161.
53. P. XVII/2015 (10a.), de rubro: *SENTENCIAS DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. DIRECTRICES PARA ESTABLECER Y CONCRETAR LAS OBLIGACIONES QUE DEBE CUMPLIR EL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN TRATÁNDOSE DE RESTRICCIONES CONSTITUCIONALES*. 10a. Época; Pleno; Gaceta S.J.F.; Libro 22, Septiembre de 2015; Tomo I; Pág. 237.

54. P./J. 64/2014 (10a.), de rubro: *JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. NO ES SUSCEPTIBLE DE SOMETERSE A CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y/O CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO POR ÓRGANOS JURISDICCIONALES DE MENOR JERARQUÍA*. 10a. Época; Pleno; Gaceta S.J.F.; Libro 13, Diciembre de 2014; Tomo I; Pág. 8.
55. P./J. 21/2014 (10a.), de rubro: *JURISPRUDENCIA EMITIDA POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. ES VINCULANTE PARA LOS JUECES MEXICANOS SIEMPRE QUE SEA MÁS FAVORABLE A LA PERSONA*. 10a. Época; Pleno; Gaceta S.J.F.; Libro 5, Abril de 2014; Tomo I; Pág. 204.
56. LXIX/2011(9a.), de rubro: *PASOS A SEGUIR EN EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS*. 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Libro III, Diciembre de 2011; Tomo 1; Pág. 552.
57. P. LXXVII/99 de rubro: *TRATADOS INTERNACIONALES. SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL*. 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo X, Noviembre de 1999; Pág. 46.
58. P. C/92, de rubro: *LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUIA NORMATIVA*. 8a. Época; Pleno; Gaceta S.J.F.; Núm. 60, Diciembre de 1992; Pág. 27.

b. Tesis emitidas por la Primera Sala de la SCJN

59. 1a. CCVII/2018 (10a.), de rubro: *PRINCIPIO PRO PERSONA. SÓLO PUEDE UTILIZARSE EN SU VERTIENTE DE CRITERIO DE SELECCIÓN DE INTERPRETACIONES CUANDO ÉSTAS RESULTAN PLAUSIBLES*. 10a. Época; 1a. Sala; Gaceta S.J.F.; Libro 61, Diciembre de 2018; Tomo I; Pág. 378.
60. 1a. CCLXIII/2018 (10a.), de rubro: *INTERPRETACIÓN CONFORME Y PRINCIPIO DE INTERPRETACIÓN MÁS FAVORABLE A LA PERSONA. SU APLICACIÓN TIENE COMO PRESUPUESTO UN EJERCICIO HERMENÉUTICO VÁLIDO*. 10a. Época; 1a. Sala; Gaceta S.J.F.; Libro 61, Diciembre de 2018; Tomo I; Pág. 337.
61. 1a./J. 93/2017 (10a.), de rubro: *DERECHO FUNDAMENTAL DE LOS EXTRANJEROS A LA NOTIFICACIÓN, CONTACTO Y ASISTENCIA*

CONSULAR. SU FUENTE Y JERARQUÍA EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO MEXICANO. 10a. Época; 1a. Sala; Gaceta S.J.F.; Libro 48, Noviembre de 2017; Tomo I; Pág. 206.

62. 1a./J. 37/2017 (10a.), de rubro: *INTERPRETACIÓN CONFORME. NATURALEZA Y ALCANCES A LA LUZ DEL PRINCIPIO PRO PERSONA.* 10a. Época; 1a. Sala; Gaceta S.J.F.; Libro 42, Mayo de 2017; Tomo I; Pág. 239. 1a./J. 37/2017
63. 1a. CCCXL/2015 (10a.), de rubro: *DERECHOS HUMANOS. TODAS LAS AUTORIDADES ESTÁN OBLIGADAS A CUMPLIR CON LAS OBLIGACIONES DE RESPETO Y GARANTÍA.* 10a. Época; 1a. Sala; Gaceta S.J.F.; Libro 24, Noviembre de 2015; Tomo I; Pág. 971.
64. 1a. CCCXXVII/2014 (10a.), de rubro: *PRINCIPIO PRO PERSONA. REQUISITOS MÍNIMOS PARA QUE SE ATIENDA EL FONDO DE LA SOLICITUD DE SU APLICACIÓN, O LA IMPUGNACIÓN DE SU OMISIÓN POR LA AUTORIDAD RESPONSABLE.* 10a. Época; 1a. Sala; Gaceta S.J.F.; Libro 11, Octubre de 2014; Tomo I; Pág. 613.
65. 1a. CXLIV/2014 (10a.), de rubro *SENTENCIAS DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. TODAS LAS AUTORIDADES DEL ESTADO MEXICANO, INCLUYENDO EL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, DEBEN ACATAR LO ORDENADO EN AQUÉLLAS.* 10a. Época; 1a. Sala; Gaceta S.J.F.; Libro 5, Abril de 2014; Tomo I; Pág. 823.
66. 1a. CXLIII/2014 (10a.), de rubro: *SENTENCIAS DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. OBLIGACIONES DERIVADAS DE AQUELLAS CUYO CUMPLIMIENTO PUEDE ANALIZARSE EN EL JUICIO DE AMPARO.* 10a. Época; 1a. Sala; Gaceta S.J.F.; Libro 5, Abril de 2014; Tomo I; Pág. 822. 1a. CXLIII/2014 (10a.).
67. 1a. CCCLX/2013 (10a.), de rubro: *DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL.* 10a. Época; Pleno; Gaceta S.J.F.; Libro 5, Abril de 2014; Tomo I; Pág. 202.
68. 1a./J. 10/2014 (10a.), de rubro: *PRINCIPIO PRO PERSONA Y RECURSO EFECTIVO. EL GOBERNADO NO ESTÁ EXIMIDO DE RESPETAR LOS REQUISITOS DE PROCEDENCIA PREVISTOS EN LAS LEYES PARA*

INTERPONER UN MEDIO DE DEFENSA. 10a. Época; 1a. Sala; Gaceta S.J.F.; Libro 3, Febrero de 2014; Tomo I; Pág. 487.

69. 1a. CCCLXVIII/2013 (10a.), de rubro: *REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. DIFERENCIAS ENTRE CUESTIONES PROPIAMENTE CONSTITUCIONALES Y SUPUESTOS DE INTERPRETACIÓN CONFORME, PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DE AQUEL RECURSO.* 10a. Época; 1a. Sala; Gaceta S.J.F.; Libro 2, Enero de 2014; Tomo II; Pág. 1122.
70. 1a. CCCLX/2013 (10a.). de rubro: *CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO. SU SIGNIFICADO Y ALCANCE.* 10a. Época; 1a. Sala; Gaceta S.J.F.; Libro 1, Diciembre de 2013; Tomo I; Pág. 512.
71. 1a. CCCLIX/2013 (10a.), de rubro: *CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO. SU EJERCICIO NO NECESARIAMENTE LLEVA A LA INAPLICACIÓN DE UNA NORMA.,* 10a. Época; 1a. Sala; Gaceta S.J.F.; Libro 1, Diciembre de 2013; Tomo I; Pág. 511.
72. 1a./J. 104/2013 (10a.) de rubro: *PRINCIPIO PRO PERSONA. DE ÉSTE NO DERIVA NECESARIAMENTE QUE LOS ARGUMENTOS PLANTEADOS POR LOS GOBERNADOS DEBAN RESOLVERSE CONFORME A SUS PRETENSIONES.* 10a. Época; 1a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Libro XXV, Octubre de 2013; Tomo 2; Pág. 906.
73. 1a. CCXIV/2013 (10a.), de rubro: *DERECHOS HUMANOS. INTERPRETACIÓN CONFORME, PREVISTA EN EL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.* 10a. Época; 1a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Libro XXII, Julio de 2013; Tomo 1; Pág. 556.
74. 1a./J. 107/2012 (10a.), de rubro *PRINCIPIO PRO PERSONA. CRITERIO DE SELECCIÓN DE LA NORMA DE DERECHO FUNDAMENTAL APLICABLE.* 10a. Época; 1a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Libro XIII, Octubre de 2012; Tomo 2; Pág. 799.
75. 1a. XVIII/2012 (9a.), de rubro: *DERECHOS HUMANOS. OBLIGACIONES CONSTITUCIONALES DE LAS AUTORIDADES EN LA MATERIA.* 9a. Época; 1a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Libro IX, Junio de 2012; Tomo 1; Pág. 257.
76. 1a. XXVI/2012 (10a.), de rubro: *PRINCIPIO PRO PERSONAE. EL CONTENIDO Y ALCANCE DE LOS DERECHOS HUMANOS DEBEN*

ANALIZARSE A PARTIR DE AQUÉL. 10a. Época; 1a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Libro V, Febrero de 2012; Tomo 1; Pág. 659.

c. Tesis emitidas por la Segunda Sala de la SCJN

77.2a./J. 10/2019 (10a.), de rubro: *TEST DE PROPORCIONALIDAD. AL IGUAL QUE LA INTERPRETACIÓN CONFORME Y EL ESCRUTINIO JUDICIAL, CONSTITUYE TAN SÓLO UNA HERRAMIENTA INTERPRETATIVA Y ARGUMENTATIVA MÁS QUE EL JUZGADOR PUEDE EMPLEAR PARA VERIFICAR LA EXISTENCIA DE LIMITACIONES, RESTRICCIONES O VIOLACIONES A UN DERECHO FUNDAMENTAL.* 10a. Época; 2a. Sala; Gaceta S.J.F.; Libro 63, Febrero de 2019; Tomo I; Pág. 838.

78.Tesis: 2a. LVI/2015 (10a.), de rubro: *PRINCIPIO DE INTERPRETACIÓN MÁS FAVORABLE A LA PERSONA. PRESUPUESTOS PARA SU APLICACIÓN.* 10a. Época; 2a. Sala; Gaceta S.J.F.; Libro 20, Julio de 2015; Tomo I; Pág. 822.

79.2a./J. 56/2014 (10a.), de rubro: *PRINCIPIO DE INTERPRETACIÓN MÁS FAVORABLE A LA PERSONA. SU CUMPLIMIENTO NO IMPLICA QUE LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES NACIONALES, AL EJERCER SU FUNCIÓN, DEJEN DE OBSERVAR LOS DIVERSOS PRINCIPIOS Y RESTRICCIONES QUE PREVEÉ LA NORMA FUNDAMENTAL.* 10a. Época; 2a. Sala; Gaceta S.J.F.; Libro 6, Mayo de 2014; Tomo II; Pág. 772.

F. Documentos consultados en internet

80.Bulla, Patricia y Guarín, Sergio, *Formación policial y seguridad ciudadana ¿Cómo mejorar el servicio de policía?*, Análisis 4/2015, Fundación Ideas para la Paz- Friedrich Ebert Stiftung, p. 24, disponible en: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/11568-20150826.pdf>, consultado el 22 de junio de 2019, 21:00.

81.Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad Humana. *La seguridad humana en las Naciones Unidas.* Nueva York, 2012, disponible en: https://www.unocha.org/sites/dms/HSU/Outreach/12-41684_Spanish%20HUMAN%20SECURITY%20Brochure_web_December%2010.pdf, consultado el 6 de agosto de 2019, 19:00.

82.Memoria de la V Conferencia Nacional sobre Derechos Humanos. Gobernabilidad democrática y derechos humanos. Universidad de San Carlos. Instituto de Derechos Humanos (IDHUSAC). Universidad Rafael Landívar, Instituto de Investigaciones Jurídicas (IJJ), Guatemala, 2007,

disponible en:
https://documentop.com/200712conferenciaddhh5proyfinlandia_5a3dad641723ddf27abd8fcc.html, consultado el 23 de junio de 2019, 22:00.

83. Meyer, Maureen. *Mexico's Police. Many Reforms, Little Progress*, Washington Office on Latin America, mayo 2014, p. 3. disponible en: <https://www.wola.org/analysis/mexicos-police/>, consultado el de noviembre de 2019. 19:00.
84. Neild, Rachel, *Controles Internos y Organos Disciplinarios Policiales*. Serie Temas y debates en la reforma de la seguridad pública. Una guía para la sociedad civil., sección 3, Washington Office on Latin America, Washington, DC., Ciudad de Guatemala, San Salvador, disponible en: <https://www.wola.org/sites/default/files/downloadable/Citizen%20Security/past/internal%20%20controls%20formatted--sp.pdf> consultado el 3 de noviembre de 2011, 22:00.
85. Observatorio de Política Criminal. Dirección de Política Criminal y Penitenciaria. Ministerio de Justicia y Derecho "¿Qué es la política criminal?", Sesión de trabajo No. 1, Colombia, septiembre de 2015, DC- 001/2015, disponible en: <http://www.politicacriminal.gov.co/Portals/0/documento/queespoliticacriminal-ilovepdf-compressed.pdf?ver=2017-03-09-180813-317>, consultado el 12 de abril de 2019, 21:30.
86. Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito, *Manual sobre la aplicación eficaz de las Directrices para la prevención del delito*, Serie de manuales sobre justicia penal, Naciones Unidas, Austria, 2011, disponible en: https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/crimeprevention/Handbook_on_the_Crime_Prevention_Guidelines_Spanish.pdf, consultado el 10 de junio de 2019, 21:00.
87. UNODC. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. *Recopilación de reglas y normas de las Naciones Unidas en la esfera de la prevención del Delito y la justicia penal*, Naciones Unidas, Nueva York, 2016, disponible en: https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/compendium/S_Ebook.pdf consultado el 4 de abril de 2019, 22:00

G. Informes

88. *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*. Organización de los Estados Americanos. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 57 31 diciembre 2009.

H. Resoluciones organismos internacionales

89. *A/RES/66/290, 66/290*. Seguimiento del párrafo 143, relativo a la seguridad humana, del Documento Final de la Cumbre Mundial 2005, Resolución aprobada por la Asamblea General de la ONU el 10 de septiembre de 2012, Sexagésimo sexto periodo de sesiones, disponible en: [https://undocs.org/pdf?symbol=es/A/66/49\(Vol.III\)](https://undocs.org/pdf?symbol=es/A/66/49(Vol.III)), consultado el 23 de octubre de 2019, 22:00.

90. *A/RES/60/1, 60/1*. Documento Final de la Cumbre Mundial 2005, Resolución aprobada por la Asamblea General, 14 al 16 de septiembre de 2005, Sexagésimo periodo de sesiones, disponible en: https://www2.ohchr.org/spanish/bodies/hrcouncil/docs/gaA.RES.60.1_Sp.pdf, consultado el 23 de octubre de 2019, 18:30.