



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

PROGRAMA DE POSGRADO EN DERECHO

**DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO DE LA FACULTAD DE DERECHO DE LA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

REDISEÑO DEL MODELO MEXICANO DE SEGURIDAD PÚBLICA

**Hacia una tercera generación de disposiciones
normativas y de políticas públicas.**

TESIS

QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE DOCTOR EN DERECHO

PRESENTA

ERNESTO ENRÍQUEZ RUBIO

Tutores:

Dr. Sergio García Ramírez

Instituto de Investigaciones Jurídicas

Dr. Enrique Burgos García

Facultad de Derecho

Dr. Carlos Reyes Díaz

Instituto de Investigaciones Jurídicas



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

CONTENIDO

I. INTRODUCCIÓN.....	I
----------------------	---

CAPÍTULO I

LA SEGURIDAD PÚBLICA EN MÉXICO.....	1
1. Marco referencial.....	1
2. Orígenes del Mandato Constitucional.....	4
2.1 Antecedentes más relevantes.....	6
2.2 Soberanía, democracia, seguridad y otros principios.....	13
2.3 Seguridad nacional interior, ciudadana y pública.....	14
3. El Sistema Nacional de Seguridad Pública.....	16
3.1 La competencia concurrente entre órdenes no equiparables.....	20
3.2 Programas y estructuras en la concurrencia.....	21
3.3 Modelo reactivo.....	22
3.4 Sistema penal acusatorio.....	24
3.5 La prevención social del delito, la reinserción social y los derechos humanos.....	27
4. El Desarrollo para pocos y la crisis de acumulación.....	34
5. El Estado de Derecho y la guerra al narcotráfico.....	37
5.1 Alcances.....	38
5.2 El entorno internacional.....	39
6. La reconceptualización del modelo.....	41

CAPÍTULO SEGUNDO

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA SEGURIDAD PÚBLICA (2006 – 2018)

Una etapa de ordenamientos, políticas y acciones descoordinadas.....	43
1. Marco referencial.....	44
2. El Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2012.....	51
2.1 Aspectos más relevantes.....	51
2.2 Avances.....	53
• La implantación del Sistema Penal Acusatorio.....	53
• Plataforma México.....	55
• Iniciar los procesos de profesionalización de los cuerpos policiacos.....	57

• Mejoramiento del Sistema Penitenciario Federal.....	60
• Cooperación internacional. Iniciativa Mérida.....	62
• Fortalecer la Secretaría de Seguridad Pública.	64
2.3 Las asignaturas pendientes.	65
• Prevención del delito, fortalecimiento del tejido social y la participación comunitaria.	65
• Coordinación entre los órdenes de gobierno.	67
• Inseguridad e impunidad.	69
3. El Programa de Seguridad Pública 2014 – 2018.....	71
3.1 Un Gobierno de claroscuros.....	72
• Comisión Nacional de Seguridad, la Gendarmería y el Plan Mérida.....	73
• Fortalecer las capacidades de las instituciones policiales, las Fuerzas Armadas y la coordinación con las entidades.....	78
• Plataforma México.	80
• Sistema penitenciario.	82
4. La Tercera Realidad.....	84

CAPÍTULO TERCERO

LOS RESULTADOS EN EL PERÍODO 2006 – 2018 Y PROPUESTAS 2018 – 2024

La realidad de las cifras	86
1. Un escenario diferente al prometido.....	86
2. Los indicadores más relevantes.	92
3. El combate a los efectos y no a las causas. La impunidad y los abusos.	95
3.1 La ruptura del tejido social.	99
3.2 Los caídos, los desaparecidos y los olvidados.	99
3.3 La respuesta autoritaria a exigencias democráticas.....	100
3.4 La privatización de un bien público.....	101
4. Las comunidades indígenas.....	101
5. La expectativa de un cambio a partir de los errores: El Plan Nacional de Paz y Seguridad 2018/2024.....	104
5.1 Algunas reflexiones sobre el Plan.	105
• Las disposiciones constitucionales y reglamentarias.	105
• La propuesta de Guardia Nacional.	107
• La extinción de dominio y la amnistía.	114
• Recrear la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana y transformación del CISEN.....	116
6. Se necesita algo más que buenos propósitos.	117

CAPÍTULO CUARTO

UN FEDERALISMO FRACTURADO

Epígrafe. Abandono de la Congruencia: El PND 2019/2024.	120
1. Concepto actual sobre seguridad y su función tutelar en México.....	125
1.1 Las diversas modalidades.	126
• Orden público.....	126
• Seguridad Jurídica	127
• Seguridad Nacional.....	129
• Seguridad Interior.....	134
• Seguridad Ciudadana.	136
• Seguridad Pública.....	138
1.2 Seguridad pública y derechos humanos.....	140
1.3 Las funciones de las policías en México.....	142
• Siete modelos policíacos para contener el crimen	144
2. Disposiciones reglamentarias que conculcan el Pacto Federal.	148
2.1 Lo local, sustento del Pacto Federal.	150
2.2 Los art 73 frac XXI y XXXI y 103.....	152
• Narcomenudeo.....	156
• Secuestro.	158
• Arraigo.	159
• Mando Único.	163
2.3 Las resoluciones del Sistema Nacional de Seguridad.	163
3. Es urgente el respeto a las jurisdicciones y competencias locales.....	170
4. Orden desde el caos.	173

CAPÍTULO QUINTO

EL REPLANTEAMIENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

El fortalecimiento del Pacto Federal en materia de seguridad.	175
1. La Lucha contra el Centralismo.	176
2. Devolver el Poder a las Regiones.	178
2.1 Posiciones que difieren respecto a empoderar a las regiones.	181
2.2 El alcance de las leyes marco.....	185
3. La Búsqueda en el Exterior de un Modelo de Seguridad Pública.....	188
3.1 Las opciones más estudiadas.....	188
• Chile.....	190
• Colombia	190
• Francia.....	191
4. Proyectos en México con resultados alentadores.	192

• El modelo Monterrey.....	193
• Ciudad Juárez.	196
• La Comarca Lagunera.	204
5. Las Comunidades Indígenas: el caso de Guerrero	212
6. Una visión federalista para el cambio en materia de seguridad pública. ...	217

CAPÍTULO SEXTO

LA BÚSQUEDA DE UNA TERCERA GENERACIÓN DE DISPOSICIONES NORMATIVAS Y DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Una propuesta de acuerdo con nuestra realidad.	220
1. Marco Normativo de las Políticas Públicas.	217
2. Algunos Artículos Constitucionales que deben precisarse.	226
2.1 La Investigación para la Prevención de los Delitos; Párrafo 9no. del artículo 21 Constitucional.	228
2.2 Párrafo Décimo del Artículo 21 Constitucional	230
2.3 Artículo 73 Fracción XXIII, 115 fracc. III, Inciso h, VI y VII.....	230
2.4 El artículo 29.	233
• Alcance de la medida.	237
• Algunos límites esenciales.	241
2.5 Tratados y Convenios Internacionales.....	252
• Tratados Bilaterales y Acuerdos de Cooperación.	254
• Iniciativa de Seguridad Regional (Iniciativa Mérida).....	255
3. La Falta de una Ley de Seguridad Pública Federal.	256
3.1 El esfuerzo de las entidades federativas y de los municipios.....	257
3.2 Propuesta de Iniciativa de Ley Federal de Seguridad Pública.	259
4. Retos por emprender	266

CAPÍTULO SÉPTIMO

OTRAS POLÍTICAS IMPRESCINDIBLES O NECESARIAS

Los Resultados del 2019 y las Asignaturas Pendientes.	270
1. Indicadores.	271
2. Articulación de las políticas para el desarrollo.	277
3. Otros Retos Pendientes.....	281
3.1 Fortalecer el Sistema Penal Acusatorio, la Justicia Transicional y la Composición.	281
3.2 Implantar en todo el país un modelo avanzado de desarrollo policial con acceso a información en tiempo real y rendición de cuentas, con debida protección a los derechos humanos y a la cadena de custodia.....	288

3.3	Consolidar la Fiscalía General de la República, la modernización del Ministerio Público y contar con el Código Penal Único	293
3.4	Avanzar en la modernización del Sistema Penitenciario Federal, del Sistema de Ejecución Penal y métodos alternativos de ejecución.	301
3.5	Construir un sistema de participación de la sociedad para la prevención del delito y evaluación de resultados	308
4.	Otras Tareas por Emprender.	311
	• Fortalecer los indicadores de seguridad pública.	311
	• Rediseñar la Comisión de Búsqueda de Personas Ausentes y la creación de un Ombudsman para la atención de las víctimas.....	312
	• Contar con Programas de Gestión de Riesgos y de Desarme.	316
	• Articular el Programa contra la Corrupción e Impunidad y Respeto a los Derechos Humanos.	320
	• Modernizar los Sistemas de Control Aduanero y Rediseñar la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF).....	328
	• Regular, en lugar de prohibir, el uso de Cannabis.	331
	• Integrar la Comisión Nacional de Tribunales de Justicia en Conferencia.....	340
5.	Hacer con perspectiva.....	341
CAPÍTULO OCTAVO		
	LA HIPÓTESIS Y LA REALIDAD	342
1.	Los Avances al 31 de julio del 2020	342
2.	Continúa la inercia del modelo.	347
1.2	Una última reflexión ante la pandemia Covid19	352
3.	Construir desde lo local, con participación social y rendición de cuentas.	355
	CONCLUSIONES.....	358
	PROPUESTAS	361
	APÉNDICE. El borrador de la iniciativa de Ley de Seguridad Pública Federal... ..	363
	FUENTES DE INVESTIGACIÓN	431
	• Bibliografía	431
	• Censos, Encuestas y Estadísticas	441
	• Hemerografía	441
	• Mesografía	448
	• Diccionarios.....	451
	• Legislación y Tratados	451
	• Planes y Programas	453
	• Diarios y Revistas	453

INTRODUCCIÓN

La seguridad pública es la garantía del Estado para el libre ejercicio de los derechos de todos los ciudadanos. Conlleva, por lo tanto, la protección de la persona y de sus bienes y el deber de perseguir y detener a los responsables de los delitos. Es una garantía social que pugna, además, por impulsar y aplicar esquemas para prevenirlos tomando en cuenta sus características multifactoriales, así como la reinserción social de quien delinque y la reparación del daño causado al ofendido, lo que se traduce en un eje fundamental para garantizar el Estado de Derecho, una de las exigencias más sentidas y legítimas de la sociedad mexicana.

En este contexto, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece en el noveno párrafo del artículo 21, que la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, las entidades federativas y los municipios, en las respectivas competencias que la propia Constitución señala. Implica la necesaria participación de estos tres órdenes, constituyéndose la seguridad pública en una “*Facultad Concurrente*” que obliga a las instituciones de seguridad pública y procuración de justicia, a coordinarse entre sí integrando, para tal efecto, el Sistema Nacional de Seguridad Pública

Adicionalmente, estos tres órdenes se encuentran comprometidos con la justicia, la transparencia, la rendición de cuentas, el respeto pleno de los derechos humanos y una vida en comunidad con estricto apego al Estado de derecho; tienen como primordial objetivo que nuestra sociedad viva en paz, con ciudadanos en pleno ejercicio de sus libertades y desarrollo de sus potencialidades.

Ahora bien, como la vida y la libertad son nuestros bienes más preciados, las actividades delictivas que los ciegan o conculcan son social y políticamente inadmisibles.

Desde hace muchos años, en nuestro país nadie está libre de la violencia criminal. Su carácter universal y difuso afecta a todos los estratos sociales, independientemente de su nivel de riqueza, educación o género, si bien no todos los delitos se distribuyen equitativamente.

Se trata de una violencia sistémica en donde los más afluentes sufren en su patrimonio y la pérdida de su libertad; los más pobres los crímenes contra su persona, en especial los homicidios dolosos que flagelan mayoritariamente a nuestros jóvenes entre los 15 y 29 años, según el corte etario y geográfico que se seleccione: mujeres en el norte y hombres victimados por los sueños de un falso mejor futuro que le ofrece el crimen organizado en todo el territorio nacional. Un inaceptable saldo que, en los últimos 14 años, supera las 180 mil defunciones y más de 65 mil desaparecidos, cifras a la que hay que sumar las de las víctimas de esta violencia -las familias- y la ruptura del tejido social.

En este entorno de inseguridad en nuestro país, encontramos elementos transversales que son manifiestos: la negación de derechos fundamentales como el acceso universal a los servicios educativos y de protección de la salud; la falta de oportunidades de empleo, recreación y cultura; la escasez de vivienda sin servicios básicos; la ausencia de un debido proceso; sin dejar de mencionar la violación de los derechos humanos, el no respeto a la dignidad y al bienestar de las víctimas y a la participación social.

Un grave error ha sido no darle prioridad a estas, que son parte importante de las causas y privilegiar los efectos, convirtiendo así un bien público en objeto de mercado, en donde muchas veces lo importante es: cuántas armas se compran, el número de cámaras de video vigilancia, el aumento de elementos contratados, entre otros indicadores.

Adicionalmente, la corrupción en las instituciones de seguridad pública y de procuración de justicia, es sin duda uno de los más sentidos reclamos de la sociedad, no sólo por el impacto natural que generan las actividades ilícitas en sí mismas, sino por la circunstancia agravante de ser cometidas, en muchos casos, por quienes están dedicados a combatirla. Solo así se entiende la demanda de la sociedad por sanciones ejemplares y efectivas para aquellos que traicionando su confianza se valen de su posición para delinquir pero, sobre todo, que la formación de estos cuerpos de policía esté sustentada en valores bajo un sistema de mejora continua- propio de un servicio profesional de carrera-, que permita que las instituciones de seguridad y procuración de

justicia se constituyan en auténticas opciones de vida para quienes ingresen a ejercerlas.

Otro factor constante y fundamental lo es la impunidad, manifestación lacerante de la ineficacia de los sistemas de seguridad pública y de impartición de justicia y causa eficiente de la corrupción. La impunidad, además, provoca el deterioro institucional, producto del histórico abandono de la organización, supervisión y desarrollo de las profesiones pericial, policial y ministerial.

El último de los graves problemas de la seguridad pública, pero no por ello el menor, estriba en la deficiente coordinación entre las instituciones de seguridad pública, motivado tanto por la pluralidad de formas de actuación, como por una indebida interpretación del federalismo. Este no se entiende como la articulación de competencias diversas, sino como un conjunto de barreras que fomentan la impunidad y la ausencia de eficacia en la lucha contra la delincuencia y el crimen organizado.

Esta falta de coordinación entre los órdenes de gobierno se agrava por la confusión que existe entre seguridad pública, seguridad interior y seguridad nacional y su poca vinculación con el sistema penal acusatorio y la debida protección de los derechos humanos consagrados en el art. 1ero de nuestra Carta Magna.

Desde hace poco más de 20 años, pero sobre todo en los últimos 14, los gobiernos Federal y los de las entidades federativas y algunos municipios, con la participación en mayor o menor grado dependiendo de la época, de la sociedad, han venido pugnando por reestablecer la seguridad pública en el País, sobre todo en lo concerniente a los delitos de alto impacto como lo son el homicidio, el secuestro, el robo con violencia, la extorsión, el feminicidio y el crimen organizado.

Lo que empezó como un esfuerzo parcial en el año de 1997 al tratar de tener en un solo instrumento un Sistema Nacional de Seguridad Pública, la creación entonces de la Policía Federal Preventiva y el establecimiento de esquemas de coordinación entre el Gobierno Federal y los locales, hoy es un enjambre de disposiciones, políticas públicas y estructuras organizativas, muchas de ellas contrapuestas o superpuestas, que no han dado los resultados esperados.

En el contexto descrito, la hipótesis general de la Investigación sostiene que: la falta de observancia de los principios constitucionales que soportan el Pacto Federal y la centralización de las decisiones en el Gobierno Federal, sin la debida corresponsabilidad y participación no solo de los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios sino de la sociedad en su conjunto, han propiciado las condiciones de inseguridad en las que hoy vive el país, por lo que se requiere de una nueva generación de políticas públicas para reestablecer el orden quebrantado y corregir el caos normativo y operativo.

En tal virtud, la Investigación--a partir de la concepción política de Nación, la democracia y la seguridad pública como función de Estado--, busca precisar las causas y consecuencias del crimen y su prevención y combate sin respuestas autoritarias, en congruencia con nuestra tradición jurídica, la doctrina y la experiencia de otros países, además de analizar los esfuerzos gubernamentales de los últimos catorce años en sus planes, programas e instituciones creados en procura del fortalecimiento de la seguridad pública y valora dichas propuestas a la luz de los resultados.

Sostiene la importancia de fortalecer el Pacto Federal y revertir la urdimbre de disposiciones que lo vulneran en materia de seguridad pública, tomado en cuenta la geopolítica del fenómeno de la inseguridad y las diferencias regionales. Además, estudia los diferentes tipos de seguridad desde la nacional hasta la ciudadana, la abrogada Ley de Seguridad Interior, los mandos único y mixto, la prevención social del delito, la extinción de dominio, la delincuencia organizada, la amnistía y la reinserción social, así como los avances en la implantación del sistema penal acusatorio y la modernización del ministerio público, la pertinencia de evaluar las facultades de los municipios en materia de narcomenudeo, entre otras y el concepto de seguridad en las comunidades indígenas.

Revisa el uso de la fuerza pública y el papel del Ministerio Público, de la Policía Federal, de la Gendarmería, de la Guardia Nacional y de la Policía Comunitaria, todo esto contenido en una propuesta de Ley Federal de Seguridad Pública.

Se adentra en el modelo actual que prevalece de seguridad pública, lo compara con el de otros países señalando sus diferencias fundamentales con nuestro orden político constitucional y pondera los casos de buenos resultados que se están desarrollando en México, a fin de proponer con esos elementos, el rediseño de políticas públicas exitosas.

Finalmente, enuncia otros proyectos pendientes de consolidar dentro de un enfoque sistémico de la seguridad pública, así como el diseño de estrategias en el esfuerzo de llenar vacíos legales y operativos, además de hacer una serie de reflexiones sobre la consistencia de las propuestas para los cambios que se requieren a la luz de los más recientes indicadores de la inseguridad. .

Al final del camino emprendido hace más de dos años, en la Investigación se refrenda la convicción, como la tuvo Concepción Arenal de *“Abrid escuelas y se cerrarán cárceles”* o Pitágoras *“Educa a los niños y no será necesario castigar a los hombres”* pero, también, en la existencia del Estado contemporáneo como garante de la seguridad de sus gobernados como la primigenia de sus responsabilidades y obligaciones. En efecto, si el Estado falla en ese propósito, su existencia será fallida.

Ernesto Enríquez Rubio

Otoño del 2020.

CAPÍTULO I

LA SEGURIDAD PÚBLICA EN MÉXICO

Desde la época Precortesiana, hasta nuestros días, la seguridad pública ha sido un servicio bajo mando civil (excepto durante la invasión americana) a cargo del Estado mexicano. La concurrencia de los tres órdenes de gobierno es una característica de nuestro modelo constitucional en esta materia. Sin embargo, desde fines del siglo pasado, ante la complejidad y el crecimiento del fenómeno delincriminal, el Gobierno federal ha venido rompiendo con este orden y privilegiado el uso de la fuerza con no buenos resultados, lo que lleva a plantear si el modelo requiere ser modificado en sus objetivos o en las políticas públicas o en las estrategias e instrumentos, a la luz del entorno internacional y del desarrollo desigual en lo interno, siempre con estricto respeto al Pacto Federal.

1. Marco referencial

Desde Maquiavelo, Hobbes y Max Weber hasta los estudiosos del estado funcional a partir del contrato social original, hay coincidencia en las tres obligaciones esenciales del Estado: a) protección de la integridad y vida de sus gobernados y de su patrimonio; b) solución de conflictos impartiendo justicia en el marco de la ley; y, c) capacidad de cobrar impuestos y distribuirlos eficazmente para el bienestar de la comunidad. A esto, pensadores actuales como Alan Ryan¹ o Geoff Mulgan² agregan un cuarto: la responsabilidad de promover la verdad y el conocimiento.

En efecto, la legitimidad del Estado se encuentra en el cumplimiento de las responsabilidades anteriores y dentro de estas, la seguridad y protección de los gobernados es el cimiento del contrato social entre el Estado y la sociedad, garantía de seguridad, orden, paz y prosperidad a cambio de obediencia a las leyes, lealtad al Estado y el pago de impuestos y otras exacciones.

1 Ryan Alan, *On Politics, A history of political thought from Herodotus to the present*, Liveright Publishing Co, Version Kindle, London, 2012. pp. 1060.

2 Mulgan Geoff, *Good and Bad Power, The ideals and betrayals of governments*, Penguin Books, Ltd, London 2007, pp. 384.

A mayor abundamiento, el Estado moderno de derecho como lo conocemos actualmente, se forma con los despojos de la Alta Edad Media –pérdida de poder de los señores feudales- y da lugar al Estado Nacional³, caracterizándose por aceptar una norma fundamental que contenga los derechos del hombre y del ciudadano (parte dogmática que integra las garantías individuales y sociales) y la organización interna del poder público (parte orgánica que comprende división de poderes y de estructura de los mismos).⁴

En este sentido amplio, la seguridad se convierte en la certeza que tiene todo individuo o grupo⁵ que el estado del que son integrantes, emitirá resoluciones y sentencias, creará leyes y prestará servicios, entre estos el de seguridad pública con el objeto de alcanzar el bien común (jerarquización de bienes particulares).⁶

Por lo tanto, un gobierno comprometido con la justicia, la ética en la política, el fortalecimiento de la democracia y una vida en comunidad con estricto apego al Estado de derecho, debe tener como primordial objetivo que nuestra sociedad viva en paz, con ciudadanos en pleno ejercicio de sus libertades y desarrollo de sus potencialidades.

En este contexto, combatir toda forma de violencia es la primera responsabilidad del Estado mexicano, de sus tres poderes y de sus tres órdenes de gobierno trabajando transversalmente y de forma coordinada con todas las instituciones involucradas en la seguridad. En este sentido, Rockwell considera que es incontrovertible el papel del Estado de proporcionarle seguridad a la sociedad.⁷

Desde hace muchos años, en nuestro país nadie está libre de la violencia criminal. El carácter universal y difuso de la inseguridad afecta a todos los segmentos sociales, independientemente de su nivel de riqueza, educación o género, si bien no todos los delitos se distribuyen equitativamente. En

3 Kelsen, Hans, *Teoría Pura del Derecho*, México, 1982, UNAM, p. 187.

4 Tigar Michael E. I. Levi, Madelaine R., *El Derecho y el Ascenso del Capitalismo, Siglo XXI*, México 1968, p. 13.

5 Schmitt Karl, *Teoría de la Constitución*, México 1982, p. 77.

6 Barrón Cruz, Marín Gabriel, *Policía y Seguridad en México, INACIPE*, México, 2005, p. 281

7 Citado por Aguayo Sergio y Michael Bruce, *En Busca de la Seguridad Perdida: aproximaciones Seguridad Nacional Mexicana*, Siglo XXI, México 1990, p. 45.

efecto, los más afluentes sufren en su patrimonio y la pérdida de su libertad; los más pobres los crímenes contra su persona, en especial los homicidios dolosos que flagelan mayoritariamente a nuestros jóvenes entre los 15 y 29 años, según el corte etario y geográfico que se seleccionó: mujeres en el norte y hombres victimados por los sueños de un falso mejor futuro que le ofrece el crimen organizado en todo el territorio nacional.

Si bien, es pertinente reflexionar sobre lo que Escalante Gonzalbo nos dice al hablar del crimen organizado al cual considera no como un problema imaginario, pero si hay *“una dimensión imaginaria del crimen organizado”*.⁸

En general señala que dominan variaciones más o menos insignificantes del mismo lenguaje técnico, explicaciones relativamente sencillas, estereotipadas, atractivas, que admiten elaboraciones narrativas muy sugerentes y que cuadran bien con algunos de los estereotipos más crasos del sentido común del cambio de Siglo.

Como la vida y la libertad son nuestros bienes más preciados, las actividades delictivas que conculcan son social, jurídica y políticamente inaceptables. Por lo tanto, como lo señala Luis de la Barreda en la Ciudad que todos Soñamos, parte del problema de la violencia en nuestro país, la encontramos en elementos transversales que son manifiestos⁹, como: el limitado ejercicio de derechos fundamentales como el acceso universal a los servicios educativos y de protección de la salud; las pocas oportunidades de empleo, recreación y cultura; la escasez de vivienda; la ausencia, en muchos casos, de un debido proceso; sin dejar de mencionar la violación de los derechos humanos, el no respeto a la dignidad y al bienestar de las víctimas. Los datos disponibles permiten sostener que todas las naciones sobre lo social están en crisis. *“No se ha logrado, desde ninguna corriente, o perspectiva de pensamiento, generar soluciones eficaces en el corto y largo plazos en lo que a la generación de bienestar se refiere”*.¹⁰

8 Vease Escalante Gonzalbo Fernando, *El crimen como realidad y representación: Contribución para una historia del presente*, Colegio de México 2012 pp. 69-112

9 Citado por Peñaloza, Pedro José y Garza Salina, Mario, *Los Desafíos de la Seguridad Pública en México*, I.I.J, México 2002 p. 31

10 Fuentes Mario Luis, *La Cuestión Social en México*, Biblioteca Jurídica Virtual, I.I.J, UNAM , México 2012. p. 548.

Otro elemento constante es la impunidad, resultado lacerante de la ineficacia de los sistemas de seguridad pública y de impartición de justicia. Es la impunidad en donde se tiene la causa eficiente de la corrupción “*No habría verdadera seguridad sin auténtica justicia, individual y social. En rigor, se trata de valores que se condicionan y fortalecen mutuamente*”.¹¹

Finalmente, debemos contabilizar a la deficiente coordinación entre los tres órdenes de gobierno con los otros poderes, a la confusión que existe entre seguridad pública y seguridad nacional e interior. La primera, es responsabilidad por mandato constitucional de los civiles y de las otras dos, la nacional es de las Fuerzas Armadas y la interior, es de los cuerpos policíacos civiles en coordinación con aquéllas.

2. Orígenes del Mandato Constitucional

Se entienden las funciones del Estado como el conjunto de normas que crean órganos, fijan su actuación y los fines que deben alcanzar¹²; se encuentran señaladas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En el caso de la seguridad pública, el artículo 21, la define como una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal (CDMX), los estados y los municipios y comprende: La prevención de los delito —tomando en cuenta sus características multifactoriales— su investigación y persecución así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que la Constitución señala.

Por lo tanto, la seguridad pública en México, es la que brinda el Estado para el libre ejercicio de los derechos de todos los ciudadanos. Como garantía social implica, además de la protección de las personas y de sus bienes, impulsar la reinserción social de quien delinque, la protección de la víctima, la reparación del daño, lo que se traduce en un eje fundamental para garantizar el Estado de Derecho y su sobrevivencia, como una de las exigencias más frecuentes y legítimas de la población.¹³

11 Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo*, Porrúa, México, 2001, p.183.

12 García Ramírez, Sergio, *En Torno a la Seguridad Pública* artículo en *los Desafíos de la Seguridad Pública*, citado por Peñaloza ob.cit p. 81.

13 Véase Kenneth Waltz, *Theory of International Politics*, Addison Wesley, London

Para ello, el Estado mexicano se encuentra obligado a proporcionar los servicios públicos que satisfagan dicha garantía, aspecto que procura llevar a cabo a través de las administraciones públicas de los tres órdenes de gobierno, mediante instrumentos e instituciones que realizan dicha función, salvaguardando en todo momento el Federalismo y el principio de Supremacía Constitucional, como garante de la unidad y cohesión de los órdenes de gobierno establecidos en nuestro máximo ordenamiento, pero tomando en cuenta el factor multifactorial que provoca la inseguridad.

Asimismo, establece que las instituciones de seguridad pública deberán ser de carácter civil, disciplinado y profesional, debiendo de coordinarse las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno con el Ministerio Público para cumplir los objetivos en la materia integrando así el Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Estrechamente vinculado con la función de seguridad pública, está el concepto de policía, del latín *politia* y del griego *politeia*, “*cuerpo encargado de velar por el mantenimiento del orden público y la seguridad de los ciudadanos a las órdenes de las autoridades políticas*”.¹⁴

Guillermo Cabanellas, en su Diccionario expresa: “*Policía, orden, tranquilidad o normalidad en la vida de la ciudad, cuerpo que mantiene el orden material externo y la seguridad del gobierno y los ciudadanos a quienes ampara la legislación vigente*”. La sobrevivencia es el prerrequisito para cualquier objetivo que un Estado pueda tener.¹⁵

En este mismo sentido se pronuncian Marco Antonio Díaz de León que considera a la policía como “*encargada de velar por el mantenimiento del orden público y la seguridad de los ciudadanos*”¹⁶ y Serra Rojas: “*Los fundamentos constitucionales del régimen de policía se encuentran en los artículos 89 fracción 1a. y 73 fracción 23 de la Constitución que la definen como conjunto de ordenamientos jurídicos encaminados a mantener el orden*

1979, pp. 91-93.

14 Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, 22 e., Madrid, 2001, p.1217.

15 Kenneth Waltz, *Theory*, ob. cit, idem.

16 Díaz de León, Marco Antonio, *Diccionario de Derecho Procesal Penal y de Términos Usuales en el Proceso Penal*, tomo II, 4 e. México, 2000, p.1708.

público y la seguridad de la población a las órdenes de las autoridades con el fin de regular la actividad de los particulares y mantener el orden jurídico".¹⁷

Lo anterior es consistente con las recomendaciones de la Federación Iberoamericana de Ombudsman,¹⁸ que considera deben ser respetuosas de los derechos humanos con perspectiva transversal y de género y con atención especial en los grupos más desvalidos, así como para superar la desprotección de las víctimas. Todo este esfuerzo, lo subraya, deberá hacer énfasis en privilegiar la prevención sobre la represión y alentar la reinserción social de los colectivos desfavorecidos. La participación social la considera como fundamental en la evaluación y cumplimiento de los programas por lo que propone que se debe de alentar, especialmente, en temas como el de seguridad ciudadana o pública.

2.1 Antecedentes más relevantes

La seguridad pública ha sido, desde la época prehispánica, motivo de preocupación y permanente regulación.

a) Imperio Azteca. Los calpullec (judicial del imperio) tenían bajo su responsabilidad vigilar las calles del barrio, obligar a los vecinos a mantener limpios los frentes de las casas, cuidar que no llegaran al barrio (calpulli) merodeadores para realizar actos de rapiña, intervenir en los pleitos entre vecinos y vigilar los graneros públicos considerados de alta prioridad para el estado. Su designación se hacía en una ceremonia especial en el Tecalli (casa señorial) y su organización contaba con una firme estructura jurídica, un código de conducta de la vida social y un estricto comportamiento moral. *“Se aprecia una de las formas más rudimentarias de seguridad pública, su objeto se concreta a determinar las conductas que al ejercitarse lesionan el enjambre social y acastigar a quien los ejecuta*".¹⁹

17 Serra Rojas, Andrés, Ob. Cit., p. 595.

18 Federación Iberoamericana de Ombudsman, *Seguridad Ciudadana*, Trama Editorial, Madrid, 2010. p. 709

19 La Tira de la Peregrinación, Códice, Offset Rebosan S.A. de C.V, México 2004, p. 27.

b) Colonia. No existió una constitución propiamente dicha y el derecho aplicable era el del Reino de Castilla, contenido en las ordenanzas reales y el llamado derecho indiano constituido por las ordenanzas del Consejo de Indias y algunas costumbres de los pueblos indígenas.²⁰

En 1525 se instituye el primer cuerpo de alguaciles de la ciudad con la ordenanza de Cortés,²¹ en la que se estipulaba que los alguaciles tenían el derecho de participar en el cabildo con voz y voto con facultades para tomar acciones severas contra la delincuencia así como contra vagos, alcohólicos y mal vivientes y ante la falta de adecuados tribunales, podrían ejecutar a los salteadores de caminos de acceso a la ciudad en el lugar mismo en que fueran aprehendidos. Se auxiliaban de alguaciles menores que realizaban sus tareas mediante rondas para patrullar la ciudad.²²

c) Constitución de Apatzingán.²³ Al establecer los tres poderes señala que el gobierno tiene bajo su custodia la protección y seguridad general de todos los ciudadanos y que aún los transeúntes, si reconocen la soberanía e independencia de la nación, quedarían protegidos en sus personas y propiedades. Estima que la seguridad de los ciudadanos consiste en una garantía social y atribuye al Supremo Congreso la facultad de reglamentar la sanidad de los ciudadanos, su comodidad y demás objetos de policía. Ya en la Constitución de Cádiz de 1812 en sus art. 4 y 321 se estipulaba la obligación de la Nación de preservar la seguridad pública.²⁴ Lo mismo se establecía en Los Sentimientos de la Nación el 14 sep de 1813.

d) Constitución Federal de 1824. Dentro de las facultades del Presidente están las de disponer de la Fuerza Armada permanente de mar y tierra y de la milicia activa para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación y disponer de la milicia local, para los mismo objetos debiendo obtener previamente consentimiento del Congreso General cuando ésta tenga que salir

20 Iñigo, Alejandro, *Bitácora de un Policía*, 2, Grupo Editorial 7, México, 1994, p.14.

21 Enríquez Rubio, Ernesto, Conferencia *¿Tenemos un plan de Seguridad Pública en México?*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, Dic. 2018.

22 Mansilla Olivares Arturo, *Seguridad Pública en el Siglo XXI*, Porrúa, México 2014, p. 21.

23 Artículos 4º, 17 y 118.

24 Mansilla Arturo, ob.cit p.31.

de sus respectivos estados o territorios²⁵. Cabe hacer notar que las funciones de seguridad pública, si bien expresamente no se detallan, se infiere de las que tenía la milicia local en la atribución 11a.

e) Constitución Centralista de 1836. Conocida también como las Siete Leyes Constitucionales, en el artículo 14 fracción 7a. de la Sexta Ley, establecía que las juntas departamentales, conjuntamente con el gobernador, emitirían las ordenanzas municipales de los ayuntamientos y los reglamentos de policía interior del departamento. Por lo tanto, la policía era responsable de la salubridad, cuidar de las cárceles, hospitales y escuelas y de la tranquilidad y el orden público en el vecindario. Los encargados de la policía eran los jueces de paz que además practicaban las diligencias en poblaciones menores de 1,000 habitantes en lo civil como en lo criminal que, por su urgencia, no daban lugar a ocurrir a las autoridades superiores. En 1846 Valentín Gómez Farías publicó *El Bando de Policía Preventiva y Seguridad del Distrito Federal*.

f) Constitución Federal de 1857. En ningún precepto se habla de seguridad pública, sólo de prevenciones, si bien el artículo 116 otorgó a los poderes federales la facultad de proteger a los estados contra toda invasión o violencia exterior de manera inmediata y en caso de sublevaciones o trastornos interiores condicionó su auxilio a la petición expresa de la legislatura o del gobernador respectivo, disposición nunca claramente interpretada y que en la mayoría de las ocasiones fue usada por el titular del Ejecutivo Federal para sofocar, mediante el uso de las fuerzas armadas, las rebeliones interiores²⁶. Barrón Cruz hace notar la creación, en 1857, de la Guardia de Seguridad Pública, adscrita a la Secretaría de Gobernación pero con carácter paramilitar; el Ejército la controlaba y tenía atribuciones por encima de la policía.²⁷

g) Constitución de 1917. En su texto original en su artículo 21 establecía que:

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,

25 Artículo 49.

26 González Oropeza, Manuel, *Las Controversias entre la Constitución y la Política; Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica*, UNAM, México, 1993, p. 9.

27 Barrón Cruz Martín Gabriel, *Policía y Seguridad Pública*, INACIPE, México 2005, p. 119.

la cual estará bajo la autoridad y mando 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 36 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 36 horas.

Por su parte, el artículo 115 fracción séptima del texto original disponía que: *“El Ejecutivo Federal y gobernadores de los estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente”*²⁸. Estos preceptos se conservaron prácticamente intactos de su texto original hasta la Reforma de 1983. Sin embargo, durante ese lapso, se llevaron a cabo una serie de modificaciones reglamentarias y administrativas importantes.

h) Reformas reglamentarias y administrativas en el período 1917-1983. Posterior a la promulgación de la Constitución y para materializar los objetivos de la misma, se expide en 1919 una nueva Ley Orgánica del Ministerio Público para el Distrito y Territorios Federales, en la que se establece como único depositario de la acción penal a la institución del Ministerio Público.²⁹

En 1921 el Presidente Alvaro Obregón reorganizó al ramo de la policía creando la Gendarmería, que se constituiría con cuerpos organizados asimilados a los del Ejército y divididos en Infantería y Caballería, bajo el mando de un Inspector General de Policía del cual también dependería el Cuerpo de Bomberos.³⁰

Destaca Mansilla Olivares que en la época del General Calles la *“seguridad pública”* era uno de los servicios de mayor trascendencia e importancia³¹ emitiendo para tal efecto una Ordenanza General de Policía y los reglamentos

28 La Ley Orgánica del Distrito Federal del 14 de abril de 1917 establece que la seguridad pública en *“las poblaciones del Distrito Federal y de los territorios de la Federación estará a cargo de los Ayuntamientos”*

29 Ley Orgánica del Ministerio Público del Distrito y Territorios Federales, Diario Oficial. T. XIII, No. 12, Poder Ejecutivo, Secretaría de Gobernación, México, D. F. sábado 13 de septiembre de 1919, p. 228.

30 Ordenanza General para los Cuerpos de Policía que contiene el Reglamento para el Servicio de la Ciudad, Diario Oficial. T. XX, No. 45, Poder Ejecutivo, Gobierno del Distrito Federal, México, D. F., jueves 23 de febrero de 1922, Suplemento, p. 3.

31 Mansilla Olivares, ob.cit p. 57.

de la Inspección General de Comisariías, de Cajas de Ahorros de la Escuelas de Policía, del Cuerpo de Bomberos y de las Obligaciones de Policía, buscando: unidad de mando y de acción; establecer la disciplina militar; hacer de la Policía una carrera en la que se ascendía por escalafón; y, autorizar a los comisarios para imponer penas administrativas por faltas graves. Este esfuerzo permitió reestablecer la seguridad pública en la Ciudad de México.

En 1930 nace el primer cuerpo de policía femenil con 69 elementos con la función principal de vigilancia.

El 31 de diciembre de 1938 el Presidente Lázaro Cárdenas promulga una nueva Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal que divide la ciudad en 12 delegaciones y en 1939 publica el Reglamento Orgánico de la Policía Preventiva del Distrito Federal que incorpora las funciones de vigilar y defender a la sociedad, prevenir la peligrosidad y proteger eficazmente la vida y la propiedad de los individuos.

En 1940 se separan las funciones de vigilancia de las cárceles de la Policía Preventiva.³²

El esfuerzo por mantener al margen de la corrupción y lejos de suspicacias llevó al Presidente Avila Camacho a establecer que los elementos de la Policía sujetos a proceso sólo podrían reintegrarse al servicio activo cuando fueran absueltos, complementando esta medida en 1944 al establecer que el personal de carrera de la Policía es permanente extendiéndose, además sus funciones, a actividades privadas de acceso al público como era el caso del frontón o espacios en donde se corrían apuestas.³³

Una vez más el Presidente Miguel Alemán busca hacer más eficientes y honorables los servicios de la Policía e invita a la Universidad Nacional

32 Decreto que deroga el Artículo 12 del Reglamento Orgánico de la Policía Preventiva del Distrito Federal, Diario Oficial. T. CXXI, No. 21, Poder Ejecutivo, Departamento del Distrito Federal, México, D. F., 24 de julio de 1940, p. 13.

33 Decreto que reforma el Artículo 36 del Reglamento de la Policía del Distrito Federal, Diario Oficial. T. CXLIII, No. 12, Sección 2, Poder Ejecutivo, Departamento del Distrito Federal, México, D. F., 14 de marzo de 1944, p. 31 y Reglamento de Policía para el Juego de Pelota en Frontón, Diario Oficial. T. CLI, No. 28, Poder Ejecutivo, Departamento del Distrito Federal, 2 de agosto de 1945, p. 3).

Autónoma de México, a las asociaciones de: banqueros, de periodistas y de automovilistas; a la Cruz Roja; a la Cámara Nacional de Comercio de la Ciudad de México, entre otras agrupaciones, *“a proponer medidas para resolver problemas que aquejaban a la policía, a organizar campañas para un mejor entendimiento entre la Policía y la sociedad, a reunir fondos para mejorar los servicios de la Policía y a resolver las consultas relacionadas con dichos servicios”*.³⁴

En 1960 se inicia una nueva reestructuración de la Policía y en 1969 se elevan sus efectivos a 10,000 fusionándose la Policía Preventiva y de Tránsito.

En 1971 se otorgan facultades al Jefe del Departamento del Distrito Federal para mantener el orden público a través de la Dirección General de Policía y Tránsito que, a la vez, debe prevenir la comisión de delitos, proteger a las personas, auxiliar al Ministerio Público, aprehender a los delincuentes en caso de flagrancia, impartir educación vial, recopilar sistemáticamente datos y hacer los estudios correspondientes a su función.³⁵

Después de 43 años de vigencia del Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal aparece publicado, en el Diario Oficial del 6 de julio de 1984, si bien con igual nombre, la creación de la Secretaría General de Protección y Vialidad con las atribuciones de prevenir la comisión de delitos e infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía, así como auxiliar del Ministerio Público y aprehender a los delincuentes en caso de flagrancia.

i) Reformas de los años 1983, 1994, 1996, 2005 y 2008.

1. Del 3 de febrero de 1983.

Por ella se reduce el plazo del arresto en el caso que el infractor no pague la multa de 15 días y 36 horas, así como también el monto de la multa del jornalero, obrero o trabajador del importe del jornal o sueldo de una semana a un día.

34 Decreto por el que se crea la Comisión Técnico Consultiva de la Policía del Distrito Federal, Diario Oficial. T. CLXXI, No. 37, Sección 1a., Poder Ejecutivo, Secretaría de Gobernación, México 14 de diciembre de 1948, p. 13).

35 Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, Reglamentaria de la Base 1era. Fracción VI del Artículo 73 de la Constitución DOF 29 de diciembre de 1970.

Adicionalmente, se modificó la fracción tercera del Artículo 115 para establecer que los municipios, con el concurso de los estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo entre otros servicios: Inciso h: Seguridad pública y tránsito.

2. Del 31 de diciembre de 1994.

En ella se establecen las bases de la seguridad pública actual de México, al especificar que se trata de una función a cargo del Estado en sus tres órdenes de gobierno: Federación, entidades federativas y municipios que deberán actuar de manera coordinada y que las instituciones policiales deben de regirse por los principios de: Legalidad; eficiencia; profesionalismo y honradez. En esa misma fecha se reformó el artículo 73 fracción 23a al otorgar facultades al Congreso para *“...expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal (CDMX), los Estados y los Municipios en materia de seguridad pública, así como para la organización y funcionamiento, el ingreso, selección, promoción y reconocimiento de los integrantes de las instituciones de seguridad pública en el ámbito federal”*.

3. Del 3 de julio de 1996.

Por la que se modifica el penúltimo párrafo del artículo 21 de la Constitución para equiparar el monto de las multas impuestas a jornaleros, obreros o trabajadores con las de 36 horas que se imponían al resto de la población.

4. Del 20 de junio de 2005.

Se adiciona un párrafo 5° al artículo 21: *“El Ejecutivo Federal podrá, con la aprobación del Senado en cada caso, reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional”* recorriéndose en su orden los actuales 5° y 6° para pasar a ser 6° y 7°.

5. Del 18 de junio de 2008.

Sin duda, la más importante en materia de seguridad pública que tuvo la Constitución hasta enero del 2019; representa la consolidación del marco jurídico de la seguridad pública ampliando su concepto al incluir tres funciones diferenciadas: La prevención; la investigación; y, la persecución

de los delitos. Finalmente en las disposiciones contenidas en los incisos del a. al e., se configuran con un alto grado de detalle los elementos que integran el Sistema Nacional de Seguridad Pública incluyendo las prácticas de selección y capacitación del personal y las bases de datos criminológicos y fundamentalmente, la participación de la sociedad civil en la evaluación de las políticas de seguridad pública y el origen de los fondos asignados para esta función y para sus instituciones.³⁶

Como puede observarse, el actual Sistema Nacional de Seguridad Pública que ha renovado las políticas e instituciones en esta materia, sin precedente en nuestro marco constitucional, tiene sus primeros antecedentes en las reformas realizadas al artículo 115 en los años 80's del siglo pasado.

2.2 Soberanía, democracia, seguridad y otros principios.

El derecho no es solamente, como lo señalaba Jellinek en sus consideraciones sobre la Teoría General del Estado, un mínimo ético para garantizar la convivencia, sino norma justa para ese propósito. Es el único que en la convivencia rescata o puede rescatar, cada día, la libertad y dignidad humanas en su dimensión individual y en la social³⁷. Así como Maquiavelo, Hobbes, Bodin, Locke, Rousseau, Montesquieu, Siéyes y Alexis De Tocqueville son esenciales para entender Teoría Política, en materia de Teoría del Estado no pueden faltar reflexiones de los tres grandes autores alemanes que fueron Herman Heller, Hans Kelsen y George Jellinek, a quien cabría sumar a Carré de Malberg, quien llevó el método alemán al análisis del Estado francés. Será a partir de esta construcción teórica sobre el Estado, el método con el cual se arribe a una fundamentación del concepto de *“Estado de derecho”*.

Entonces, el Estado de derecho no se agota en la mera legalidad, sino en la defensa de los derechos humanos, en la subsidiariedad, solidaridad, justicia social, seguridad pública y justicia expedita en los tribunales, es decir, es el que garantiza la libertad integral pero con responsabilidad. En síntesis, es en

36 Rabasa Gamboa Emilio, *El Marco Jurídico de la Seguridad Pública en México*, Porrúa, México, 2012, p.22.

37 Jellinek George, *Consideraciones sobre la Teoría General del Estado*, FCE, México 2002, p. 687.

donde se encuentra el equilibrio para que los intereses se den en la sociedad y en ella se legitimen y que las diferencias de estos intereses se manifiesten en libertad y con certidumbre.

Esta contradicción es posible superarla, sin detrimento de la libertad, en un sistema democrático que resuelve el problema cualitativo por la decisión cuantitativa que obliga a todos y a todos compromete, haciendo compatibles las libertades.³⁸

Así, la protección de la libertad, junto con la de la vida, es un reto permanente dentro de la inevitable tensión entre el respeto a los derechos humanos —estos dos anteriores como esenciales— y la garantía del orden público, conflicto que se resuelve siempre bajo los principios de justicia y equidad. Esta protección sólo se puede dar en un orden jurídico justo y con instituciones públicas y democráticas suficientemente sólidas, pero flexibles, para poderse adaptar a los cambios que conlleva el desarrollo de la sociedad.

En efecto, en las urnas se resuelve por la cantidad, porque todos los que votamos somos iguales pero, también, por dicha igualdad cabe que los que quedaron en minoría puedan convertirse en mayoría, que es la esencia de la democracia. Esta visión no la comparte Tamar Pitch al señalar que *“la crisis del estado social de derecho, al garantizar los derechos y la libertad de los ciudadanos, abre el espacio a la seguridad como un bien privado”*. Va más allá porque considera que la *“acepción común de seguridad es la cualidad de estar libre y exento de todo peligro, daño o riesgo”*.³⁹

2.3 Seguridad nacional interior, ciudadana y pública.

El Art. 29 Constitucional, si bien no define a la seguridad nacional, si establece varios de los supuestos para preservar la existencia del Estado: invasión, perturbación grave de la paz pública o cuando se ponga a la sociedad en grave conflicto, eventos suficientes para que el Presidente de la República, con la aprobación del Congreso o de la Comisión Permanente, según sea el

38 Citado por Aguilera Portales Rafael Enrique, *Políticas de Seguridad Pública*, Porrúa 2011, México, p. 6.

39 Barrón Cruz, ob.cit p. 78.

caso, suspenda o restrinja garantías. A mayor abundamiento, el 118 en su fracción III, de la misma norma constitucional, establece que las entidades federativas podrán, en casos extremos de invasión y de peligro inminente, aún sin la aprobación del Congreso, responder a la agresión de nación extranjera. Así mismo, la legislación penal federal, tipifica como delitos contra la seguridad de la Nación: Traición a la patria, espionaje, sedición, motín, rebelión, terrorismo, sabotaje, conspiración o la incitación o invitación a ejecutar cualquiera de las conductas anteriores.

Ahora bien, estos conceptos se desarrollaron en un contexto histórico que se ve superado ante otros riesgos como el efecto invernadero, el tráfico de drogas, la trata internacional de personas, la delincuencia organizada, la inmigración ilegal o el desmembramiento del sistema financiero, entre otros lo que nos muestra la importancia de una precisa definición sobre cuáles son los intereses nacionales que están en juego al hablar de seguridad nacional.

Por lo que se refiere a seguridad interior, esta se define como la “*garantía, en grado variable, proporcionada principalmente por el Estado a través de acciones políticas, económicas, psicosociales y militares para que, una vez superados los antagonismos y presiones en el ambiente interno del país*”⁴⁰ se pueda restablecer el orden y la convivencia social, así como la estabilidad de las instituciones que se hubieran afectado por hechos o actos subversivos.

En paralelo tenemos un concepto en el que recientemente el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha venido trabajando: la seguridad humana, para la protección contra la amenaza crónica como el hambre y contra alteraciones súbitas o dolorosas de la vida cotidiana—robo— (no debe de confundirse con desarrollo humano) y en otro más amplio de seguridad ciudadana que comprende los derechos civiles y políticos así como los económicos, ambientales, sociales y culturales que se está construyendo a la luz del derecho internacional comparado.⁴¹

40 Garza Salinas, Mario, *Políticas Públicas y Seguridad, Los Desafíos de la Seguridad Pública en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2012 p. 111.

41 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe*, 1994, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2009, apoyada por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y la UNICEF (Programa Naciones Unidas para la Infancia) y también por el Pacto

Respecto a la seguridad pública, esta se entiende como una función del Estado mexicano que, como garantía tiene como misión la protección de la persona y de sus bienes y perseguir y detener a los responsables de delitos, la reparación del daño y la reinserción social del delincuente.

En tal virtud, la función conlleva el hacer cumplir, por provenir etimológicamente de “*fungere*” y de “*finire*”, que implica toda actuación por razón del fin jurídico en su doble plano de privada y pública⁴², eje prioritario para garantizar el Estado de derecho y exigencia fundamental, frecuente y legítima de la población.

Así, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece en el noveno párrafo, del artículo 21, que la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, las entidades federativas y los municipios, en las respectivas competencias que la propia Constitución señala. Esto conlleva la necesaria participación de los tres órdenes de gobierno, constituyéndose la seguridad pública como una “*Facultad Concurrente*” que obliga a las respectivas instituciones de seguridad pública y procuración de justicia, a coordinarse entre sí con la finalidad de que se cumplan los objetivos constitucionales. En este contexto la seguridad pública constituye un aspecto esencial para la sociedad para la salvaguarda de la vida y del patrimonio de sus integrantes.⁴³

3. El Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Al ser una facultad concurrente de los tres órdenes de gobierno, se busca cumplir el mandato constitucional integrándose, para tal efecto, el Sistema Nacional de Seguridad Pública. Abunda, además, al señalar que la actuación

Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), 1996 y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), 1996.

42 Echaurren Martínez, Eustaquio, *Diccionario Básico Latín Español*, 8e. Barcelona, 1973, p. 713.

43 Tesis de Jurisprudencia P./J. 142/2001, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, p.1042 del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XV de Enero de 2002, Materia Constitucional, de la Novena Época, con el rubro: Facultades Concurrentes en el Sistema Jurídico Mexicano. Sus Características Generales.

de las instituciones de seguridad pública se regirán por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos por la Constitución.

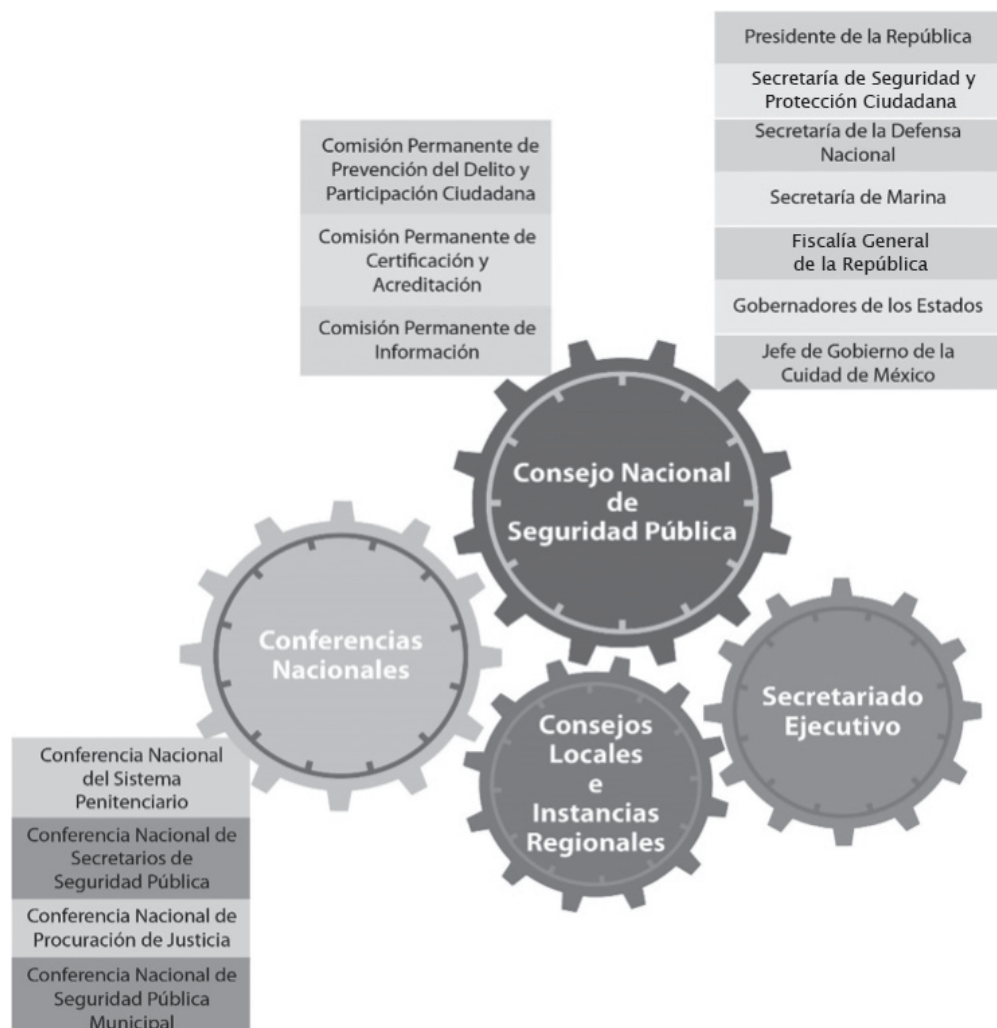
De los regímenes de concurrencia que establece la Constitución, el de Salud llegó a ser el más avanzado hasta fines del 2019. Desafortunadamente, la decisión a partir de la Reforma Educativa del Gobierno Federal de volver a centralizar no solo el diseño de políticas sino la operación, como respuesta a las desviaciones de recursos en ciertas entidades federativas, es un retroceso que se refleja también en materia de salud y de seguridad pública.

En el caso de la seguridad pública, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública fija las bases de coordinación y distribución de competencias, entre la Federación, las entidades federativas y municipios, bajo la directriz del Consejo Nacional de Seguridad Pública.

Entre sus atribuciones más relevantes, tenemos:

- Integrar y evaluar las políticas y estrategias en materia de seguridad pública.
- Proponer y evaluar el Programa Nacional de Procuración de Justicia, el Programa Nacional de Seguridad Pública y demás instrumentos programáticos en la materia.
- Fijar los procedimientos de selección, ingreso, formación, capacitación, permanencia, evaluación, certificación y registro de los servidores públicos de las instituciones de Seguridad Pública.
- Determinar criterios uniformes para la organización, operación y modernización tecnológica de las instituciones de seguridad pública.
- Fomentar la participación de la comunidad y de instituciones académicas en coadyuvancia con los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito, así como de las propias instituciones del Sistema.

SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA



CIES, 2012

En este contexto, las policías, los ministerios públicos, las autoridades penitenciarias y las dependencias de seguridad pública de los tres órdenes: federal, local y municipal, deben de trabajar de manera coordinada y conjunta, a fin de consolidar las estrategias del Estado mexicano en la materia.

Adicionalmente el artículo 73 fracción 23 de la Carta Magna faculta al Congreso para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre los tres órdenes de gobierno y para organizar a las instituciones de seguridad pública en materia federal, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 21.⁴⁴

44 Leyes generales o Marco.

Por su parte, el artículo 115 fracción 7a. señala que la policía preventiva estará al mando del presidente municipal en los términos de la Ley de Seguridad Pública del Estado y que acatará las órdenes que el gobernador de la entidad le transmita en aquellos casos que este juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.

Respecto al artículo 116 es fundamental para entender la esencia del federalismo y en específico, del llamado “*cooperativo*”, que implica que el Gobierno Federal sume sus recursos y esfuerzos con las entidades federativas para alcanzar un objetivo común, en este caso la seguridad pública, siempre respetando los límites constitucionales, tanto competenciales como jurisdiccionales.

En cuanto a la policía ministerial los artículos 21 y 102 de la Constitución le asignan una función coadyuvante con el Ministerio Público en la investigación de los delitos.

En la actualidad tenemos tres tipos de policía en el país: La Federal competente en delitos del fuero federal como terrorismo, sabotaje de instalaciones estratégicas, ataque a las vías generales de comunicación, narcotráfico, contrabando, los que atenten contra el patrimonio de la Nación y aquellos que, con base en la Ley contra la Delincuencia Organizada, son atraídos por la Federación para su investigación y seguimiento.

La policía estatal se encarga de los delitos del fuero común y las conductas que ponen en riesgo la seguridad pública, ya sea a través de cuerpos preventivos para disuadir la comisión de los ilícitos o para apoyar a la policía judicial para la integración y persecución del delincuente.

Respecto a la municipal, su responsabilidad se centra en el cumplimiento del Bando de Policía y Buen Gobierno y favorece la convivencia social y el orden público con base en el civismo. Estas competencias, de facto, constantemente se conculcan ante la presión de mejores resultados, siempre en detrimento de los municipios.⁴⁵

45 http://www.diputados.gob.mx/sesop/Comisiones/3_publica.htm

3.1 La competencia concurrente entre órdenes no equiparables.

La esencia del Pacto Federal la encontramos en los artículos 40⁴⁶, 116, 117(Campos en los que los estados tienen prohibición absoluta de actuar), 118 (La actuación de las entidades federativas está sujeta a autorización del Congreso de la Unión) y 124 de la Constitución y sobre todo, en los artículos 73 que detalla las materias en las que puede legislar el Congreso de la Unión por considerarlas federales, el 26 (Planeación nacional del desarrollo), el 27(Tenencia de la tierra y explotación del subsuelo) y el 28 en materia económica: monopolios; control de precios; protección del consumidor.

Adicionalmente, conforme el desarrollo del país se ha venido haciendo más complejo, el Constituyente Permanente ha ido creando una serie de competencias, conocidas como “*facultades concurrentes*” en las que actúan simultáneamente la Federación, las entidades federativas y los municipios, como es el caso de: Educación (art 3ero Fracc. 8va y 73 Fracc 25); Protección de la Salud (art 4to, Párrafo 3ero y 73 Fracc 16); Asentamientos Humanos (Art 4to, Párrafo 4to, art 27, Párrafo 3ero y 73 Fracc XXIX-C); Medio Ambiente (Art 4to Párrafo 5to, 75 Fracc XXIX- G); Deporte (Art 4to Fracc 13ava, Art 73 Fracc XXIX- J); Seguridad Pública (Art 21 y Art 73 Fracc XXIII); y la Protección Civil (Art 73 Fracc XXIX –I), estableciéndose que el Congreso de la Unión, a través de leyes generales, hará la distribución de competencias que corresponda.

Ahora bien, esta tendencia de dar cada día mayor participación a la Federación se expresa en más de 10 leyes denominadas generales o de concurrencia y 5 de vinculación o coordinación obligatoria, como es el caso de la contabilidad gubernamental, archivos o seguridad pública, por lo que no debe de extrañarnos que las entidades federativas y los municipios luchen para evitar traslapes y abusos de los poderes Legislativo y Ejecutivo Federal, como lo evidencia el número de controversias constitucionales, en gran mayoría presentadas por los municipios.

46 Mansilla Olivares ob.cit pp. 167 y ss.

3.2 Programas y estructuras en la concurrencia.

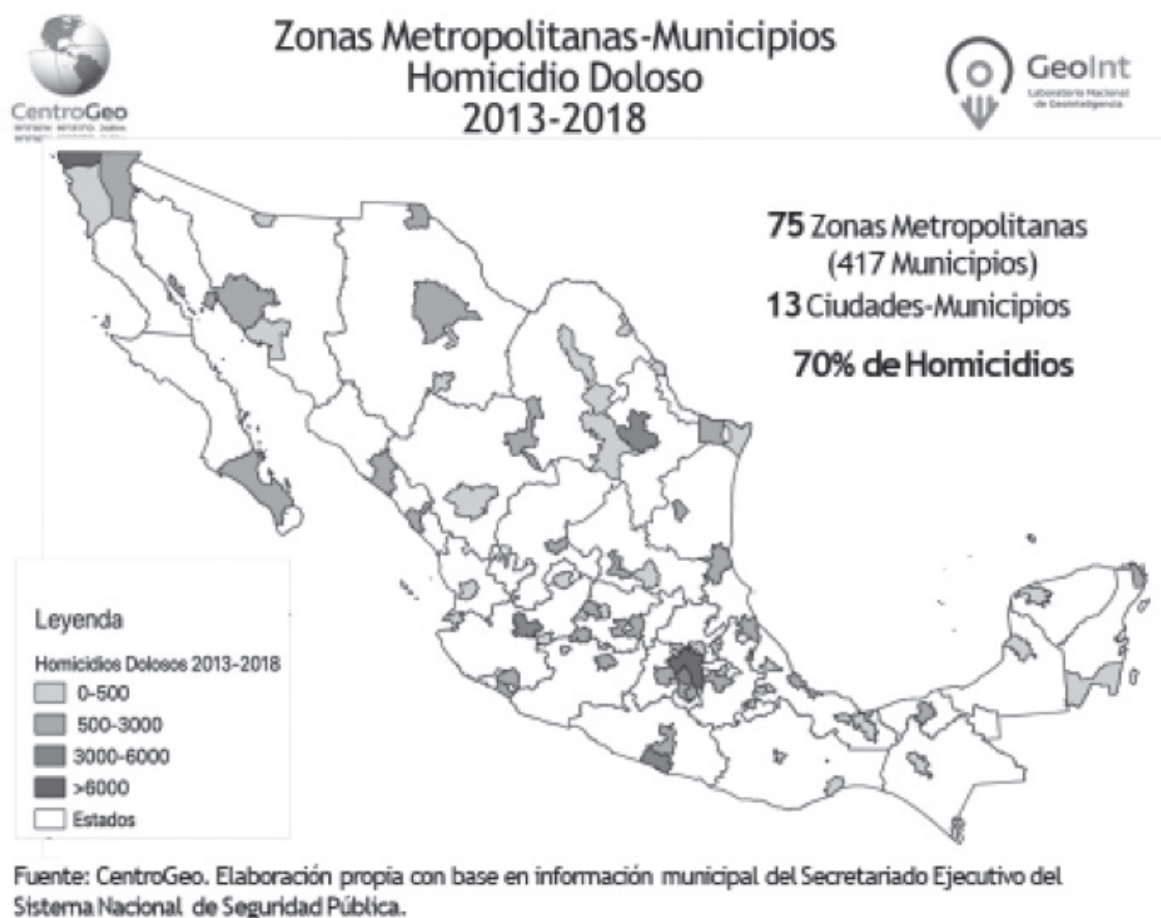
En materia de seguridad pública el tema se hace más complejo, por un lado, ante la evidente debilidad de los cuerpos policíacos en la mayoría de los municipios del país y aún en algunos estados y por el otro, ante la ausencia de legislación federal que desarrolle las jurisdicciones correspondientes a la Federación, a diferencia de lo que sí han hecho las entidades federativas que cuentan con sus propias disposiciones. Esta situación ha llevado a la Federación a operar con leyes generales o resoluciones del Consejo Nacional de Seguridad Pública que muchas veces va más allá de las competencias y jurisdicciones que establece la Constitución. En este sentido Mansilla Olivares manifiesta su preocupación por el respeto a las facultades de los tres órdenes de gobierno *“Se ejercen autónoma y soberanamente por cada nivel (sic) de gobierno en sus respectivos ámbitos competenciales, donde podrían mencionarse las funciones legislativas, administrativas de procuración e impartición de justicia o de ejecución de sanciones para ejemplificar y sobre ellas, no poder inmiscuirse ninguna ley general del Congreso, ni para bien, ni para mal”*.⁴⁷

Así, con las reformas recientes a la Ley General de Salud y al Código Penal Federal y el Código Nacional de Procedimientos Penales en materia de estupefacientes y psicotrópicos, que la Constitución con claridad establece que son de jurisdicción federal. Sin embargo, estas disposiciones reglamentarias, yendo más allá de los límites constitucionales, han pretendido hacer corresponsables a estados y municipios sin tener éstos ni jurisdicción, ni competencia y menos capacidades en sus estructuras policíacas para responder oportuna y eficazmente.

A mayor abundamiento, menos de 15% de los municipios tienen más del 70% de los delitos y sin embargo, se ha tratado de involucrar a los más de 2,500 que están en condiciones muy frágiles económica y estructuralmente para atender responsabilidades que desbordan los ordenamientos municipales de Policía y Buen Gobierno. *“El Constituyente debe tomar en cuenta un hecho: las entidades federativas son desiguales. Si nuestro país desea avanzar hacia un modelo federal más fuerte, al menos debe de ser claro respecto a la autonomía*

47 Mansilla Olivares, *Seguridad Pública*, ob.cit p. 172.

y competencias que los tres niveles (sic) de gobierno gozan”.⁴⁸



GEO / México, 2019

3.3 Modelo reactivo.

Por el deterioro en el país de las condiciones de seguridad pública, en los últimos 15 años, se ha privilegiado el modelo punitivo/reactivo-sustentado en el derecho penal-, en vez del preventivo que se orienta a atender las causas y a contrarrestar la comisión de delitos y conductas antisociales, además de tener mayor proximidad con las condiciones de desarrollo y oportunidades en las que vive la población. La inseguridad pública es lo opuesto “los habitantes no tienen certeza de ser protegidos, ni tampoco la confianza de actuación de los órganos de gobierno (policia, preventivo o reactivo y policia ministerial, entre algunos supuestos), sea por la ausencia de intervención, por intervención deficiente o

48 Laynez Potisek Javier, *Facultades Concurrentes y Federalismo*, UNAM, México, 2017, p. 276.

incluso por abuso del poder".⁴⁹

El modelo concurrente propició que proliferaran una serie de instancias de actuación en los tres órdenes de gobierno, que hizo necesario contar con una Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, para tratar de dar orden y congruencia a tan complejo universo de disposiciones e instituciones coextensas y coexistentes en todo el territorio nacional.

CONCURRENCIA DE LOS TRES ÓRDENES

Funciones en seguridad pública	Ley Gral del Sistema Ámbitos:	Estatal	Municipal
Policía preventiva (Prevención)	Federal Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (Ausencia de legislación federal)	Leyes estatales Secretarías de Seguridad Ciudadana Agencia Estatal	Presidente Municipal Dirección de Seguridad Pública (en algunos municipios se incluye la función de tránsito)
Policía de Investigación	Policía Federal Policía Federal Ministerial (FGR)	Policía Ministerial dependiente de la Fiscalía o Procuraduría de Justicia de la entidad federativa	Policía preventiva municipal – Jefes de manzana
Investigación y persecución de delitos	Ministerio Público Federal (FGR) Averiguaciones previas Ejercicio de la acción penal	Ministerio Público Local Capetas de Investigación/ Averiguaciones previas. Ejercicio de acción penal	Función auxiliar complementaria (en delitos locales) por conducto del Síndico municipal. Función principal (en infracciones al Bando Municipal y Reglamentos). Oficial Calificador u Oficial Mediador Conciliador
Sentencias por delitos (Justicia)	Poder Judicial. Jueces penales federales	Poder judicial. Tribunal Superior de Justicia de la entidad federativa Jueces penales del fuero común	Oficial Calificador (de éste órgano serían resoluciones administrativas y se hablaría de justicia administrativa – municipal)
Ejecución de sentencias (sanciones) (Prevención y corrección).	Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana/ (OADPRS)	Direcciones generales de Prevención y Readaptación Social de las entidades federativas	Cárcel/Galera municipal
Políticas de seguridad. (prevención y criminal)	Presidente de la República (PND y programas sectoriales e institucionales Congreso de la Unión – Leyes	Gobierno de la entidad federativa Legislatura de la entidad	Ayuntamiento y Presidente Municipal.

Elaboración propia

Sin embargo, el resultado es una cada vez mayor injerencia de las instituciones federales en detrimento de las locales, lo que ha llevado a aplicar estrategias más del tipo militar, en vez de policiaco, mediante despliegue masivo de tropas (más de 50 mil⁵⁰) con un efecto temporal (tiempo que dura el operativo),

49 Déctor García, Romeo, *La Función de la Seguridad Pública en México*, Flores Editores, México, 2014, p. 8.

50 *Usa AMLO más soldados que Calderón*, Reforma, 4 de febrero 2019, p. 8.

parcial (no se adentra en aspectos sustantivos del comportamiento criminal) e ineficiente (por sus costos y resultados) además del daño que provoca en la ruptura del tejido social; los casos de Guanajuato, Guerrero, Michoacán y Tamaulipas lo ejemplifican.⁵¹

Un estudio del 2017 del CIDE⁵² muestra que el número de homicidios a nivel municipal se incrementa por la existencia de enfrentamientos entre fuerzas públicas y presuntos delincuentes en la “*guerra contra las drogas*”. La magnitud de los efectos varía dependiendo de cuáles son las fuerzas involucradas y cuál es el periodo que se está analizando. Así, un enfrentamiento adicional en un municipio promedio aumenta la violencia en 6% en un periodo de tres meses y en 2% en un periodo de un año. Si en el enfrentamiento tuvieron participación las Fuerzas Armadas, el efecto crece a 8% y si tuvo participación específicamente la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena) el número de homicidios a nivel municipal asciende en 9%.

Estas estrategias, además, no necesariamente están alineadas con las de las entidades federativas o si lo están, demandan tal cantidad de recursos que no dejan espacio para fortalecer a las policías municipales y estatales cayéndose en un círculo, nada virtuoso, de más dependencia del apoyo de la Federación.

3.4 Sistema penal acusatorio.

Este Sistema, sin antecedentes en nuestro país antes del 2008 y en ejecución plena desde 2016, busca ser más justo y eficiente, al plantear diversas maneras de solucionar los conflictos penales entre la víctima u ofendido y el imputado y/o acusado mediante el mecanismo conocido como soluciones alternas o formas de terminación anticipada, teniendo de esta manera el Ministerio Público una mayor capacidad de investigación y resolución en los casos de mayor impacto social, debido a que en el Sistema de Justicia Penal Tradicional, se otorgaba el mismo trato a todos los delitos,

51 Schedler Andreas, *En la Niebla de la Guerra*, Los ciudadanos ante la violencia criminal organizada, CIDE, México, 2018 p.284

52 Atuesta Lara, *Las Cuentas de la Militarización*, Nexos, México, 1 marzo 2017, p. Cuadro s/n

fueran estos graves o menores.⁵³

En este modelo, la investigación de los delitos le compete al Ministerio Público y a las policías. El primero de ellos será el responsable de la dirección de la misma, con toda objetividad, respetando las garantías procesales de todo presunto culpable, tratándolo siempre y en todo momento como un probable responsable, bajo el principio de presunción de inocencia.

Ahora bien, en este contexto en donde el Ministerio Público y la defensa se encuentran en un plano de igualdad procesal, para poder aportar ante el Juez de Control o Tribunal de Enjuiciamiento, las pruebas que mejor convengan a fin de acreditar su teoría del caso y un juzgamiento imparcial, el papel de las policías es relevante al ser las que tienen el primer contacto con el hecho delictivo y son el inicio de la cadena de custodia cuya ruptura o modificación prácticamente pueden anular la objetividad, imparcialidad y profesionalización del proceso. Modelo diferente al tradicional en donde solo existía un juez el cual podía ordenar la declaración de testigos y otras pruebas sin que las partes se lo pidieran, colocando en aquel entonces al Ministerio Público en un plano de superioridad respecto a la defensa, además que en la mayoría de las ocasiones el Juez no se encontraba presente en las audiencias⁵⁴.

Esta responsabilidad de las policías demanda de una sólida preparación y probidad, lo que ha sido uno de los puntos más débiles para la debida implantación del nuevo Sistema y objeto de las mayores críticas por los pobres resultados que se han obtenido en los procesos penales. La participación de las Fuerzas Armadas, también por su no adecuada preparación para coadyuvar en este sistema adversarial, en nada ha favorecido al avance del modelo.

A mayor abundamiento, de la revisión de los planteamientos de María Novoa, Orlando Camacho, Félix Cárdenas o del Magistrado Juan José Olvera⁵⁵, entre

53 Tovilla Padilla Carlos, *Sistema Penal Acusatorio para entenderlo en frases*, México Evalúa, Proyecto Justicia, México feb 3, 2015. p s/n.

54 Aguilar Morales Luis María, *El Sistema Penal Acusatorio en México*, Mensaje INACIPE, México 2016.

55 Coord. Prog. Justicia de México Evalúa (CIDAC), DG de Fundación México SOS, Litigante y Magistrado Titular de la Unidad, Consejo de la Judicatura,

otros importante estudiosos, a once años de la implantación del Sistema Penal Acusatorio podemos considerar que las fallas en su instrumentación no se corrigen de fondo solo con adecuaciones a la legislación, sino en atender en forma urgente 1) el diseño de la política criminal, sobre todo en materia de prevención y el fortalecimiento de las capacidades de investigación del delito, 2) la profesionalización de policías y ministerios públicos y 3) el desarrollo de unidades de apoyo al proceso.⁵⁶

En efecto, las policías tienen un papel relevante como primer respondiente bajo la conducción del Ministerio Público. De acuerdo con el CIDAC, alrededor del 70% de los ministerios públicos reporta que el desempeño de los policías en labores de investigación es mala, por lo que no debe de extrañar que el 99% de los asuntos judicializados a nivel federal sean casos iniciados por flagrancia y solo el 1% de los asuntos derive de una investigación criminal.⁵⁷

A esto debemos de agregar la falta de estándares y criterios homogéneos entre las procuradurías y fiscalías, la profesionalización dispar de las policías, sus percepciones no homologadas y sistemas de protección social no sistematizados y el incipiente desarrollo de las unidades de apoyo y de servicios previos al juicio requeridas para evaluar el riesgo que representa el imputado para el proceso. Sin estas *“ni los ministerios públicos ni el juez cuentan con información veraz que les permita determinar la medida cautelar adecuada para garantizar la comparecencia del imputado durante el proceso”*.⁵⁸

En lugar de desarrollar estas unidades, se pretende simplemente modificar la legislación para que, de forma automática se determine prisión preventiva en muchos más casos de los originalmente previstos, con los costos económicos y sociales que ello conlleva y en contravención de los principios de presunción de inocencia y debido proceso. Las reformas del 2019 para ampliar los tipos penales que permiten la prisión preventive, agravan la situación.

respectivamente, Sesiones de Evaluación, para la Consolidación del Nuevo Sistema de Justicia Penal del Consejo de la Judicatura Federal, México, 2018.

56 De la Rosa Xochitiotzi, Carlos, *Lo que si falta y nadie arregla del nuevo sistema penal acusatorio*, Nexos, México, julio 17, 2017. p. s/n.

57 CIDAC, Hallazgos 2016, Seguimiento y Evaluación de la Operación del Sistema de Justicia Penal en México (2017) Disponible en: <http://bit.ly/2tQ2dCC>.

58 De la Rosa, idem.

Por otra parte, continúan ausentes –con honrosas excepciones- las unidades de medidas cautelares pero, sobre todo, es relevante la falta de coordinación interinstitucional que, en un principio, debería propiciar la Secretaría Técnica del Sistema (SETEC), que al desaparecer y pasar sus funciones al Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, el esfuerzo se desdibujó, a pesar que se acordó consolidar dicha coordinación, lo que ha impedido contar con una visión integral para lograrla.

Es importante destacar el planteamiento del Magistrado Olvera cuando señala que el proceso de implantación ha sido complejo por aplicarse, simultáneamente, el anterior con más de 100 años de operación y el nuevo. A lo que añade María Novoa que la situación se agrava ante la falta de denuncia de la sociedad y la extendida tendencia de una cultura punitiva en donde la venganza es un instrumento para resolver conflictos sociales.⁵⁹

A pesar de las críticas y fallas el Sistema avanza⁶⁰, sobre todo, los mecanismos alternativos de solución de conflictos, cuyo desempeño ha sido aceptable en las entidades en donde los gobernadores han mostrado interés y otorgado apoyo político para implantar el Sistema en forma integral.⁶¹

3.5 La prevención social del delito, la reinserción social y los derechos humanos.

La prevención fue una de las prioridades, por lo menos en el papel, más significativas de los últimos años. Requiere de un análisis integral y sistemático del fenómeno criminógeno de manera regional o local, a fin de encontrar la evidencia necesaria para efectuar las recomendaciones de prevención.

Para llevar a cabo esa compleja tarea, la Federación otorgó a las entidades casi 10 mil millones de pesos de 2013 a 2016. Sin embargo, durante 2017 no se invirtió ningún recurso y en 2018 se presupuestaron tan solo 300

59 Coord. Prog. Justicia de México Evalúa (CIDAC), ob.cit.

60 Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal del 29 dic 2014.

61 Véase Galicia Carlos Francisco, *Los Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos y las Víctimas en el Proceso Penal Acusatorio*, UNAM, Biblioteca Virtual, I.I.J, México 2016 pp. 55-56.

mmdp para el Programa Nacional de Prevención del Delito, para apoyar a las entidades federativas en el desarrollo y aplicación de políticas públicas a fin de prevenir y tratar la violencia y delincuencia.⁶²

Lamentablemente, los resultados no fueron los esperados. En efecto, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) demostró subejercicios, indebido manejo de los recursos y la falta de adecuados indicadores de medición de metas y resultados. Además, la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (Envipe)⁶³, las cifras del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública y la Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad (Enpol) muestran, año con año, el continuo incremento en la incidencia delictiva asociado al aumento en el número de víctimas, la falta de confianza en las autoridades y la reincidencia en la comisión de delitos.

Esta evidencia nos muestra, por un lado, el poco impacto de las políticas públicas aplicadas en la materia y por el otro, la realidad que los ciudadanos tienen que vivir con miedo e incertidumbre de regresar a casa comprometiendo su integridad física y patrimonial, así como autoridades que aún criminalizan y victimizan por estereotipos y por razones de edad, género, condición económica o social. En este sentido, es preocupante que la gran mayoría de los internos sean jóvenes no mayores de 29 años, desempleados, una muestra más de la carencia de políticas preventivas vinculadas con la falta de oportunidades.

62 Cifra obtenida sumando el presupuesto otorgado para el Programa Nacional de Prevención del Delito de 2013 al 2016. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/pef_2013/PEF_2013_abro.pdf, http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5324132&fecha=03/12/2013, http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5374053&fecha=03/12/2014, http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5417699&fecha=27/11/2015

63 Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2019, novena entrega de la serie estadística generada por el Subsistema Nacional de Información de Gobierno, Seguridad Pública e Impartición de Justicia (SNIGSPLJ), coordinada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

En este contexto, caben las 10 recomendaciones de Lawrence W. Sherman⁶⁴, un connotado criminólogo, profesor de la Universidad de Cambridge y experto en temas de seguridad pública, entre las que destacan, a partir de la evidencia:

- El delito debe medirse en forma precisa y confiable mediante sistemas auditados exhaustivamente.⁶⁵
- El delito debe clasificarse de una manera que resulte útil para la prevención. (*Ej. Compare Statistics*).⁶⁶
- El delito debe analizarse por unidades o categorías. (Víctimas, delincuentes, redes criminales, zonas calientes, comunidades, clima, horarios, y días de la semana, entre otras. Con esto se podrían identificar casos de delincuencia organizada, etc).
- Una pequeña proporción de todas las unidades de conducta criminal, ocasiona la mayor parte del daño en casi todos los delitos.
- La eficiencia en la prevención del delito puede ser mayor cuando los recursos se concentran en las unidades identificadas como de mayor riesgo mediante pronósticos formulados a partir de su comportamiento anterior.
- La teoría de prevención del delito debe especificar una secuencia lógica para generar productos que disminuyan los delitos o injusticia, al explicar cómo y por qué se espera en la práctica prevenga el delito.
- La ética de una práctica de prevención del delito no depende de su éxito en reducir el delito, sino de que se respeten los derechos humanos y se mantenga un equilibrio proporcional entre los daños causados por coacción y los daños causados por delitos.

64 Véase Sherman L.W. *Defiance Theory*. In: Bruinsma G., Weisburd D. (eds) *Encyclopedia of Criminology and Criminal Justice*. Springer, New York, NY, 2014, pp. 445-473.

65 Véase Serrano Tárraga Dolores, *La Medición del Delito y la Importancia de sus Aportaciones para la Criminología Contemporánea*, Revista de la Facultad de Derecho, UNED, Segovia, No 20, 2017. pp. 127 y ss

66 El COMPSTAT o Compare Statistics, es una herramienta de análisis de información y perspectiva de políticas públicas encaminadas a mejorar la prevención y seguridad.

- Las mejores pruebas para desarrollar y mejorar prácticas de prevención del delito a nivel local, deben proceder tanto de evaluaciones de impacto internacional como de análisis criminológicos locales de todo tipo, que incluyan evaluaciones de iniciativas usadas en el pasado y pronósticos sobre los patrones de criminalidad futuros.

Desafortunadamente, salvo muy pocas excepciones, el esfuerzo se ha enfocado, en buscar el impacto en la opinión pública a corto plazo al implementar políticas reactivas de mitigación de la criminalidad que, en su mayoría, no lo han logrado. Por el contrario, han reforzado el malestar social, impunidad e inseguridad.

Además de contar con más policías -mejor preparados y remunerados-, con infraestructura adecuada y con protección social y en vez de pensar en cortar presupuestos, otorgar amnistías o en la creación de nuevas leyes, dependencias o instituciones, México necesita una ruta metodológica exhaustiva, basada en evidencia, de largo alcance, transparente, medible y entendible para lograr el éxito en el cumplimiento de los ejes civilizatorios y de reconciliación social que conlleva la prevención social del delito

entendiéndola como un proceso complejo y multidimensional que desde una perspectiva social y política; se puede concebir como una alternativa viable de transformación pacífica del conflicto en sociedades que han sido víctimas de violencia extrema, siendo por ello, su principal objetivo encaminar a dichas sociedades hacia la construcción de futuros escenarios de convivencia entre bandos opuestos por la guerra.⁶⁷

En este contexto, es de tener presente el Pronunciamiento de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) que, al efecto señala:

a) Es necesario modificar el marco normativo de los delitos donde se sancione con pena privativa de libertad por encima de la esperanza de vida de las personas, y se retome el criterio del tope máximo de penalidad para todos los delitos y se elimine el criterio de compurgación sucesiva de penas 70/78 dictadas en diferentes causas penales, a fin de que resulte coherente con los criterios de derechos humanos consagrados constitucionalmente y en los instrumentos internacionales en los que México es Estado parte.

67 Bueno Cipagauta. María Angélica, *La Reconciliación como un Procesos Sociopolítico*, Artículo, Univ. De Granada, marzo 200mbueno3@unab.edu.com

b) Es importante restituir el beneficio de libertad preparatoria, así como el de la remisión parcial de la pena y la pre liberación para aquellas personas que reúnan los requisitos que se señalen, sin que esto sea en general sobre la base de los delitos cometidos, aplicando el principio de progresividad y la prohibición de regresividad de los derechos humanos. Por ello, si se ha logrado el disfrute de estos derechos, el Estado no debe disminuir ni desconocer ese nivel alcanzado.

c) Es prioritario promover la deflación punitiva en aquellas normas que resulten incompatibles con el derecho a la reinserción social, ya que un modelo de política criminal que enfatiza largas condenas de prisión, no tiene un efecto preventivo general real (disuasivo) ni tampoco especial, debido a que lo único que consigue es saturar el sistema penitenciario a costos materiales y humanos exorbitantes.

d) Es preciso establecer un programa de prisión permanentemente revisable para aquellas personas sentenciadas con condenas superiores a los 30 años y en vitalicias, a fin de que se evalúe la pertinencia de la excarcelación bajo argumentos humanitarios, sobre el cumplimiento de programas de reinserción social efectiva y disminución de riesgo social.

e) Es sustancial promover la aplicación de programas de justicia restaurativa en materia penal, para todos los delitos que se enfoquen en el respeto a la dignidad e igualdad de las personas, destacando la importancia de la víctima en los procesos de reparación, ofreciendo a los ofensores la oportunidad de comprender mejor las causas y los efectos de su comportamiento.

f) Es necesario que se adopten programas de acompañamiento psicológico, educativo, recreativo, entre otros, que ayuden a mitigar algunos de los resultados más dañinos del encarcelamiento durante largos periodos que ayuden a compensar estos efectos de manera positiva y pro-activa para poder sobrellevar una larga condena.⁶⁸

La reinserción social, se incorporó en la Constitución con la Reforma del 2008; es la base de nuestro sistema penitenciario. Anteriormente los centros

68 CNDH *Racionalización de la Pena de Prisión*, Pronunciamiento, 25 años, México 2018.

de reclusión eran lugares de castigo; actualmente se busca que el infractor comprenda cabalmente el daño que causó así como sus repercusiones, con el objetivo de brindarle ayuda integral que permita, a éste, volver a integrarse a la sociedad en el menor tiempo posible.

El cambio de readaptación a reinserción tiene al menos dos implicaciones de acuerdo con Miguel Sarre⁶⁹. En primer lugar elimina el concepto de la rehabilitación, es decir la “*pretensión curativa*” de la cárcel; como medio terapéutico de control social para convertirse en un servicio que busca reinsertar al interno social, económica y políticamente, lo cual incluye oportunidades de empleo, acceso a atención médica, educación, así como actividades culturales, políticas y deportivas. En este sentido el Gobierno del Presidente López Obrador pretende: 1) Revisar a fondo el Sistema Penitenciario; 2) Implementar medidas de emergencia en los penales críticos como por ejemplo los de Guerrero y Tamaulipas; 3) Clasificar a los internos por nuevo ingreso, tiempo de permanencia, atención especializada y próximos a salir; 4) separar internos por delitos federales y del fuero común; Fortalecer la seguridad e inteligencia penitenciaria; y 6) Impulsar la reinserción social.

En efecto, si aplicamos la Ley de Pareto, 80% de los internos requieren apoyo para facilitar su reingreso a la sociedad; el otro 20% o no lo necesita o a pesar de recibirlo no cambiará sus conductas antisociales casos como por ejemplo el de “*El Mocha Orejas*” o del “*Mata Viejitas*”.⁷⁰

El segundo, es el cambio entre los conceptos “*delincuente*” y “*sentenciado*” que deja abierta la posibilidad que la decisión de los jueces haya sido errónea, de manera que no todos los que obtienen una sentencia condenatoria son necesariamente culpables.

En nuestro país se hace cada vez más evidente la crisis que lleva a un fracaso en la reinserción social. El respeto a los Derechos Humanos, sobre los cuales descansa nuestro sistema penitenciario, pareciera no darse en la mayoría de los centros de reinserción.

69 Sarre Miguel, *Debido proceso y ejecución penal: reforma constitucional de 2008* México, 2010, p. 253 y ss.

70 Zavala Urquides Enrique, Entrevista, *Proyecto Puente*, 6 de agosto 2018 ezavala urquides@gmail.com

En efecto, en los centros la violencia es algo común; se expresa a cargo no sólo del personal contra los reclusos sino entre ellos mismos e incluso por parte de los reclusos contra el personal. El problema de la violencia va de la mano con la corrupción en donde se rompe la cultura de la legalidad, en la transgresión de las normas. Así, se paga por todo: agua, luz, comida, uso de teléfonos públicos, para salir de la celda, hasta por la protección en el trayecto al juzgado.

La alimentación y la protección de la salud, salvo en algunos centros federales y estatales, son deficientes y en muchos hasta el acceso al agua, solo se tiene si se cubre una cuota al autogobierno, problema permanente.

En lo referente al trabajo y a la educación base también del sistema penitenciario mexicano parecieran reservados para algunos cuantos, además de que está sujeto a la voluntad de las personas privadas de libertad, en función de su derecho humano a decidir y no ser obligado. El hacinamiento es otra gran deficiencia en nuestro país, aún en los centros federales, lo que trae consigo más problemas como: riñas, abusos, corrupción, la falta de seguridad dentro del centro y desde luego, el tráfico interno de drogas y armas se incrementa así como el autogobierno.

Además, hay una gran tasa de reincidencia delictiva resultado de la baja efectividad y eficacia en los programas de reinserción social, que muestran que no cumplieron con la misión de evitar que los internos cometieran más delitos en el futuro.

Lo anterior pese a contar, a partir de 2016, con una nueva Ley Nacional de Ejecución Penal, de observancia general en la Federación y entidades federativas, con base en la cual estos órdenes de gobierno en sus respectivos ámbitos de competencias, están obligadas a adecuar sus marcos normativos y expedir sus reglamentos, aún pendientes. Una Ley acorde con la protección de los derechos humanos que obligan los instrumentos internacionales en la materia. La Comisión de Derechos Humanos de la CDMX concluye que: Las violaciones más recurrentes son: abstención u omisión de brindar una adecuada protección a la integridad física o psicológica; abstención u omisión en el deber de custodia; fundamentar o motivar los castigos, sanciones o

amonestaciones; obstaculización de visita familiar; otorgar una estancia digna; deficiencia en alimentos; impedimento del trabajo; restricción de actividades culturales u otorgar beneficios de preliberación, entre otras.⁷¹

Este es sin duda, una de las asignaturas pendientes más dolorosas de todo el Sistema de Seguridad Pública del país.

4. El Desarrollo para pocos y la crisis de acumulación.

Existen en México aproximadamente 12 millones de compatriotas que viven en miseria extrema, Esta cifra se hace aún más crítica cuando analizamos los indicadores de bienestar social y el desequilibrio entre el sur y sureste y el centro y norte de México.

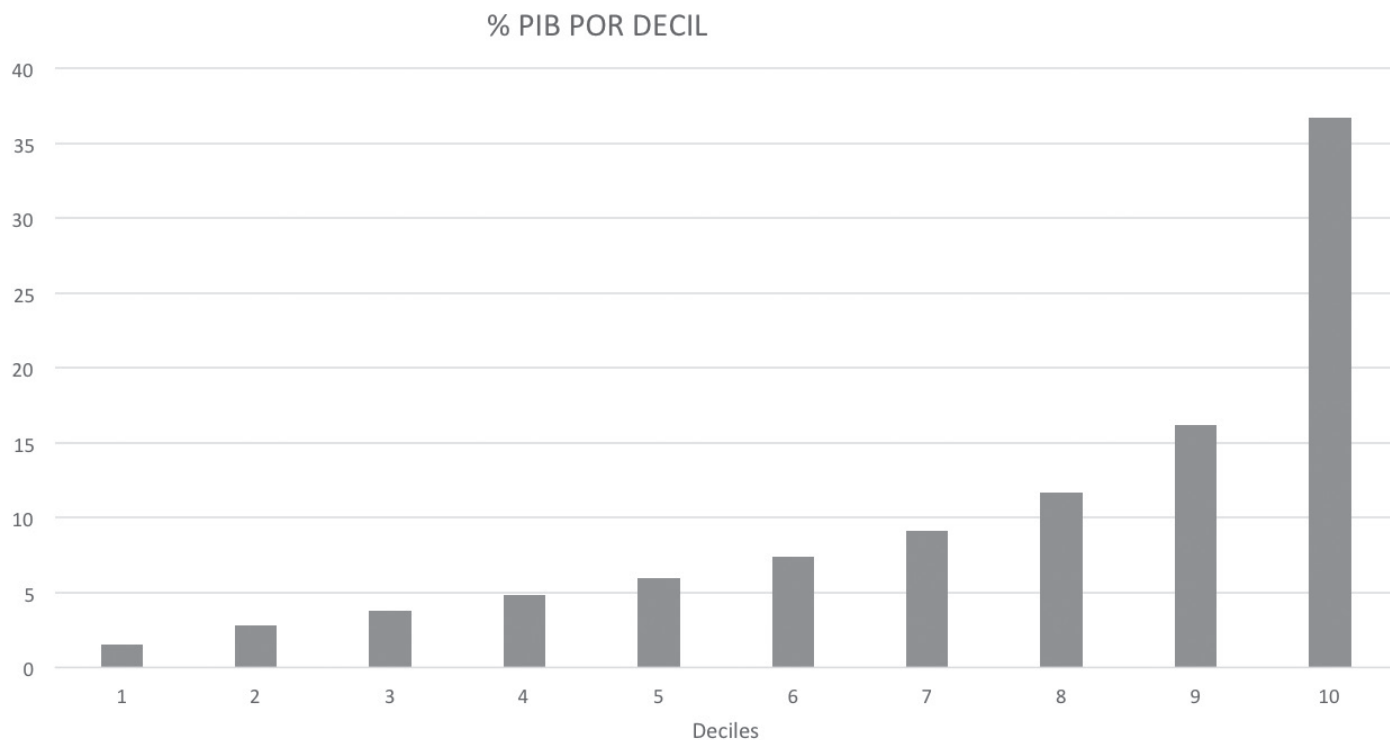
En efecto, en Nuevo León o en la Ciudad de México, las casas con piso de tierra representan menos del 2.2% y en cambio en las zonas rurales marginales es del 26%; la tasa de mortalidad en menores de 5 años es 10 veces menor, si la comparamos con la de Chiapas o Oaxaca.

El analfabetismo en el campo es más del doble que en las ciudades; y las tallas bajas en los niños en edad preescolar son del 32% en las regiones rurales remotas y de 17.8% en las zonas urbanas, además de que la morbilidad en el medio rural por enfermedades diarreicas y respiratorias supera la media nacional.

Adicionalmente, sólo el 3% del total de asegurados del IMSS están en las zonas marginadas y la afiliación de trabajadores eventuales del campo cayó 60% entre 1995 y 2019 y su salario promedio disminuyó en términos reales, 10% en el mismo periodo, esto sin contar la carga de enfermedad por enfermedades crónicas y las llamadas catastróficas (neoplasias, eventos cerebro vasculares y cardio respiratorios así como del síndrome metabólico).

Los programas de combate a la pobreza han marginalmente obtenido resultados en los dos primeros deciles de la población, en donde los tres últimos se llevan el mayor % del PIB:

71 Boletín89/201824 de junio de 201.



Elaboración propia a partir datos INEGI 2018

Sin embargo, su participación en el PIB nacional, es muy relativo no obstante el número de mexicanos que lo integran.

POBLACIÓN SEGÚN ESCALA DE INGRESO PER CÁPITA FAMILIAR.
2014 DECILES PORCENTAJE DEL INGRESO (%)

DATOS SOCIECONÓMICOS Y DE INSEGURIDAD ESTATAL 2017, 2018							
Entidad	ECONOMÍA: PIB 2010/16 TMCA (2010- 2016)	CAMPO: Participación sector primario respecto al PIB estatal (2016)	INSALUD: Prev DII, Ca, Corazon + no coberttura	EDU: Grado promedio escolaridad (2015)	POBREZA: Pobreza extrema	INSEGURIDAD: Homicidio y feminicidio, violaciones, secuestro, robo casas	POBREZA: Pobreza moderada y extrema
Aguascalientes	5.18%	3.8%	13.35%	9.7	2.3%	1.51%	28.2%
Baja California	2.94%	2.6%	17.41%	9.8	1.1%	1.84%	22.2%
Baja California Sur	2.68%	3.7%	12.84%	9.9	1.6%	1.68%	22.1%
Campeche	-3.19%	0.9%	12.07%	9.1	6.7%	0.14%	43.8%
Chiapas	0.91%	6.9%	17.35%	7.3	28.1%	0.25%	77.1%
Chihuahua	3.71%	5.9%	10.91%	9.5	3.2%	0.66%	30.6%
Ciudad de México	2.83%	0.04%	21.23%	11.1	1.8%	1.32%	27.6%
Coahuila	2.54%	2.2%	14.32%	9.9	1.7%	0.56%	24.8%
Colima	3.07%	4.5%	12.15%	9.5	2.6%	1.25%	33.6%
Durango	2.63%	9.5%	16.26%	9.1	2.8%	0.93%	36.0%
Guanajuato	4.24%	3.4%	15.07%	8.4	4.4%	0.94%	42.4%
Guerrero	1.70%	5.4%	15.07%	7.8	23.0%	0.47%	64.4%
Hidalgo	3.60%	4.0%	17.45%	8.7	8.0%	0.74%	50.6%
Jalisco	3.30%	5.6%	18.89%	9.2	1.8%	0.70%	31.8%
México	2.70%	1.5%	20.03%	9.5	6.1%	1.09%	47.9%
Michoacán	3.02%	12.1%	25.80%	7.9	9.4%	0.59%	55.3%
Morelos	1.32%	3.1%	15.69%	9.3	5.9%	1.20%	49.5%
Nayarit	2.86%	6.8%	15.77%	9.2	7.9%	0.09%	37.5%
Nuevo León	2.62%	0.5%	11.82%	10.3	0.6%	0.53%	14.2%
Oaxaca	1.73%	5.8%	16.98%	7.5	26.9%	0.43%	70.4%
Puebla	2.48%	4.3%	19.95%	8.5	9.0%	0.55%	59.4%
Querétaro	4.29%	2.3%	14.18%	9.6	2.9%	1.62%	31.1%
Quintana Roo	4.34%	0.7%	18.09%	9.6	4.2%	0.86%	28.8%
San Luis Potosí	3.66%	3.8%	10.31%	8.8	7.7%	0.62%	45.5%
Sinaloa	2.87%	12.0%	14.45%	9.6	2.9%	0.46%	30.8%
Sonora	4.06%	6.1%	13.40%	10.0	2.5%	0.47%	27.9%
Tabasco	1.30%	1.5%	15.23%	9.3	11.8%	1.34%	50.9%
Tamaulipas	1.25%	3.6%	14.35%	9.5	2.9%	0.62%	32.2%
Tlaxcala	1.37%	3.4%	16.52%	9.3	5.7%	0.46%	53.9%
Veracruz	1.76%	5.1%	21.21%	8.2	16.4%	0.36%	62.2%
Yucatán	3.05%	3.8%	13.53%	8.8	6.1%	0.20%	41.9%
Zacatecas	1.25%	8.9%	13.08%	8.6	3.5%	0.63%	49.0%
México País	2.46%	3.3%	17.51%	9.2	7.6%	43.6%	0.63%

Coefficiente de Gini: 0.474 (2008), 0.469 (2010), 0.464 (2012), 0.464 (2014) Fuente: Medición subestimada de la desigualdad de ingresos en México. Alejandra Huerta y Jaime del Rio. Instituto Belisario Domínguez.– Senado de la República.

La obtención de datos oficiales de los ingresos de los últimos dos deciles es casi imposible, de ahí que se recurra, por ejemplo, a las declaraciones fiscales. Por inferencia y por medio de métodos estadísticos, autores como Campos, Esquivel y Chávez (2014, 2015) han estimado que al 1% más rico le corresponde un 21% de los ingresos totales de la nación. El Global Wealth Report 2014 señala, por su parte, que el 10% más rico de México concentra el 64.4% de toda la riqueza del país. Otro reporte de Wealth Insight afirma que la riqueza de los millonarios mexicanos excede y por mucho a las fortunas de otros en el resto del mundo.⁷²

Si bien, la falta de atención integral a los grupos más pobres y aún a los marginados de nuestra sociedad; y el no mitigar los excesos de la economía de mercado y de la concentración del ingreso resultado de la aplicación sin atemperar las políticas del llamado “*Consenso de Washington*” y del neoliberalismo, han provocado un gran descontento social legítimo y nunca bien atendido, no necesariamente son la causa eficiente y única de la inseguridad pública en México, pero sí factor de contribución. El Gobierno del Presidente López Obrador no comparte esta idea. Considera que la marginación y la pobreza son las causas de la criminalidad y por ello postula “*Abrazos, No Balazos*” y espera, hasta el inicio del 2020 sin éxito, que programas como Sembrando Vida, Jóvenes Construyendo el Futuro, Jóvenes Escribiendo el Futuro, Becas para el Bienestar Benito Juárez, subsanen estas carencias y ayude a los jóvenes alejarse de conductas antisociales.

5. El Estado de Derecho y la guerra al narcotráfico.

El Estado cuando funciona no se percibe y la seguridad es una relación entre el individuo y la sociedad organizada. Por ello, cuando la sociedad se siente insegura empieza a cuestionarse sobre el Estado de derecho. En efecto, cuando la sociedad siente que el Estado no cumple con su fines reclama su ausencia y demanda de sus órganos presencia y efectividad.

Para Maquiavelo, un estado inseguro es una *contradictio interminis* porque su función primigenia es brindar seguridad a sus miembros. Tal es la magnitud

72 Véase Esquivel Hernández, Gerardo, *Desigualdad Extrema en México*, Oxfam, México, 2015, pp. 7 y ss

de nuestro problema. Hemos perdido confianza en el sentido y razón de ser del Estado. Basta circular por nuestras calles para observar la falta de respeto a la ley y a la autoridad y cuando el Estado pierde el monopolio legal del uso de la fuerza y se ve erosionada su capacidad para imponer el orden, tenemos un retroceso cívico preocupante.

En la corrupción encarnada en el soborno, el tráfico de influencias, los contratos amañados, la aplicación selectiva y discrecional de la justicia y sobre todo, la impunidad, el Estado va perdiendo su capacidad de garantizar el orden y ejercer su *imperium* en los territorios que van ganando las organizaciones criminales.

Justicia y seguridad, por lo tanto, son valores que justifican la vigencia del derecho y la existencia del Estado. Cuando estos imperativos axiológicos no se cumplen o peor aún, cuando las fuerzas del orden se perciben como propiciadoras de la inseguridad o parte de la misma, la sociedad cuestiona la legitimidad del Estado.

Camús, en su ensayo sobre Moral y Política, define magistralmente el problema: *“No basta con exigir orden para gobernar bien, sino hay que gobernar bien para lograr el único orden que tiene sentido; no es el orden el que refuerza la justicia, sino la justicia lo que da su certeza al orden”*.⁷³

5.1 Alcances

Al inicio de su Gobierno, el Presidente Calderón planteó *“un Pacto contra la Inseguridad”* al entrar el Ejército en el Estado de Michoacán, a fin de buscar restablecer el orden perdido en manos de la delincuencia organizada. La pregunta es ¿un pacto de quiénes? ¿entre las autoridades para que cumplan su obligación? ¿entre el Estado y la sociedad para refrendar el acuerdo social que sostiene y justifica al propio Estado?.

Ese fue el inicio de lo que, posteriormente se llamó, en forma poco afortunada, la *“guerra contra el narcotráfico”* que llevó a violentar las bases del Pacto Federal al imponer la Federación estrategias y criterios no necesariamente

73 Camús Albert, *Moral y Política*, Alianza, Madrid, 1995 p.144.

en consenso con los otros dos órdenes de gobierno. Así, ya sea producto de disputas internas o en defensa contra el Estado, los cárteles de las drogas impusieron la violencia para controlar más territorios o derrotar a sus rivales.

La represión de la fuerza pública desatada contra ellos no ha reducido sus operaciones y poderío. Por el contrario, existe evidencia que estas corporaciones cuando se sienten atacadas migran hacia la comisión de otros delitos como la extorsión, el secuestro, la trata de personas y el asesinato.

Si a lo anterior se agrega la cercanía de México con el principal país consumidor de estupefacientes y exportador constante de armamento, la situación se agrava y complica.

México ha tratado de responder con una reforma al sistema penal y administración de justicia, con una incipiente coordinación entre los ministerios públicos y las policías (aún sin un instrumento de coordinación institucional que de certeza y seguridad a las investigaciones) con reforma al sistema penitenciario en especial el Federal, haciendo hincapié en la reinserción de los sentenciados y en la profesionalización de las fuerzas policíacas.

Sin embargo, todas estas medidas parciales, porque desatendieron la planeación y prevención social del delito, la reparación del daño, el combate integral a las causas de la pobreza, los sistemas de información y de inteligencia de punta, no han podido ser transexenales, ni sometidas al escrutinio de los tres Poderes de la Unión, de las entidades federativas y de los organismos de la sociedad civil. El riesgo se hace mayor si la producción, comercio y sobre todo consumo de drogas se instalan definitivamente en nuestra sociedad y en nuestra cultura.

5.2 El entorno internacional

La capacidad invasora y disruptiva del crimen organizado es cada vez mayor y sólo puede ser combatida con un programa del país articulado, consistente, transparente y de largo plazo y con una eficiente iniciativa internacional que comprenda tanto el consumo y oferta de estupefacientes como el control de armas y de recursos financieros.

En foros de organizaciones sociales en defensa de los derechos humanos y de instituciones de procuración, impartición de justicia y de protección de dichos derechos, entre ellos los asociados a la seguridad, es constante el planteamiento de que un adecuado sistema de seguridad pública debe de construirse desde lo local, a partir de la prevención social del delito y terminar con la protección de las víctimas y la reparación del daño, jugando las víctimas un papel central así como los colectivos en situación de vulnerabilidad.

Desde el derecho internacional⁷⁴ se está configurando todo un conjunto de normas y criterios llamados “*seguridad ciudadana*” que comprende los derechos civiles y políticos así como los económicos, ambientales, sociales y culturales y el de seguridad humana para combatir la amenaza crónica del hambre y la violencia cotidiana. En el libro “*Seguridad Ciudadana*” de la Federación Iberoamericana de Ombudsmán, claramente detalla lo que la región pretende: “*libertad contra el miedo y libertad contra la necesidad*”.⁷⁵

A mayor abundamiento, una encuesta de opinión pública realizada por el BID en cinco grandes urbes latinoamericanas, “*Mega ciudades e infraestructura en América Latina: lo que piensa la gente*”, para conocer la percepción que tienen los ciudadanos acerca de la calidad de vida y los estándares de los servicios públicos, entre otros, advierte que la seguridad ciudadana y la transparencia son las prioridades centrales para los habitantes de grandes urbes. De las cinco ciudades encuestadas, tres son mega ciudades: Ciudad de México; Sao Paulo; Buenos Aires y dos están en proceso de serlo Bogotá y Lima.⁷⁶

En efecto, la seguridad pública debe de ser el mejor escudo contra la violencia física y la seguridad patrimonial sin distinción de ciudadanía, color o raza y corresponde al Estado prevenir, investigar, castigar y reparar el daño causado. Así, han surgido un número muy importante de convenciones: Para hacer imprescriptibles los crímenes de guerra y de lesa humanidad; Contra el trabajo forzoso; Para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas; Para la prevención de la delincuencia juvenil; Contra la tortura y otros tratos

74 PNUD informe 1994 y Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2009, UNICEF y el Pacto Internacional de Derechos Políticos.

75 Federación Iberoamericana de Ombudsmán, *Seguridad Ciudadana. VIII Informe sobre Derechos Humanos*, Trama, Madrid, 2011.

76 BID, Encuesta, marzo 2014.

cruelles, inhumanos o degradantes; o, principios básicos de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y sobre el empleo de la fuerza y reglas mínimas sobre medidas no privativas de la libertad y el tratamiento de los reclusos.

Una rica plataforma a tomar en cuenta al hacer una necesaria evaluación de lo realizado a la fecha.

6. La reconceptualización del modelo.

Desde la época Precortesiana, hasta nuestros días, la seguridad pública ha sido un servicio a cargo del Estado con mando civil, salvo un breve período —por la invasión americana— que bajo la responsabilidad de la Guardia Nacional se amplió a temas de defensa del territorio y no solo a delitos, principalmente del fuero común (homicidio y robo, en especial en despoblado).

Así mismo, la concurrencia de los tres órdenes de Gobierno en una característica distintiva del modelo constitucional mexicano de seguridad pública.

Sin embargo, desde fines del Siglo pasado ante la complejidad del comportamiento delincuenciales, la intromisión del Gobierno Federal ha venido rompiendo con este orden y privilegiado el uso de la fuerza, lo que lleva a reflexionar sobre la pertinencia de contar con un modelo: a) preventivo más que reactivo que garantice políticas de seguridad sin conculcar los derechos humanos con perspectiva transversal y de género, con especial atención en los grupos más desfavorecidos, así como corregir la desprotección de las víctimas; b) que privilegie la reinserción de los colectivos y la participación consistente de la sociedad en el cumplimiento de programas de desarrollo social integral y vigilancia de las acciones preventivas y punitivas contra el delito e infractores; c) que separe claramente las funciones de coadyuvancia de las fuerzas armadas y de la policía y que ésta sea profesional, moderna, debidamente dotada y socialmente protegida como factor fundamental, no sólo de orden y buen gobierno, sino del debido proceso; y d) de respeto pleno al Pacto Federal.

Esto nos lleva a plantear: ¿Las políticas públicas que se han aplicado en los últimos 25 años han resuelto estas deficiencias o por lo menos han avanzado en su corrección? ¿Ha faltado decisión política o existe un problema regulatorio o instrumental?

Tratar de encontrar respuestas a esta y otras preguntas es materia de los dos capítulos siguientes para, a partir de este análisis y de sus propuestas, en los siguientes cuatro intentar el diseño de una nueva generación de políticas públicas, empezando por nuestro ordenamiento legal e institucional, que permita: a) contar con policías, ministerio público y tribunales de justicia que acaben con la impunidad y fortalezcan el derecho a la intimidad personal, al honor y a la propia dignidad de las víctimas y la protección de su familia; b) pleno respeto a la jurisdicción y competencia concurrente de los tres órdenes de gobierno sin vulnerarlo o superponiéndolo; y c) impulsar un desarrollo incluyente para el bienestar de la sociedad, en su conjunto y en particular, para los marginados o más desfavorecidos.

CAPÍTULO SEGUNDO

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA SEGURIDAD PÚBLICA (2006 – 2018)

A partir de los últimos años del Siglo XIX y principalmente del 2006, en los planes y programas gubernamentales se ha buscado disminuir la incidencia de la criminalidad, rescatar espacios públicos, profesionalizar las policías con énfasis en las locales, fortalecer la coordinación inter e intra institucional, transformar la procuración de justicia, consolidar el nuevo modelo de justicia, dignificar el sistema penitenciario y de reinserción social y regresar a las Fuerzas Armadas a sus instalaciones en un marco de respeto a los derechos humanos. Con un gasto en seguridad pública, en términos reales, que se incrementó en más de diez veces durante estos años ¿por qué no se alcanzaron las metas para disminuir pérdidas en vidas y desapariciones forzadas? ¿Por qué no se cuenta con policías locales profesionales, debidamente certificadas y seguimos viviendo en una cultura de corrupción e impunidad? ¿Qué hace que se dupliquen y repitan estrategias y finalmente la seguridad pública sigue estando en manos de las Fuerzas Armadas? ¿Qué es lo que falló?.

Una etapa de ordenamientos, políticas y acciones descoordinadas.

Desde hace poco más de 22 años los gobiernos de México de los tres órdenes, en especial el Federal y los de las entidades federativas, con la participación en mayor o menor grado- dependiendo de la época-, de la sociedad, han venido pugnando por reestablecer la seguridad pública en el País, sobre todo en lo concerniente a los delitos de alto impacto como lo son el secuestro, el robo con violencia, el homicidio, la extorsión y los cometidos por el crimen organizado.

Lo que empezó como un esfuerzo parcial, en el año de 1997, al tratar de tener en un solo instrumento las políticas públicas en la materia: el Sistema Nacional de Seguridad Pública, la creación entonces de la Policía Federal Preventiva y el establecimiento de esquemas de coordinación entre el Gobierno Federal y los de las entidades, hoy es un enjambre de disposiciones, políticas públicas

y estructuras organizativas que no han dado los resultados esperados.

CONCURRENCIA DE LOS TRES ÓRDENES EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA

Entidad	Total de OSC	Porcentaje	Entidad	Total de OSC	Porcentaje
Aguascalientes	45	1.7	Nayarit	20	.7
Baja California	122	4.5	Nuevo León	84	3.1
Baja California Sur	33	1.2	Oaxaca	31	1.1
Campeche	5	.2	Puebla	56	2.1
Chiapas	79	2.9	Querétaro	60	2.2
Chihuahua	126	4.6	Quintana Roo	32	1.2
Coahuila	71	2.6	San Luis Potosí	41	1.5
Colima	11	.4	Sinaloa	34	1.3
Ciudad de México	629	23.2	Sonora	58	2.1
Durango	99	3.7	Tabasco	42	1.5
Estado de México	222	8.2	Tamaulipas	32	1.2
Guanajuato	88	3.2	Tlaxcala	21	.8
Guerrero	62	2.3	Veracruz	111	4.1
Hidalgo	40	1.5	Yucatán	13	.5
Jalisco	154	5.7	Zacatecas	46	1.7
Michoacán	129	4.8	Nacional	2,710	100.0
Morelos	114	4.2			

Organizaciones de la sociedad civil con actividades que “promueven el fortalecimiento del tejido social y la seguridad cotidiana”. Fuente: Tabla elaborada con datos del Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil. Indesol, junio 2019.

1. Marco referencial.

El “justo reclamo de seguridad pública” confrontó, en 2018, programas, políticas y declaraciones en las que se asumían compromisos y se llamaba a la sociedad a colaborar para combatir a la delincuencia.



INEGI, Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana, junio 2018

La respuesta de la sociedad civil organizada fue y ha sido relevante. En efecto, de un análisis de la Dra. Jasso López del Instituto de Investigaciones Sociales de la Unam, sabemos que hay 2,710 organizaciones que realizan actividades en relación con la seguridad ciudadana y el tejido social pasando, en menos de 20 años de la “*invisibilidad al protagonismo*”⁷⁷, lo que demuestra que la inseguridad pública está afectando la gobernabilidad en el País que demanda definición de políticas públicas globales y con objetivos de corto, mediano y largo plazos con visión de estado.⁷⁸

Estas políticas deben de trascender el tiempo de gestión de los gobiernos, lo que implica que cada nueva administración acepte un acuerdo con las fuerzas políticas para legislar y rebasar ese límite temporal y asumirlo como programa de cada gobierno realizando los ajustes necesarios de la realidad cambiante pero, sin perder la visión de largo plazo, construirlas desde lo local.

En el mismo sentido, México Evalúa propone un cambio de paradigma en el diseño de la estrategia de seguridad pública, dirigido a darle prioridad a la escala local de análisis, así como a la capacitación de las fuerzas locales de policía y la coordinación entre los tres niveles (sic) de fuerzas. ¿El objetivo a largo plazo? Fortalecer las instituciones civiles de seguridad.⁷⁹

Para lograrlo se requiere de un diagnóstico integral del fenómeno delincencial, el cual es un problema estructural, multifactorial con imbricaciones históricas, sociales, políticas y criminales no sólo de carácter nacional sino también internacional.

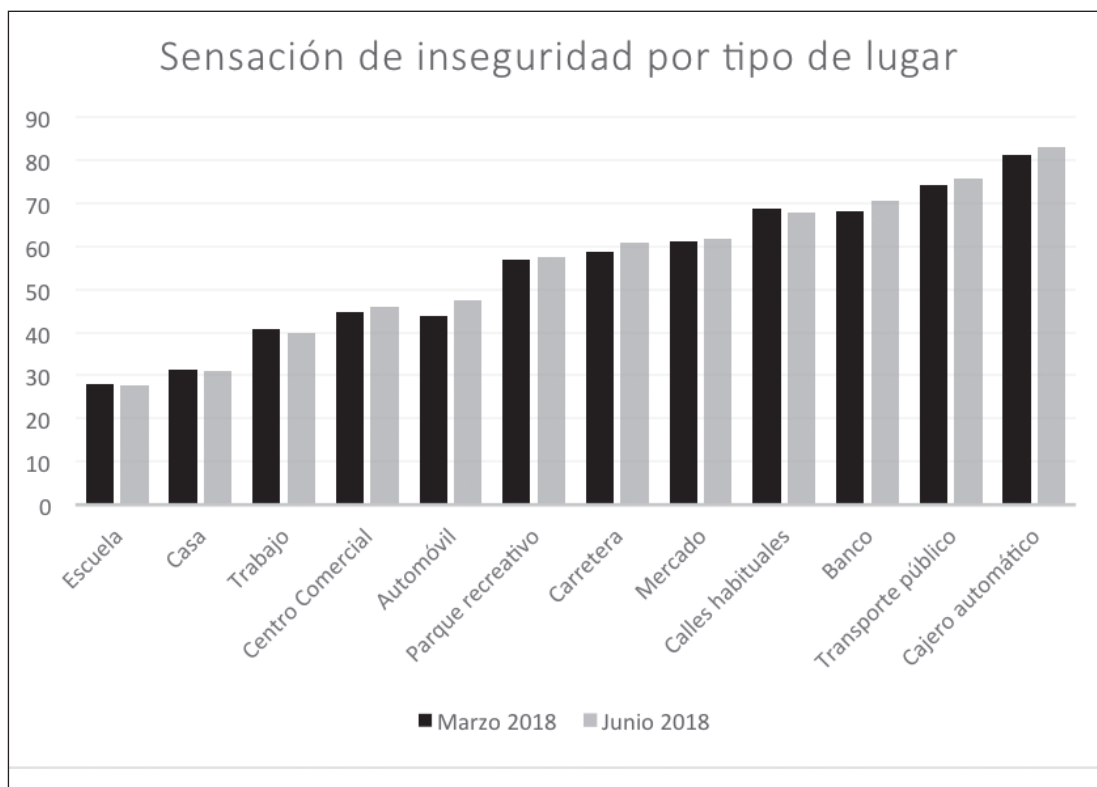
De no contarse con este diagnóstico integral, lo que hasta la fecha parece una constante, evidencia las deficiencias en programas y estrategias del gobierno que enfrenta una delincuencia transnacional organizada cuyo objetivo es maximizar la ganancia y que pasa de una actividad a otra, dependiendo de

77 Jasso López Lucía Carmina, *Organizaciones de la Sociedad Civil por la Seguridad en México*, Nexos, México Feb 26, 2018, p. 432

78 Véase Collin Laura y Molina Raffel: *Las Organizaciones de la Sociedad Civil: de la invisibilidad al protagonismo*, Nuevo Mundo, BUAP y el Colegio de Tlaxcala AC México, Dic 2008, párrafo 22 y ss

79 Grandmaison Romain LaCour, *Rediseñar la Estrategia de Seguridad Pública desde lo Local*, Artículo, Noria, París-México, 16 abril, 2018 s/p.

las oportunidades del mercado delincriminal. Así, actúa en el exterior y el interior en campos como el narcotráfico, el secuestro, el tráfico de personas, el robo de autos, la pornografía, la prostitución entre otros y finalmente, una delincuencia local motivada más por carencias económicas pero dispuesta, si se le presenta la oportunidad, a escalar hacia otros niveles. Basta revisar la percepción de inseguridad de la población, en 2018, para comprender como esta había permeado en toda la sociedad; situación que se ha agravado al inicio del 2020.



INEGI, Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana, junio 2018

Un ejemplo lo tenemos en la falta de incentivos y alternativas productivas para la producción agrícola en zonas marginadas, lo que hace del cultivo de estupefacientes una opción económica para los campesinos que viven en regiones de alta exclusión y pobreza. Las otras actividades delictivas en las ciudades son acaparadas, fundamentalmente, por jóvenes que no tienen expectativas de futuro educativas o laborales. De acuerdo con el Centro

Latinoamericano para el Desarrollo Rural (Rimisp), la persistencia de la pobreza revela que el país no ha sabido brindar la atención necesaria a los sectores que sobreviven marginados. Para los jóvenes esto se traduce en violencia, migración y un círculo de pobreza del que difícilmente se sale al tener oportunidades de desarrollo muy limitadas.⁸⁰

Tampoco las autoridades explican cómo el crimen organizado pasó de ser un fenómeno regional a uno nacional y el perfil del mismo, para poder tomar medidas ante la desarticulación del tejido social por la migración y las condiciones de trabajo que no permiten a los padres estar atentos a la formación de sus hijos.

Ante el comprensible dolor de los familiares y la irritación social por el incremento del secuestro, el robo con violencia y los homicidios- especialmente feminicidios, la respuesta es reactiva, con uso de la fuerza y el incremento de penas extremas que no han resuelto el problema y en cambio, al acrecentarse éste, se lastima más a la sociedad que percibe que los gobiernos no están siendo capaces de garantizar su seguridad y lo que es aún peor, que los policías y las entidades de procuración de justicia son parte fundamental del problema. El caso de las trabajadoras en las maquiladoras de Acuña, Coah ejemplifica el costo de la ruptura de los vínculos familiares, lo que cae en el supuesto de Rousseau de la indefensión de sus miembros, al menos entre quienes no cuentan con los recursos sociales (que son más que materiales) de los más fuertes, -recursos que pueden ir desde la familia extensa y la riqueza hasta la pandilla.

Adicionalmente, la participación de las Fuerzas Armadas en la lucha contra la delincuencia organizada y el narcotráfico —medida de emergencia tomada en 2006 (caso Michoacán) ante la incapacidad de las policías de controlar el fenómeno delincuencia— ha llevado a mayores violaciones de los derechos humanos exponiendo al Ejército y a la Armada a un desgaste en su legitimidad social.

80 Cerasoli Ana Claudia, *La Mujer Rural, Intervención*, SADER, México oct 15, 2019.

Análisis legal de la función de la Seguridad Pública

El derecho de Seguridad Pública implica el derecho individual a la protección de las personas y de sus bienes, el deber de perseguir y detener a los responsables de delitos, así como el derecho a la reinserción social de quien delinque.



Para ello, el Estado está obligado a proveer los servicios públicos que satisfagan dicha garantía, lo que lleva a cabo a través de la Administración Pública, quien provee los instrumentos e instituciones que realicen dicha función, en el marco del Federalismo y la supremacía constitucional, dando unidad y cohesión a los ordenes jurídicos citados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ahora bien, el Federalismo que rige nuestra forma de Estado y establece nuestro sistema jurídico, debe entenderse como un sistema político que busca la conformación de una entidad política u organización, formada por distintos organismos (Estados o entidades federativas, asociaciones, agrupaciones, sindicatos etc.) que se asocian delegando algunas libertades o poderes propios a otro organismo superior, a quien pertenece la soberanía, (Estado federal o federación) y que conservan una cierta autonomía, ya que algunas competencias les pertenecen exclusivamente en términos de la propia Constitución.

En este sentido, el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que la seguridad pública es una función a cargo de

- La Federación
- El Distrito Federal
- Los Estados y
- Los Municipios

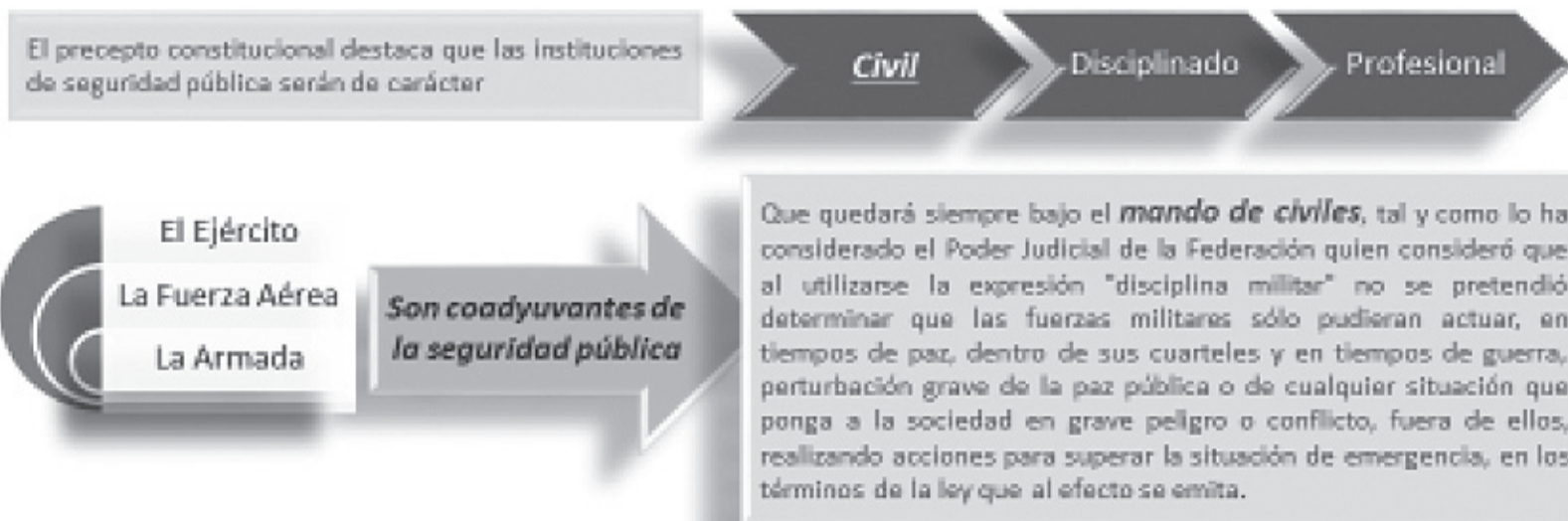
Que comprende

- La prevención de los delitos
- La investigación y persecución para hacerla efectiva
- Así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que la Constitución señala

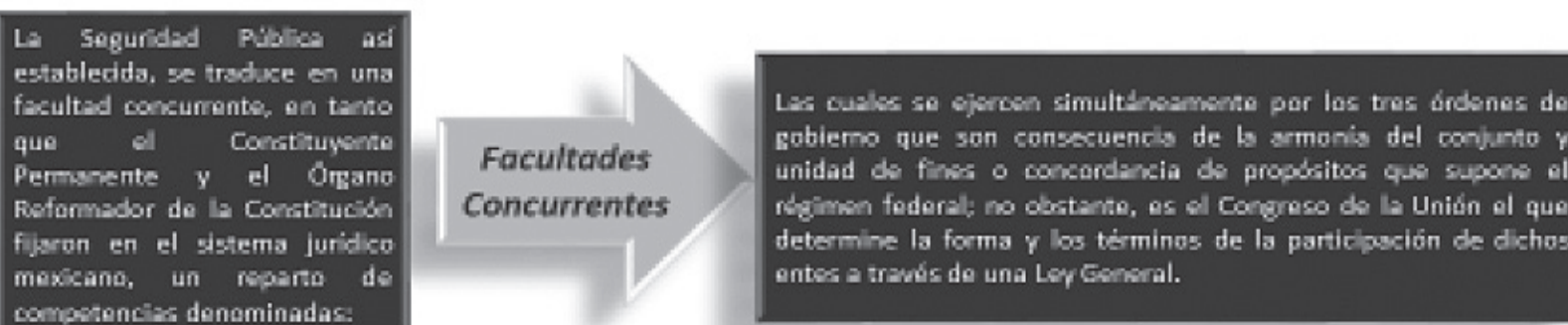
Configurando la seguridad pública como una garantía para el libre ejercicio de los derechos de los ciudadanos y como una función que debe brindar el Estado, a través de los poderes ejecutivos de los tres órdenes de gobierno; lo anterior, dado que la satisfacción de los servicios públicos que aseguren las garantías tuteladas por la Constitución, es propio de la Administración Pública.



Análisis legal de la función de la Seguridad Pública



De esta manera es constitucionalmente posible que el Ejército, Fuerza Aérea y Armada en tiempos en que no se haya decretado suspensión de garantías, puedan actuar en apoyo de las autoridades civiles en tareas diversas de seguridad pública. Pero ello, de ningún modo pueden hacerlo "por sí y ante sí", sino que es imprescindible que lo realicen a solicitud expresa, fundada y motivada, de las autoridades civiles y de que en sus labores de apoyo se encuentren subordinadas a ellas y, de modo fundamental, al orden jurídico previsto en la Constitución, en las leyes que de ella emanen y en los tratados que estén de acuerdo con la misma.



Análisis legal de la función de la Seguridad Pública

La naturaleza concurrente de la seguridad pública, fue determinada en la Tesis Jurisprudencial 142/2001 emitida por el Pleno de nuestro Alto Tribunal, la cual establece como materias concurrentes:

La educativa (artículos 3o., fracción VIII y 73, fracción XXV)

La de salubridad (artículos 4o., párrafo tercero y 73, fracción XVI),

La de asentamientos humanos (artículos 27, párrafo tercero y 73, fracción XXX-C

La de seguridad pública (artículo 73, fracción XXIII),

La ambiental (artículo 73, fracción XXX-G)

La de protección civil (artículo 73, fracción XXIX-I) y la deportiva (artículo 73, fracción XXX-J).

A mayor abundamiento, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido en la Controversia Constitucional 132/2006 en la que analizó la ya abrogada Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, pero que es rescatada en su esencia por la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de enero de 2009, que ésta debe ser considerada como una Ley Marco, cuyo ámbito espacial de validez no se construye a una jurisdicción estatal determinada, sino que va más allá, ya que determina las formas en que concurrirán las competencias de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, para normar la seguridad pública y privada, pero que será el Congreso de la Unión el encargado de distribuir las competencias entre estos tres órdenes de gobierno.

De igual manera, dichos órganos funcionan no en el marco de las facultades concurrentes establecidas en la Constitución, sino sobre objetivos claramente determinados en la misma.

En este sentido, el ámbito federal, la reciente Reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal atribuyó a la Secretaría de Gobernación la satisfacción de la garantía de seguridad pública, confiándole funciones para la preservación de la libertad, el orden y la paz públicos, así como salvaguardar la integridad y derechos de las personas; atención integral a víctimas y ejecución de las penas por delitos del orden federal y administración del sistema penitenciario federal y de justicia para adolescentes, entre otras.

Así, una medida pensada como temporal y emergente se está haciendo permanente convirtiendo la excepción en regla.

Analicemos en su cabal dimensión los esfuerzos de los últimos 13 años para ver la consistencia de las políticas, la congruencia de las estrategias y la integralidad de los programas y acciones.

2. El Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2012.

En forma más estructurada, en el Plan Nacional de Desarrollo del Gobierno del Presidente Calderón⁸¹, buscó los aspectos y avances que se mencionan a continuación.

2.1 Aspectos más relevantes

- Recobrar la fortaleza del Estado y la seguridad en la convivencia social con un combate frontal y eficaz al narcotráfico y otras expresiones del crimen organizado.
- Consolidar el Sistema Único de Información Criminal, Plataforma México, a fin de concentrar y compartir datos entre todos los integrantes del sistema para combatir acciones criminales en base a datos y registros, por ejemplo automóviles, armas, perfiles de delincuentes y sus modos de operación, lo que permitiría establecer un sistema moderno de inteligencia para coadyuvar, no sólo al combate, sino a la prevención del delito.
- Desarticular organizaciones criminales destruyendo los elementos que les permitían generar riquezas ilícitas.
- Modernizar el Sistema de Justicia Penal y pasar de un sistema inquisitorio a uno acusatorio, mediante la oralidad en juicios y el mejoramiento de las competencias técnico-operativas en los procesos de averiguación e integración de expedientes del Ministerio Público.

81 Plan Nacional de Desarrollo, 2007 / 2012, Poder Ejecutivo Federal, Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República, México 2007.

- Contar con un Código Penal Único en toda la República, tanto para la tipificación de conductas y sus penas como en los procedimientos para su persecución, investigación y en su caso sanción, además de un mando policial unificado para una mayor coordinación y colaboración entre las corporaciones policíacas de los tres órdenes de gobierno fortaleciendo así la certeza jurídica.
- Recuperar los espacios públicos secuestrados por las bandas de narcotraficantes y otras organizaciones delictivas.
- Incorporar a los tres órdenes de Gobierno al combate al narco-menudeo y la destrucción de laboratorios clandestinos.
- Revalorar los cuerpos de policía, impulsar su profesionalización y fortalecer la cultura de legalidad.
- Asegurar la transparencia y revisión de cuentas de las autoridades encargadas del combate a la delincuencia.
- Modernizar el Sistema Penitenciario apoyando la readaptación social de manera eficaz.
- Promover la cooperación internacional en materia de seguridad pública, especialmente con el llamado Plan Mérida, trata y tráfico de personas, contrabando de armas e intercambio de información.
- Mantener operativos permanentes en coordinación con los tres órdenes de gobierno para atacar frontalmente el narcomenudeo.
- Consolidar la Secretaría de Seguridad Pública Federal.

En estas medidas, el Presidente Calderón logró avances y en otras no alcanzó resultados tangibles.

2.2 Avances.

La implantación del Sistema Penal Acusatorio.

Sin duda, uno de los esfuerzos más consistentes del régimen del Presidente Calderón, fue el de modernizar el Sistema Penal Acusatorio. En efecto y de acuerdo con Berta Alcalde⁸² en el sistema anterior a 2008 el proceso era “*en base a expedientes y en el nuevo, la metodología se lleva por la vía de audiencias*”, es decir, el juez resuelve no sujeto a lo expuesto en un conjunto de documentos sino que, después de escuchar personalmente a las partes y al Ministerio Público, emite sentencia. Además, en el sistema anterior el juez determinaba si existían pruebas suficientes para iniciar el proceso, estudiaba el expediente y el mismo juez resolvía. Ahora existen dos jueces distintos: uno de control que toma las decisiones durante todo el proceso y el juez de juicio oral que sólo está presente en la audiencia del juicio; es decir, éste último llega como una página en blanco a la audiencia para garantizar el principio de imparcialidad.

Cinco son los principios que rigen al nuevo Sistema:

- Publicidad, por lo que las audiencias son públicas para que todas las partes y los asistentes puedan conocer las decisiones que el juez toma.
- Inmediación, el juez siempre estará presente en las audiencias y cuando se desahoguen las pruebas.
- Contradicción, las partes pueden controvertir lo que dice la otra, entre ellas al Ministerio Público.
- Concentración, se deben desahogar el mayor número de pruebas en una audiencia; y
- Continuidad, las audiencias tienen que suceder un día tras otro.

Además de estos principios fundamentales, encontramos 20 innovaciones entre las cuales son de destacar: El de presunción de inocencia hasta que

82 Alemán Ma. Cristina, *Entrevista a Berta Alcalde*, Ambulante, conflictos sociales, México, 5 de abril 2017.

el Ministerio Público pruebe lo contrario y el juez dicte una sentencia que así lo establezca. Este es un cambio radical porque mientras no se pruebe lo contrario el acusado siempre va a afrontar el proceso en libertad, salvo los casos de excepción cuando el imputado es un peligro para la sociedad o existe el riesgo de evasión de la justicia, entonces se podrá aplicar la prisión preventiva.⁸³

Pero además, el nuevo sistema permite: a) abreviar el procedimiento ante el reconocimiento de participación en el delito; b) utilizar mecanismos alternativos para resolver los conflictos; c) proteger con mayor eficacia los derechos humanos de los inculpados; d) ampliar los derechos de la víctima u ofendido; e) delimitar los alcances del arraigo; f) fortalecer la investigación del delito a cargo de la policía bajo la conducción jurídica del Ministerio Público; g) consolidar la prevención del delito; y, h) revisar que toda pena sea proporcional a la conducta que sanciona y a los bienes afectados, entre otras⁽⁸⁴⁾⁽⁸⁵⁾. A mayor abundamiento, *“resulta novedosa la vinculación a temas como las garantías individuales, el sistema de libre valoración de la prueba o el Derecho internacional, que ponen de manifiesto cómo el sistema acusatorio puede ser considerado como aquel que garantiza la defensa más amplia a favor del imputado”*.⁸⁶

Como nos lo señala Gonzalo Armienta, el Sistema permite aplicar la conciliación y mediación como formas básicas para otorgar una auténtica participación a la víctima, de la misma manera darle la oportunidad al inculpadado de resolver el conflicto sin necesidad de enfrentarse a los órganos jurisdiccionales, pero hace la reflexión de establecer juicios orales en aquellas conductas delictivas donde no se llegue a la mediación o conciliación y en los delitos donde no sea

83 Véase Laveaga Gerardo, *Para aprovechar la reforma penal*, Examen México, octubre 2008, pp. 40-43.

84 Véase Instituto Nacional de Ciencias Penales, *ABC del nuevo sistema de justicia penal en México*, México, 2008, pp.12-41.

85 Benavente Chorres, Hesbert, *La aplicación de la teoría del caso y la teoría del delito en el proceso penal acusatorio y oral*, Flores Editor y Distribuidor, México 2011, p. 531

86 Aguilar López, Miguel Ángel, *Presunción de inocencia: principio fundamental en el sistema acusatorio*, México, Consejo de la Judicatura Federal, Instituto de la Judicatura Federal, (Estudios de la Magistratura; 6), México 2009.

conveniente utilizarlos.⁸⁷

Esta trascendental reforma no fue un mero cambio de redacción de un precepto, sino un esfuerzo de transformar el modo de entender y vivir la procuración, administración e impartición de justicia. Esta tarea que requirió de cuantiosos recursos financieros para adaptar instalaciones y adquirir sistemas y equipos para el procesamiento electrónico de la información, tuvo y tiene su reto más importante: la capacitación de las policías, agentes del Ministerio Público y jueces para poder aprender el nuevo lenguaje y el funcionamiento del Sistema Penal Acusatorio.

En efecto, la Reforma naufragó y lo sigue haciendo, ante el lentísimo proceso de capacitación, sobre todo en las policías y los ministerios públicos que, por la falta de un debido cuidado en el proceso, empezando por la cadena de custodia y deficiente investigación, no ha permitido a los jueces resolver adecuadamente y en muchos casos, se han visto en la necesidad de liberar al imputado por evidentes fallas en el proceso de detención e investigación, lo que provoca un gran malestar en la sociedad y pone en entredicho las bondades del nuevo Sistema.

Este, sin duda, es uno de los puntos más débiles y vulnerables del Programa de Seguridad Pública que trató de llevar a cabo durante su gestión el Presidente Calderón, falla que desafortunadamente continuó en el Sexenio siguiente. En efecto, *“el proceso de implementación de la reforma se caracterizó por la ausencia de procesos homologados y experiencias locales y federales contrastantes, que derivaron en un escenario que, si bien presenta buenas prácticas y aciertos, se encuentra lejano del ideal prometido”*.⁸⁸

Plataforma México.

Para combatir la inseguridad y la delincuencia de manera eficaz era indispensable, además de contar con cuerpos policiales y de seguridad capacitados, el dotarlos con el armamento, estrategias y los recursos

87 Armienta Hernández, Gonzalo, *El juicio oral y la justicia alternativa en México*, 2a. ed., Porrúa, México 2010, p. 207.

88 CIDAC, Hallazgos 2016, *Seguimiento y Evaluación de la Operación del Sistema de Justicia Penal en México* (2017) Disponible en: <http://bit.ly/2tQ2dCC>, p. 139.

tecnológicos adecuados para el desempeño de sus funciones. Para llevar a cabo lo anterior, el Gobierno Federal implementó en el Sexenio del Presidente Calderón, el Sistema Plataforma México (PM), conformado por el SUIC (Sistema Único de Información Criminal, 73% de su información provenía de los medios y se complementaba con el Número Único de Atención a las Denuncias sobre el Narcomenudeo y Delitos Federales (088) y el Centro Integral de Operación para los Centros de Prevención y Readaptación Social. Llegó a contar con un edificio inteligente en el conjunto de la actual SSPC y 300 especialistas, desafortunadamente actualmente está en el abandono), a fin de generar información e inteligencia con el objetivo de enfrentar de mejor manera el crimen y la inseguridad a través del análisis de casos y el uso eficiente de la información almacenada en múltiples bases de datos que integrarían el Sistema (policías estatales y municipales, oficinas de migración y de tránsito, registros civiles, etc.), mismas que no se encontraban disponibles bajo la estructura de los sistemas de información e inteligencia anteriores a la PM.

El Sistema vino operando, desde su integración, mediante registros nacionales a través de *“una serie de tableros de control utilizados para medir la captura de información y su calidad”*⁸⁹. Tales mediciones resultan de vital importancia debido a que los datos ingresados al Sistema determinan la calidad de la información para la generación de productos de análisis y de inteligencia para la mejor toma de decisiones.

Se complementó este esfuerzo con una arquitectura de seguridad sustentada en las mejores prácticas y estándares internacionales en la materia y con apego a las leyes nacionales⁹⁰. Parte de esta tarea se orientó al soporte de labores de inteligencia y contrainteligencia.

Se entiende por inteligencia el conocimiento obtenido a partir de la recolección, procesamiento, diseminación y explotación de información, para la toma de decisiones en materia de Seguridad Nacional, así como determinar su tendencia, valor, significado e interpretación específica y formular las

89 Cáseres Parra, Otto René, *Sistema de Información e Inteligencia, Plataforma México*, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad #21, Ecuador 2017, p. 186.

90 Villa Vargas Luis Alfonso, Coordinador, Plataforma México, *La Expresión Tecnológica del Nuevo Modelo de Policía*, CIES, México, 2012, pp. 12 y 13.

propuestas que se deriven de las evaluaciones correspondientes, con el propósito de salvaguardar la seguridad del país. (Ley de Seguridad Nacional, México). La contrainteligencia es una parte de la actividad de inteligencia cuya finalidad es detectar, localizar y neutralizar las acciones de inteligencia desarrolladas por otros Estados o por personas, organizaciones o grupos extranjeros, o por sus agentes locales, dirigidas contra la seguridad del Estado.

Localizado el centro de Comando en el lugar conocido como “*El Búnker, en la sede de la actual Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana*”, la PM operó en forma creciente hasta el 2014. A partir de esa fecha, en parte por la gran centralización de las tareas y la reducida respuesta a los usuarios (especialmente policías locales) y por la otra, por el poco interés que la Administración del Presidente Peña tuvo en su mantenimiento y actualización, su valor estratégico actual es menor con la consecuencia del desperdicio de recursos y la obsolescencia del Sistema.

Actualmente su valor estratégico es muy pequeño, debido al nuevo sistema de información que está creando el Gobierno del Presidente López Obrador, con la consecuencia del desperdicio de recursos y la obsolescencia del Sistema.

Iniciar los procesos de profesionalización de los cuerpos policíacos.

A partir del 2007 se impulsó en forma sistemática el desarrollo policial a partir de 4 ejes, con el objetivo de garantizar la estabilidad, la seguridad, la igualdad de oportunidades y fomentar la vocación de servicio y sentido de pertenencia en las instituciones policiales.

El primer eje se centró en el “*servicio profesional de carrera*”, de carácter obligatorio y permanente, a fin de contribuir al fortalecimiento institucional y a su vez, permitir a las y los agentes policiales desarrollar un proyecto de vida al interior de la Institución.

El segundo, la “*profesionalización*”, pretendió el desarrollo de competencias, capacidades y habilidades de los integrantes de las instituciones policiales con carácter permanente y progresivo.

En tercero la “*certificación*”, comprendió: a) la adopción y empleo de principios, conocimientos, destrezas, técnicas y habilidades policiales; y b) la evaluación e identificación de factores de riesgo que incidan negativamente en el desempeño de dichas funciones. Esta certificación lleva a la emisión del Certificado Único Policial, el cual garantiza que cada agente policial cumple con el perfil, los conocimientos, experiencia, habilidades y aptitudes necesarias para el desempeño de sus funciones y cubre los requisitos de ingreso y permanencia dentro de las instituciones de policía.

El cuarto eje, se refiere al régimen disciplinario, competencia de la Unidad de Asuntos Internos y la de Honor y Justicia, responsables de la vigilancia interna en las instituciones policiales, así como de la imposición de sanciones administrativas y de estímulos y recompensas. En síntesis, el Plan buscaba la dignificación de la función policial pero requería de una revisión exhaustiva de las condiciones laborales.

La solidez de este esfuerzo se puso a prueba 18 meses después de haberse implantado, con la entrada del Gobierno del Presidente Peña. Desafortunadamente no consolidado, no se tuvo el seguimiento que los diseñadores del Sistema esperaban, debilitándose los mecanismos para priorizar las faltas graves sobre las administrativas, ampliar los usuarios simulados para el combate proactivo de la corrupción, fortalecer los mecanismos de control de confianza, evaluar los Comités Técnicos en materia de audiencia disciplinaria e impulsar los estudios de factores sistémicos para manejar las fallas en el Sistema y no solo el de las conductas individuales, entre otros desperdiciándose la oportunidad de construir corporaciones policiales sólidas y modernas.⁹¹

91 Véase Szekely Pardo Miguel Coordinador, *Sistema Integral de Desarrollo Policial: La construcción de una policía profesional en México*, CIES, México 2012, pp. 9-14.

CARRERA POLICIAL

SISTEMA INTEGRAL DE DESARROLLO POLICIAL, CIES, MÉXICO 2012

Escolaridad	Escala	Grado / Permanencia	Edad de retiro	Profesionalización y acciones por ejecutar
Educación superior	Comisario	Comisario	65 años	Alta dirección / Dirección
		4 años Comisario Jefe	63 años	
		4 años Comisario	60 años	
	Inspector	4 años Inspector	58 años	Especialidades y diplomados / Planeación y coordinación
		4 años Inspector Jefe	55 años	
		4 años Inspector	53 años	
	Oficial	3 años Subinspector	51 años	Cursos de actualización / Supervisión, enlace y vinculación
		3 años Oficial	49 años	
		2 años Suboficial	46 años	
	Educación media básica y media superior	Escala Básica	2 años Policía 1º	45 años
2 años Policía 2º			45 años	
2 años Policía 3º			45 años	
2 años Policía			45 años	

Funciones de investigación*, reacción y prevención

CIES, México 2012

Mejoramiento del Sistema Penitenciario Federal.

Aquejado el Sistema (más de 420 penales) por sobre población, autogobierno, violaciones de derechos humanos, corrupción, motines, gestación de delitos –especialmente en los locales– y en general, condiciones de vida desalentadoras, agravado por una estigmatización social creciente, llevó al Gobierno del Presidente Calderón a impulsar, en 2011 (el 10 de junio del 2011 se aprobaron reformas a 10 artículos de la Constitución, en materia de derechos humanos, entre estos el 18 con la adición del párrafo II), una serie de reformas constitucionales, entre ellas, para que la operación y administración del sistema penitenciario se realizara, invariablemente, respetando la dignidad humana, incorporando el modelo de reinserción social consistente con lo que Spinoza, en su *Ética*, considera “*la esencia de la libertad no es otra cosa que la dignidad humana*”⁹², atributo que ya el Popol Vuh reconocía: “*El atributo del aire es su fortaleza; El atributo del mar es su majestad; El atributo del hombre, es su dignidad*”.

Sin duda, el principal problema del sistema penitenciario es el hacinamiento. En efecto, mientras que en promedio los sistemas penitenciarios estatales registran una sobrepoblación de seis por ciento, los casos más severos son el Estado de México con 196%, Nayarit con 233%, así como Hidalgo y Morelos, con 70% (cifras a 2018). Otro de los retos consiste en que la mayoría de los centros penitenciarios estatales no están diseñados para privados de la libertad que por su capacidad económica, liderazgo y peligrosidad representan un alto riesgo su gobernabilidad y seguridad. Esto, aunado a la sobrepoblación ya descrita, propicia el autogobierno y nichos de corrupción que se convierten en bombas de tiempo.⁹³

Por años penalistas, organizaciones sociales y estudiosos de los derechos humanos pugnaron para que México contara con una política penitenciaria integral en síntesis: “*Una política pública con intenciones, metas y objetivos claros y cuyos resultados se evalúen*”.⁹⁴

92 Citado por Palma Rangel, ob.cit, ídem.

93 Palma Rangel, Manuel, *Reformar el Sistema Penitenciario Mexicano ¿ se puede?* Nexos, Artículo, México, enero 8, 2018.

94 Palma Rangel, *Reforma*, íbidem.

Además del respeto a la dignidad y al derecho de tener las condiciones necesarias para el cumplimiento de su pena en un ambiente de orden y respeto y facilitar su reinserción a la sociedad, los penales son un eslabón muy importante de la cadena del sistema de justicia y seguridad pública, tanto para la procuración, administración e impartición de la justicia como para la prevención del delito y la investigación del mismo. La cárcel es la última parte de este proceso con una carga financiera, legal, social e institucional relevante. Esta omisión histórica se buscó subsanar con las reformas.

En este contexto, el Gobierno inició una profunda reestructuración de los centros penitenciarios federales, empezando por el Órgano Desconcentrado de Prevención y *Readaptación Social* y la construcción de 5 penales modelo con una inversión superior a los 15 mil millones de pesos e impulsó la transformación de los penales en cada estado de la República y la reorganización al interior de cada uno de sus centros. Además, pretendió construir un nuevo andamiaje institucional para la supervisión, evaluación y control de las instalaciones penitenciarias y la homologación de procesos con el objetivo de reducir la discrecionalidad en la aplicación del régimen penitenciario y disciplinario. En suma, hacer de la profesionalización y modernización de métodos y procesos una tarea permanente.

En un escenario ideal, el sistema penitenciario es una herramienta clave en la aplicación de sanciones y por lo tanto, una institución fundamental para la erradicación de la impunidad. Aunado a un adecuado proceso, un sistema penitenciario eficaz requiere que la impartición de justicia, a quienes sean sentenciados por un delito, reciban una sanción adecuada pero, también, debe de dárseles los medios para su reinserción a la sociedad.

Desafortunadamente el tiempo no alcanzó quedando para el siguiente Sexenio la cabal instrumentación de la Reforma Penitenciaria, especialmente en las entidades federativas.⁹⁵

95 Szekely, ob.cit. p.14.

Cooperación internacional. Iniciativa Mérida.

Teniendo como antecedente la firma del Acuerdo para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte (ASPAN) firmado por los presidentes Fox, Bush y el Primer Ministro de Canadá, desde el inicio de su Gobierno, el Presidente Felipe Calderón buscó delimitar de manera cada vez más específica la seguridad nacional como ámbito de atención especial por ejemplo, a través de la definición del narcotráfico como prioridad en materia de seguridad nacional y defensa.

En este sentido, es necesario subrayar la estrategia mexicana en cuanto a la manera en que la seguridad se entendía en la agenda binacional: México buscaba obtener una “*responsabilidad compartida*”, como eje la lucha contra el narcotráfico, en lugar de contra el terrorismo.

En tal virtud, en marzo de 2007 se suscribió un acuerdo entre ambos gobiernos: establecer un nuevo marco para la relación bilateral en materia de seguridad, llamado entonces “*Plan México*”. El 22 de octubre este marco tomó forma concreta, ya catalogado como Iniciativa Mérida.

La iniciativa generó expectativas en lo referente a las medidas que serían asumidas desde la Casa Blanca para regular la venta indiscriminada de material bélico a través de las 12 mil armerías ubicadas al sur de su territorio. De igual trascendencia resultaría el combate a las redes de traficantes extendidas en prácticamente todos los estados de la Unión Americana, así como la reducción de los volúmenes de consumo entre la población, estimada en un aproximado de 300 toneladas anuales. y 35 millones de consumidores de fármacos, más de un millón de tratamientos de rehabilitación proporcionados a adictos y una población carcelaria cercana a los 100,000 reclusos vinculada al uso y comercio de sustancias ilegales, cifra que representaba el 52 por ciento de los prisioneros de ese país.⁹⁶

Mientras tanto, en México, “*la guerra contra las drogas*” había convertido al país en el principal escenario de violencia en torno a la disputa entre organizaciones de traficantes rivales y efectivos policiales y en nuestro vecino del norte, las redes delictivas dependientes de los proveedores mexicanos habían logrado extenderse en prácticamente todos su territorio.

96 Department of Justice, 2008: III.

En cuestión de meses, el régimen de Calderón fue recibiendo severas críticas, tanto dentro como afuera, que colocaron en entredicho la capacidad de su Gobierno para enfrentar con eficacia a las organizaciones de traficantes y a la delincuencia organizada destacando, especialmente Dennis C. Blair, Director de Inteligencia de los Estados Unidos, que consideraba inviable la cooperación antidrogas.

No fue sino hasta el encuentro de la Secretaria de Estado Clinton con el Presidente Calderón y la comparecencia en el Senado americano de Victor Renuart, Jefe del Comando Norte del Ejército de los Estados Unidos y de Anthony Placido, Jefe de la Agencia Antidrogas (DEA), que se logró un acuerdo de “*Responsabilidad Compartida*” en la erradicación de las actividades delictivas y apoyar los programas de capacitación, equipamiento (sobre todo helicópteros) chalecos antibalas, radares, vehículos, tecnologías avanzadas de la información e impulso a la implantación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio, rescatando así este esfuerzo conjunto en materia de cooperación contra el tráfico de drogas que, hasta el 2015 importó transferencias a México cercanas a los 1,400 millones de dólares, una fracción modesta comparada con la que erogó México durante el período, esto sin constar el número de muertos (más de 60 mil) y de desaparecidos⁹⁷, con una tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes que pasó de 8 en 2007 a 24 en 2012.

97 Fondos de la Iniciativa Mérida 2008–2015 (expresados en millones de dólares)

	AF 2008	Complementario AF 2008	AF 2009	Complementario AF 2009	AF 2010	Complementario AF 2010	AF 2011	Complementario AF 2011	AF 2012	Complementario AF 2012	AF 2013	Complementario AF 2013	AF 2014	Complementario AF 2014	AF 2015	Complementario AF 2015
ESF*	20.0	15.0	0.0	15.0	0.0	18.0	33.3	32.1	46.1	35.0	INCLE**	263.5	246.0	160.0	190.0	175.0
FMF***	116.5	39.0	260.0	5.3	0.0	8.0	N/A	N/A	N/A	N/A	Total	400.0	300.0	420.0	210.3	175.0
	143.0	281.8	227.2	194.2	115.0	Fuente: Departamento de Estado de los EE.UU.: Justificación Presupuestal ante el Congreso para Operaciones en el Exterior, AF 2008-AF 201585. * Fondo de Asistencia Económica (Economic Support Fund) ** Control Internacional de Narcóticos y Aplicación de la Ley (International Narcotics Control and Law Enforcement) ***Financiamiento para Militares en el Extranjero (Foreign Military Financing). Desde AF 2012, los fondos FMF no han estado incluidos como parte de la Iniciativa Mérida. Para AF 2012, la asistencia FMF fue de US\$7 millones; US\$6.6 millones para AF 2013; US\$7 millones para AF 2014; y US\$5 millones para AF 2015.										

El avance de la “*amenaza de las drogas*” como discurso, legitimó la aplicación de políticas de seguridad de ‘mano dura’ y la estrategia de seguridad militarizada por encima de la vigencia de los derechos humanos, lo que llevó a más de 51,568 civiles detenidos por militares y que de cada 4 recomendaciones de la CNDH por privación de la vida, 3 fueron para las Fuerzas Armadas y de 8,595 arraigados, solo el 3.2% fueron sentenciados.⁹⁸

Fortalecer la Secretaría de Seguridad Pública.

El Presidente Calderón fortaleció y modernizó a la Secretaría de Seguridad Pública, no solo con un programa bastante consistente de profesionalización, sino dotándola de infraestructura y equipamiento (armas, vehículos y tecnología informática) concentrando en ella, no solo a los cerca de 35 mil hombres de la Policía Federal (PF. Su antecedente fue la Policía Federal Preventiva, creada por el Presidente Zedillo el 4 de enero de 1999), con sus divisiones de: Investigación, Inteligencia, Científica, Regional y Antidrogas– sino incorporando a otros cuatro órganos desconcentrados: Servicios de Protección Federal; Prevención y Readaptación Social; Consejo de Menores; y Centro de Investigación y Estudios en Seguridad que, a fines del 2012, permitía contar con una plataforma de acción importante.

Sin embargo, este esfuerzo no fue suficiente para consolidarla y en 2013 fue sustituida por la Comisión Nacional de Seguridad que, desafortunadamente, nunca llegó a configurarse como originalmente se concibió: como un órgano desconcentrado con autonomía técnica, operativa y presupuestal, quedando tan solo como una unidad, a nivel de Subsecretaría de la Secretaría de Gobernación con los efectos que se detallan en el inciso 2.3.1.

98 Ordorika Imaz Amaya, incidencia@cmdpdh.org.

2.3 Las asignaturas pendientes.

Prevención del delito, fortalecimiento del tejido social y la participación comunitaria.

Se requiere actuar antes de que suceda lo que se quiere evitar. Por lo tanto, se deben de identificar y atender las causas relacionadas con su comisión pero, sobre todo, es indispensable saber neutralizar sus efectos y transmitir confianza a la ciudadanía.

MODELO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA, SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA FEDERAL



Secretaría de Seguridad Pública, Modelo de Prevención Social del Delito, CIES, México, 2012.

Además, se debe de coadyuvar a resolver retos como la ruptura del tejido social, la falta de oportunidades, la insuficiente generación de empleos productivos y los graves desequilibrios causados por la desigualdad, entre otros aspectos y mediante labores de inteligencia y contra inteligencia seguir la forma de comportamiento de la sociedad y de personas o grupos vinculados a organizaciones delincuenciales.

Con esta labor de inteligencia se puede llegar a: a) conocer qué conductas delictivas pueden frenarse cuando confluyen varios factores; b) un esquema de prevención situacional eficiente; c) el desarrollo de estrategias de prevención con la intervención activa de la sociedad para frenar el delito, d) tener un mejor pronóstico y control sobre el desarrollo de los factores asociados a conductas de riesgo. Sin embargo, por tratarse de la conducta humana, no es fácil lograr determinar, siempre, una relación causa efecto, pero si una presunción.⁹⁹

En síntesis los recursos de inteligencia, por lo general ayudan a investigar redes complejas de relaciones entre personas que presumiblemente cometieron un delito y las de inteligencia preventiva ahondan en factores de riesgo, condiciones del entorno, población vulnerable y situaciones que pueden ser disparadoras de delitos para establecer el diagnóstico y las acciones de intervención social, a fin de desactivar los comportamientos riesgosos, antes que se conviertan en hechos al margen de la ley¹⁰⁰. Su análisis revela el sustento axiológico neoconservador de la prevención y el modo en que sus principios son “operacionalizados” con el fin de articularlos a la experiencia cotidiana.

Avanzado el Sexenio, en el 2009, el Gobierno Federal pretendió complementar sus esfuerzos en la llamada “*guerra contra el narcotráfico*”¹⁰¹, con una estrategia estructurada de prevención del delito. Adicionalmente, su decisión de llevar a ultranza los ajustes económicos de la economía del mercado, el privilegio de las acciones reactivas y de detención de los principales capos del crimen organizado y fundamentalmente, por el número de muertes y desaparecidos, no logró avances considerables; más bien provocó reacciones adversas en la población. El Memorial construido en el 2012, a un costado del Campo Marte en la CDMX, es un ejemplo de la crispación social.

La guerra contra el crimen organizado del 2006 al 2012, en México, dejó un saldo de 101 mil 199 ejecutados y 344 mil 230 víctimas indirectas como

99 Secretaría de Seguridad Pública, Modelo de Prevención Social del Delito, México, 2012.

100 Quintana Navarro Miguel, *La Construcción Discursiva de la Prevención del Delito en México, 2006/2009*. SCIELO. México jul/dic 2013 p. 42

101 Secretaría de Seguridad, ídem.

hijos, esposas, padres o familiares de los occisos. Durante la presentación de *“Los indicadores de víctimas visibles e invisibles de homicidio durante la presente administración”*, el Centro de Análisis de Políticas Públicas México Evalúa, resaltó que las víctimas del crimen organizado en su mayoría, fueron hombres con un rango de edad de los 25 a 34 años con poca o nula escolaridad. Estados como Baja California; Coahuila, Chihuahua, Sinaloa, Sonora, Durango, Guerrero y Morelos han equiparado a México con países que tienen o han tenido conflictos bélicos.¹⁰²

Coordinación entre los órdenes de gobierno.

Esta atribución se contempla de manera principal, pero no única, en los artículos 40, 73, 115 y 116 constitucionales. Supone que los tres órdenes de gobierno disponen de recursos para emprender políticas públicas y atender necesidades sociales ingentes y alinear los planes, programas y líneas de acción de todos ellos, para eliminar duplicidades, evitar dispendios y abatir acciones contradictorias. Lo anterior, en el marco de las atribuciones concurrentes y complementarias de los citados órdenes, y con la plena participación de los actores sociales afectados e interesados en la ejecución de las políticas públicas.

Supone, por lo tanto:

- Fijación de prioridades y metas.
- Asignación concertada de responsabilidades, con sus respectivos *“premios”* y *“castigos”*.
- Determinación de qué y cuántos recursos habrán de movilizarse.

Desafortunadamente por el desigual desarrollo institucional entre los tres órdenes de gobierno, reflejado en temas tales como infraestructura, capital humano, transparencia, rendición de cuentas horizontal, el apego a la legalidad, el control de la discrecionalidad, entre otros, provocaron que los incentivos para la coordinación se debilitaran, alentando la desconfianza entre los órdenes y propiciando la falta de acuerdos permanentes y reales de

102 Jaime, Edna, México Evalúa, Declaración, Excelsior 27 de noviembre del 2012.

cooperación.

El mando único ha sido resultado de la necesidad de coordinación entre los tres niveles de gobierno, con la idea de realizar de manera eficaz la atención y prevención de los delitos, por lo que en la práctica sucede todo lo contrario ya que impera la descoordinación y la falta de comunicación, mostrando así una verdadera ineficacia de las instituciones policiales, mucho tiene que hacerse principalmente en lograr los acuerdos políticos que ayuden a un mejor diálogo, fruto no de una imposición, sino de un trabajo de comunicación constante, muy necesario que beneficie la pronta intervención de las policías.¹⁰³

En este contexto, el Gobierno Federal impuso sus prioridades, controló los recursos, los distribuyó con poca transparencia y no sancionó desviaciones y corruptelas.

Además, al incorporar a las Fuerzas Armadas las estrategias que se aplicaron fueron de tipo militar, no policíaco y por lo tanto, dirigidas a lograr el control territorial de las áreas con mayores índices delincuenciales mediante el despliegue masivo de tropas y reconocimientos aéreos, lo que en algunos casos tuvo un efecto disuasivo de la criminalidad, pero sólo de carácter temporal, parcial e ineficiente. Temporal, porque su impacto estuvo constreñido al período de duración del operativo presencial; parcial, porque sólo atendió los aspectos operacionales y logísticos de la actividad delictiva, sin un enfoque integral de la misma; e ineficiente por los altos costos que implicó tener en activo a miles de efectivos militares en acción fuera de sus cuarteles y con resultados que no aprueban una evaluación de costo beneficio. Los casos de Guerrero, Michoacán y Tamaulipas fueron claros ejemplos de esto.

En este contexto, las líneas de acción más importantes que habrían de favorecer la necesaria coordinación entre los tres órdenes de gobierno no se alcanzaron: La primera y de mayor relevancia, era el fortalecimiento institucional de los gobiernos locales, cuyo objetivo no solo era elevar sus capacidades institucionales y de ejecución de políticas, sino también el fortalecer la rendición de cuentas. En particular, con esto último se desalentarían las acciones discrecionales de los ejecutores de política lo que no se logró, debilitándose con esto la coordinación.

103 Flores Salgado, Lucerito e Yllanes Bautista, Gustavo, *Los principales retos de las instituciones policiales en México*, DIKE, México, Marzo 2017 p. 207.

En segundo lugar, no se avanzó en el establecimiento de prioridades para cada uno de los órdenes sobre la base de sus ventajas competitivas, pero con pleno apego al Pacto Federal y en este sentido es claro que los gobiernos locales no pudieron enfrentar con éxito las expresiones más graves del crimen organizado, por ejemplo homicidio, secuestro y robo con violencia, pero tampoco focalizaron su acción en la recuperación del tejido social y en cambio, se les responsabilizó de la lucha contra el narcomenudeo sin tener facultades para hacerlo.

La mejor forma de recurrir a la fuerza pública es no utilizarla, ello significa que hay que trabajar más en políticas de prevención. En este sentido la racionalidad en el empleo de la fuerza pública, debe estar apegada a los derechos humanos, en el respeto íntegro de las personas, al mismo tiempo en profesionalizar aún más a los elementos policiales, otorgándoles tácticas para disuadir la violencia, convenciendo con argumentos, de forma inteligente y no agrediendo, de manera que los propios policías no sean exhibidos ni rebasados por las circunstancias.¹⁰⁴

Los gobiernos municipales decidieron '*privilegiar agendas de políticas impulsadas por la federación para empatar recursos locales con recursos federales. Estos mecanismos fiscales, entre otros, han hecho que el municipio pierda interés en asuntos de su propia agenda*'. En efecto, por cada ejecución vinculada al crimen organizado -en una tasa de mil habitantes-, los municipios perdieron en promedio dos programas u órganos de participación ciudadana que contribuían a mejorar las condiciones de vida de la población. En 2007 se registraron 76 municipios con al menos un enfrentamiento, pero para 2009 ya se tenían 221 municipios con esta problemática y para 2011 la cifra se disparó hasta 366 municipios con al menos un enfrentamiento vinculado a la delincuencia organizada. Esto representa el 15 % del total de municipios en el país, y un incremento superior al 500 por ciento respecto al año 2007.¹⁰⁵

Inseguridad e impunidad.

La impunidad es uno de los problemas más lacerantes de México. Literalmente significa ausencia de castigo. Es decir, ante la violación de los derechos humanos, el sistema judicial penal no enjuicia y castiga a los responsables; la procuración e impartición de justicia se encuentran ausentes o no entran en funcionamiento. Cuando esto ocurre la noción misma de justicia, sustento

104 Flores Salgado, *Íbidem*, ob.cit p. 208

105 Véase Meza Oliver, *La Retracción del Estado: como la violencia afecta la capacidad de gobernar en México*, Centro de Investigación y Desarrollo Económico (CIDE), México 2016, pp. 15 y ss.

esencial de la convivencia democrática, se ve profundamente lastimada con la consecuencia de provocar una gran inseguridad en la población.

Así, los responsables de tales violaciones, al constatar que pueden evadir la ley impunemente, encuentran aliento para seguir cometiendo conductas ilícitas socavando el Estado de Derecho que se sustenta en el principio: *“nadie está por encima de la ley”*.

Esta inexistencia de hecho o de derecho, de responsabilidad penal, civil, administrativa o disciplinaria para quien infringió la ley, fue un problema fundamental que vulneró la confianza de los mexicanos en el Gobierno del Presidente Calderón y en las autoridades de los otros dos órdenes y en el Poder Judicial, tanto Federal como local.

Las cifras son irrefutables *“Desapariciones forzadas, ejecuciones extrajudiciales, tortura, feminicidios y una impunidad ‘casi total’, es el saldo que deja el Gobierno de Felipe Calderón en materia de derechos humanos, sólo se denuncian dos de cada 10 delitos que se cometen; ...sólo el 1.6% de los 1.6 millones de denunciados, llega a una sentencia judicial, lo que implica un nivel de impunidad de 99%”*.¹⁰⁶

La situación se agravó por la no reparación del daño. Así, las víctimas, solo en contadas ocasiones pudieron recibir compensación moral o económica por los daños sufridos y beneficiarse de medidas de rehabilitación que les permitieran sobrellevar las secuelas, tanto físicas como psicológicas por los abusos padecidos. Tampoco se logró restablecer la situación existente antes de la comisión de los abusos.

Pedro Peñaloza en su puntual seguimiento de las políticas públicas en materia de seguridad desde 2006 advierte, en palabras del Dr. Raúl Contreras, que el Presidente Calderón *“contrario a su lema de campaña, el tema de seguridad pública dominó su agenda convirtiéndose en su principal prioridad”*. Así, se emprendieron tres estrategias, todas ellas marcadas por una visión punitiva frente a la criminalidad: i) el incremento en 12.4 % del presupuesto destinado a seguridad, ii) *“operativos que buscaban influir en la perspectiva ciudadana*

106 Raul Pascencia Villanueva, Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Comparecencia ante la Comisión de Derechos Humanos del Senado de la República el 9 de octubre del 2012.

y, iii) *propuestas de reforma al sistema penal que incluían el aumento de penas en ciertas modalidades o tipos de secuestro*”. Analiza el resultado fallido de los operativos federales conjuntos contra la delincuencia y “*considera que la estrategia de seguridad no tenía un objetivo preciso, pues lo que se buscaba principalmente era mostrarse duros contra la inseguridad pública y no existía un plan concreto de acción*”.¹⁰⁷

3. El Programa de Seguridad Pública 2014 – 2018.

El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y el Programa de Seguridad Pública 2014-2018 del Presidente Peña, bajo la estrategia de México en Paz, además de mantener la mayoría de los planteamientos del PND 2006-2012, pretendió:

- Contar con una política de seguridad pública preventiva en vez de reactiva, el reforzamiento de las áreas de inteligencia y la regionalización de la estrategia de seguridad.
- Impulsar los instrumentos jurídicos para fortalecer el sustento legal que permitiese la actuación de las Fuerzas Armadas en materia de seguridad interior y pública.
- Establecer una coordinación auténtica bajo el mando de la Secretaría de Gobernación con todos los órdenes de gobierno operando en cinco regiones.
- Transformar el Sistema Penitenciario a un modelo de reinserción social efectiva.
- Promover la articulación de la participación ciudadana.
- Fortalecer las capacidades de las instituciones policiales.

107 Peñaloza, Pedro José, *México a la deriva: y después del modelo policiaco ¿qué?*, México, UNAM, Colección Heterodoxos, 2018 comentado por Contreras Raúl Revista de la Facultad de Derecho de México Tomo LXVIII, Número 272, Septiembre -Diciembre 2018 <http://dx.doi.org/10.22201/fder.24488933e.2018.272-2.67608>, pp. 1073.

- Reorganizar la Policía Federal hacia un modelo de protección de instalaciones estratégicas y de reacción y creación de la Gendarmería como policía de proximidad y cercanía.
- Reducir la incidencia de los delitos con mayor impacto en la población y los vinculados con la economía ilegal.
- Consolidar el Sistema Penal Acusatorio.
- Implantar la Clave Única de Identidad.
- Crear en forma obligatoria el mando policiaco único y la substitución de más de 1800 cuerpos de policías municipales.
- Tomar control por el Gobierno Federal de aquellos municipios infiltrados por el crimen organizado.
- Consolidar la defensa de los derechos humanos.
- Concluir con el Plan Mérida.
- Derogar la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en la fracción que establecía la Secretaría de Seguridad Pública Federal y crear la Comisión Nacional de Seguridad, quedando dentro de la estructura de la Secretaría de Gobernación.¹⁰⁸

3.1 Un Gobierno de claroscuros.

De las anteriores estrategias, si bien el Presidente Peña creó la Comisión Nacional de Seguridad y avanzó en los procesos de reorganización de la Policía Federal y de la Gendarmería, desafortunadamente en los demás no tuvo el éxito esperado, salvo el caso del Plan Mérida que afortunadamente acotó evitando la clara intromisión que estaban teniendo los Estados Unidos de América en materia de política interior.

108 Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 DOF, México, mayo 20, 2013.

En cambio, tuvo retrocesos importantes en la creación de la plataforma informática y en la profesionalización de los cuerpos de policía y omisiones muy lamentables en el campo de la prevención del delito, la participación social y en dar un sustento jurídico adecuado a la actuación de las Fuerzas Armadas en forma excepcional en tareas de seguridad pública y lo más grave, en la consolidación del Sistema Penal Acusatorio, modelo que todavía no ha permeado, por completo, en el orden jurídico mexicano.

Comisión Nacional de Seguridad, la Gendarmería y el Plan Mérida.

Como parte importante de la estrategia México en Paz, se propuso la creación de la Comisión Nacional de Seguridad (CNS), adscrita a la Secretaría de Gobernación (SEGOB), para integrar los esfuerzos del Gobierno Federal en materia de seguridad pública, tanto de planeación, inteligencia e información como de operación y coordinación.

Así, se concibió como un órgano desconcentrado para tener autonomía no solo operativa, sino técnica y administrativa, alejada de lo político, como la mejor opción a la luz del mandato constitucional del Artículo 21 en su Párrafo Sexto y la Tesis de Jurisprudencia 142/2001¹⁰⁹ y como una clara respuesta a las inquietudes de la sociedad. El nombramiento del primer Comisionado, en enero del 2013, obtuvo 115 votos de 117 senadores presentes (hubo dos abstenciones), demostración de la aceptación de la nueva figura de Comisión

En efecto, permitía diferenciar la seguridad interior de la pública y policial.

109 Tesis de Jurisprudencia P./J. 142/2001, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, página 1042 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XV de Enero de 2002, Materia Constitucional, de la Novena Época, con el rubro: Facultades Concurrentes en el Sistema Jurídico Mexicano. Sus características generales.

LA COMISIÓN NACIONAL DE SEGURIDAD

Era pertinente diferenciar, dentro de la seguridad interior, la conducción política de la seguridad pública y de la seguridad policiaca. Era y es un tema que preocupa a la sociedad para evitar que pueda, la segunda, ser utilizada para alcanzar objetivos de la primera.

En este contexto se consideró que la Comisión Nacional de Seguridad, si bien sería parte de la Secretaría de Gobernación, por sus funciones, integralidad del proceso y eficacia y oportunidad de su acción, debía de tener la figura de organismo desconcentrado bajo la supervisión y coordinación de la SEGOB.

Zúñiga Glorineyda, Zarco Nicolás y Enríquez Ernesto, La Comisión Nacional de Seguridad, Ensayo, México 2015, p. 8.

Esto además suponía la operación con metas cualitativas y no solo cuantitativas, para una evaluación más estricta en materia de seguridad pública y policiaca, con indicadores claros y definidos. No solo eso, se avanzaba en la construcción de un Sistema de Seguridad Pública concurrente, con un modelo operativo equiparable a uno más avanzado en la Administración Pública Federal: como lo era el de Salud.

Además, se cumplía con lo dispuesto en la Segunda Sesión Extraordinaria del Consejo Nacional de Seguridad Pública 2012, las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicadas el 2 de enero del 2013 y el Decreto por el que reformaba y adicionaba diversas disposiciones del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 4 de enero de ese año.

La desconcentración administrativa constituía la mejor opción legal y administrativamente hablando para la creación de la Comisión Nacional de Seguridad.

De esta manera, quedaba clara la integración de la seguridad pública a la política interior, pero separando las instancias, lo que le permitiría al Secretario de la SEGOB darse un espacio para revisar o en su caso (Seguridad Pública), corregir la decisión del Comisionado del Órgano Desconcentrado (Seguridad Policiaca) permitiendo, además, dar respuesta clara a las inquietudes de la sociedad

Zúñiga y otros, ob.cit

El Desconcentrado permitía preservar el principio de unicidad del proceso de la seguridad pública.

En efecto, permitía a las autoridades de menor jerarquía tomar decisiones más rápidas en beneficio de la agilidad del despacho de los asuntos y consecuentemente, en beneficio de los administrados.

La desconcentración constituía un procedimiento de técnica jurídica para hacer más eficaz y oportuna la prestación de servicios.

La desconcentración constituía un procedimiento de técnica jurídica para hacer más eficaz y oportuna la prestación de servicios.

Íbidem

Sin embargo, a fines de febrero del 2013, se tomó la decisión de no crear el órgano desconcentrado y ubicar al Titular de la Comisión dentro de la estructura central de la SEGOB como puesto homólogo a Subsecretario, con lo cual la “Comisión” careció de sustento jurídico, es decir, nunca nació.

Con esta decisión se perdió la integralidad del proceso. Fraccionado se repartió entre las subsecretarías de Prevención y Participación Ciudadana, la de Derechos Humanos y el Comisionado Nacional de Seguridad. Además, los órganos desconcentrados de la extinta Secretaría de Seguridad pasaron a depender o del Secretario (PF) o del Comisionado (Prevención y Readaptación Social y Protección Federal) o se liquidaron (Centro de Investigación y Estudios en Seguridad Nacional) y el Consejo de Menores (Art 2do del Reglamento Interior de la SEGOB 2013) al garete en espera del Reglamento de la Ley de justicia para Adolescentes. Actualmente, los adolescentes acusados por delitos federales, se encuentran en un centro de tratamiento en la CDMX.

Esta pulverización dejó pasar la oportunidad de contar con un organismo desconcentrado con autonomía, técnica, operativa y presupuestal, que mantuviera los avances de la extinta Secretaría de Seguridad Pública pero desvinculado de presiones políticas. En cambio, lo que con el tiempo se logró fue atomizar los esfuerzos (al dispersar la prevención social del delito, la PF, el Sistema Penitenciario) rompiendo la unicidad de acciones y lo más grave, perder efectividad y convertirse en una de las causas de rezago en la implantación del Sistema Penal Acusatorio. Al final del Sexenio, la Comisión quedó convertida, prácticamente, en una vocería en algunos temas de seguridad pública.

La misma suerte corrió la Gendarmería. Concebida originalmente como policía de primer contacto con formación —al inicio— en valores y disciplina en el Ejército y la Marina y posteriormente en una avanzada educación policial. Su responsabilidad sería establecerse en zonas o regiones críticas por un largo período, hasta que la seguridad pública estuviera nuevamente bajo su control y en ese caso, se desplazaría a otras áreas o podría pasar a integrarse a las estructuras policíacas locales.

Integrada en un principio con policías militares y marinos y con reclutas bien seleccionados y formados (cerca de 5 mil mujeres y hombres), en el proceso de dispersión señalado, en menos de dos años, perdió su Misión y pasó a formar parte de la PF cuyas responsabilidades estaban determinadas a: 1) la protección de instalaciones estratégicas, puertos, fronteras, aeropuertos y carreteras; 2) fuerza de reacción ante hechos supervinientes (bloqueos, motines, atentados); y, 3) como coadyuvante del Ministerio Público, tareas totalmente diferentes a las que originalmente se le confirió a la Gendarmería como policía de proximidad.

En síntesis dos esfuerzos con un futuro promisorio, terminaron por un afán de control directo de la SEGOB, diluidos y subordinados a intereses políticos de corto plazo o coyunturales.

En este orden de ideas, la participación de la sociedad, la prevención social del delito, la recuperación de espacios y la protección de los derechos humanos quedaron solo en buenas intenciones, a pesar de haber creado dos instancias a nivel de subsecretaría para atenderlos, por cambios frecuentes de titulares y presupuestos que fueron decayendo año con año hasta, como el de rescate de espacios llegar, en el 2018, a cero. El Programa contemplaba como instancias ejecutoras a gobiernos municipales o estatales para el caso de la Modalidad de Mejoramiento Físico de los Espacios y a organizaciones de la sociedad civil para la modalidad de Participación Social y Seguridad Comunitaria.

En cambio, desmontar el Plan Mérida, fue producto de un buen manejo en la relación con los Estados Unidos de América, al evitar cualquier posibilidad de ampliación y rescatar la cohesión institucional que se estaba deteriorando por el no siempre respeto de los conductos institucionales por parte de funcionarios del Gobierno del país vecino que, frecuentemente, buscaban el contacto directo con la PF y aún con la Marina en procura de información, no necesariamente con la aprobación del Gobierno Federal en su conjunto.

Fortalecer las capacidades de las instituciones policiales, las Fuerzas Armadas y la coordinación con las entidades.

Al inicio de su Gobierno, el Presidente Peña logró reforzar la coordinación interinstitucional entre las Fuerzas Armadas, la PGR, la Segob y los gobiernos locales. Posteriormente esta fue degradándose con avasallamiento del Gobierno Federal y la politización de la seguridad pública.

También, al comienzo de su Administración dio prioridad al reclutamiento (caso de la Gendarmería), selección y desarrollo policial, canalizando cuantiosos recursos vía el Secretariado Técnico del Sistema.¹¹⁰ Conforme el tiempo transcurrió, dicha asignación obedeció más a criterios políticos que de avance en las entidades federativas (hubo excepciones como lo realizado por Nuevo León –Monterrey- y Coahuila- Torreón-) se alejó la posibilidad de ir construyendo y fortaleciendo policías locales, profesionalmente aptos y con sentido de pertenencia para convertirse en soporte invaluable para el Sistema Penal Acusatorio que se dio por implantado en su totalidad en 2017.

En efecto, a pesar de ser el punto de contacto más directo con el ciudadano, es uno de los ámbitos en los que no se cuenta con evidencia empírica suficiente para analizar su desempeño.

110 Criterios de Distribución del FASP 2016 Población Combate a la delincuencia Control de confianza Información Seguridad Pública Nuevo Sistema de Justicia Penal Sistema Penitenciario 25% 25% 10% 20% 10% 10 Estado de México Ciudad de México Chiapas Jalisco Baja California Sonora Veracruz Nuevo León Puebla Tamaulipas Oaxaca San Luis Potosí Chihuahua Guerrero Sinaloa Coahuila Guanajuato Hidalgo Durango Yucatán Quintana Roo Baja California Sur Tabasco Querétaro Zacatecas Colima Morelos Campeche Nayarit Tlaxcala Aguascalientes Michoacán Distribución del FASP 2016 \$492,292,518.00 \$450,305,856.00 \$312,049,979.00 \$309,591,247.00 \$307,792,240.00 \$299,726,465.00 \$298,775,885.00 \$284,394,041.00 \$273,427,756.00 \$262,081,684.00 \$221,338,665.00 \$221,087,985.00 \$221,079,692.00 \$219,993,632.00 \$218,925,021.00 \$217,873,524.00 \$213,133,788.00 \$190,583,617.00 \$188,987,448.00 \$178,827,528.00 \$164,060,532.00 \$163,102,873.00 \$156,803,262.00 \$153,438,345.00 \$139,886,846.00 \$135,105,805.00 \$132,756,342.00 \$130,579,353.00 \$120,392,212.00 \$117,858,452.00 \$105,556,279.00 \$98,191,128.00 Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por el SESNSP mediante solicitudes de transparencia.

Hoy, muchas de sus actuaciones no quedan registradas debido a deficiencias en los instrumentos de información y reporte que agrupen la actividad policial en categorías homogéneas e informen sistemáticamente, como el reporte homologado. En el ámbito penal (apenas una parte de la función policial), los registros estadísticos sistematizados comienzan a partir de que se formula una denuncia ante el ministerio público. La pregunta persiste: ¿Las instituciones policiales en México tienen las competencias profesionales y los recursos para cumplir con el mandato que les impone la reforma penal?.¹¹¹

Ante la falta de un impulso serio y consistente en materia de desarrollo policial, la Administración optó por emplear más el enfoque reactivo y amplió la interpretación de la Tesis de Jurisprudencia P./J. 142/2001, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de seguridad pública, destinando mayores elementos castrenses a atender problemas de inseguridad en las entidades federativas.

Así, se les asignaron tareas de logística y operatividad en el combate de las organizaciones delictivas asumiendo un papel preponderante en asuntos de política interna, sobre todo a partir de la designación de un Comisionado Especial para Michoacán (en menos de un año, demostró la inconsistencia de la decisión) Esta intervención permanente castrense en tareas policíacas produjo una respuesta violenta de las organizaciones de traficantes afectadas, sin desdeñar el alto costo en vidas y ruptura del tejido social en los lugares donde han tenido presencia los enfrentamientos armados, además de desalentar a los gobiernos locales en la tarea de construir el fortalecimiento de sus policías.¹¹²

Las denuncias por violaciones a los derechos humanos de civiles, interpuestas ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) en contra de militares y policías que participaron en los operativos, se incrementó en la misma proporción en que las fuerzas de seguridad se trasladaron a diferentes localidades de México (ejecuciones, detenciones, torturas y muertes de civiles ajenos al combate de los traficantes de drogas--"daños colaterales"). Las autoridades federales menospreciaron las cifras y quejas al eximir a los militares de la justicia civil y omitir las violaciones a la Constitución,

111 Lozano Gracia Fernando Antonio, *Reforma Policial en la Reforma Penal, el eslabón más débil*, INACIPE, México 2016, p. 512.

112 Grandmaison Romain, ob.cit. s/p.

las garantías individuales y los derechos humanos en que incurrieron, las probabilidades de terminar con los excesos fueron mínimas.¹¹³

El deseo del Régimen de tratar de ordenar esta situación, se vió frustrado cuando la Suprema Corte de Justicia consideró como inconstitucional la Ley de Seguridad Interior por sus evidentes contradicciones al otorgar, unilateralmente al Presidente o a las Fuerzas Armadas, la decisión de calificar que tan grave era una manifestación o protesta para dejar de ser considerada como pacífica o la restricción al acceso a la información o poner bajo las órdenes de un comandante militar a los tres órdenes de gobierno sin estar en el supuesto del art 29 Constitucional, entre otras muchas.

Desafortunadamente, muchos de los gobernadores por atender el corto plazo de aceptar el apoyo de las Fuerzas Armadas no asumieron la responsabilidad plena que tienen (por tratarse en la mayoría de los casos de delitos del fuero común) y pospusieron una de las decisiones esenciales: constituir una fuerza policiaca profesional en sus entidades federativas, principalmente dedicada a la prevención social del delito.

Finalmente, no se logró incidir en evitar la ruptura del tejido social y si, en cambio, continuó vulnerando las atribuciones y competencias de las entidades federativas y de los municipios.

Plataforma México.

En los últimos cuatro años de la Administración del Presidente Peña las tareas fundamentales de la administración de la Plataforma¹¹⁴:

- Promover, coadyuvar y apoyar la adopción, aprovechamiento y homologación de las tecnologías de la información y comunicación entre las instituciones de seguridad pública de la Federación, las entidades federativas y los municipios, conforme a los programas, estrategias, políticas y convenios, en el marco de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública;

113 Atuesta Lara, ob cit p. 25.

114 Artículo 44 del Reglamento Interior de la la Segob 2018.

- Proponer mecanismos de coordinación, evaluación y cumplimiento con las autoridades federales, las entidades federativas y los municipios, en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública, para la instrumentación de la Plataforma México;
- Coordinar la operación de la red de telecomunicaciones de la Plataforma México, así como su intercomunicación con los tres órdenes de gobierno en términos de las disposiciones aplicables;
- Impulsar la elaboración de proyectos tecnológicos para su interconexión con la Plataforma México;
- Determinar, controlar y asegurar el desempeño de la infraestructura tecnológica que soporte los sistemas de la Plataforma México;
- Generar mecanismos de colaboración y transferencia de conocimientos y buscar comparación referencial con universidades, empresas y demás instancias que destaquen a nivel mundial en materia de tecnologías de la información, a fin de aplicar dicho conocimiento en los servicios que ofrezca la Plataforma México.

No recibieron la atención suficiente para mantener actualizada la infraestructura informática, promover el desarrollo del personal y sobre todo continuar con la integración dinámica de las bases de datos que la conforman como es el caso: del Registro Nacional de Armamento y Equipo; el Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública; la base de datos de vehículos robados y recuperados; el Sistema Nacional de Indiciados, Procesados y Sentenciados; el Informe Policial Homologado; el Registro Nacional de Mandamientos Judiciales, entre otras estadísticas de incidencia delictiva sobre extorsión y secuestro alternativas a los instrumentos públicos de registro y clasificación delictiva.

Esto, sin duda, fue unas de las omisiones importantes, en materia de seguridad pública de la Administración del Presidente Peña Nieto por constituir, la Plataforma, un centro tecnológico neurálgico para 1) un mejor análisis criminal; 2) tomar decisiones estratégicas tanto de inteligencia como contrainteligencia; y, 3) diseñar líneas de acción más efectivas. La Oficina

de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito establece que inteligencia es la *“información preparada para la acción”*, en tanto que otros autores sostienen que es *“información evaluada”*. Otros afirman que la información se transforma en inteligencia a través de un proceso analítico, en tanto que no falta quien afirme que se trata de *“información importante, o de importancia potencial, para una indagación o posible indagación”*.

Así, se fue desdibujando su importancia, sobre todo durante el período 2014/2018, no solo por parte de las autoridades sino de los propios especialistas. Ello alcanzó tal grado que fue objeto de varios recortes presupuestales, pues además de los sistemas y equipos que constituyen Plataforma México, su operación requiere inversiones sustantivas en capital humano en diversas ramas del conocimiento como telecomunicaciones, defensa, sistemas, criminología, entre otras. Sin este capital humano, de poco sirve este activo. Preocupa que esta tendencia continúa en el 2020. En efecto el PEF 2020 contiene una reducción de cerca del 10% en relación con el ejercicio anterior.

Tratamiento similar tuvo la Cédula Única de Identidad que, en el 2018, fue completamente descartada, después de tres años de pretender consolidarla.

Sistema penitenciario.

En los últimos años en nuestro País la vida en comunidad se ha venido criminalizando cada vez más. Nuestra sociedad trata de resolver problemas sociales con el derecho penal, independientemente que sean éstos fiscales, familiares o de violencia institucional, por lo que no debe de sorprendernos que el 95% de los delitos tiene contemplada pena de prisión; en el ámbito de competencia federal esto es más agudo como sucede con los de narcóticos o atentados a las vías de comunicación o actos ilícitos con armas.

México tiene una tasa de ocupación penitenciaria del 126.3 %; incluso existen estados de la República cuya tasa rebasa el 170.0%, como Nayarit 233%, el Estado de México 196% y Jalisco con 176.4%. Las cárceles tienen capacidad para 195,278 personas lo que significa que hacen falta espacios físicos para 47,476 internos.

De los 420 centros de reclusión que hay en el país, 220 presentan un problema de sobrepoblación y en 7 estados se concentra el 48.5% de la población penitenciaria, lo cual sugiere que es necesaria una mejor distribución de la misma. El 60.0% de las sanciones se asocian con delitos menores y sólo el 12.0% se vincula con ilícitos graves como homicidio, violación y robo con violencia, por lo que una gran cantidad de los recursos destinados a los sistemas de seguridad y justicia de los estados atienden delitos menores.

Los reclusorios de la Ciudad de México son los que tienen en sus instalaciones al mayor número de presos por delitos federales, con 2 mil 727 reclusos; le siguen Jalisco, con mil 463; Baja California, mil 304; Estado de México, mil 122 casos; Sinaloa, 924; Guerrero, 845; Chihuahua, 830; Nuevo León, 820; Puebla, 791, y Michoacán, con 630. Los registros oficiales (2019) señalan que en las prisiones de Aguascalientes hay 188 reos federales; en Baja California Sur, 164; Campeche, 72; Chiapas, 236; Coahuila, 16; Colima, 244; Durango, 91; Guanajuato, 261; Hidalgo, 300; Morelos, 473; Nayarit, 36; Oaxaca, 137; Puebla, 791; Querétaro, 276; Quintana Roo, 313; San Luis Potosí, 220; Sonora, 247; Tabasco, 45; Tamaulipas, 268; Veracruz, 163; Yucatán, 69, y Zacatecas, con 399.

Si bien desde la Reforma del 2008 se ha buscado alentar la imposición de penas alternativas, esto va teniendo una lenta pero gradual aceptación, por lo que el sistema penitenciario en México sigue teniendo un papel relevante.

En este contexto, desde la administración del Presidente Calderón y con menor intensidad con el Presidente Peña, se trabajó en la mejora del Sistema buscando, sobre todo, tener como objetivo la reinserción social en lugar de la readaptación social, si bien la incorporación de la noción “*reinserción*” implica una “*restricción a lo dispuesto por el artículo 18 Constitucional que antes abarcaba todo el Sistema Penal y ahora se refiere únicamente al penitenciario*”.¹¹⁵

Para coadyuvar con la organización del Sistema Nacional Penitenciario se creó el 6 de febrero de 2001, el Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social que, en principio, asumió las funciones y actividades de las direcciones generales de Prevención y Readaptación Social; de Prevención y

115 García Ramírez, Sergio, *La Reforma Penal Constitucional (2207/2008) ¿Democracia o Autoritarismo?*, Porrúa, México 2008, p. 181.

Tratamiento de Menores; y, del Patronato para la Reincorporación Social por el Empleo en el Distrito Federal, las cuales hasta noviembre de 2000 dependían de la Secretaría de Gobernación.

El objetivo del Órgano es coadyuvar con la organización del Sistema Nacional Penitenciario y para ello planteó establecer convenios de colaboración con los gobiernos de las entidades federativas, en materia de ejecución y tratamiento de las sanciones impuestas por las autoridades judiciales a la población interna del fuero federal y de tratamiento de los menores.

Dentro de este esfuerzo se expidió el Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP), publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 5 de marzo de 2014, y la Ley Nacional de Ejecución Penal (LNEP), publicada en el mismo medio, el 16 de junio de 2016. En el Código se establecen las etapas y reglas que deberán seguirse cuando se cometa un delito del fuero común o federal. Este ordenamiento unifica el proceso al cual todas las entidades federativas deberán ceñirse. Asimismo, la LNEP regula las normas para la aplicación de prisión preventiva, ejecución de penas y medidas de seguridad, así como la forma en que deberán resolver las controversias. Dicha normativa indica, en su primer artículo, que el objetivo del sistema penitenciario es supervisar la prisión preventiva.

Esta tarea no se acompañó con un apoyo consistente a la mejora y modernización de los penales locales y los cinco federales, en proceso de construcción, no se concluyeron, además de presentar sobre costos y operar bajo un poco transparente contrato de prestación de servicios de alimentación que emplea a los reclusos no siempre con remuneración.

4. La Tercera Realidad.

A pesar de los compromisos no cumplidos de disminuir la incidencia de la criminalidad, rescatar espacios públicos, profesionalizar a las policías, fortalecer la coordinación interinstitucional, consolidar el nuevo modelo de Justicia, regresar a las Fuerzas Armadas a sus instalaciones en un marco de respeto a los derechos humanos y de dignificación del sistema penitenciario y con un gasto en seguridad pública, en términos reales, que se incrementó en

más de diez veces durante los últimos 15 años, ¿cuáles fueron los resultados de este esfuerzo por disminuir pérdidas en vidas y desapariciones forzadas? ¿Por qué no se ha logrado crear policías locales profesionales, debidamente certificadas y fortalecer la cultura de legalidad? ¿Qué hace que se dupliquen y repitan estrategias que no alcanzaron los objetivos que se fijaron?. Además, cabe preguntar ¿cuál es la solución para superar este escenario que asola al país?.

Peñaloza y Contreras, concluyen que las administraciones de Felipe Calderón y Enrique Peña “*son parecidas sintetizando la ineptitud y la negligencia, comparables por el número de homicidios y por su insuficiencia en el combate del narcotráfico*”. Cualquier esfuerzo del Presidente Peña fué vano pues, “*perdió su oportunidad de generar una política de seguridad alejada de la de antecesor*”.¹¹⁶

116 Peñaloza, *México a la deriva*, ob.cit p. 1075.

CAPÍTULO TERCERO

LOS RESULTADOS EN EL PERÍODO 2006 – 2018

Y PROPUESTAS 2018 – 2024

No obstante planes y programas del período 2006-2018, no se lograron consolidar las metas para la construcción de un sistema nacional de seguridad pública. Los resultados cuantitativos tampoco fueron satisfactorios durante los dos regímenes gubernamentales que abarca el período: se superaron los 250 mil homicidios y se presentaron incrementos constantes en términos de desaparecidos, robos de mercancía en tránsito, asaltos y en extorsiones (este último cayó en el 2018 así como el robo bienes o dinero) y el nivel de confianza en las policías y de percepción de la corrupción tuvieron indicadores poco alentadores. El Gobierno federal que inició su gestión en diciembre del 2018, salvo sus programas de atención a jóvenes, grupos vulnerables y adultos mayores, está dejando sin resolver la esencia del problema: el respeto a la distribución de jurisdicciones y competencia entre los tres órdenes de gobierno, la construcción de policías locales profesionales y el respeto a los derechos humanos en equilibrio con el legítimo ejercicio de la fuerza al mando de civiles.

La realidad de las cifras

Al término del sexenio del Presidente Calderón, se habían registrado 101,199 homicidios de los cuales más de 45.000 fueron perpetrados por miembros del crimen organizado.

1. Un escenario diferente al prometido.

Ante la situación que se vivía a fines del 2012, el Presidente Peña Nieto prometió que su estrategia de lucha contra el tráfico de drogas no tendría como eje central la participación de las Fuerzas Armadas, sino una nueva política sustentada en la planeación, inteligencia, la prevención social del delito, la coordinación interinstitucional y el respeto a los derechos humanos. Además, anunció la creación de una Gendarmería Nacional, la partición del territorio

en cinco regiones operativas y una inversión de aproximadamente US\$1.000 millones en programas para prevenir el delito. Basándonos en las líneas de la Estrategia descrita por el entonces Presidente (2012/2018), todo parecía apuntar a que la lucha contra el narcotráfico iba a realizarse con operaciones “quirúrgicas” que no ocasionaran el número de víctimas que arrojó el Sexenio anterior. A mayor abundamiento, uno de los principales postulados de esa Administración previsto en el PND 2013-2018, en la meta “*México en Paz*”, se establecía, “*una sociedad donde todas las personas puedan ejercer plenamente sus derechos, que participen activamente y cumplan sus obligaciones en el marco de una democracia plena; y que, por lo mismo, ninguna persona en México se enfrente a la falta de seguridad, a un inadecuado Sistema de Justicia Penal o a la opacidad en la rendición de cuentas*”.

Pretendía: Situar al ciudadano y a las familias en el centro de las políticas de seguridad pública. • Implementar una lucha eficaz contra los grupos delictivos. • Impulsar una política de Estado con un amplio consenso social y una adecuada colaboración y coordinación de las distintas entidades públicas y los tres órdenes de gobierno. • Desarrollar acciones para la prevención del delito, combate a las adicciones, rescate de espacios públicos y promoción de proyectos productivos. • Reestructurar y profesionalizar las policías, mediante un esquema de Policías Estatales Coordinadas bajo un enfoque de homologación de funciones y capacidades. Impulsar la modernización del Sistema de Justicia Penal.¹¹⁷

Al hacer una reflexión de este Sexenio, ese postulado no se alcanzó, además de que al Sistema de Justicia penal, no se le dio la atención suficiente, dejando sin concluir un tema muy importante para dicho Sistema: “*La autoridad de supervisión de medidas cautelares y de la suspensión condicional del proceso*” en la que emitieron un parche legal (como lo fue en su momento la División de la Gendarmería en la Policía Federal) denominado “*ACUERDO por el que se crea la Unidad de Seguimiento y Supervisión de Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso*”.¹¹⁸

117 PND 2013-2018 Metas Nacionales: México en Paz, Incluyente, con Educación de Calidad, Próspero y con Responsabilidad Global. Cuenta de la Hacienda Pública Federal, DOF México Sep 2014.

118 Emitido por el Comisionado General de la Policía Federal Manelich Castilla Craviotto, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de julio de 2017.

No obstante, cumplido su mandato, su política no logró diferenciarse de su antecesor y fue más allá al enviar al Congreso y promulgar la Ley de Seguridad Interior que, posteriormente fue declarada inconstitucional por la Suprema Corte, contraviniendo su compromiso de regresar a sus cuarteles a las Fuerzas Armadas.

La simple revisión del siguiente gráfico muestra como los homicidios dolosos —el objetivo prioritario era su disminución— crecieron, consistentemente, en los seis últimos años.

ESQUEMA DE GOBERNANZA EN MATERIA DE SEGURIDAD



Fuente: Centro GEO, Laboratorio Nacional de Geointeligencia. México 2019 Gráfica que compara tres diferentes datos: los registros de homicidios y de víctimas del SESNSP y las muertes por homicidios dolosos de INEGI ¹¹⁹.

En paralelo, canalizó durante el Sexenio 2.2 billones de pesos para la disminución de la pobreza en México, 22% superior a lo erogado durante la administración del Presidente Calderón y el doble del destinado en el sexenio del Presidente Fox. Además, la expectativa era, que una mayor tasa de crecimiento sostenido sería factor importante para disminuir la pobreza. Al no lograrse, el número de personas en la pobreza no logró disminuir, si bien 2 millones de aquellas en pobreza extrema pasaron al grupo mayoritario

119 Chapela José Ignació, Alegre Ana y Vázquez Ana, *Plataforma de Inteligencia Digital*, Centro GEO, Laboratorio Nacional de Geointeligencia, México, 2019.

llamado de vulnerabilidad por carencias sociales. En efecto las cifras fueron: 43.6 % pobres y 7.6% de pobreza extrema.¹²⁰

Adicionalmente, puso en marcha el Programa de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, como la principal política pública en materia de seguridad para superar la estrategia de “*guerra al narcotráfico*”. Así, se definieron 247 polígonos de actuación en las ciudades más violentas del País, pero de los 9,000 millones de pesos entre 2013 y 2016 el Programa pasó a cero recursos al final del sexenio de Presidente Peña. Lo mismo aconteció con la estrategia complementaria de pacificación y reconstrucción del tejido social: México Cultura para la Armonía, que iniciada en el 2014 en poco tiempo quedó olvidada. La anunció el Presidente Peña en la Ceremonia para conmemorar el 25 Aniversario de CONACULTA, el 17 de enero del 2014, para su aplicación inmediata en Michoacán “*LLevar a los michoacanos el Programa por el cual se busca transformar los espacios públicos mediante el arte y hacer florecer la identidad y vitalidad cultural de las comunidades*”.¹²¹

Además, por falta de labores de inteligencia y prevención del delito, la violencia criminal dejó de ser exclusiva del norte y noroccidente del País y se hizo presente en estados como Colima, Nayarit, Guanajuato y Puebla que, junto con Tamaulipas y Veracruz, vieron el repunte de homicidios a niveles no vistos, en los últimos 20 años. En efecto, en 2011 las cinco entidades más violentas fueron Chihuahua, Sinaloa, Guerrero, Nuevo León y Durango y en 2018 Sinaloa, Guerrero, las dos Baja Californias y Colima.

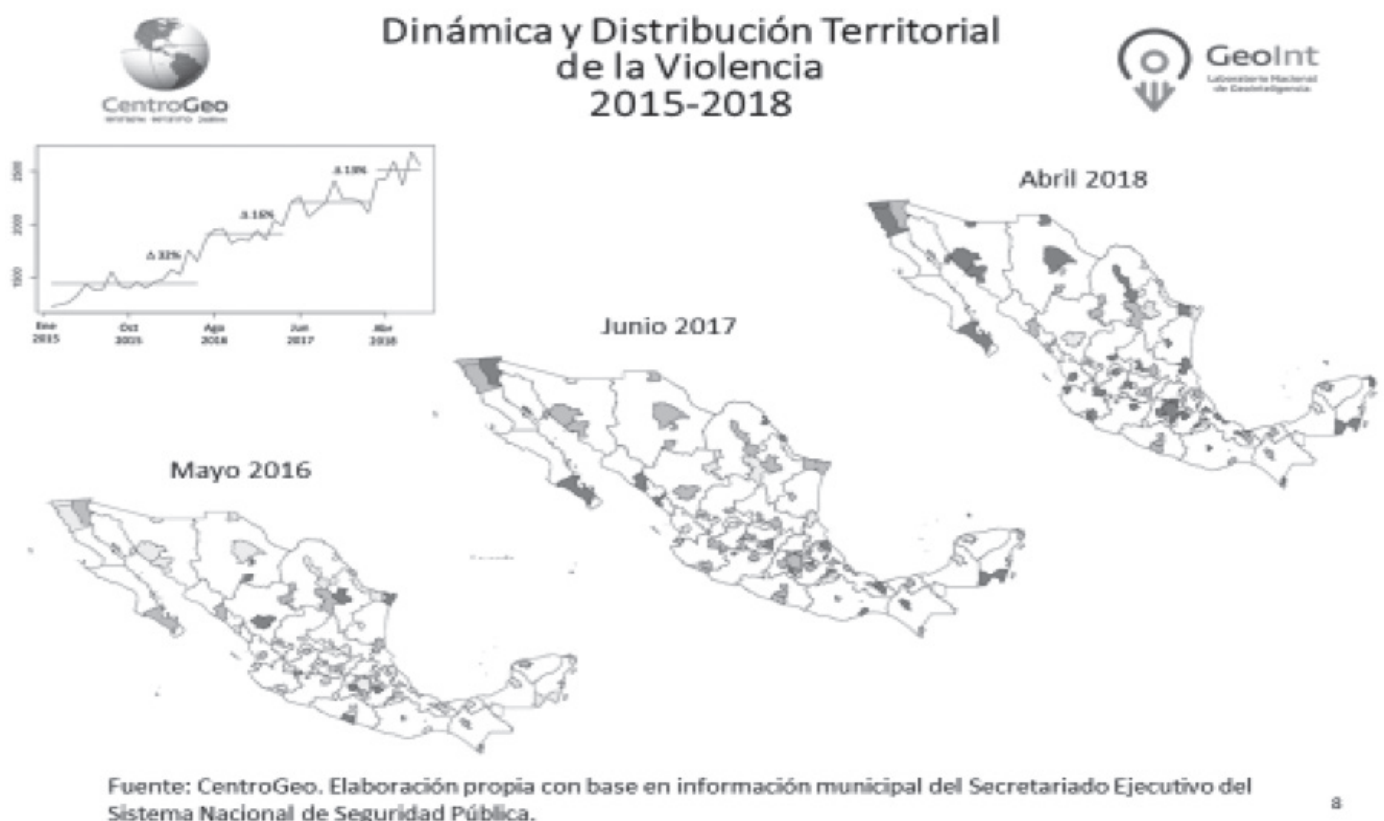
En este contexto de movilidad, el cártel de Jalisco Nueva Generación desplazó a los de Sinaloa, Juárez o el Golfo con su secuela de confrontaciones violentas, tanto con las fuerzas de seguridad del Estado mexicano, como con organizaciones rivales y centros de distribución en Atlanta, Los Ángeles, Nueva York y Chicago atribuyéndole la DEA al CJNG gran parte de la responsabilidad por la epidemia de muertes por sobredosis de drogas derivadas del opio.

120 CONEVAL, medición de la pobreza. Las estimaciones de la pobreza en México 2016 se calcularon a partir de las bases de datos del Modelo Estadístico 2016 para la continuidad del Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (MEC 2016 del MCS-ENIGH) que realizó el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) entre agosto y noviembre de 2016, y que fueron publicadas el 28 de agosto de 2017.

121 La Jornada 18 de enero 2014.

La Drug Enforcement Agency (DEA) consideraba en 2017 a las organizaciones delictivas transnacionales mexicanas la mayor amenaza criminal en materia de drogas para Estados Unidos; no hay ningún otro grupo que actualmente esté posicionado para desafiarlas¹²².

Este último cartel tuvo un crecimiento muy acelerado, como puede apreciarse en el incremento de su presencia desde el Centro Pacífico, hasta el Bajío y el Golfo, lo que nos da su cobertura que se presenta en la Gráfica siguiente:



México, 2019.

y una expansión territorial con más del 26% del total de delitos violentos.¹²³

122 Último reporte de la Drug Enforcement Agency (DEA), Informe Anual sobre el Narcotráfico, Amenazas del Narcotráfico, Wash, 2017AFP, citada por el Sol de México, 4 de marzo 2019.

123 Su expansión continúa: los acontecimientos sangrientos del cartel entre el 12 y el 17 de marzo del 2019, con la Fuerza Civil de Veracruz en los municipios de Cuitlahuac, Tierra Blanca y Tlalixcoyan, muy distantes de su sede original en Michoacán, lo comprueban. Reforma 17 de marzo 2019.



México, 2019.

Su expansión continúa: los acontecimientos sangrientos del cartel entre el 12 y el 17 de marzo del 2019, con la Fuerza Civil de Veracruz en los municipios de Cuitlahuac, Tierra Blanca y Tlalixcoyan, muy distantes de su sede original en Michoacán, lo comprueban.¹²⁴

De esa fecha a junio del 2020 la situación se agravó, aún más. En efecto, se han hechos más violentas las luchas entre el cartel de Sinaloa y el de Jalisco Nueva Generación y entres este y los grupos de Los Salazar y de la Línea, de Sonora y Norte de Chihuahua, respectivamente, así como la disputa con grupos locales en Guerrero y Morelos, en donde el CJNG busca afianzarse, lo que lo a llevado a enfrentamientos sangrientos con el cartel de Santa Rosa de Lima. El atentado contra el Secretario de Seguridad y Protección Ciudadana de la CDMX, el 28 de junio de 2020 es una muestra más de esta expansion del CJNG.

¹²⁴ Reforma 17 de marzo 2019.



Elaboración propia, INEGI, México, 2020.

Y la Gendarmería que nació como una opción de policía de proximidad operando en cuadrantes para la solución de problemas en las calles, quedó como una mera división más de la Policía Federal. Conformada al final del Sexenio con 10,000 elementos, no pudo garantizar los procesos productivos tanto en los Cabos o en Cancún como en El Mante, Tamps. o en Apatzingán, Mich.

2. Los indicadores más relevantes.

En el caso específico de los homicidios dolosos, durante el período 2006/2012, pasaron de 11,806 a 29,320, un promedio en el Gobierno del Presidente Calderón de 17,256, que arrojó un total acumulado en el Sexenio de 106,536. En la Administración del Presidente Peña, el promedio aumentó a 21,026 con una cifra acumulada de 147,185 en los seis años, tal como vemos en la siguiente gráfica.



Fuente: CentroGeo. Elaboración propia con base en información municipal del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

5

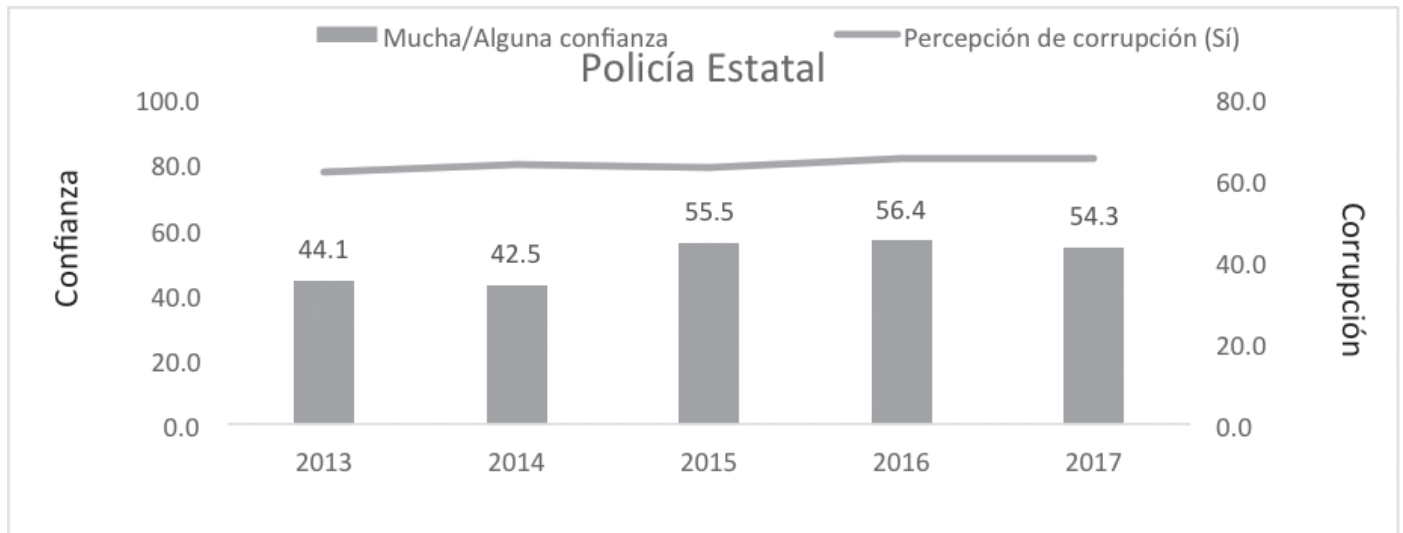
GEO, México, 2019.

Por lo que se refiere al resto de los indicadores, los robos de mercancía en tránsito, las extorsiones y los asaltos del 2011 al 2018, tuvieron incrementos constantes, salvo el caso de la extorsión que, en el último año analizado presentó una caída, situación que también encontramos en el robo de bienes o dinero de acuerdo con el INEGI y el Centro GEO.

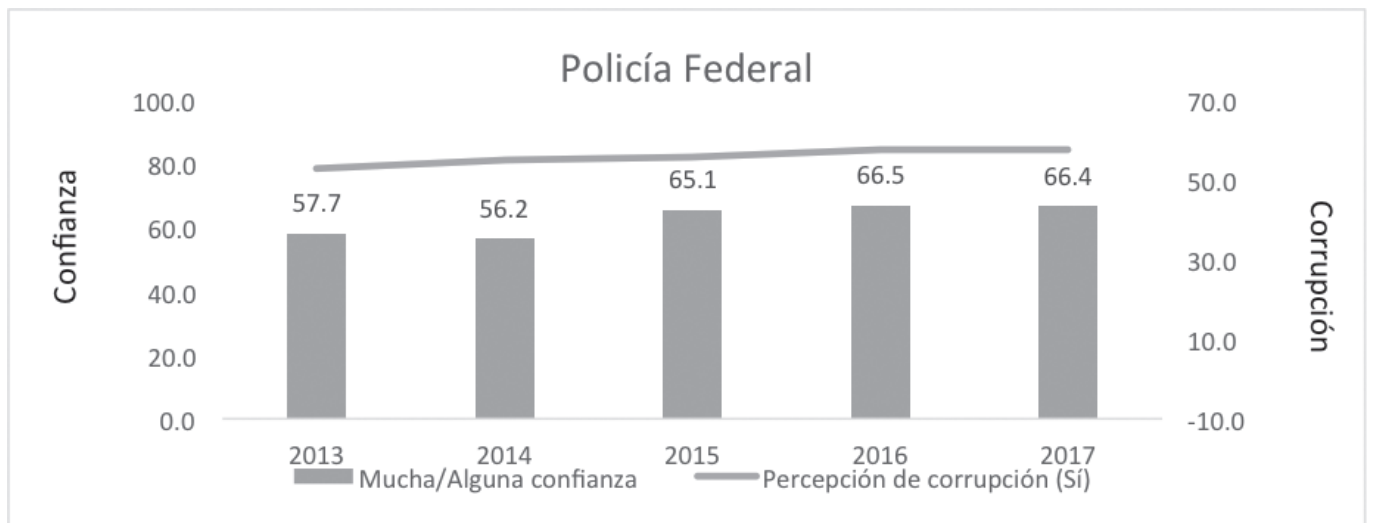


GEO, México, 2019.

Respecto al desempeño institucional, durante el Sexenio 2012/2018 y basado en las cifras del Centro GEO y de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, INEGI, el grado de confianza de la población en las policías fue menor en las estatales que en la Federal, si bien en ambas se mantuvo bajo.

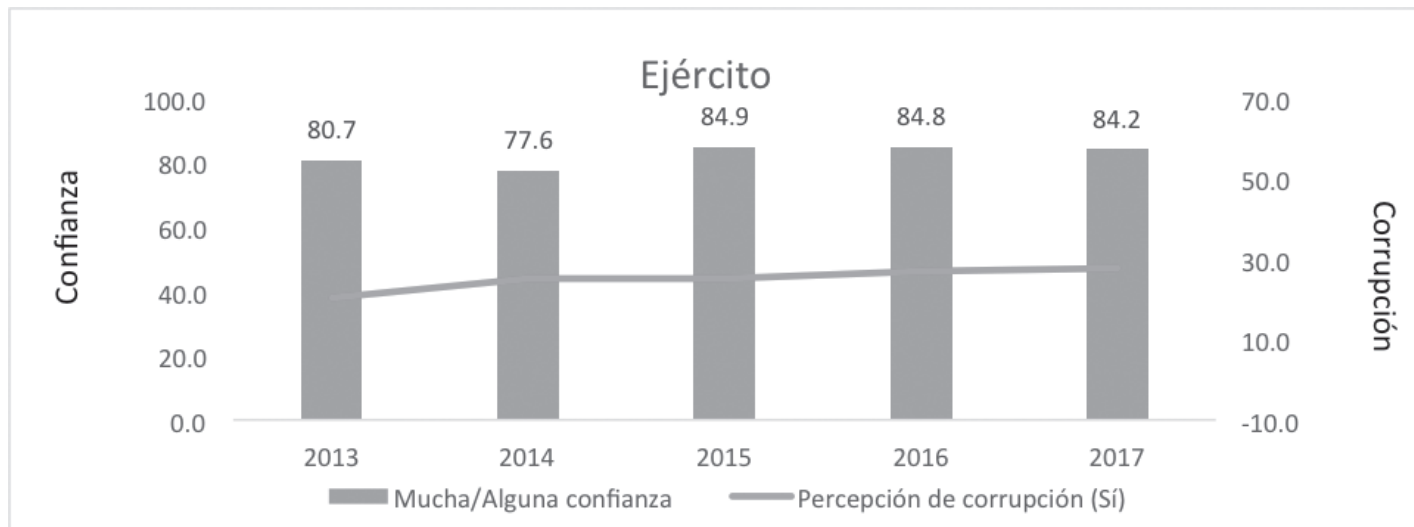


GEO, México, 2019.

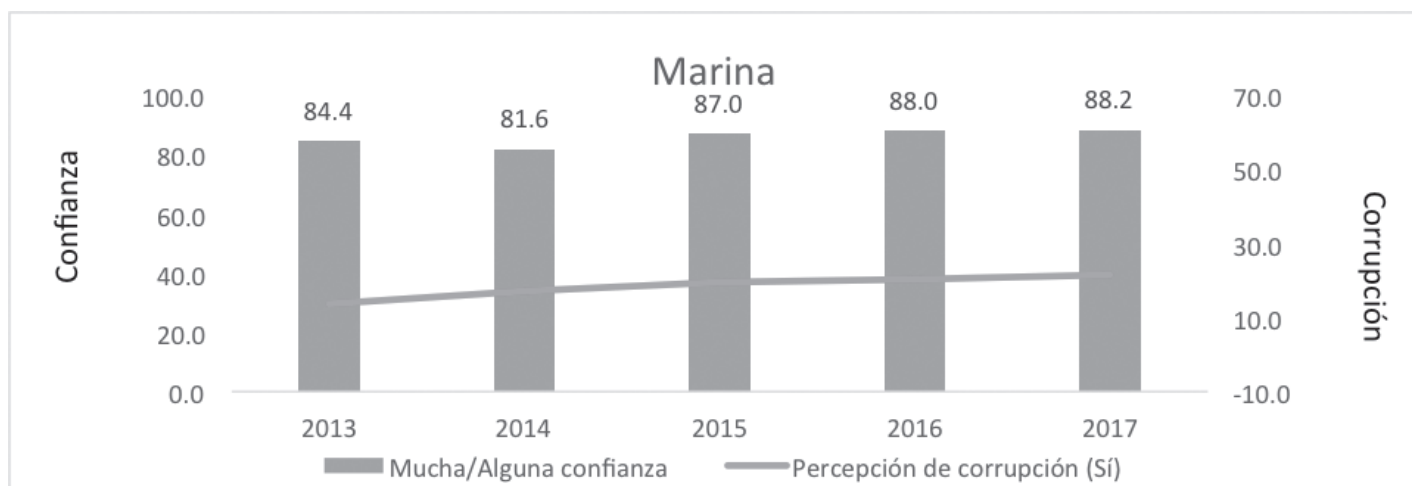


GEO, México, 2019.

No así en el Ejército y la Marina.



GEO, México, 2019.



GEO, México, 2019.

3. El combate a los efectos y no a las causas. La impunidad y los abusos.

En los últimos 12 años, por los indicadores expuestos, la asignación de recursos públicos a la seguridad pública se convirtió en objetivo prioritario de los gobiernos y aún entre los electores y los representantes de opinión pública. No importó razonar las causas sino atender exclusivamente las consecuencias y así se privilegió el combate al crimen y no la prevención del delito y la protección a las víctimas.

De esta forma, de la prevención social se pasó al cálculo actuarial de los muertos y sobre todo, de un modelo de inclusión social se transitó a uno de exclusión, en donde caminamos de una democracia representativa a, lo que Massimo Pavarini llama, la democracia de la opinión.¹²⁵

En efecto, de la destacada tradición mexicana de mediados del siglo pasado de garantizar, por un lado, los derechos de los ciudadanos frente al poder punitivo y por el otro, la seguridad de los mismos frente a la criminalidad, pasamos a un populismo penal de incremento de penas, compra de equipos y cámaras y aumento de los supuestos delictivos para arraigo, en donde la guerra contra el crimen, a diferencia del crimen de guerra, es en donde se hace pública la hostilidad de aquellos considerados como “*la sociedad buena*”, contra aquellos calificados los malos u “*otros*”, a los que hay que hacer la guerra y por lo tanto, la intervención militar se convierte en una necesidad.

Así, de la convicción de reducir cárceles y otras medidas de privación de la libertad sustentada en la confianza de vivir en un Estado que podría garantizar libertad y seguridad, grupos de la sociedad pasaron a la negación de la condición de persona de aquellos con conductas antisociales, haciendo la transición de ciudadano a “*enemigo*”. Ya no se trata de trabajar para la conservación y el mantenimiento del orden, sino de crear las condiciones necesarias a través de las cuales se puedan “*eliminar*” (pena de muerte o penas superiores al promedio de vida) a todos aquellos que no ofrecen la garantía mínima necesaria para ser tratados como “*personas*”.

Miguel Angel Mancera sostiene que

no es dable afirmar que exista una opción que pueda surgir como portadora de la finalidad que inspira al derecho penal del enemigo, como lo es el aseguramiento de la sociedad contra hechos futuros y el combate a los delincuentes a través de la coacción. Constituye una asignatura pendiente la justificación para el trato diferente de dos sujetos que delinquen, de dos sujetos que tienen el carácter de individuos, de dos sujetos que tienen el carácter de personas y que por el motivo no pueden ser tratados diferente.¹²⁶

125 Véase Croxatto, Guido Leonardo, *El último adiós a Massimo Pavarini. El encuentro en su casa*, Lecciones y Ensayos, Nro. 95, 2015 <http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/lye/revistas/95/> pp. 411-452.

126 Mancera Espinosa, Miguel Angel, ¿*Derecho Penal del Enemigo*? I.I.J., UNAM,

Esta negación de la condición de persona –fomentada por ciertos grupos de opinión–, para los que han cometido actos antisociales, es lo que constituye el centro de gravedad que, autores como Jacobs, han llamado el “*derecho penal del enemigo*”.¹²⁷ En este sentido vale la pena revisar la posición crítica expresada por Zaffaroni.¹²⁸

Esta doctrina fue elaborada en 1985 por el catedrático alemán Günter Jakobs, alcanzó una gran repercusión internacional en 2001, a raíz de los atentados del 11-S en Estados Unidos, cuando las personas que cometían determinados delitos –como actos de terrorismo y en menor medida, el narcotráfico o la criminalidad organizada– eran consideradas enemigas del Estado. Su idea continúa la senda que inició Jean Jacques Rousseau en el Contrato Social, publicado en 1762, al afirmar que todo malhechor, atacando el derecho social, se convierte por sus delitos en rebelde y traidor a la patria; cesa de ser miembro de ella al violar sus leyes y le hace la guerra. La conservación del Estado es entonces incompatible con la suya; es preciso que uno de los dos perezca, y al aplicarle la pena de muerte al criminal, es más como a enemigo que como a ciudadano. Se caracteriza por:

- 1) Aumento de la gravedad de las penas más allá de la idea de la proporcionalidad, lo que puede significar aplicar penas de prisión de larga duración a hechos de escasa gravedad, o por lo menos no tan graves como para justificar la imposición de penas tan severas.
- 2) Abolir o reducir los derechos fundamentales y garantías procesales del imputado, como el derecho al debido proceso, a no declarar contra si mismo, a la asistencia de letrado, o también la admisión de pruebas conseguidas ilegalmente, derogar la competencia de Juez natural y crear Tribunales especiales, permitir que las autoridades políticas o administrativas, sin intervención judicial, puedan decidir el internamiento o el arresto por tiempo indefinido de personas meramente sospechosas.
- 3) Criminalización de conductas que no suponen un verdadero peligro para bienes jurídicos y adelantar la intervención del Derecho penal, aún antes de que la conducta llegue al estadio de ejecución de un delito, penalizando simples manifestaciones ideológicas, producto

México, Biblioteca Virtual pp. 608

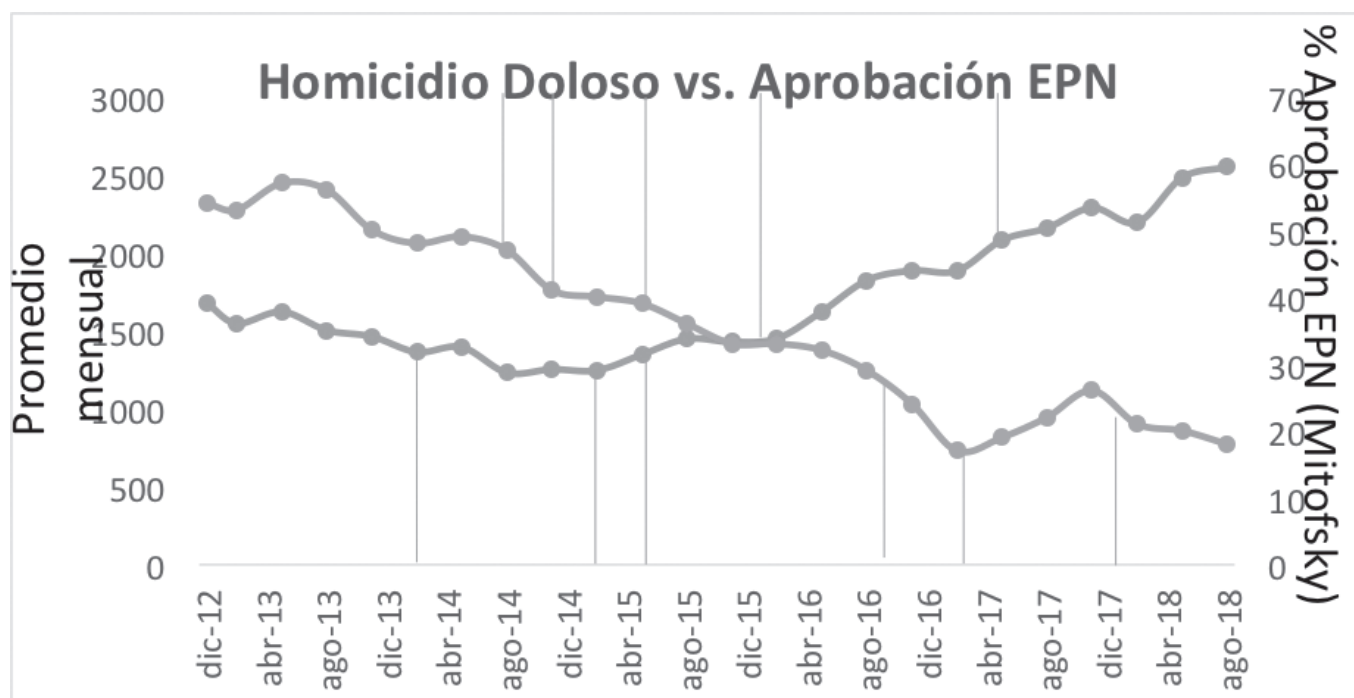
127 Íbidem, p. 16.

128 Véase Zaffaroni Eugenio, “*El Enemigo en Derecho Penal*”, Ediar, Buenos Aires, 2006 pp.1-3

del derecho a la libertad de expresión, convirtiendo en delito hechos como mostrar simpatía hacia ciertas ideologías, sobre todo si éstas coinciden con las que defienden los grupos radicales terroristas, aunque los que muestren esa afinidad o simpatía ideológica no defiendan el empleo de la violencia para alcanzarlas.

Este entorno y la impunidad, las violaciones de derechos humanos y la violencia con ejemplos notorios como los homicidios y la desaparición forzada de 43 normalistas en la Ciudad de Iguala, en el Estado de Guerrero en septiembre de 2014 y el fusilamiento de 22 civiles por parte de militares, en junio del mismo año en la ciudad de Tlatlaya, Estado de México, agravaron más la crispación social¹²⁹ y el rechazo de la sociedad a la Administración del Presidente Peña, lo que llevó a que su aprobación cayera, en seis años, del 60% a menos del 20%.

PUNTOS DE QUIEBRE 2014-2015



Fuente: CentroGeo. Elaboración propia con información del SESNSP y Encuesta Mitofsky sobre Evaluación del Gobierno.

129 Hernández José Carlos, *La Lucha contra las Drogas en México de Felipe Calderón a Enrique Peña Nieto*, Univ.de Granada, España oct 2017.

3.1 La ruptura del tejido social.

Existen factores de carácter general que contribuyen a crear un clima que alienta la violencia. Se trata de políticas que mantienen o aumentan las desigualdades económicas y sociales; normas sociales y culturales que apoyan el uso de la violencia; la disponibilidad de instrumentos (como armas de fuego) y la debilidad de los sistemas de justicia penal, que no persiguen adecuadamente a los infractores, ni tampoco protegen debidamente a las víctimas.

Si bien, nada puede reemplazar lo perdido en una sociedad fracturada como la nuestra que vive, en algunas regiones un conflicto violento, se hace necesario enfrentar las consecuencias de esa violencia y la responsabilidad del Estado respecto a todas las víctimas y sobrevivientes (independientemente de sus opciones políticas), como un paso imprescindible para reconstruir el tejido social fracturado. Este campo no tuvo debida atención en el Sexenio 2012/2018, quedando como otra asignatura pendiente.

Desde 2013, en su Informe sobre Violencia y Salud, la OMS destaca que los datos y las cifras demuestran, con claridad, las enormes repercusiones que tiene la violencia en la salud pública y en los sistemas de salud además, de un grave efecto en la vida de las víctimas, de sus victimarios y en sus familias con secuelas, a menudo de por vida y a veces durante varias generaciones.

3.2 Los caídos, los desaparecidos y los olvidados.

Los asesinatos batieron todos los récords en 2018; se cometieron a un ritmo de más de 70 personas asesinadas cada día. Nunca había habido tantos desde que comenzaron los registros hace 20 años.

Ahora bien, si los homicidios dolosos ejemplifican una parte de la violencia, los desaparecidos y los desplazados forzados integran la otra, entendiendo como desplazamiento forzado cuando la persona deja su hogar o huye debido a conflictos, violencia, persecuciones y /o violaciones a derechos humanos. En 2018, en México hubo más de 17 mil menores de 29 años reportados

como desaparecidos o extraviados¹³⁰. Esto quiere decir que una de cada dos personas “no localizadas” en México son jóvenes. “*Los jóvenes tienen ya un doble papel frente a esta crisis de la violencia: son víctimas y son victimarios*”, comenta con puntualidad Martín Barrón (Investigador del Instituto Nacional de Ciencias Penales, citado por el País.México 25 de abril 2018).

El Sistema de Atención a Víctimas del Delito se encuentra desbordado: De 2012 a 2017 estas pasaron de 27 a 30 mil.¹³¹ Lo mismo sucede con la reparación del daño y los modelos de Justicia Transicional para garantizar las medidas de satisfacción y de no repetición.

3.3 La respuesta autoritaria a exigencias democráticas.

La exigencia de seguridad planteada por la opinión pública ha llevado, como lo hemos visto, al sistema político mexicano a tratar de dar una respuesta o respuestas no necesariamente democráticas -que llevan tiempo- y ha optado por asignar recursos tanto humanos y materiales como financieros para atender las consecuencias y no las causas del fenómeno de la criminalidad.

En tal virtud y en esto siguiendo a Amendola,¹³² este tipo de “*gobierno de la seguridad*” ha puesto énfasis en acciones populistas, tecnocráticas y autoritarias que hacen pensar que no encuentra una solución y a diferido otras de carácter estructural. Por ejemplo el Sistema Nacional Anticorrupción tardó en tener Titular (debió ser designado en marzo del 2014 y fue nombrado 4 años después en marzo del 2018) y el Senado hasta fines del 2019 no había ratificado a los 18 magistrados especializados en sancionar faltas administrativas graves.

En síntesis, atenta contra la gobernanza definida esta como las interacciones y acuerdos entre gobernantes y gobernados, para generar oportunidades y

130 Según el Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas (RNPED).

131 Subsecretaria de Desarrollo Democrático, Participación Social y Asuntos Religiosos de la SEGOB, en el Foro de Consulta sobre el PND 2018/2024.

132 Amendola Giandomenico, *La Cítá Postmoderna*, Celeste Ediciones, Madrid 2000 p. 378

solucionar los problemas de los ciudadanos y para construir las instituciones y normas necesarias para generar esos cambios de forma democrática y participativa.

3.4 La privatización de un bien público.

En este contexto de insatisfacción por los resultados, en donde la seguridad sigue siendo un bien público, ha venido surgiendo en nuestro País, en los últimos veinte años, un mercado del bien privado de la seguridad, que está reservado solamente para aquellos pocos que pueden pagarlo.

Así, los ciudadanos afluentes se encierran en manzanas bardeadas, donde sólo ingresan los residentes en vehículos escoltados, bajo normas rigurosas que regulan estilos de comportamiento, modelos arquitectónicos y accesos para vivir “*con seguridad*”; una forma de vida que el ex alcalde Giuliani de Nueva York llamó “*gobierno local hecho sobre medida*”.¹³³

4. Las comunidades indígenas.

La exclusión de los grupos étnicos en México y la intención de “*integrarlos*” a la Nación no es nueva; sus orígenes se remontan a los inicios no sólo de la República, sino desde el proceso mismo de conquista militar y sobre todo espiritual.

El Estado Nacional impuso valores y políticas para asimilar los que se consideraban no nacionales y que no eran “*compatibles con el modelo que se pensaba de nación*”. “*En casos extremos, los grupos sociales identificados como no nacionales eran (aún en ciertas partes desafortunadamente lo están) excluidos, aislados, expulsados o eliminados*”.¹³⁴

133 Citado por Massimo Pavarini en *Democracia y Seguridad* compilado por Rafael Enrique Aguilar Portales, *Políticas de Seguridad Pública*, Porrúa, México, 2011, p. 15.

134 Stavenhagen, R. *La Cuestión étnica. El Colegio de México. Centro de Estudios Sociológicos*, México 2001, p. 59.

El uso del concepto de multiculturalidad, reciente en nuestra vida constitucional, debe de estar aparejado de políticas públicas que beneficien a los grupos indígenas y permitan superar la inaceptable exclusión en la que han vivido y que las estadísticas demuestran.

En efecto, el reconocimiento constitucional de esta composición pluriétnica de nuestro país del 28 de enero de 1992, se alcanza al adicionarse el párrafo primero, del anterior artículo 4 Constitucional, el cual estableció, en congruencia con la realidad nacional, que la composición de nuestra nación es pluricultural.

Sin embargo, es en las reformas y adiciones al artículo 2 de la Norma fundamental, concretadas el 14 de agosto de 2001, que se reconoce de manera integral el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación y se les dotan de autonomía para decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural. A mayor abundamiento, se establece que la Federación, las entidades federativas y los municipios, promoverán la vigencia de los derechos de los indígenas y su desarrollo en lo económico, social y político.

Uno de los aspectos importantes del apartado “A”, del aludido artículo 2, es el referente al derecho de los pueblos y comunidades indígenas para aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, con la limitante de que estos deben sujetarse a los principios generales de la Constitución y de los tratados y convenciones internacionales que nuestro país ha suscrito en materia de seguridad y en específico de las comunidades indígenas.

El carácter multicultural de México actual debe conformarse, en consecuencia, a partir de una composición ciudadana que incluya no sólo a los diferentes pueblos indígenas sino la multiétnicidad en todos sus aspectos, es decir, como un orden de equilibrio en el que ingresen todas las alternativas económicas, sociales, políticas y culturales. Es una política explícita de reconocimiento del pluralismo cultural inherente a las sociedades, para dignificar las tareas necesarias que conduzcan al pleno reconocimiento de la diversidad humana y con ello a la resignificación de las mismas sociedades multiculturales.¹³⁵

135 Rojas Valencia Alberto y Rubio Miguel, México en el Nuevo Milenio, *La redifinición de una nación pluriétnica y multicultural*. Cultura y Política. http://www.nacionmulticultural.unam.mx/portal/cultura_politica/alberto_

En este contexto, es de particular interés el artículo 11 de la Constitución del Estado de Guerrero, que establece el derecho de los pueblos indígenas a aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos.

A mayor abundamiento, el artículo 37 de la Ley 701 de la Entidad, sobre derechos y cultura indígena, respeta el modelo de policía comunitaria, como un cuerpo de seguridad pública, auxiliar del Consejo Regional de Autoridades Comunitarias e indica que *“los órganos del poder público y los particulares respetarán sus actuaciones en el ejercicio de sus funciones como actos de autoridad”*. El artículo es contundente:

El Estado de Guerrero reconoce la existencia del sistema de justicia indígena de la Costa-Montaña y al Consejo Regional de Autoridades Comunitarias (CRAC)... esta Ley confirma el reconocimiento de la Policía Comunitaria, respetando su carácter de cuerpo de seguridad pública. La *“policía comunitaria”* no ha fracasado en el estado de Guerrero. Pensar en su desaparición requeriría derogar la Ley 701. Por el contrario, fortalecerla implica partir de esta base jurídica y no provocar ninguna regresión de sus derechos hasta ahora conquistados¹³⁶.

La forma en que se aplica la justicia en las zonas donde opera la policía comunitaria es diferente a la ordinaria. En estos lugares se remite a los presuntos responsables a las llamadas Casas de Justicia, para ser juzgados por una asamblea y no se les permite el uso de un abogado. La pena puede ser privativa de la libertad, pagada con trabajo comunitario o con una multa.

Este sistema que ha llevado presencia policiaca a zonas donde rara vez se atendían los llamados de la población, se basa en usos y costumbres y está en espera de reglas que permitan su coexistencia, con equidad, con el marco jurídico del resto de la Nación.

Estos grupos que representan cerca del 10% de los mexicanos son, sin duda, una de las asignaturas pendientes de los gobiernos de esta primera parte del Siglo XXI. Asolados por la pobreza extrema y por permanentes abusos y vejaciones, la inseguridad forma parte de su estilo de vida. Están en espera de atención y justicia.

valencia_20070704.html.

136 Matías Marcos, Alonso, *La Policía Comunitaria, su legalidad y legitimidad*, Instituto de Estudios Parlamentarios del Congreso de Guerrero, México 2014, p. 1.

5. La expectativa de un cambio a partir de los errores: El Plan Nacional de Paz y Seguridad 2018/2024.

En un entorno de crispación social como el que se vivía a mediados del 2018, la sociedad votó por un cambio que atemperara pobreza y marginación y redujera la violencia.

Así, desde agosto de ese año¹³⁷ y con mayor énfasis al inicio de su Administración, el Presidente López Obrador dio a conocer lo que serían las bases para la pacificación del país y la búsqueda de la equidad en el desarrollo sosteniendo que, sin crecimiento económico no hay empleo, ni bienestar lo cual no contribuye a la paz y estabilidad social.

Propuso una serie de estrategias en materia de seguridad, algunas novedosas como la atención a los problemas sociales y del campo y otras polémicas como la amnistía y la creación de una fuerza única: La Guardia Nacional.

PND 2018 – 2024 Aspectos relevantes

Finalmente, el Gobierno para el período 2018-2024, dentro de estrategias poco articuladas mantiene todavía como sus prioridades:

- **Atender los problemas sociales** por considerar que sin crecimiento económico no hay empleo, ni bienestar lo cual no contribuye a la paz y estabilidad social.
- **Recuperación del campo;** en su abandono se encuentra el origen de la inseguridad y violencia.
- **Atención prioritaria a jóvenes para garantizarles el derecho** al estudio y al trabajo y alejarlos, así, de organizaciones criminales.
- **Integrar a todas las fuerzas del orden: Ejército, Marina, Aviación, Policía Federal y policías de** las entidades federativas y municipios bajo un solo mando, constituyendo la Guardia Nacional.
- Profesionalización de las policías.
- **Substitución del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN)** por el CENTRO NACIONAL DE INTELIGENCIA sectorizado en la Secretaría de Seguridad Pública.
- **Amnistía a criminales** supeditada a los consensos que se logren con la sociedad y con las víctimas, con especial énfasis en jóvenes y campesinos.
- Defensa de los derechos humanos.
- **Retiro en tres años de las Fuerzas Armadas** de las calles y privilegiar la tecnología y la inteligencia por encima de la fuerza.

Elaboración propia, México, 2020

137 Alfonso Durazo, *En Seguridad no hay Tiempo que Perder*, Entrevista. El Economista, 28 julio 2018.

5.1 Algunas reflexiones sobre el Plan.

Si bien en los dos siguientes capítulos se hace un análisis más detallado de sus alcances, sobre todo a la luz del PND 2019/2024, sí es factible, de arranque, realizar una serie de consideraciones:

Las disposiciones constitucionales y reglamentarias.

La simple lectura de los artículos 25 párrafo tercero y 26 fracción A de nuestra Carta Magna, fácilmente nos permite comprender que el llamar Plan Nacional de Paz y Seguridad a una serie de buenos propósitos, no sólo no está apegado al orden jurídico mexicano, sino que también técnicamente es modesto e impreciso en sus alcances.

En efecto, sólo puede haber un Plan Nacional, durante un sexenio gubernamental federal, que es el de Desarrollo (PND); debe ser sometido a la consideración del Congreso al inicio de la nueva Administración Federal, después de una serie de consultas a los sectores productivos y organizaciones sociales. Todas las demás políticas públicas, estrategias y acciones podrán quedar contenidas en programas sectoriales, institucionales o regionales pero no en planes. Sin embargo, durante todo el mes de diciembre de 2018, el Presidente López Obrador estuvo dando a conocer planes en materia de Salud, Energía, Desarrollo Fronterizo, etc. sin guardar apego alguno a las disposiciones constitucionales y a la Ley de Planeación vigente.

Por otro lado, “*El Plan*” en análisis no hizo distinción entre seguridad nacional, seguridad interior, seguridad humana, seguridad ciudadana y seguridad pública; los emplea como términos análogos cuando existen profundas diferencias entre éstos y cuya atención es responsabilidad de diversas instancias de los tres órdenes de gobierno, los dos primeros de las Fuerzas Armadas y el resto de la estructura policíaca y ministerial al mando de civiles.

Además, la propuesta original pretendía integrar, bajo un solo mando, tanto a las Fuerzas Armadas como a todas las fuerzas de seguridad pública civil por encontrarse éstas últimas “*incapacitadas para cumplir su tarea de prevenir y combatir el delito*” y una Policía Federal con “*déficit de disciplina, capacitación y profesionalismo*” ... muchos de sus integrantes dedicados “*a*

funciones administrativas”. Lo mismo estimó que sucedía con los agentes ministeriales y las policías estatales y municipales; en general “*carecen de profesionalismo, protección social y condiciones adecuadas de trabajo. En muchas corporaciones los efectivos están controlados por la delincuencia y movidos por el interés y la corrupción, no por el deber del servicio público*”.¹³⁸

Todas estas afirmaciones y cambios a la estructura operacional de las fuerzas del orden se propusieron, sin una evaluación de los obstáculos que enfrentarían las reformas constitucionales correspondientes y la posible denuncia de tratados o convenciones de las que México es parte y que, expresamente, señalan que las Fuerzas Armadas no deben de participar y sólo en casos extremos coadyuvar, temporalmente, en materias de seguridad pública expresamente reservadas a las instituciones civiles del Estado mexicano.

La Comisión Interamericana de los Derechos Humanos se ha pronunciado consistentemente respecto a la intervención de las fuerzas armadas en tareas de seguridad ciudadana: insiste en una de sus preocupaciones centrales en relación con las acciones implementadas por los Estados Miembros en el marco de su política sobre seguridad ciudadana: la participación de las fuerzas armadas en tareas profesionales que, por su naturaleza, corresponden exclusivamente a las fuerzas policiales. En reiteradas ocasiones, la Comisión ha señalado que, dado que las fuerzas armadas carecen del entrenamiento adecuado para al 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.

También con el Plan se pretendía crear un cuarto orden administrativo “*Las Coordinaciones*” que controlarían el ejercicio del gasto público federal en las entidades federativas.

De las estrategias, la Guardia Nacional, la amnistía y las coordinaciones fueron las tres propuestas que captaron el interés de la sociedad a pesar que, el mencionado “*Plan*”, tuvo aciertos en su diagnóstico como el hacer un énfasis muy claro y realista de la falta de atención a los grupos más pobres y a los marginados de nuestra sociedad.

138 Plan Nacional de Paz y Seguridad 2018/2024, Transición México 2018, p. 4.

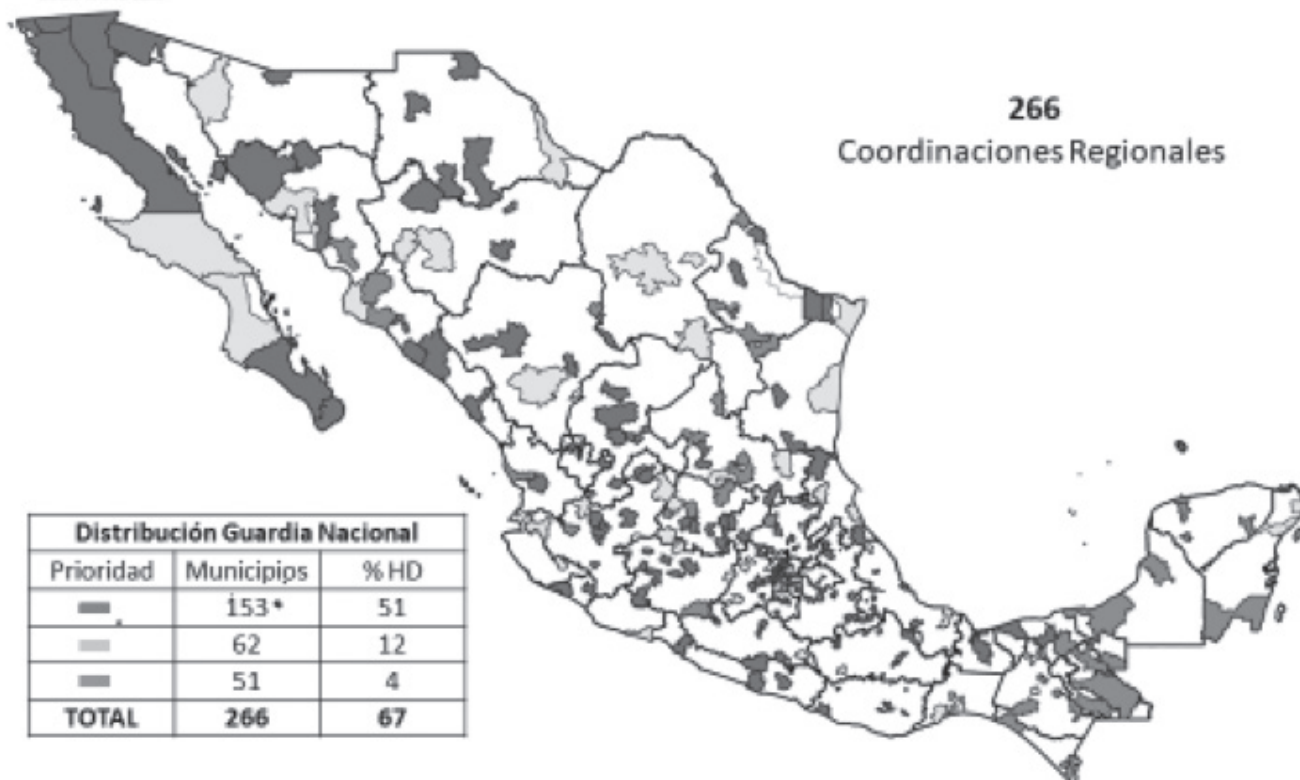
Si bien no necesariamente puede atribuirse a este descuido la causa eficiente única de la inseguridad pública en México, el no mitigar integralmente los excesos de la economía de mercado y de las políticas del llamado “*Consenso de Washington*”, provocaron en los últimos 20 años, un creciente descontento social legítimo y nunca bien atendido, en especial en países como el nuestro en donde la tasa de ahorro/inversión nunca superó el 25% como porcentaje del PIB. Las naciones del sudeste asiático alcanzaron el 35% en el mismo período.

Desafortunadamente, otros campos relevantes de: atención a víctimas; reparación del daño; sistema penitenciario; Sistema Penal Acusatorio; fortalecimiento del tejido social o no se mencionan o se tratan marginalmente, sobre todo, la modernización de las fuerzas policiacas del orden municipal y estatal, en vez de centralizar el uso de la fuerza en la Federación, lo que no permite su articulación en el llamado Plan Nacional de Paz y Seguridad.

Pasemos a analizar las tres estrategias más polémicas.

La propuesta de Guardia Nacional.

En el borrador de la Iniciativa para su creación existía confusión con otros cuerpos que, con éxito operan en otras naciones como es la Gendarmería francesa, los Carabineros italianos o la Guardia Nacional española, con estructuras distintas y orígenes totalmente diferentes a los que se pretende en México, esto sin mencionar el cambio en la estructura del Pacto Federal al pretender derogar las atribuciones que en materia de seguridad pública tienen los estados y desde luego, los municipios, cuyo origen data desde la época precortesiana.



Fuente: CentroGeo. Elaboración propia con base en información publicada en medios.

México, 2019.

Adicionalmente, se pretendía poner bajo mando militar y sujeto al fuero militar, a la nueva fuerza por un periodo de 5 años¹³⁹ desestimando la tradición civilista del país. Basta con recordar las palabras de Mariano Otero en 1845 respecto a la Guardia Nacional:

Quién no tiembla al pensar que subvertido así el orden constitucional, en vez de recoger el fruto óptimo del patriotismo y de la sabiduría, no nos encontraremos más que con la ruina de todo principio de orden y de libertad, con las máximas más vergonzosas, y por fin, con el último término de tantos desaciertos, con el horrible despotismo militar que ya ha pesado sobre la nación, que vino por este camino, y que volverá indefectiblemente al reproducirnos sus causas? Para mí, señor, estos temores son muy serios y ellos me deciden. Mi credo político es no sacrificar los principios, y por eso me atrevo a someter a la deliberación de V. E. la siguiente proposición: Archivo del Expediente.¹⁴⁰

139 Art 5to Transitorio de la Iniciativa.

140 Otero Mariano, Voto particular sobre la Propuesta para establecer la Guardia Nacional, *La Crisis del Estado Nacional*, Suprema Corte de Justicia de la Nación

La única vez que este Cuerpo se utilizó fue para luchar contra la Intervención Extranjera; nunca para temas de seguridad pública.

Afortunadamente el método de Parlamento Abierto permitió un debate plural sobre la Iniciativa, tanto en la Cámara de Origen como en la de Senadores, destacando la participación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el CIDE y el colectivo #Seguridad Sin Guerra¹⁴¹ causando sorpresa el pronunciamiento del Secretario de Marina Ojeda Durán, *“Nos aventaron a esas batallas sin ningún entrenamiento ni nada por el estilo y hemos ido aprendiendo. Nos ha costado vidas...pero los jueces no entienden, tampoco los diputados, nosotros sentimos el pulso de la sociedad, y más que ustedes. Ellos que son pueblo, que duermen en el piso, que han puesto los muertos”*¹⁴².

Sin embargo, pesaron más los argumentos ante el planteamiento de una Cuarta fuerza del Ejército, —consistentes con las consideraciones del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) y de la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos—sostuvieron que, por su formación, equipamiento e imagen, conferir a las fuerzas armadas la tarea de hacer cumplir la ley y mantener el orden era una decisión cuestionable y que era conveniente que las responsabilidades básicas en materia de observancia y aplicación de la ley queden en manos de los organismos que habitualmente desempeñan esa función.¹⁴³

En este contexto, se fue configurando un Dictamen más completo que el de la Cámara de Diputados, para contar con una fuerza adecuadamente entrenada, profesional y disciplinada, a fin de garantizar la seguridad pública para coadyuvar a atender el gran desafío de las fuerzas policiales o de seguridad, que a veces están mal preparadas o equipadas para la tarea.

y el Colegio de Jalisco AC, México 2017 , pp. 47 - 74.

141 Semana del 11 al 15 de febrero del 2019.

142 Comparecencia en la Cámara de Diputados febrero 2019.

143 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe sobre Seguridad y Derechos Humanos OEA L/Ser L/VII, Doc 57, 31 de diciembre 2009. En el mismo sentido, CIDH, Caso Osorio Rivera y fam vs Perú, Sen 26 Nov 2013 y CIDH caso Alvarado Espinoza y otros vs México, Sen 28 nov 20018. Organización de las Naciones Unidas, Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, Asamblea general, Res. 34/169, 19 dic 1979.

Sin embargo, se estimó que ese desafío era mucho mayor para los miembros de las Fuerzas Armadas que, para desempeñar su función o misión, se preparan para enfrentarse con enemigos, no con sus conciudadanos. Por ello, por lo general no cuentan con el entrenamiento ni el equipo para controlar multitudes u organizaciones delictivas que se encubren dentro de la sociedad. Su formación es para destruir al enemigo porque han comprometido en el cumplimiento de su tarea ofrendar su vida. Por eso o es la vida del enemigo o la del soldado o marino.

En este punto vale la pena reflexionar sobre los datos de un Estudio muy reciente del CIDE, con resultados sustentados técnicamente, que demuestran que un enfrentamiento adicional de la policía en un municipio promedio incrementa la violencia en 6% en un periodo de tres meses y en 2% en un periodo de un año. Si en el enfrentamiento tuvieron participación las Fuerzas Armadas, el efecto se incrementa a 8% y si participó específicamente la SEDENA, el número de homicidios a nivel municipal aumenta a 9%.¹⁴⁴

Finalmente el Dictamen fue aprobado por 127 Senadores (el voto faltante fue por ausencia) y 462 diputados (un voto en contra) estableciendo el mando civil, la adscripción de la Guardia Nacional a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, la sustitución del Estado Mayor y el Mando Mixto por una Junta de Coordinación Institucional, el estar sujetos sus actos a la legislación penal, el no empleo de armas de uso exclusivo del Ejército y la condición de expedir, en 60 días la Ley Orgánica de la Guardia Nacional y en 90 las leyes nacionales del Registro de Detenciones y del Uso de la Fuerza con 7 transitorios que obligan al Ejecutivo a rendir un informe anual al Senado de la República y limita la coadyuvancia de las Fuerzas Armadas a un período de 5 años.

Durante la sesión del jueves, 14 de febrero del 2019, cerca de las 11:40 de la mañana, la Cámara de Diputados, una vez aprobada por las 32 legislaturas de las entidades federativas, declaró la constitucionalidad de la Reforma por la que se crea la Guardia Nacional, turnándola al Senado de la República para los efectos constitucionales para, posteriormente, fuera promulgada y publicada por el Ejecutivo Federal.

144 Véase Atuesta Lara, *Las Cuentas*, ob. cit, pp. 24-26. En el mismo sentido se pronunció, desde 2011, Fernando Escalante Gonzalbo.

No es un tema de ver quién venció, quién ganó, quién perdió. Yo creo que todos estamos ganando en esto por una razón: no tenemos desafío mayor como Estado mexicano, incluso como sociedad, que el de la seguridad (...) En el momento en que logramos que ese camino para lograr la paz fuera comprendido, entendido y además, reconocido por todos, en ese momento comenzó a construirse la posibilidad de un gran acuerdo. Y eso es lo que celebramos absolutamente todos los partidos políticos, todos los que participamos en esto. Porque vencimos una situación de simulación y comenzamos a reconocer cosas.¹⁴⁵

La coordinación operativa y la ampliación de la prisión preventiva oficiosa.

El Plan pretendía que estatalmente la coordinación operativa la tendría el Ejército o la Marina, según el caso creando, además un nuevo orden, si es posible llamarle de alguna forma, entre los gobernadores y el Presidente, los Coordinadores Estatales, agregando así mayor confusión a la operación con las entidades federativas que ya de por sí era grave. Casos por ejemplo de compras de medicamentos y apoyos directos a la población.

En principio estaría, si así lo solicitan los gobernadores de las entidades federativas y el Jefe (a) de Gobierno de la CDMX, en 266 regiones con contingentes entre 300 y 600 elementos, todos sujetos a la jurisdicción civil. Los principios esenciales que rigen el uso de la fuerza y las armas de fuego son: > la legalidad; > la precaución; > la necesidad, y > la proporcionalidad. Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley pueden recurrir a la fuerza únicamente cuando todos los demás medios para lograr el objetivo legítimo resulten ineficaces (necesidad) y el uso de la fuerza pueda justificarse (proporcionalidad) en relación con la importancia del objetivo legítimo (legalidad) que se desea alcanzar. Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley deben tener moderación al emplear las armas de fuego y actuar en proporción a la gravedad del delito y al objetivo legítimo que se persiga.

Sólo podrán utilizar la fuerza necesaria para lograr un objetivo legítimo. El uso de armas de fuego para lograr objetivos legítimos de cumplimiento de la ley se considera una medida extrema.

145 Zoé Robledo, Subsecretario de Gobernación en Imagen Noticias, 27 feb 2019.

No.	Coordinación Territorial	% HD	Var %
205	Tijuana	6.2%	257%
1201	Acapulco de Juárez	3.8%	-5%
807	Juárez	2.7%	258%
2502	Culiacán	2.1%	32%
602	Manzanillo	1.6%	346%
1412	Tlajomulco de Zúñiga	1.4%	231%
1509	Ecatepec de Morelos	1.4%	-7%
1208	Zihuatanejo de Azueta	1.3%	38%
1404	Guadalajara	1.2%	151%
801	Chihuahua	1.2%	92%
2301	Benito Juárez	1.2%	331%
1105	León	1.1%	129%
1204	Chilpancingo de los Bravo	1.1%	15%
909	Iztapalapa	1.0%	59%
1103	Inapuate	1.0%	309%
2808	Victoria	1.0%	233%

No.	Coordinación Territorial	% HD	Var %
1906	Monterrey	1.0%	88%
2602	Cajeme	1.0%	61%
1101	Celaya	1.0%	174%
1205	Iguala de la Independencia	0.9%	44%
1107	Salamanca	0.9%	268%
1414	Zapopan	0.8%	24%
2505	Mazatlán	0.8%	24%
907	Gustavo A. Madero	0.8%	63%
2404	San Luis Potosí	0.8%	-32%
1413	Tonalá	0.7%	99%
2702	Centro	0.7%	132%
1203	Chilapa de Álvarez	0.7%	67%
3201	Fresnillo	0.7%	63%
1110	Uriangato	0.7%	140%

Nota: Para las 17 Coordinaciones Territoriales, faltan: **Reynosa** que se encuentra en el lugar 38 y **Nuevo Laredo** en el lugar 78.

GEO, 2019.

El Dictamen de la Guardia Nacional desechó lo primero y respecto a las coordinaciones el 3 de diciembre del 2018 la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO), con la presencia del Presidente López Obrador, logró que tal medida se derogara quedando los gobernadores como responsables con el apoyo de un secretario técnico designado por el titular de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana.

Respecto a la ampliación de la prisión preventiva oficiosa a nuevos tipos delictivos¹⁴⁶, se fue más allá de lo que el legislador originalmente buscó al

¹⁴⁶ Artículo 19, Constitucional.

establecer la figura (acotada a casos de delincuencia organizada y delitos graves).¹⁴⁷

De por sí atentatoria contra los derechos humanos y el principio de presunción de inocencia, con la inclusión del uso de programas sociales con fines electorales, enriquecimiento ilícito, ejercicio abusivo de funciones, delitos en materia e hidrocarburos (huachicoleo), violencia sexual en agravio de menores, feminicidio, robo a casa habitación, robo a transporte de carga, desaparición forzada, desaparición cometida por particulares y delitos contra la Ley de Armas de Fuego se dio una regresión más al avance en el Sistema Penal Acusatorio, además de contradecir la postura que, por años, sostuvo el Presidente López Obrador. Después de un largo debate, el Dictamen incluyó en uno de sus transitorios la evaluación de la medida.

La prisión preventiva oficiosa, deberá evaluarse para determinar la continuidad de su aplicación, a partir de los cinco años cumplidos de la vigencia del presente Decreto. En el lapso señalado en el párrafo anterior, se deberá evaluar conforme a los criterios del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la eficacia de esta medida cautelar, y la eficiencia del sistema penal acusatorio, mediante informes emitidos, por el gobierno federal y los gobiernos de las entidades federativas.

De acuerdo con los datos del colectivo ciudadano #Justicia Sin Pretextos, el 86% de las personas que son detenidas —desde que entró en vigor el nuevo Sistema Penal Acusatorio—son liberadas por el Ministerio Público, sin que siquiera lleguen al juez que debe dictar la medida cautelar.

En cambio, los datos del Colectivo señalan que cuando el Ministerio Público sí lleva al detenido ante el juez y solicita la prisión preventiva de forma justificada, los jueces la conceden en un elevado porcentaje. Por ejemplo, la otorgan en el 70% de los detenidos con armas, en el 89% de los detenidos con drogas y el 48 % de los detenidos por robo de hidrocarburos. La legisladora Martha Tagle, consideró que la prisión automática era una “*sentencia sin condena*” y criminalizaría sobre todo a personas de bajos recursos. Dulce María Sauri calificó la propuesta como un “*engaño al pueblo de México*”. El diputado, Juan Carlos Romero Hicks y la diputada María Alemán Muñoz, entre otros legisladores, calificaron como una “*simulación*” todo el procedimiento de audiencias públicas pues “*no se recogió ninguna de sus observaciones y,*

147 Artículo 19, segundo Párrafo de la CPEUM reformado (DOF 12/04-2019).

al contrario, los diputados optaron incluso por retomar lo ya aprobado por el Senado desde diciembre pasado". Otros diputados de oposición coincidieron en diversos argumentos en contra, entre estos que la prisión preventiva automática violenta el principio de presunción de inocencia, que va en contra de estándares internacionales en derechos humanos, que es una regresión y, que los niveles de hacinamiento en las cárceles empeorarán y que, ninguna manera, resuelve de raíz el problema de la impunidad.¹⁴⁸

La extinción de dominio y la amnistía.

En relación con la extinción del dominio ante el poder económico del crimen organizado que ha desarrollado estructuras financieras y económicas ilícitas, se considera que para su eliminación esta figura es útil como lo demuestra su aplicación exitosa en otros países como Colombia, los Estados Unidos de América e Italia.

En efecto, si bien la Constitución, la ley y el derecho internacional protegen la propiedad privada adquirida legítimamente como un derecho fundamental, en cambio no se reconoce este derecho cuando las personas obtienen sus bienes mediante la comisión de determinados delitos o los destinan a ellos. Así, se permite al Estado apropiarse de bienes de origen o destino ilícito, considerando que la forma más eficaz de combatir la delincuencia organizada es mermar sus estructuras financieras y ganancias y recuperar los activos generados mediante dinero ilícito.

El 7 de marzo del 2019, finalmente se aprobó la Reforma Constitucional de los art 22 y 73 para su análisis y dictamen de las 32 legislaturas de las entidades federativas, para establecer que la acción de extinción de dominio no tendrá caducidad y amplió el catálogo de delitos en los cuales se aplicará esta figura: Extorsión; corrupción (sic); encubrimiento; delitos cometidos por servidores públicos; delincuencia organizada; robo de vehículos; recursos de procedencia ilícita; delitos contra la salud; secuestro; trata de personas; y, delitos en materia de hidrocarburos petrolíferos y petroquímicos. Fue un compromiso de Campaña de Presidente López Obrador y componente del Plan de Paz. *"Se necesitaba dotar al Ejecutivo de herramientas legales necesarias*

148 Cámara de Diputados, Diario de Debates 19 feb 2019.

*para combatir la delincuencia y darle respuesta a la demanda ciudadana que hace todos los días, garantizar la seguridad de su vida y sus bienes de manera cotidiana. Celebramos que este proceso de reforma constitucional haya concluido en su totalidad y que esté listo para ser promulgado por el Ejecutivo”.*¹⁴⁹

En la minuta, se establece que la extinción de dominio es un juicio civil, independiente del proceso penal y precisa que el juicio es sobre los bienes cuya posesión no pueda acreditar legalmente una persona y estén relacionados con investigaciones de los delitos del catálogo, no sobre la participación o culpabilidad de la persona en un delito.

Y se reformó el artículo 73 de la Constitución para facultar al Congreso de la Unión para expedir la legislación única en materia de extinción de dominio. Es de esperarse que esta figura de extinción de dominio tenga, con la Reforma, una aplicación exitosa en México, pues la Federación no ha logrado la recuperación que deseaba de activos producto de la corrupción y el crimen organizado.

Respecto a la amnistía y la regulación de la producción, comercialización y consumo de mariguana, junto con la reconciliación y perdón son otras de las estrategias, del Presidente López Obrador, para terminar con la violencia por la guerra contra el narcotráfico. Después de *“dos gobiernos de fallidas estrategias en materia de seguridad, obligan al siguiente a hacer una modificación; no se va a arreglar esta situación a través más balas y violencia. Se demostró que es fallido”.*¹⁵⁰

Este conjunto de propuestas han provocado reacciones encontradas. En efecto, organizaciones civiles como la Unión Nacional de Padres de Familia (UNPF), a través de su vocero, Marco Tulio Mendoza en las audiencias en el Senado de la República de la segunda quincena de febrero, advirtió que *“legalizar la producción de marihuana es un camino equivocado. La experiencia internacional muestra lo contrario, porque los delincuentes siguen vendiendo*

149 Declaraciones del Líder de la Cámara de Diputados el día de la aprobación de la Reforma.

150 BBC Mundo declaraciones de Loretta Ortiz, Coordinadora del Consejo Asesor el 7 de agosto del 2018.

en el mercado negro”.

En la Sección III, artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, referente a las facultades del Congreso, se indica que el Poder Legislativo es el único que tiene facultad de conceder amnistías por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los tribunales de la Federación, como el de delincuencia organizada. Por su parte el Capítulo II, artículo 92 del Código Penal Federal establece que la amnistía extingue la acción penal y las sanciones impuestas, *“excepto la reparación del daño, en los términos de la ley que se dictare concediéndola y si no se expresaren, se entenderá que la acción penal y las sanciones impuestas se extinguen con todos sus efectos, con relación a todos los responsables del delito”.*

En su definición más general, es el olvido de los delitos políticos, otorgado por la ley ordinariamente a cuantos reos tengan responsabilidades análogas entre sí. El objetivo de la amnistía es apaciguar los rencores y resentimientos que son consecuencia inevitable de las luchas políticas y sociales. Mediante la amnistía desaparece todo rastro de la acción que se ha considerado delictiva, por lo que se elimina la propia delictuosidad. Una vez que la amnistía cobra validez, el individuo agraciado con sus efectos y disposiciones recobra la plenitud de sus derechos¹⁵¹. Sin embargo el nuevo Gobierno no ha avanzado en sus propuestas específicas y parece alejarse, a fines del 2019, del planteamiento original del Plan de Paz.

Recrear la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana y transformación del CISEN.

Después de hacer un diagnóstico acertado sobre la necesidad de incorporar a los jóvenes y marginados al desarrollo del país para disminuir los riesgos de su incorporación a actividades ilícitas, desafortunadamente, las otras facetas de atención a víctimas, reparación del daño, sistema penitenciario, Sistema Penal Acusatorio, fortalecimiento del tejido social o no se mencionan en el Plan o se tratan marginalmente. La medida puede ser insuficiente si el salario ofrecido es menor al ingreso que pueden obtener en actividades ilícitas y más, si la inversión productiva se mantiene baja al no poderse crear nuevos empleos.

151 Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, p. 44.

Esta falta de análisis también se tuvo en la recreación de la Secretaría, sin hacer una ponderación sobre las oportunidades que podrían tener tanto la Comisión Nacional de Seguridad, como la Gendarmería y el CISEN.

Así, se volvió a repetir el modelo del 2000 haciendo responsable a la resucitada Dependencia del diseño, coordinación y ejecución de las políticas gubernamentales de seguridad pública, con la inconveniente sectorización del Centro Nacional de Inteligencia, antes CISEN y la desaparición de la Gendarmería. En efecto, la Secretaría mantiene la duplicidad de estructuras de los órganos desconcentrados (PF, GN, Seguridad Privada y el Sistema Penitenciario), acaba con la única policía de proximidad que debería ser el sustento de toda la nueva estrategia, sobre todo en materia preventiva y en cambio, asume las responsabilidades de seguridad nacional cuya Unidad (el Centro Nacional de Inteligencia) debería reportar directamente al Presidente de la República: —una cosa es seguridad policial y otra la nacional—, lo que alejará al resto de las dependencias que generan información de este tipo: las secretarías de la Defensa, Marina, Comunicaciones, Agricultura y Semarnat y la propia Fiscalía General de la República, que son muy celosas de la información que manejan en este campo, lo que las lleva a guardársela para proporcionarla, sin intermediarios, al Titular del Ejecutivo Federal. Respecto a la Protección Civil, se presenta una superposición de funciones con las de la Secretaría de Gobernación.

6. Se necesita algo más que buenos propósitos.

Durante más de dos décadas el tema de la seguridad pública ha ocupado innumerables recursos y esfuerzos de los gobiernos Federal, de las entidades federativas y municipales. Planes y programas se han puesto en marcha y los resultados evidencian que los objetivos no se han logrado y en cambio se repiten estrategias y se duplican o superpone, inclusive en proyectos y estructuras.

En efecto, al inicio del Gobierno del Presidente Fox se creó el Consejo Nacional de Seguridad integrado por el Consejero y las secretarías de la Defensa Nacional, de Gobernación, de Seguridad Pública y la Procuraduría General

de la República para

rediseñar las operaciones de inteligencia del Estado mexicano, de acuerdo con los fines trazados por el Gobierno Federal: la estrategia de seguridad nacional y de seguridad pública. En el caso de México, vamos a proponer fórmulas que emanarán de acciones legales y de legislación para llevar a cabo actividades de espionaje justificadas y con sustento legal, que puedan derivar de una autoridad judicial y, en el caso de las democracias maduras, hasta del Congreso mismo, el cual podría autorizar operaciones encubiertas.¹⁵²

Lo mismo le sucedió al Presidente Calderón que se olvidó de la cohesión social que, por lo menos en el discurso, era una de sus mejores apuestas y al Presidente Peña Nieto, que ofreció disminuir la violencia, favorecer la prevención social del delito y regresar a las Fuerzas Armadas a los cuarteles. Terminó dejando a un lado a la comunidad, promoviendo una Ley de Seguridad Interior para permitir una participación más activa del Ejército y de la Armada en materias estrictamente de seguridad pública y las cifras de muertos y desaparecidos alcanzaron niveles nunca vistos.

El nuevo Gobierno que inicia al final de la segunda década lo hace faltando también a la congruencia. Sus declaraciones durante años de campaña exigiendo la no intervención de las Fuerzas Armadas en seguridad pública, son ignoradas y de arranque propone una sola Fuerza que aglutine a estas con las policías Federal, estatales y municipales, una vuelta en U que invadiría el ámbito estrictamente reservado históricamente y por la Constitución, a los civiles. Finalmente, después de los debates quedan tres fuerzas policíacas federales: La PF, la Gendarmería y ahora la Guardia Nacional sin definir claramente sus funciones y destino. Las protestas constantes de los integrantes de la PF, en especial de los que conforman la División de Seguridad Regional, han llevado el proceso de asimilación a la Guardia Nacional o a otras corporaciones policiales, hasta diciembre del 2020 y aún así, es previsible que los conflictos demoren más la decisión.

La falta de congruencia entre lo que se dice y se hace es una constante, así como la réplica de políticas públicas que vienen siendo “*más de lo mismo*”. Por ejemplo, después del Debate en Parlamento Abierto la creación de la Guardia Nacional, no es más que una copia casi equivalente (con atribuciones

152 Proceso, Entrevista a Adolfo Aguilar Zinser 12 enero 2002.

más restringidas como la prevención del delito) a la en proceso de extinción, Policía Federal Preventiva (hoy PF)¹⁹⁰ y de la Gendarmería, que nacieron con personal adscrito de las policías Militar y de la Marina y que actuaron y actúan como coadyuvantes subordinados de las autoridades civiles, al amparo de la Tesis Jurisprudencial que se transcribe y que es muy parecida al Art. Quinto Transitorio del Decreto de creación de la Guardia Nacional.¹⁵³

Y sin embargo, todos estos propósitos dejan sin resolver la esencia del problema: el respeto a la distribución de jurisdicciones y competencias entre la Federación, las entidades federativas y los municipios y la construcción, desde lo local, de un Sistema de Seguridad Pública confiable, profesional, técnicamente preparado y con una fuerte participación ciudadana, que respete a cabalidad los derechos humanos para lograr equilibrar la acción de gobierno con el ejercicio legítimo de la fuerza —dentro del orden constitucional mexicano—, un reto muy atractivo desde el punto de vista de la investigación jurídica y política y socialmente relevante por estar involucradas la libertad y justicia para que nuestra sociedad pueda vivir con esperanza, bienestar y dignidad.

A partir del siguiente Capítulo, se analizarán las opciones de carácter estructural que parece necesario instrumentar, a fin de dar orden y congruencia a estos esfuerzos.

153 Ejército, Armada y Fuerza Aérea. Su participación en auxilio de las autoridades civiles es Constitucional (Interpretación del Artículo 129 de la Constitución). México, Distrito Federal, a veintisiete de marzo de dos mil. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XI, abril de 2000, página 549, Pleno, tesis P./J. 38/2000. Véase también Ejecutoria en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo III, marzo de 1996, página 351. Apéndice 1917-2000, Tomo I, Materia Constitucional, Facultades Exclusivas, Jurisprudencia, Sección I, Acciones de Inconstitucionalidad y Controversias Constitucionales, página 121, Pleno, tesis 143.

CAPÍTULO CUARTO

UN FEDERALISMO FRACTURADO

El federalismo mexicano es fundamental para el fortalecimiento de la soberanía nacional, afianzar el Estado de derecho y el institucionalismo. Alejándonos de nuestra tradición histórica, las acciones recientes en torno a la seguridad pública parecen confundirse con las de seguridad del estado y no la de los gobernados, como si todo fuera seguridad interior, poniéndose cada vez más énfasis en el orden Federal y poco en el de las entidades federativas y los municipios. En este contexto, se hace necesario plantear una revisión normativa y operativa a partir del respecto al Pacto Federal y de los casos de éxito en México, que permita revalorar la importancia de los órdenes estatal y municipal y de una clara inclusión de la comunidad, a fin de estructurar un sistema de seguridad pública efectivo, honesto y que rinda cuentas bajo un claro e indiscutible mando civil, con pleno respeto a los derechos humanos.

Epígrafe. Abandono de la Congruencia: El PND 2019/2024.

Desde la época de la Colonia, la seguridad pública era una responsabilidad local y en el México independiente y en el moderno, se consideraba al servicio de los ciudadanos; sin embargo, este principio se ha venido modificando en los últimos 25 años.

El federalismo en México, constituye uno de los más importantes fundamentos para el fortalecimiento de la soberanía nacional y por tanto, el medio por el que se logra afianzar el Estado de derecho y el institucionalismo mexicano.

Supone, siguiendo a Miguel Carbonell, en su obra *El Federalismo en México*, el reconocimiento de la existencia de fuerzas distintas del poder central que tienen su propia sustantividad y que, en esa virtud, reclaman un campo propio de acción jurídico-política traducido entre otras cosas en la posibilidad de crear por sí mismos normas jurídicas.¹⁵⁴

154 Carbonell Miguel, *El Federalismo en México: principios generales y distribución de competencias*, Anuario Derecho Constitucional Latinoamericano, IIJ, UNAM, México, 2003, p. 384.

En efecto, alejándonos de nuestra tradición histórica, ahora parece quererse retomar el concepto que la seguridad pública implica la seguridad del Estado y no solo la de los gobernados; concretamente: el fin de seguridad jurídica (por la vía del derecho) es para los gobernados y la función de seguridad pública es la seguridad estatal, confundiendo seguridad interior con seguridad pública.

Como justificación de este cambio se expone que es la actividad principal de la policía junto con el orden interno; lo cual evidencia una clara contradicción.

El Plan Nacional de Desarrollo, 2019/2024 ahonda en esta antinomia:

Ante la carencia de una corporación nacional de policía profesional y capaz de afrontar el desafío de la inseguridad y la violencia, es necesario seguir disponiendo de las instituciones castrenses en la preservación y recuperación de la seguridad pública y el combate a la delincuencia por un periodo de cinco años, que termina en 2023, en tanto se completa la formación de la Guardia Nacional. Esta nueva corporación será el instrumento primordial del Ejecutivo Federal en la prevención del delito, la preservación de la seguridad pública, la recuperación de la paz y el combate a la delincuencia en todo el país. Será una institución permanente de carácter policial, lo que implica que realizará tareas de prevención y combate del delito, tendrá un enfoque de proximidad con la ciudadanía y comunicación con la comunidad y sus integrantes se regirán por una doctrina policial fundada en el pleno respeto a los derechos humano.¹⁵⁵

A mayor abundamiento, el Proyecto de Nación que complementó el PND 2019/2024, sostiene:

Se analizará la pertinencia de crear una Guardia Nacional con el apoyo de los 214,157 soldados y 55,574 marinos que permanecen organizados bajo el mando de oficiales del Ejército y de la Marina, en regiones, zonas, batallones y otros agrupamientos menores. Se trata de aprovechar el conocimiento y la disciplina de estas fuerzas así como todos sus recursos materiales (vehículos, cuarteles e instalaciones), con el propósito de garantizar la seguridad de los mexicanos y devolver la paz al país. Así mismo señala que las instituciones responsables de procurar y garantizar la seguridad de los ciudadanos se han desgastado y desprestigiado, y cada vez es mayor la evidencia de que algunos cuerpos de seguridad, más que ser la solución son parte del problema, por su involucramiento con el crimen organizado.¹⁵⁶

Por lo tanto, es válido preguntarse ¿qué debe prevalecer?.

155 Plan Nacional de Desarrollo 2019/2024 p. 23.

156 Proyecto de Nación, p. 109.

En materia de seguridad pública la protección de la vida y el patrimonio de las personas, es lo fundamental, aún cuando no se puede ignorar que el Estado tiene prioridad sobre su propia seguridad. De continuar en esa práctica conlleva a la ruptura del Estado de derecho y al autoritarismo.

Patricia Olamendi, desde fines del Siglo pasado, sostenía que: *“para el grupo gobernante, la seguridad pública se ha entendido fundamentalmente como la seguridad de las instituciones, del aparato de gobierno, no como la seguridad para los ciudadanos”*.¹⁵⁷ En el mismo sentido se pronuncian Marieclaire Acosta¹⁵⁸ y Graham Turbiville.¹⁵⁹

Ahora bien este concepto poco congruente con nuestra doctrina y legislación tuvo una razón de ser; fue precedido por el del orden público debido a las técnicas de intervención que se ejercían a mediados de los años 20's y 30's del Siglo pasado, para tutelar la libertad de los particulares y la protección de su patrimonio que, por su sentido tan amplio, se confundía con la seguridad del Estado.

Fue desechado por la doctrina y la praxis a partir de los años 50's del Siglo XX, por tener la seguridad pública un más amplio espectro que la ausencia de la amenaza delictiva.

En efecto, incluye la seguridad en contra de la privación de la vida o de la libertad de las personas así como garantías para la protección de sus bienes y contra acciones u omisiones, tanto violentas como no violentas, con independencia de su condición o estado. Este concepto y el de seguridad humana aparecen en 1993 en el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Si bien no tenía una definición precisa y concluyente en cambio planteaba sus características: polivalente; de contenido antropocéntrico; universal; interdependiente; preventivo; democrático; indivisible; global; local;

157 Véase Olamendi, Patricia, *“Desnaturalización de la seguridad pública”*, en: Seguridad Pública, Militarización y Derechos Humanos. Instituto de Estudios de la Revolución Democrática. Colección Análisis y Propuesta; México. 1997, pp. 103-120.

158 Véase Acosta Marieclaire, *¿Guerra de baja intensidad?* en: Seguridad Pública, Militarización y Derechos Humanos. ob.cit pp. 103-120.

159 Véase Turbiville Jr., Graham H., *“Law Enforcement and the Mexican Armed Forces: The Military Undertakes New Internal Security Missions”*. United States Army, Foreign Military Studies Office, Fort Leavenworth, Kansas, USA. April, 1997, pp. 1-15.

integrativo; y, de connotaciones cualitativas y cuantitativas que responden a dos factores: percepción de inseguridad y un estado de insatisfacción de seguridades.

A mayor abundamiento la seguridad pública, para la Federación Iberoamericana de Ombudsmen¹⁶⁰, depende de un adecuado sistema público de prevención, castigo y reparación, en el que las víctimas ocupan el papel central a fin de protegerlas contra alteraciones súbitas o dolorosas que atenten contra su vida, su libertad o su patrimonio y es exigible por conexidad sin distinción de ciudadanía, color, raza, género, etc. y reconoce que todavía falta complementar dicha seguridad con el derecho a la verdad (por ejemplo conocer realmente lo que sucedió en caso de secuestro o desaparición forzada). Sin embargo, el proceso parece que se quiere regresar casi un siglo.

En este contexto, las modificaciones constitucionales del período 2008/2019 y el establecimiento del Consejo Nacional de Seguridad Pública, el Sistema Penal Acusatorio y la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada, además de acercarnos (no necesariamente en congruencia con nuestro orden jurídico histórico) a las leyes de Estados Unidos en el marco de la integración económica pretendida desde la firma del TLCAN y posteriormente del TEC-Mex, propician la conformación de un nuevo marco legal que faculta a las Fuerzas Armadas para coadyuvar con la autoridad civil en tareas de seguridad pública que, de manera constitucional y tradicionalmente, le eran ajenas¹⁶¹.

En efecto, actualmente, en el Consejo Nacional de Seguridad Pública, en la dirección de muchas policías del país, incluyendo la actual Guardia Nacional, la mayoría de los mandos superiores y medios de los centros de readaptación social y del propio Centro Nacional de Inteligencia (CNI), antes CISEN y un número importante de los encargados de la lucha antinarcóticos, están bajo la conducción y en vez de coadyuvancia de militares. Es el resultado desde la creación de la Policía Federal Preventiva (hoy Policía Federal) que pasará a formar parte, gradualmente, de la Guardia Nacional, a la que se le integraron, también, las atribuciones conferidas a las “*policías administrativas*

160 Véase Federación Iberoamericana, *Seguridad ciudadana*, ob.cit. pp. 17, 26, 27, 45 y 47.

161 Véase Fernández Dávalos David, *Cuatro tendencias ominosas*, en: Seguridad Pública, Militarización y Derechos Humanos ob.cit pp. 79-90.

federales”: de Caminos y Puertos y Forestal, además de incorporarle un grupo especializado de la Policía Federal denominado Gendarmería Ambiental, con la firma de las Bases Generales de Colaboración entre la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y la Comisión Nacional de Seguridad en 2016, cuyo ámbito de acción sería la prevención, reacción y disuasión de los delitos e infracciones administrativas que la legislación determina en materia de protección al medio ambiente). Migración y Aduanas no se incorporaron por considerarse que eran funciones no policiacas y por lo tanto reservadas a agentes, en claro contraste con lo que sucede, a partir del 2019, al participar la Guardia Nacional en tareas migratorias.

A mayor abundamiento, el PND 2019/2024 reafirma:

La Guardia Nacional estará adscrita a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana y será el titular de esta Secretaría quien presida el órgano de mando estratégico y táctico, el cual consistirá en una Junta de Jefes de Estado Mayor compuesta por integrantes de las dependencias de los ramos de Seguridad, Defensa Nacional y Marina. Será una institución de carácter mixto o intermedio, es decir, que si bien será un órgano con mando civil, sus integrantes tendrán entrenamiento, jerarquía y estructura militar, lo que permitirá contar con una institución mucho más disciplinada y capacitada para hacer frente a la delincuencia. La Guardia Nacional dispondrá de elementos suficientes, instalaciones fijas y equipamiento en diversas zonas del territorio nacional y en su despliegue regional no sustituirá a las policías municipales ni estatales; actuará, en cambio, de manera subsidiaria y en apoyo a estas instituciones en la medida de sus necesidades. En su fase inicial la nueva corporación se conformará con elementos procedentes de la Policía Militar, la Policía Naval y la Policía Federal. La Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana y el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, tendrán como otra prioridad el fortalecimiento y la profesionalización de las corporaciones policiales estatales y municipales. En su fase inicial la nueva corporación se conformará con elementos procedentes de la Policía Militar, la Policía Naval y la Policía Federal y sus integrantes tendrán garantizados el respeto a sus derechos adquiridos en las corporaciones de las que provengan, la paulatina homologación de términos laborales, la estabilidad en el cargo, la seguridad social y el bienestar. Comentario: Afortunadamente el Congreso modificó la llamada Junta de Jefes de Estado Mayor ratificando que el mando será civil y que el personal militar deberá pedir licencia a el arma de la que proviene (Defensa Nacional o Marina Armada de México).¹⁶²

162 PND, 2019-2024, p. 23-24.

Las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos, los organismos internacionales y la propia Comisión Nacional de Derechos Humanos, reiteraron durante todo el proceso de análisis y aprobación de las reformas constitucionales del 2019, políticas consistentes con la tradición jurídica de México y de los países más avanzados del mundo, argumentando que las Fuerzas Armadas no tienen por qué asumir tareas de seguridad pública que corresponden exclusivamente a la Fiscalía General de la Nación y a los ministerios públicos y corporaciones policiacas de las entidades federativas y municipios.¹⁶³

Llama la atención esta falta de congruencia, señalada desde hace casi treinta años en un estudio académico-militar estadounidense, que proponía revertir la estrategia, avalada por el Pentágono, de promover la participación de las Fuerzas Armadas de México en el combate a las drogas por considerarla “costosa y arriesgada” y porque preocupaba la vulnerabilidad de las fuerzas armadas a ser corrompidas¹⁶⁴ (Viene a la mente el caso del Jefe del Instituto Nacional de Combate a las Drogas (INCD), el fallecido- Gral Rebollo).

1. Concepto actual sobre seguridad y su función tutelar en México.

Para satisfacer la necesidad de seguridad, la persona busca integrarse en sociedad. Ahora bien, en la medida que el grupo social crece y las interrelaciones de sus miembros se hacen más complejas, obliga a delimitar funciones a cargo del individuo, de la sociedad y del propio Estado.

Un problema no sólo de simple semántica, es el diferenciar entre los conceptos de orden público, seguridad jurídica, seguridad nacional, seguridad interior, seguridad ciudadana, seguridad pública y seguridad personal, porque confundirlos o utilizarlos como sinónimos lleva a políticas públicas que, en el caso de nuestro País, han tenido consecuencias no siempre favorables para la sociedad.

163 Vease, Ortiz Ortiz Serafín, *Función Policial y Seguridad Pública*. McGrawHill/ Interamericana, (Serie Jurídica); México, 1998. pp. 324-330

164 Véase Sandoval, J. Manuel, *La Frontera México-Estados Unidos en la Perspectiva de la Seguridad Binacional*. En *Las Fronteras Nacionales en el Umbral de Dos Siglos*. Juan M. Sandoval (Comp.), INAH.; México, D.F. Colección Científica Núm. 267. 1993, pp. 65-84.

Del latín *securitas atis* que significa seguro o certeza, el Diccionario de la Lengua Española la define como “*la cualidad del ordenamiento jurídico que implica la certeza de sus normas y consiguientemente la previsibilidad de su aplicación o los mecanismos de cualquier índole*”. Es decir, en términos generales, es la certeza que cada individuo en sociedad tiene de que, ante cualquier estímulo, se tendrá como efecto una reacción específica previamente establecida. Por lo tanto, toda persona que se encuentre dentro de la esfera jurídica de la acción del Estado sabe que éste está obligado a proporcionarle seguridad mediante acciones de carácter ejecutivas, legislativas y/o judiciales.

De este principio se desprenden todos los demás que engloban, en su esencia: la idea de certeza y que se diferencian entre si por los diversos objetivos que persiguen.¹⁶⁵

1.1 Las diversas modalidades.

Orden público

Aparece por primera ocasión en forma estructurada en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano que establecía: “*nadie debe de ser incomodado por sus opiniones, inclusive religiosas, a condición de que su manifestación no perturbe el orden público establecido por la ley*”.¹⁶⁶

Se ha interpretado como “*razón de estado*” y se asocia con el de paz pública y comprende normas e instituciones que no se alteran a voluntad de los individuos y del propio Estado y que debe de seguir procesos preestablecidos para reformarlos e incluye, además dogmas, usos, costumbres que pretenden limitar o restringir el actuar de los particulares y de los órganos de gobierno a efecto de evitar que se transgredan los derechos de aquellos que se han hecho sujetos de protección como consecuencia de formar parte del Estado. Así, el orden público mexicano encuentra como fundamento la máxima pronunciada por el Presidente Juárez en el Manifiesto dirigido a la Nación con motivo de su regreso a la Capital de la República en 1867: “*Que el pueblo*

165 Barrón Cruz, *Policia y Seguridad*, ob. cit. p. 281.

166 Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, 1789, art. 10.

y el gobierno respeten los derechos de todos. Entre los individuos, como entre las naciones, el respeto al derecho ajeno es la paz".¹⁶⁷

Es necesario señalar que el orden público no se ha precisado en la doctrina ni en la legislación con exactitud en qué consiste y sólo se refiere en forma general a principios como igualdad, libertad, respeto, tolerancia o hábitos, usos, costumbres y normas adoptados por los individuos y grupos que conforman el Estado y que son consentidos por éstos para que queden debidamente protegidos dando facultad a aquél para que actúe en forma inmediata cuando dicho marco de principios es transgredido en perjuicio de la sociedad. Hobbes en su *Leviatán* sostiene que el "*Estado es el protector de la vida de sus súbditos, el último fundamento racional de la seguridad colectiva*".¹⁶⁸

El propio legislador, consigna en los primeros artículos de la mayoría de las leyes que "*las disposiciones contenidas en la presente ley son de orden e interés público*". Para precisar más el alcance del concepto podemos decir que engloba un conjunto de reglas, no necesariamente escritas, que son consideradas como obligatorias por los particulares y el Estado y que su cumplimiento fortalece el sistema de interrelaciones entre los individuos e integra diversos elementos como son la igualdad, la libertad, la legalidad, la justicia y la equidad y corresponde al Estado mantenerlos y su beneficiario su pueblo, haciendo posible una convivencia armónica y pacífica en la sociedad y en la relación de ésta con el Estado evitando, además, que los intereses comunes y afines de la sociedad sean transgredidos por los propios particulares o por el Estado mismo.¹⁶⁹

167 Pronunciado por Don Benito Pablo Juárez García al volver a la capital de la República el día 15 de julio de 1867.

168 Hobbes, Thomas, *Leviatán o la materia, forma y poder de una República eclesiástica y civil*, México, Fondo de Cultura Económica, 1960, p. 88.

169 Véase Mansilla Olivares Arturo, *Seguridad Pública en el siglo XXI, Ordo Ab Chao, Retos y Perspectivas*, Porrúa, México, 2014, pp. 81 y ss.

Seguridad Jurídica

El maestro Ignacio Burgoa sostiene que las garantías de seguridad jurídica son “*el conjunto general de condiciones, requisitos y elementos o circunstancias previas a que debe ajustarse una actividad autoritaria, para generar una afectación válida de diferente índole en la esfera del gobernado integrada por el ‘summum’ de sus derechos subjetivos*”.¹⁷⁰

En el mismo sentido la Suprema Corte de Justicia considera que las garantías de seguridad jurídica son derechos subjetivos públicos a favor de los gobernados, oponibles a los órganos estatales para exigirles respeto a un conjunto de requisitos previos de actos que pudieran afectar la esfera jurídica de los individuos, evitando así que caigan en la indefensión o en la incertidumbre jurídica.¹⁷¹

Así las garantías de seguridad jurídica suponen derechos subjetivos de los gobernados que son públicos, toda vez que permiten oponerlos a actos de las autoridades que deben de satisfacer diversos requisitos antes de realizarlos para evitar que vulneren la esfera jurídica de los particulares, lo que impide que éstos caigan en la indefensión por resoluciones de la autoridad al margen de la norma, lo que garantiza que el Estado se mantenga dentro de los límites que consigna la Constitución. Estas garantías se encuentran consagradas en la Carta Magna en los artículos 8, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22 y 23.

Entre las relevantes tenemos: la de petición a efectos de satisfacer dudas y cuestionamientos a la autoridad; irretroactividad de la ley; de audiencia para que nadie pueda ser privado de la libertad y de sus propiedades o posesiones sin un juicio previo; exacta aplicación de la ley; legalidad; poner inmediatamente al detenido a disposición de juez; prohibición de retención innecesaria; de inviolabilidad de comunicaciones privadas; la readaptación social y una serie más, especialmente en los artículos 18, 19, 20, 21, 22 en los casos de la privación de la libertad.

170 Burgoa Orihuela, Ignacio, *Las garantías Individuales*, Porrúa, México 1999 p. 504.

171 Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Las Garantías de Seguridad Jurídica*, Ed. Suprema Corte de Justicia de la Nación, Colección Garantías Individuales, México, 1era. Reimpresión 2004, p. 11.

Seguridad Nacional

Es definida por las Naciones Unidas “*como una condición en que los estados consideran que no existe peligro de ataque militar, presión política o coerción económica de manera que pueden seguir libremente su propio desarrollo y progreso*”. En este contexto, la seguridad nacional comprende todas las acciones que el Estado puede y debe emprender para la protección de los intereses nacionales entre los que destacan, en la doctrina tradicional, la integridad territorial y la soberanía de su pueblo para auto determinarse en su forma de gobierno. Sin embargo, este concepto está actualmente en revisión por las figuras de la globalización, los bloques económicos y la interdependencia económica.

Ahora bien, no obstante que nuestra Constitución no hace referencia expresa a la seguridad nacional, en su articulado hay diversas medidas para preservar la existencia del Estado. Así, el artículo 29, establece la posibilidad de que el Presidente de la República suspenda las garantías individuales previstas en la Constitución en caso de invasión, perturbación grave de la paz pública o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto. Asimismo, la Fracción III del artículo 118 mandata que las entidades federativas no podrán, sin consentimiento del Congreso de la Unión, hacer la guerra por sí, a alguna potencia extranjera salvo en casos de invasión y de peligro inminente. Esto en concordancia por el artículo 119 de la misma.

Además, otros ordenamientos del fuero federal tipifican como delitos una serie de conductas entre los que se inscriben: traición a la patria; espionaje; sedición; motín; rebelión; terrorismo; sabotaje; y conspiración.

Luis Herrera Lasso, por su parte, concluye que el “*Estado ha perdido espacios y se han multiplicado las ventanas de vulnerabilidad frente a actores externos tanto en el ámbito económico como en el político*”.¹⁷²

172 Véase Herrera Lasso Luis, *Balance y Perspectiva en el Uso del Concepto de Seguridad Nacional* citado por Sergio Aguayo Quezada, *En Busca de la Seguridad Perdida*, XXI Editores, México, 1990, pp. 399 y ss.

Adolfo Aguilar Zinser y Sofía Méndez Villarreal coinciden con este enfoque; es sintomático que, desde la perspectiva de los intelectuales mexicanos, se hace un llamado permanente para evitar caer en el error estadounidense de confundir la seguridad nacional con la interna, sobre todo cuando se trata de las fuerzas armadas.

Sin embargo, el avance del concepto de seguridad nacional se ha venido dando a costa del concepto de soberanía. Este avance ha ido integrando al país, a pesar de las resistencias de México, a los intereses geopolíticos y de seguridad nacional estadounidenses. En efecto, en el afán militarista hegemónico de Estados Unidos, la estrategia del Pentágono es el que las Fuerzas Armadas mexicanas cumplan funciones más policíacas y de seguridad pública (principalmente en la lucha contra el narcotráfico y la delincuencia organizada) y de fuerzas de ocupación en el territorio nacional para contener a los movimientos sociales e insurgentes. Y de este modo, apoyar también la consolidación de la economía de libre mercado y de la democracia de “*baja intensidad*”.¹⁷³

Todo ello se inscribe dentro de los intereses de la llamada Gran Estrategia estadounidense de integración militar hemisférica, la cual no puede verse desligada, a su vez, de la creación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) en 2005, anunciada por el Presidente americano William Clinton durante la Cumbre de Las Américas en noviembre de 1994 y cuya cabeza es el Área de Libre Comercio de América del Norte (TEC-Mex antes TLC).

Resulta claro que si México tiene importancia como puente con América Latina para la integración económica y comercial, también lo es para la militar hemisférica, como lo planteó el Secretario de Defensa estadounidense, William Perry y diversos analistas militares.

Por ejemplo, el Coronel Michael Dziedzic explica, que “*Desde una perspectiva geopolítica, nuestra capacidad para desempeñar un papel preponderante en el escenario global, resultaría muy afectada si surgieran disturbios graves al otro lado de nuestra frontera sur y nuestra actual estrategia militar quedaría poco menos que trunca*”.¹⁷⁴

173 Robinson, William I., *Promoting Polyarchy. Globalization, U.S. Intervention, and Hegemony*. Cambridge University Press; Great Britain, 1996, pp. 8-9.

174 Véase Dziedzic, Michael J., “*México and U.S. Grand Strategy: The Geostrategic*

Por lo tanto, los conceptos de seguridad nacional y soberanía no pueden ser utilizados como sinónimos o incluso, tampoco darle al primero el contenido del segundo. Así mismo, no es pertinente seguir planteando el uso del concepto de seguridad nacional argumentando la necesidad de ampliarlo y desechar la definición que se centra demasiado en temas de defensa militar y nacional y de seguridad interna.¹⁷⁵

En efecto es necesario incluir cuestiones como desarrollo, economía, bienestar social, derechos humanos y democracia, si bien los autores que mantienen dicha posición consideran que esta reconceptualización no es simplemente producto de una actitud voluntarista, sino obligada por las grandes transformaciones mundiales y por la ubicación geográfica y la tradición no militarista de nuestro país.¹⁷⁶

La esencia de nuestra estrategia de seguridad hemisférica, por lo tanto, debe buscar garantizar que México sea un colaborador y no el conducto para los agentes transnacionales que cruzan nuestra frontera sur y que lleve a su militarización, convirtiéndonos en el llamado “*tercer país seguro*” o traspasamiento de los Estados Unidos de América.

La aceptación del Gobierno mexicano, a partir de junio del 2019, de movilizar de inicio seis mil hombres de la recién constituida Guardia Nacional, militarizando la frontera para evitar el ingreso de inmigrantes de países con los que nos unen lazos de amistad y colaboración, rompe con la sólida posición de México que, por siempre, ha sostenido lo opuesto y puede tener consecuencias indeseables que pueden reflejarse en la frontera norte. A mayor abundamiento, contradice lo planteado en el PND 2019-2024 que textualmente expresa:

Linchpin to Security and Prosperity”. En J. Bailey & S. Aguayo, *Los usos abusos*, ob. cit. pp. 63-86.

175 Véase Aguayo, Sergio, “*Los Usos, Abusos y Retos de la Seguridad Nacional Mexicana, 1946-1990*”, en: *Busca de la Seguridad Perdida. Aproximaciones a la Seguridad Nacional* S. Aguayo y B. M. Bagley (Comps.). S. XXI, México. 1990, pp. 107-145.

176 Véase Bagley, B. M. y Stark, J., “*Introducción. México y Estados Unidos: En Busca de la Seguridad*”, en: Aguayo, S. y B.M. Bagley, Comps. *Íbidem* pp. 17-42.

...en rigor, la política migratoria es un asunto soberano de cada país, y en ese sentido los representantes del viejo régimen incurrieron en prácticas intervencionistas injustificables y perniciosas, por cuanto debilitaban la defensa de la soberanía propia. Y mientras abogaban por un trato digno y justo a los mexicanos en Estados Unidos, las autoridades migratorias mexicanas sometían a toda suerte de atropellos a los migrantes extranjeros en el territorio nacional, demoliendo así toda autoridad moral para defender a nuestros connacionales al norte del Río Bravo.

P30 y en el Proyecto de Nación 2019-2024 señala:

... el Nuevo Gobierno Democrático insistirá en que la migración no es un problema en sí, sino un fenómeno inherente a la humanidad misma. La migración no puede ni debe ser criminalizada. Para encararla de manera adecuada, se deben abordar sus causas desde la raíz como la pobreza, la falta de oportunidades, la inseguridad, el cambio climático y los conflictos p. 95 y agrega como estrategia la de: Impulsar Caravanas de Traslado Seguro, a cargo de OSC (sin participación del gobierno), para garantizar y dignificar el tránsito de migrantes de la frontera sur a la frontera norte, p. 103.

Esta situación se ha presentado en el país, desde 2019, por presión del Gobierno americano de imponer cuotas arancelarias si México no detiene la migración del Sur.

Estas acciones fortalecen la corriente de la esencia autoritaria del concepto de seguridad nacional que tratan de surgir, por la vía de los hechos.¹⁷⁷

De lo que se trata entonces es de recuperar el contenido del que se ha vaciado al concepto de soberanía nacional. Para ello, se requiere impulsar una renovación y actualización del concepto, en el marco de la cual se desprenden los dos rasgos mínimos de su esencia que habría que revigorizar: *“a) El componente democrático, que ha sido hasta ahora un germen más bien reprimido; y b) el carácter internacionalista, que implica asumir corresponsabilidades internacionales”*.

177 Véase Aguirre, Mariano, “Los nuevos hábitos de los militares latinoamericanos. Garantes de la seguridad, hombres de negocios, actores políticos” *Le Monde Diplomatique*, 20 julio 1999, pp. 3, y 7.

En contrapartida a una militarización de la sociedad se debe luchar por una ciudadanización de las Fuerzas Armadas. Dicha ciudadanización significa que existan derechos y deberes no sólo con respecto al cuerpo corporativo castrense, sino respecto de la sociedad de la que forman parte como un cuerpo social con mayor capilaridad y a la que tienen que rendir cuentas de su desempeño y no sólo al Poder Ejecutivo.

Esto conlleva a seguir insistiendo en la desmilitarización de la seguridad pública y que esta tenga, como objetivo final, el estar al servicio de los ciudadanos y no del Estado. La función policial (eje de la seguridad pública) *“jamás puede ser vista ni pensada como función pública para limitar los derechos de los gobernados, menos aún para violentarlos”*, sino precisamente para garantizar el ejercicio de las libertades individuales.¹⁷⁸

En reciente estudio García Ramírez, con precisión impecable, al analizar el PND 2018/2024 y su declaración de que *“la tentación de restablecer la legalidad con métodos violatorios a los derechos humanos es absurda”*, señala que celebra esta afirmación y *“más su efectivo cumplimiento”*, porque no hay un dilema entre seguridad y respeto a los derechos *“se ha caído en el error—transmitido a la sociedad por algunos servidores públicos que así justifican su incompetencia—de suponer que nos hallamos frente a un dilema ¿ seguridad o derechos humanos?. Difícilmente habrá una antinomia más falsa y peligrosa”*.¹⁷⁹

En este sentido, sería más pertinente ir construyendo una cultura diversa a la aceptación de los conceptos de orden y seguridad nacional integrados con la seguridad pública *“y, en su lugar, buscar la protección de los derechos ciudadanos, que deben prevalecer aún sobre los intereses del Estado”* 225 y los intereses de terceros países.¹⁸⁰

178 Ortiz Ortiz, Serafín, *Función Policial y Seguridad Pública*. McGrawHill/ Interamericana Editores, S.A. de C.V. (Serie Jurídica); México, 1998, p. 28.

179 García Ramírez Sergio, *Seguridad y Justicia: Plan Nacional y Reforma Constitucional*, I.I.J, UNAM, México, 2019, p. 41.

180 Vease Sandoval, J. Manuel, *La Frontera México- Estados Unidos en la Perspectiva de la Seguridad Binacional*, *En Las Fronteras Nacionales en el Umbral de Dos Siglos*, Juan M. Sandoval (Comp.), INAH, México, D.F. Colección Científica Núm. 267. 1993, pp. 65-84.

Seguridad Interior

Se ha definido como la garantía en grado variable proporcionada principalmente por el Estado mexicano a través de acciones políticas, económicas y de carácter militar, para que una vez superados los conflictos en el ámbito interno del País se pueda reestablecer el orden para alcanzar los objetivos nacionales.

Se le considera como parte de la seguridad nacional para controlar actos o hechos que se produzcan dentro del territorio, como es el caso del terrorismo, narcoterrorismo, asaltos, secuestros con impacto de carácter nacional y vinculados a procesos subversivos, usualmente con carga ideológica y que pueden poner en riesgo a las instituciones o la integración nacional¹⁸¹.

Existen, además, otra serie de acciones de seguridad interior que tienden a evitar posibles confrontaciones entre grupos de la sociedad que pueden poner en riesgo la soberanía y la integridad del patrimonio nacional, como pueden ser amenazas separatistas de inspiración regional o externa, étnicas, culturales, políticas o económicas o la pérdida de control de las autoridades locales para garantizar el estado de derecho.

Ahora bien, la definición de seguridad interior no la encontramos en la Constitución, pero se podría suponer que al momento de redactar la Ley de Seguridad interior que envió el Presidente Enrique Peña al Congreso en el 2018, se refería a sucesos similares a guerras civiles, mientras que la defensa exterior podría definirse en términos de un conflicto armado internacional. Una referencia que sustentaría lo anterior la encontramos en el Código Penal Federal, en los delitos de rebelión y sedición.

En términos de la Ley de Seguridad Nacional vigente, puede entenderse como *“El mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno”*, es decir, todo aquello que altere o ponga en riesgo la existencia de las instituciones del Estado.

181 Véase Rosas Ramírez Salomón, *La Seguridad Pública en México*, México, Iberoamericana, México, 1998, pp. 41-44.

Para Saxe el esquema de guerra no convencional, buscando la seguridad interior, adoptado desde el principio del gobierno del Presidente Calderón para contender contra el narcotráfico y luchar contra la fractura de la jurisdicción territorial, invade los campos de la seguridad pública al priorizar la intervención de las fuerzas armadas en procura de una seguridad interior que se estimaba afectada.¹⁸²

En este contexto, la Ley de Seguridad Interior promulgada en el 2017 y declarada inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 15 de noviembre del 2018 pretendía, sin éxito, regularizar la participación de las Fuerzas Armadas en tareas que se superponían con las de seguridad pública, propiciando un entorno de alta conflictividad social, agudizada con la puesta en marcha de proyectos de explotación de hidrocarburos derivados de la apertura energética.

El segundo problema es conceptual; la seguridad interior es una especie de nebulosa por no existir una definición clara y precisa. Parece que la deliberada ambigüedad puede servir para pasar de una medida extraordinaria, como son estos 20 años de presencia en las calles de las fuerzas armadas en tareas de seguridad, para darles un estatus de permanente.

Las distinciones terminológicas que arroja la Constitución serían posible zanjarlas en conformidad con las Convenciones de Ginebra de 1949, las cuales regulan los conflictos armados internacionales e internos. Es decir, la seguridad interior podría definirse como un conflicto armado interno y la defensa exterior en términos de un conflicto armado internacional. Sin embargo, aún a pesar de que hemos firmado las Convenciones de Ginebra desde 1953, no se han traducido estas disposiciones en la legislación interna. Si el orden jurídico mexicano implementara las categorías de las Convenciones de Ginebra, no habría lugar a dudas de que las Fuerzas Armadas solo serían desplegadas en el marco de un conflicto armado ya sea interno o internacional. Lo anterior además sería congruente con el artículo 129 constitucional, el cual señala que en tiempos de paz ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar.

182 Saxe, J., *Petróleo, Droga y Territorio*, Diario La Jornada, 7 de abril de 2011, consultado en línea en: <https://goo.gl/plb3ij>.

Implementando las categorías de Conflicto Armado Interno e Internacional, se definiría lo que es disciplina militar y con ello quedarían excluidos, sin lugar a dudas, conceptos como la seguridad pública, así como los supuestos que las iniciativas definen como “*afectaciones a la seguridad interior*” del ámbito militar.

En el mismo sentido, la oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México en un discurso que pronunció su representante, Jan Jarab, en febrero del 2018 en la Cámara de Senadores:

Deberíamos dar un paso más atrás y preguntar, ‘¿es la seguridad interior el marco conceptual adecuado para abordar los retos de criminalidad y violencia que enfrenta México?’ El concepto de ‘seguridad interior’ se asocia a un entendimiento de la seguridad propio de los regímenes autoritarios. Nada de eso. Mientras no llegue la auténtica reconstrucción de las policías y de las procuradurías, justo con esa Ley los militares incrementarían su intervención. En círculo vicioso, el mayor despliegue militar será usado por los funcionarios electos para seguir evadiendo aquella reconstrucción. Y en el trasfondo de todo ello, dicho sea de paso, las causas profundas de la inseguridad y la violencia seguirán ahí¹⁸³.

Seguridad Ciudadana.

Comprende los derechos civiles y políticos así como los económicos, ambientales, sociales y culturales. Vela por nuestra seguridad, libertad contra el miedo (inseguridad) y libertad contra la necesidad. La seguridad ciudadana pugna contra la violencia física o seguridad personal y es exigible, en el territorio nacional, por conexidad sin distinción de ciudadanía, color, raza, etc.

Todavía no hay una definición aceptada plenamente. Se ha venido construyendo a la luz del Der. Internacional comparado (PNUD Informe 1994 y Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2009 y apoyada por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y la UNICEF (Programa Naciones Unidas para la Infancia).¹⁸⁴

183 López Portillo, Ernesto, *La Permanente Intervención Temporal del Ejército, en Seguridad Interior, ¿Seguridad para quién?* Coord. José Antonio Guevara, Seguridad sin Guerra, México, marzo 2017 p. 58.

184 También por el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) 1996 y Pacto sobre Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) 1996.

Los derechos que se protegen son los económicamente cuantificables y en su caso, justiciables. Por eso hay derecho a un recurso efectivo para que se resarza el daño causado y el derecho del culpable a que su pena sea sometida a revisión por un tribunal superior (Art 14 del PIDCP). Los tratados internacionales deben incorporar la seguridad ciudadana evitando reservas o disposiciones inconsecuentes con sus finalidades¹⁸⁵. Entre otras disposiciones aplicables: Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos y degradantes y su protocolo facultativo; Convención suplementaria sobre la abolición de la esclavitud, la trata de esclavos y las instituciones y prácticas análogas a la esclavitud; Convención sobre la imprescriptibilidad de los crímenes de guerra y los crímenes de lesa humanidad; Estatuto de la Corte Penal Internacional; Convenio sobre el trabajo forzoso; Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso; Convenio para la represión de la trata de personas y de la prostitución ajena; Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.

Por lo tanto, la seguridad ciudadana no trata simplemente de la reducción de los delitos, sino de una estrategia exhaustiva y multifacética para mejorar la calidad de vida de la población con igualdad de oportunidades, de una acción comunitaria para prevenir la criminalidad, del acceso a un sistema de justicia eficaz, de una educación y participación política basada en los valores, el respeto por la ley y la tolerancia.

Este enfoque del PNUD a la seguridad ciudadana y comunitaria hace énfasis en la atención de todas las causas potenciales de los delitos y de la violencia. Es un enfoque multifactorial que ayuda a los países a incorporar las medidas de prevención de la violencia y de control de la criminalidad, a ocuparse de una amplia gama de problemas como la falta de cohesión social, la marginación, la pobreza, la impunidad, el tráfico de drogas, la proliferación de armas ilegales, el tráfico de seres humanos, la migración y una deficiente protección de la salud.

185 Véase *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, Macilla o, *Seguridad Pública*, ob.cit pp. 679-680.

Así, la seguridad ciudadana comprende aspectos como: 1. el respeto al orden jurídico, a la dignidad, a los derechos humanos y el ejercicio de la ciudadanía; 2. el socioeconómico para generar recursos y fuentes de ingreso a fin de cubrir necesidades básicas como la alimentación, la protección de la salud, la educación y la vivienda; y 3. estructurar una cultura de confianza y legalidad hacia las instituciones.

En síntesis, seguridad ciudadana busca que las personas, en un territorio dado, puedan vivir con seguridad y dignidad, sin pobreza y desesperanza y esperar que el Estado le garantice a cada individuo una vida sin temor y con las necesidades básicas debidamente satisfechas con igualdad de oportunidades para el desarrollo de su potencial como seres humanos.

Seguridad Pública

En relación con este concepto, en páginas anteriores se plantearon diversos de sus elementos; su objetivo es lograr el respeto a la persona y a su patrimonio para que cada individuo, en México, cuente con las garantías de libertad, propiedad y protección contra actos delictivos y en su caso, el derecho a exigir castigo para el infractor y la reparación del daño causado. *“El concepto de seguridad pública hace referencia a la protección que se proporciona a través del mantenimiento de la paz pública, mediante acciones de prevención y represión de ciertos delitos y faltas administrativas que la vulneran. Su operación la ejercen las instituciones de administración y procuración de justicia y las estructuras que conforman las policías preventivas”*.¹⁸⁶

Esta definición debe enriquecerse con la visión expuesta por el Dr. García Ramírez en relación con la intervención del Estado, que deberá siempre quedar vinculada a un objetivo ético, político y jurídico de

suministrar al individuo las condiciones necesarias para que pueda ejercer efectivamente sus derechos fundamentales y agrega... conviene recoger otro concepto relevante de la Declaración Francesa... en los términos del artículo 12: 'La garantía de los derechos del hombre y del ciudadano necesita una fuerza pública; esta fuerza se haya instituida, pues, en beneficio de todos y no para utilidad particular de aquellos a quienes es conferida...magistral afirmación del significado y el propósito de la fuerza pública, que es un medio de control,

186 Garza Salinas, *Políticas*, ob.cit p. 42.

una expresión de la autoridad, un testimonio del monopolio de la fuerza que se concentra en el Estado.¹⁸⁷

Esta concepción y responsabilidad tutelar del Estado todavía encuentra, en nuestro País, resistencia para entender que un sistema de seguridad pública sólo puede ser soportado por instituciones legitimadas democráticamente, lo que va más allá de una forma de gobierno y que es, primariamente, un modo de vivir asociado a un sistema de controles interinstitucionales basados en la rendición de cuentas y en la transparencia.¹⁸⁸ Vale la pena resaltar que la Propuesta de la UNAM gira en torno al concepto más amplio de seguridad humana, que encuadra y subordina todas las acciones del Estado en materia de seguridad y justicia, que privilegia el liderazgo civil en el combate a la criminalidad y subordina todo el sistema al régimen constitucional de los derechos humanos y a las condiciones de control y rendición de cuentas que exige la democracia.

Esta resistencia se ha venido fortaleciendo con la percepción en nuestra sociedad de la incapacidad del Estado para garantizarle su seguridad, creando una ansiedad que privilegia la dimensión policial y judicial olvidando otros aspectos fundamentales para construir una verdadera seguridad pública, entre éstas la atención a la desigualdad, la exclusión, la impunidad, entre otros.

Sólo así se entiende el cúmulo de reformas constitucionales de 1994 a la fecha, que son un reflejo de la exasperación social y la impotencia estatal frente a la criminalidad que ha llevado, en aras de la seguridad pública, a conculcar el Pacto Federal y a crear tipos penales como la de delincuencia organizada que es una forma de delinquir, pero no un tipo penal autónomo, que anticipa la incriminación, mucho antes de la tentativa y que favorece el uso discrecional de la autoridad federal para su atracción.¹⁸⁹

Por otro lado, la tendencia que se observa en nuestro País de inclusión de los ciudadanos en la prevención social del delito, lo cual es muy favorable,

187 García Ramírez, Sergio, *En Torno a la Seguridad Pública*, ob.cit p. 84.

188 UNAM, *Seguridad, Justicia y Democracia: La Propuesta de la UNAM*, en Carta de Política Mexicana, No. 526, GCI. 26 de agosto de 2011.

189 García Ramírez, *Entorno*, ob.cit p. 95.

pone en riesgo que se constituya en una subrogación de la responsabilidad que tiene el Estado de proteger a la población o peor aún, que aliente una actividad empresarial, todavía no bien regulada, que desarrolla la llamada seguridad privada, muchas veces de manera poco capacitada y en ocasiones con riesgo a constituir una exclusión del monopolio que tiene el Estado del uso legítimo de la fuerza.¹⁹⁰

Ahora bien, en nuestra Constitución Política, la seguridad pública es una función del Estado mexicano con un régimen concurrente, dentro de las competencias respectivas de cada orden, que se complementa con la definición que da la Suprema Corte de Justicia de la Nación de servicio público, que es la prestación del Estado *“para dar satisfacción en forma regular y continua a ciertas categorías de necesidades de interés general”*.¹⁹¹

Este concepto se complementa en la Exposición de Motivos de la Ley que estableció las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública que, además de las actividades ejecutivas de prevención e investigación, incorporó las de persecución para que los infractores sean enjuiciados y sancionados conforme a las leyes aplicables. La seguridad pública, es una materia concurrente en la que todas las instancias de gobierno deben coordinar esfuerzos para la consecución del fin común de combate a la delincuencia, bajo una ley general expedida por el Congreso de la Unión.¹⁹²

1.2 Seguridad pública y derechos humanos.

Los derechos humanos son el elemento de racionalidad y control del contenido y viabilidad de todas las normas, políticas públicas e instituciones en materia de seguridad pública. En México esto quedó claramente expuesto en virtud

190 Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, *La Seguridad Pública en las Américas: retos y oportunidades*, 2ª. Edición, Washington, D. C., 2008, p. 41.

191 Apéndice de Jurisprudencia 1917-1975, *Jurisprudencia del Pleno*, 1era Parte *Jurisprudencia* 6, p. 18.

192 Controversia constitucional 132/2006. Asamblea Legislativa del Distrito Federal. 10 de marzo de 2008. Mayoría de seis votos. El Tribunal Pleno, el veintiséis de marzo en curso, aprobó, con el número IX/2009, la tesis aislada que antecede. México, Distrito Federal, a veintiséis de marzo de dos mil nueve.

de las reformas a la Constitución que se llevaron a cabo en el 2011¹⁹³. Constituyeron un cambio de paradigma en la configuración del marco de actuación de las autoridades; además, la propia Constitución las recoge en su art 21 al definir la seguridad pública como una función a cargo de los tres órdenes de gobierno cuyas instituciones deberán de actuar conforme a los principios de *“legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos”*¹⁹⁴ y en concordancia con lo mandatado por el art 1ero del máximo Ordenamiento *“todas las autoridades en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos”*.

Sin embargo, en palabras de Michael Gustavo Nuñez¹⁹⁵ respecto al conflicto entre *“eficacia y garantismo”* en materia de seguridad pública,

cuando se inicia la llamada ‘guerra contra la delincuencia organizada’ puede significar una simulación de estado de normalidad que termina por ser mucho más peligrosa que la que se encuentra cuando se acude a los estados de excepción en forma recurrente... De tal suerte que, ante el miedo que supone la violencia en México, las Fuerzas Armadas han tenido que salir a las calles para cumplir con una misión que no les está conferida por la Constitución pero que, en virtud de la situación, han tenido que acudir al auxilio en las labores propias de los cuerpos de seguridad pública.

En efecto, esta forma de operar bajo un estado de excepción de hecho (no aceptado y menos declarado), implica que no se observen todos los controles de la actividad policíaca-militar que tienen lugar cuando se recurre a lo dispuesto por el art 29 constitucional. Baste como ejemplo los hechos ocurridos en Guanajuato, Guerrero, Michoacán o Tamaulipas, en los cuales encontramos escenarios que difícilmente podemos considerar como normales. Esta intervención la legitimó la Suprema Corte de Justicia de la Nación en una resolución polémica sustentada en el art 89 Fracción VI:

no es indispensable la declaratoria de suspensión de garantías individuales, prevista para situaciones extremas en el artículo 29 constitucional, para que el Ejército, Armada y Fuerza Aérea intervengan, ya que la realidad puede generar

193 Publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de ese año.

194 Última Reforma publicada en el DOF del 26-02-2013.

195 Nuñez Torres, Gustavo Michael, *Acerca de la difícil relación entre Seguridad Pública y Derecho Constitucional, en Derechos Humanos, seguridad pública y Constitución*, INACIPE, México 2016 p. 17.

un sinnúmero de situaciones que no justifiquen el estado de emergencia, pero ante el peligro que se agudicen, sea necesario disponer de la fuerza con que cuenta el Estado mexicano sujetándose a las disposiciones constitucionales y legales aplicables.¹⁹⁶

Este problema real de la contraposición entre seguridad pública y derechos humanos ante hechos y actos como el terrorismo o la delincuencia organizada quebranta, además, la efectividad de las instituciones procesales en contra del debido proceso, en virtud que coexisten en el ordenamiento jurídico mexicano “*un derecho penal del enemigo con uno garantista, con la consecuente simulación de que dicha convivencia de modelos puede ser pacífica*”.¹⁹⁷

México, gracias a los esfuerzos de las instituciones de educación superior y a las organizaciones de la sociedad, empieza a tomar conciencia de lo que Peter Häberle define: “*la seguridad pública, junto con la salud pública y el orden público son bienes jurídicos que constituyen el presupuesto de los derechos fundamentales*”¹⁹⁸ lo que lentamente, pero consistentemente, obligará a que se interpreten de manera armónica las funciones del Estado constitucional para garantizar el contenido esencial de los derechos que consagra.

1.3 Las funciones de las policías en México

México ha sufrido una creciente violencia desde principios de este Siglo, alcanzando, en agosto del 2020 un récord histórico por la cantidad de homicidios dolosos, de acuerdo con el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Este fenómeno requiere para revertirlo de instituciones policiales sólidas, honorables, profesionales, transparentes y efectivas a partir de experiencias exitosas nacionales y del exterior.

196 Véase, P/J 38/2000, SJF y G, Novena Época, T XI, 192080, abril de 2000, p.549.

197 Núñez Torres, *Acerca*, ob. cit, p. 19.

198 Häberle, Peter, *La garantía del contenido esencial de los derechos fundamentales en la Ley Fundamental de Bonn*, traducción de Joaquín Brage, Madrid, 2003 p. 16.

En Latinoamérica las policías tienen objetivos diversos; algunos se centran en la investigación policial, como la Policía Judicial de Córdoba en Argentina o la Policía de Investigaciones en Chile y otras, concentran todas las tareas como la Policía Nacional de Perú.¹⁹⁹ A pesar de estas diferencias es posible definir a la policía como la institución profesional que tiene el uso legítimo de la fuerza para la protección de la integridad física de las personas y de sus bienes, de acuerdo con David Bayley y Lucia Dammert.²⁰⁰

Adicionalmente, en algunos países, existen instituciones policiacas de carácter nacional como los Carabineros de Chile o la Policía Nacional de Colombia o en los estados federales como México, Brasil o Argentina, países en donde la policía es de ámbito local o concurrente con el orden federal.

Por muchas décadas en México las instituciones policiales estuvieron al margen de las políticas públicas. La opacidad del sector seguridad vinculado con el control político tuvieron, a fines del Siglo pasado, su punto de inflexión ante las manifestaciones internas como las de los años 68, 71 y 94 o el fin de las guerras civiles en Centroamérica y las dictaduras militares en Sudamérica.

El fortalecimiento de la democracia en toda la Región y desde luego en nuestro país, obligó a transparentar procesos de gestión, de impacto y productividad del sistema de justicia criminal y del trabajo policial, aparejado con la búsqueda de su mayor profesionalización y modernización. Esta tendencia se vio confrontada por el aumento de la inseguridad ciudadana caracterizada por el uso de la violencia.

Así, al término del siglo pasado y con mayor énfasis en éste, se dió prioridad a la posibilidad de que una policía más profesional, eficiente, honesta y efectiva resuelva el problema de la seguridad, modelo apoyado en intervenciones exitosas realizadas en varios estados de la Unión Americana, como por ejemplo en Nueva York. Conviene recordar la contratación del ex Alcalde Giulliani del Puerto de Nueva York para el diseño de una estrategia contra la inseguridad en la CDMX en el 2008/2009 buscando extrapolar las aplicadas

199 Bayley David, *Patterns of Policing: A comparative International Analysis*. New Brunswick Univesity, 1990, p. 269

200 Véase Dammert Lucia, *Un Nuevo Modelo de Policía en México: Una perspectiva comparada*, CIES, México 2012, pp. 65-95.

en ese Puerto: las llamadas Cero Tolerancia y Las Ventanas Rotas.

En México esto llevó al diseño de un marco institucional de la seguridad pública partiendo desde la redefinición de la doctrina policial, mayores requerimientos de ingreso, sistemas de formación modernos y permanentes, procesos de capacitación y desarrollo claros y constantes, estructuras institucionales profesionales y modelos de protección social, hasta la búsqueda de una nueva relación policía-ejército, sistemas de control interno, externo y de gestión institucional y un sistema acusatorio adversarial con cambios profundos que comprenden no solo la investigación del delito sino, también la procuración e impartición de justicia, la reparación del daño y la reinserción social.

En este contexto, se aprobaron múltiples iniciativas durante los últimos 20 años que demuestran que la seguridad pública empezó a ser un tema central de las políticas públicas pero, desafortunadamente, sin haberse logrado los resultados que la sociedad esperaba.

Las corporaciones policiales han sufrido un marcado “*deterioro institucional*”, producto del histórico abandono en la organización, supervisión y desarrollo de la función policial. La solución contra este factor de riesgo debe pasar necesariamente por el establecimiento y mejora constante de un servicio profesional de carrera, empezando desde lo local, que permita que se constituya en una auténtica opción de vida para quienes ingresen a las Instituciones de Seguridad Pública.

Siete modelos policíacos para contener el crimen

De acuerdo con Raúl Benítez Manaut, investigador del Centro de Investigaciones sobre América del Norte de la UNAM, la seguridad pública en México está dividida en siete modelos, cada uno con un modo distinto de ser para combatir a la delincuencia organizada.²⁰¹

201 Véase Benítez Manaut, Raul, coeditor con Donaido Marcela, *Atlas de la Seguridad y la Defensa en América Latina*, Resdal 2012 pp. 214 y ss.

1) Militarización de la seguridad pública.

Este modelo busca la “*creación de los mandos únicos y/o mixtos*” para que sean dirigidos por militares en activo o retirados. Su objetivo es la “*contención del delito*” y de militarizar directamente a los cuerpos de seguridad pública. En algunos casos extremos, en estados donde el crimen organizado tiene una presencia muy alta, se utiliza directamente a las Fuerzas Armadas para combatirlo, como sucede en Guerrero, Michoacán, Sinaloa, Tamaulipas y Veracruz.

2) Profesionalización de la seguridad pública con participación social y apoyo de la Policía Federal.

Este toma en cuenta a los policías civiles, pero los cuales con entrenamiento y doctrina llegan a ser “*casi militarizados*” y comandados por un mando único o mixto, ya sea municipal o estatal, “*en ciudades muy pobladas*”. Para Benítez, este modelo se basa en la construcción de una “*Fuerza civil*” a nivel local con la participación de la sociedad; su éxito se encuentra en el apoyo profesional de la Policía Federal: casos de Monterrey o Torreón. La Policía Federal tenía, hasta julio 2019 siete divisiones: Fuerzas Federales, Seguridad Regional, Investigación, Científica, Antidrogas, Inteligencia (en el Gobierno del Presidente Peña Nieto se agregó la última: Gendarmería).

3) Profesionalización sustentada en el Mando Único (o Mixto) a nivel de entidad federativa.

En este esquema, los cuerpos policíacos son profesionales y se controlan desde un “*mando único*” en estados de la República donde la seguridad se encuentra en crisis. Aquí los comandantes son policías altamente entrenados; en algunos casos son militares.

Para Benítez, la CDMX fue un caso de éxito (2008 a 2017) por la manera en que desarrollaron su “*mando único*” y 16 mandos territoriales organizados por cuadrantes. Su C5 (Centro de Control, Comando, Comunicación, Cómputo y Calidad), apoya a otras entidades con su modelo de operación como sucedió en Morelos (2013) y el Edo. de México (2016).

4) Profesionalización de la policía municipal.

Este modelo se busca aplicar en ciudades de cerca de un millón de habitantes, privilegiando la *“inteligencia”* como herramienta policiaca, además de contar con el apoyo de academias en donde se forma profesionalmente la policía bajo el escrutinio de *“consejos ciudadanos”*, los cuales cumplen con la función de cooperar y supervisar (caso de Mérida).

Estos cuerpos de policía no están subordinados bajo algún *“mando único”*, pero cuando se les requiere trabajan en cooperación con las Fuerzas Armadas, Policía Federal (a partir de fines del 2019 Gendarmería Nacional), policía estatal y las policías de otros municipios.

5) Policía comunitaria.

Este modelo surge en ciertas zonas indígenas y rurales con altos índices de criminalidad, más el factor de la corrupción y la deformación de las policías locales y estatales en la zona, en muchos casos, con nexos directos de la policía con el crimen organizado; ejemplo Guerrero. En palabras de Nestora Salgado: *“Ya salimos de Chilapa: agradecemos a la Policía Comunitaria por ser la única institución que respondió para brindarnos seguridad. Necesitamos construir un país donde se garantice el libre tránsito de las personas. Queremos #Paz, #Seguridad y #Reconciliación. ¡Nada nos detiene!”*.

En este modelo la policía no es colaborativa, no está profesionalizada y se apoya en una *“elevada”* participación de los habitantes de la zona. Para elegir a estos mandos la comunidad lo hace de manera *“democrática”* en asamblea, Por lo general no están armados y si tienen armamento es muy básico; en algunos casos llegan a impedir la libre circulación de personas ajenas a sus comunidades.

Benítez considera que en entidades con alta densidad indígena esta policía se basa en los *“usos y costumbres”* de cada poblado; si bien no es reconocida por la Carta Magna, si lo está en la Constitución del Estado de Guerrero.

6) Autodefensas.

Este tipo de modelo policíaco tiene una historia larga pero en un nivel “*micro comunitario rural*”. Desde 2012 salieron a la luz en ciertas zonas de Michoacán en donde existía (persiste) un vacío de seguridad por el que los gobiernos Federal y estatal no pudieron proteger a la sociedad de carteles como La Familia Michoacana y Los Caballeros Templarios.

La presencia más fuerte de las autodefensas fue en 2013 cuando exhibieron una alta capacidad de fuego y de hecho, también, mostraron que varios de sus integrantes tenían entrenamiento militar.

Debido a la calidad de sus armas han representado para el Gobierno Federal y estatal un reto mayúsculo, por lo cual quisieron cooptarlos e institucionalizarlos, lo que lograron, parcialmente, en 2014 cuando la administración central integró a varios grupos de autodefensas a los cuerpos policiales oficiales, como la Fuerza Rural. En Tamaulipas, en ciertos poblados enclavados en la Sierra Oriental, han tratado de desarrollarse con parte de la extinta Policía Rural, con poco éxito.

7) Policía privada.

Debido a los índices de violencia que ha sufrido el país, este tipo de policía marca una gran diferencia ya que no depende del dinero público sino de una empresa o particular que contrata este tipo de servicio a compañías especializadas, muchas veces dirigidas por ex policías o ex militares.

Sus servicios se concentran en tres campos: escoltas, custodios de mercancías y apoyo tecnológico.

Pavarini²⁰² le llama “*El mercado privado de la seguridad*”, en donde esta deja de ser un bien público y ofrece soluciones para unos cuantos que la pueden pagar, pero que afecta a todos y que se refleja en las llamadas “*walled communities*” a las que pocos tienen acceso.

Asimismo, es importante destacar que los servicios de seguridad privada son auxiliares de la función de seguridad pública, por lo que sus integrantes

202 Pavarini Massimo, *Democracia*, ob.cit p. 14.

coadyuvarán con las autoridades y las Instituciones responsables de esta función en situaciones de urgencia, desastre o cuando así lo solicite la autoridad competente de la Federación, las entidades federativas y los municipios, de acuerdo con los requisitos y condiciones que establezca la autorización respectiva, de conformidad con lo previsto en el artículo 151 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

2. Disposiciones reglamentarias que conculcan el Pacto Federal.

La época actual ha situado al Estado-nación entre dos grandes tensiones; una que se vive al interior del propio Estado y es visible en los movimientos por la autonomía en las entidades federativas, las comunidades autónomas, las provincias o las regiones —según sea el Estado en cuestión— o cuando menos, la demanda de éstas porque se les reconozcan mayores atribuciones; la otra fuerza se experimenta hacia el exterior, materializada en la potencia irresistible de la globalización que ha ejercido un poder de atracción e ineludible integración de los Estados-nación.

A causa de esta correlación de fuerzas en tensión —hacia el interior y hacia el exterior— el Estado se ha visto compelido a realizar significativas modificaciones en sus modos de operación, desde la toma de decisiones hasta las más sencillas tareas administrativas. Todo esto ha significado un giro en la forma de concebir el quehacer de la res pública, pues debido a los reclamos de mayor participación de los miembros, se ha tenido la necesidad de hacer radicales replanteamientos respecto a la concepción del Estado mismo y evidentemente, de sus formas de organización y operación. Además de ello, la pujanza creciente de la globalización, ha propiciado —por lo mismo—, la revisión de la categoría de lo estatal y de algunos conceptos consustanciales a su naturaleza como la soberanía, la autonomía, la división de poderes, la forma de Estado, el tipo de gobierno y otros más de relevancia similar.

Como podemos advertir, son tiempos difíciles para el Estado tipo como forma de organización humana, pues paulatinamente han surgido y siguen emergiendo otros modelos de organización para las que el Estado parece

resultar innecesario o ineficaz o cuando menos inoperante; por ejemplo: las redes sociales en Internet; las ONG´s de penetración internacional; las asociaciones capaces de agrupar a ciudadanos de cualquier latitud; por supuesto las empresas transnacionales; y en otro sentido, los tribunales y cortes de tipo supra nacional, donde pueden ser conocidos y resueltos asuntos que en el derecho ortodoxo definían, sin más, los tribunales domésticos, todavía hasta hoy anclados en la idea de que sus decisiones son definitivas e inatacables en razón del principio de cosa juzgada.

Todas las cuestiones aquí señaladas conllevan una serie de reflexiones encaminadas al rediseño de lo estatal. Así, por ejemplo, se ha manejado la pertinencia que México adopte un gobierno de gabinete, donde la responsabilidad de los miembros del Ejecutivo se materialice en controles eficaces por parte del Congreso; también se ha explorado el control de la reforma constitucional y su relación con el tribunal constitucional. Casos como los aquí referidos forman parte de la agenda que investigadores y actores políticos y sociales deben considerar, para que el Estado mexicano avance hasta convertirse en un Estado constitucional. En este punto, la transparencia, la rendición de cuentas y un sistema de responsabilidades viable y eficaz, son inaplazables.

En el mismo orden de ideas, una cuestión esencial que se relaciona directamente con la problemática aquí planteada, es el federalismo, pues de sus modos de operación se desprenden efectos inmediatos para la vida social y política de México.

En efecto, el entender la heterogeneidad que existe en nuestro país, no solo en lo geográfico, cultural y político sino también en lo económico, racial, religioso, etc. es lo que permite ver la dimensión del federalismo.

El Estado mexicano al ejercer su imperium en un territorio tan diverso, enfrentó dos grandes opciones: gobernar como si se tratara de un espacio político indivisible, haciendo a un lado heterogeneidad y diversidad o el reconocer las múltiples circunscripciones territoriales, lo plural y lo diverso. Para esta segunda opción fue indispensable aceptar que la autonomía de las partes se respetara sin subordinación al Estado federal.

¡Por lo tanto, el federalismo es un concepto muy complejo; implica resolver el difícil conflicto que se da entre la necesidad de lograr una unidad política nacional, al lado de preservar la autonomía de aquellas partes que a su vez la conforman.

En palabras de Jacinto Faya Viesca²⁰³ es “*integrar social y políticamente elementos unificadores e independizadores*”. En estricto sentido, es el resultado de la unidad de entidades autónomas sin afectar dichas autonomías en su capacidad de autodeterminación. Así, Georges Burdeau establece “*el federalismo deja subsistir la libertad de los diferentes grupos que une, utilizando dicha libertad para fundar la autoridad del poder federal*”²⁰⁴.

La experiencia histórica nos ha enseñado que el federalismo es la forma de gobierno que resuelve la tensión entre las formas propias de vida de las distintas comunidades que integra la unión y facilita su superior desarrollo a partir de un nuevo orden de carácter nacional. Reyes Heróles considera al federalismo como el medio para lograr que haya liberalismo en un país extenso a fin de impedir la dictadura y la arbitrariedad; “*el federalismo es una sociedad de sociedades*”²⁰⁵. Burgoa, en el mismo sentido, considera que ninguna tendencia centralista, en el orden jurídico-político reapareció en el escenario de la vida pública a partir de la Constitución de 1857 pero que, de hecho, existe una tendencia al centralismo.

2.1 Lo local, sustento del Pacto Federal.

En efecto, el Pacto federal no pretende ningún tipo de reducción de las formas propias de vida de las distintas partes que la integran sino, por el contrario, es la garantía de una vida política plena en donde son coextensos y coexistentes, en el caso de México, 3 órdenes: el municipal, el estatal y el Federal. Los propios autores de la Constitución Norteamericana, en especial Hamilton en *El Federalista*, argumentaron que si las partes de la Federación

203 Faya Viesca Jacinto, *El Federalismo Mexicano*, Instituto Nacional de Administración Pública A.C., México 1978, pp. 21-22.

204 Burdeau citado por Faya, ob.cit p. 22

205 Véase Reyes Heróles, Jesús, *El liberalismo mexicano en pocas páginas*, Lecturas de Política Mexicana, núm. 100, FCE-SEP, México, 1985, pp. 132 y ss.

“*administrar con rectitud y prudencia*” ejercerían creciente influencia sobre su pueblo.

Sin embargo, en los últimos 20 años en nuestro país en temas de seguridad pública, se ha ido construyendo una profunda centralización conculcando de hecho las competencias constitucionales a favor de los estados y los municipios. Este fenómeno también lo señala Mclaughin en su obra “*A Constitutional History of the United States*”.²⁰⁶

En todos los estados federales es esencial el principio de la supremacía de la Constitución, es decir, que la totalidad del ordenamiento jurídico se supedita a lo establecido en la Constitución Federal, para garantizar la eficacia del sistema federal; da legitimidad a las constituciones de las entidades federativas, expresión de la soberanía local, pero supeditadas al marco de la Constitución Federal.

Pilar del Pacto es el reparto de competencias y jurisdicciones cuya garante es el Poder Judicial federal para su debido cumplimiento y protección, responsabilidad que queda claramente expresada en el artículo 94 de nuestra Carta Magna y en las fracciones 3, 4 y 5 del 104. Así mismo, el artículo 39° establece que la soberanía reside esencialmente en el pueblo, que todo poder público se instituye para el bien del mismo y que todo el tiempo el pueblo tiene el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su Gobierno.

La Ley reglamentaria del artículo 40 nos dice qué es competencia de la Federación y a partir del 49° constitucional, se reconocen tres órdenes de Gobierno: el Federal, el Estatal y el Municipal.

Cualquiera que sea el origen histórico de una Federación, afirma Don Felipe Tena Ramírez, independientemente de un pacto de estados preexistentes o en la adopción de la forma federal por un estado originalmente centralizado, en todos los casos corresponde a la Constitución a hacer el reparto de jurisdicciones. Nuestra Constitución se colocó en el supuesto de que la Federación Mexicana nació de un Pacto entre estados preexistentes que delegaron ciertas facultades en el poder central, reservándose para sí las restantes como lo expone el artículo 124.²⁰⁷

206 Véase Mclaughin, Andrew, *A Constitutional History of the United States*, Simon Publications, Mellon University, Wisconsin, EUA, 2001, pp. 641 y ss.

207 Véase Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa S.A., México 1985, pp. 101-124.

Recordemos que Hamilton y el Juez Marshall tuvieron una influencia importante en la redacción del artículo 124, basado este en la Enmienda 10 de la Constitución Norteamericana. Este artículo tiene su antecedente en el 117 de la Constitución de 1857.

Como el federalismo estadounidense, el mexicano consagra en la Constitución las facultades implícitas de los Poderes de la Unión, previsión constitucional que ha sido la fuente principal para el progresivo aumento de competencias del poder central, a pesar de la poderosa corriente doctrinaria y la demanda de la sociedad a favor de la descentralización política y económica.

En este contexto, en México se ha fortalecido la corriente del federalismo cooperativo, que entiende este sistema como un proceso permanente de distribución de atribuciones, reconociendo en todo momento que los balances específicos de competencias se alteran y se ajustan de acuerdo con las variantes que presenta la realidad.

2.2 Los art 73 frac XXI y XXXI y 103.

El artículo 73, frac XXIII, anterior a la Reforma del 26 de marzo de 2019, ordenaba la facultad del Congreso de la Unión para expedir la ley general que estableciera las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los municipios en materia de seguridad pública; tal disposición, con relación al artículo 21, sustentaba la corresponsabilidad de dicha función pública en el ámbito de competencia de los tres órdenes de gobierno, cuya efectividad supone necesariamente la coordinación de las instituciones federales, estatales y municipales.²⁰⁸

No obstante, a partir de la Reforma, la fracción en cita fue modificada en el sentido de

...expedir leyes que, con respeto a los derechos humanos, establezcan las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios (sic); organicen la Guardia Nacional y las demás instituciones de seguridad pública en materia federal, de conformidad con lo establecido en el artículo 21

208 Novena Época Registro: 187982 Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta* Tomo XV, Enero de 2002 Materia(s): Constitucional Tesis: P./J. 142/2001.

de esta Constitución; así como la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, y la Ley Nacional del Registro de Detenciones;

sin precisar en qué materia se sustentará la coordinación entre los órdenes de gobierno. Es en el cuarto transitorio de la reforma constitucional que se faculta al Congreso para reformar la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública²⁰⁹. Se ha buscado sustentarlas en la fracción XXXI.

El régimen de concurrencia del Estado en la función de la seguridad pública, subyace en el concepto del Federalismo, que plantea el respeto a la autonomía de los Estados. Sin embargo, las constantes reformas constitucionales que permiten la expedición de leyes generales para la regulación de diversos delitos como secuestro y trata de personas o atención a víctimas, así como de legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas, son ejemplo de la tendencia centralista en una materia tan delicada como la seguridad pública, se ha buscado sustentarlas en la fracción xxx del artículo 73 de la Constitución. Lo cierto es que, en estricto sentido, ninguno de los 3 poderes federales puede actuar si no es por una competencia otorgada expresamente por la Constitución.²¹⁰

Siguiendo a los maestros Tena y Carpizo las facultades implícitas, si bien son un resultante de las facultades expresas, solo se materializan en facultades enumeradas y expresadas mediante una ley y por lo tanto, las facultades federales *“no pueden extenderse por analogía, por igualdad, ni por mayoría de razón a otros casos distintos a los expresamente previstos”*. Sustentar otro

209 Facultades Concurrentes en el Sistema Jurídico. Instancia: Pleno Tipo Tesis: Jurisprudencia. Controversia constitucional 29/2000. Poder Ejecutivo Federal. 15 de noviembre de 2001. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy seis de diciembre en curso, aprobó, con el número 142/2001, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a seis de diciembre de dos mil uno.

210 Época: Novena Época Registro: 167365 Instancia: Pleno Tipo de Tesis: Aislada Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXIX, Abril de 2009 Materia(s): Constitucional, Administrativa Tesis: P. IX/2009 Página: 1296. El Tribunal Pleno, el veintiséis de marzo en curso, aprobó, con el número IX/2009, la tesis aislada que antecede. México, Distrito Federal, a veintiséis de marzo de dos mil nueve.

criterio sería *“sustituir indebidamente al Legislador Constituyente que es el único que puede investir de facultades federales”*.

La doctrina establece claras diferencias entre la jurisdicción y la competencia. La primera es una potestad pública, genérica de todo tribunal; mientras que la competencia es un poder específico para intervenir en determinadas causas. Siendo cierta la afirmación según la cual, todo juez tiene jurisdicción por el solo hecho de serlo, pero no todos los jueces tienen la misma competencia. Así, un juez competente es, al mismo tiempo un juez con jurisdicción; pero un juez incompetente es un juez con jurisdicción y sin competencia. La competencia es el fragmento de jurisdicción atribuido a un juez, es un límite o la medida de la jurisdicción que ejerce en concreto el juez. También se podría sostener que *“técnicamente la jurisdicción es una función y la competencia una aptitud”*. Siguiendo a Calamandrei, la competencia, a diferencia de la jurisdicción, es divisible en principio en tres ámbitos básicos: la materia, cuantía y el territorio. No todos los jueces poseen competencia en todas las materias, siendo que los mismos tribunales se dividen en las distintas especialidades que comprende el Derecho. Asimismo, la doctrina ha establecido una competencia funcional (por jerarquías entre los distintos tribunales) e incluso subjetiva (como son la inhibición y recusación), que pudieran afectar el conocimiento de la subjetiva (como son la inhibición y recusación), que pudieran afectar el conocimiento de la causa en determinados casos.

Jurisdicción comprende actividades muy diversas, por lo que ha habido necesidad de hacer una clasificación atendiendo a razones territoriales, a la cuantía de los asuntos, a la materia misma de la controversia y al grado, lo cual origina la competencia de determinado tribunal para conocer de un negocio. Así pues, la jurisdicción es la potestad de que se hallan investidos los Jueces para administrar justicia y la competencia es la facultad que tienen para conocer de ciertos negocios, y esa facultad debe serles atribuida por la ley o puede derivarse de la voluntad de las partes.²¹¹

En tal virtud, el respetar la naturaleza y el proceso de las facultades implícitas, es una urgente e indispensable necesidad para fortalecer al federalismo mexicano.

211 Amparo directo 1869/73. Aurora Eraña de Guzmán Velázquez. 7 de agosto de 1975. Unanimidad de cuatro votos. En el Informe de 1975, la Tesis aparece bajo el rubro *“JURISDICCION”*.

Capítulo aparte merecen las facultades concurrentes que el Juez Marshall definió, con gran claridad, al señalar:

la mera concesión de un poder al Congreso federal no implica, necesariamente, una prohibición a los estados de ejercer ese poder basándose en el principio que si no está reservado expresamente el Gobierno Federal, ni prohibido a los estados miembros, se entienden que son derechos propios de las entidades federativas, convirtiéndose en una excepción al principio rector del Sistema federal que excluye el ejercicio de una determinada competencia conferida a un orden, a otro orden.²¹²

Estas excepciones en nuestro marco constitucional las encontramos en áreas tan complejas, entre otras, como: las educativas; las ambientales; las de la protección de la salud; y desde luego, las de seguridad pública. El régimen concurrente solo se entiende a la luz del artículo 103 de la Constitución que logra equilibrar e igualar ante la Constitución a los 3 órdenes: tanto el Federal, como el estatal y el municipal. No es una interpretación insubstancial si no plenamente fundamentada en los artículos 41 y 42 de la Constitución y en el artículo 103 fracciones II y III o el 27 fracción 2nda, en donde si bien se usa siguiendo a Tena Ramírez, impropriamente, el término Federación se habla de *“los servicios públicos de la Federación o de los estados en sus respectivas jurisdicciones”*. En este artículo se le da a Federación la acepción de Gobierno central en oposición al estatal.

Este complejo, pero racional andamiaje jurídico, se tutela en el artículo 105 de la Constitución, que otorga a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la facultad de conocer de las controversias que se susciten entre dos o más estados o entre los poderes de un mismo estado sobre la constitucionalidad de sus actos o de los conflictos entre la Federación con uno o más estados actuando, en este caso, el Tribunal Supremo como un poder nacional que tutela los intereses de la Unión.

Este orden normativo al que hemos hecho alusión que garantiza la estabilidad en el Pacto federal, en materia de seguridad pública en forma recurrente, se atenta contra los principios de legalidad y respeto a los derechos humanos

212 Mc. Culloch vs Maryland 1819 Implied Powers y Title 28 of the US Courts 1331/1332 Concurrent powers, US Supreme Court, Marshall Court, US Supreme Court, Wash. DC, june 2018.

que obliga a las instituciones de seguridad pública que deben de actuar conforme a dichos principios.

Narcomenudeo.

El Artículo 73 fracción XXI, en su último párrafo, establece que en materias concurrentes las leyes federales deberán fijar los supuestos en que las autoridades del fuero común podrán conocer y resolver sobre delitos federales.

Bajo este precepto podemos analizar todo lo relacionado con narcóticos que, es materia federal y por lo tanto, los legisladores de las entidades federativas no están facultados para legislar en ese sentido. A mayor abundamiento, el Código Penal Federal postula que se aplicará en toda la República para los delitos del orden federal como lo son la producción, tenencia, comercialización y otros actos en materia de narcóticos. Asimismo, la Ley General de Salud, en su artículo III fracción XXI y XIII apartado A, reserva a la Federación *“la prevención y consumo de estupefacientes y psicotrópicos y el Programa contra la Farmacodependencia”*.

No obstante lo anterior, el legislador federal sin facultades para hacerlo determinó, en la Ley General de Salud, que los delitos a que se refiere este Capítulo *“Narcomenudeo”*, se regirán por las disposiciones locales respectivas, salvo los casos del destino y destrucción de narcóticos y la clasificación de los delitos como graves que seguirán las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales. Este término no se encuentra en el Diccionario de la Lengua Española (Vigésima Tercera Edición del Tricentenario) y no obstante ello, se han expedido decretos y normas y se crearon organismos como las Unidades Mixtas de Atención al Narcomenudeo (UMAN´s) con este vocablo. Estas unidades se constituyeron por Acuerdo en la XIV Sesión de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia celebrada en Tampico, Tamaulipas el 2 y 3 de diciembre del 2003 y su extinción se publica en el DOF, el 3 de febrero del 2010, sustituyéndolas los Centros de Operación Estratégica (COE´s).

Con dichas disposiciones creamos un caos al pretender establecer una concurrencia entre la Federación y las entidades federativas que sólo puede

darse en materias meramente administrativas²¹³ pero, nunca, de carácter jurisdiccional llegando al extremo de tratar de constituir una competencia y peor aún, jurisdicción, de las entidades federativas en materia de crimen organizado en su modalidad de “*narcomenudeo*”, atentándose severamente contra la esencia del federalismo.²¹⁴

A mayor abundamiento, el legislador federal estimó que modificando una ley general, en este caso la de Salud, podía autorizar a las autoridades administrativas y judiciales de carácter local, juzgar una materia eminentemente de competencia federal, convirtiéndose en un atentado contra el principio de federalismo de que son las entidades federativas las que ceden funciones a la Federación y no en forma inversa, como es el caso del “*narcomenudeo*”. Parece que el objetivo que se pretendía era liberar a la Federación de una función que no ha podido cumplir, corresponsabilizando a las entidades federativas y a los propios municipios de una tarea que notoriamente los ha superado y desarticulado.

Esta “*cesión*” constitucionalmente inaceptable, llevó a los estados, a la CDMX y sobre todo, a los municipios, a asumir una responsabilidad para la que no tienen no sólo competencia y jurisdicción, sino capacidades en recursos humanos, infraestructura y recursos financieros, distrayéndoles de sus responsabilidades específicas en materia de delitos del fuero común como lo son el homicidio, el robo, los daños patrimoniales, etc. que representan cerca del 95% total de los delitos cometidos en el País, sumiéndolos en un marasmo e imputándoles una responsabilidad que constitucional y materialmente es inaceptable.

En efecto, el estado de fuerza a nivel nacional de las policías preventivas estatales, con resultado aprobatorio en evaluaciones de control de confianza, es de poco menos de 120 mil elementos. Esto equivale a un policía por cada mil habitantes, cuando se requieren, como mínimo, 1.8 y en condiciones

213 Mansilla Olivares, Arturo, *Mal que el Narcomenudeo sea Juzgado por el Fuero Común*, El Ciudadano, Ciudadanía y Democracia, número 5, Sección Editorial del 15 de nov. del 2010, p. 6.

214 González de la Vega René, *Narcomenudeo una Legislación Fallida*, Conferencia en el Tribunal Superior de Justicia del DF, México sep 2008.

óptimas 2.8 por cada mil habitantes. Hacen falta, cuando menos, 180 mil policías a nivel estatal debidamente entrenados y equipados.

Desde hace 35 años que se reformó el artículo 115 constitucional para otorgar a los municipios la atribución del servicio de seguridad pública, la mayoría no ha logrado construir capacidades, en gran medida, por la intromisión del Gobierno Federal que en lugar de fortalecerlos apoyándolos para construir capacidades, les ha impuesto un modelo centralizado y militarizado, además de transferirles, como hemos visto, atribuciones sobre las que la Constitución no les da jurisdicción alguna. Por lo tanto, no debe de extrañarnos que solo 413 municipios (16.8%) tengan más de 50 policías por lo que, salvo algunas alcaldías de la CDMX y ayuntamientos conurbados de Guadalajara, Nuevo León, Ciudad Juárez entre otros pocos, pueden participar en tareas de prevención y control del “*narcomenudeo*”.

Secuestro.

Lo mismo sucede, pero a la inversa, con la Ley General para Prevenir y Sancionar Delitos en Materia de Secuestro, reglamentaria de la Fracción 21 del artículo 73 de la Constitución. Aquí nos encontramos con un intento, por parte del Congreso de la Unión, de federalizar el secuestro invadiendo la esfera legislativa de las entidades federativas a través de una ley general lo que lleva, una vez más, a confundir los términos de ley federal y ley general²¹⁵, creando una especie de ley nacional no contemplada en nuestra Constitución ni en el Pacto federal.

De acuerdo con Emilio Calva Baca, existen casos en los que un Juez puede considerar o las partes pueden alegar una falta de jurisdicción o de competencia. Ahora bien, cuando hablamos de falta de jurisdicción la entendemos cuando el asunto no corresponde a las potestades que posee el Juez porque corresponde a otras atribuciones y deberes asignados por la Constitución y demás leyes que lo imposibilitan para administrar justicia en el caso en concreto (ya que corresponde a un ente de la administración, un

215 Decreto por el que se reforma la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los estados Unidos mexicanos, publicado en el DOF el 8 de octubre de 2013.

juez extranjero o al arbitraje). En la falta de competencia, o incompetencia, el Juez está investido de la función de administrar justicia, pero no tiene las atribuciones necesarias para dirimir el conflicto particular que ha sido sometido a su conocimiento. Posee jurisdicción, sin embargo se ve imposibilitado para decidir sobre el asunto, puesto que el conocimiento de la causa corresponde a otro juez, ya sea, a título de ejemplo por razones de materia, cuantía o territorio.

Arraigo.

Otro ejemplo lo tenemos en el caso del arraigo que, previo a la Reforma constitucional del 18 de junio del 2008, la legislación secundaria ya lo reglamentaba en franca violación a la Constitución por transgredir las garantías individuales. Después de dicha Reforma, la Constitución contempla para los casos de delincuencia organizada y otros delitos graves esta figura que conculca los principios de presunción de inocencia y del debido proceso. En este caso, tanto los legisladores Federal como locales han ampliado su alcance, sin tener atribuciones para ello, hasta para el caso de testigos, sin cumplir con los requisitos establecidos para tal efecto en la Constitución. García Ramírez en su obra *La Reforma Constitucional (2007/2008)*, hace una profunda crítica de esta figura que en no pocos casos ha tenido aplicaciones escandalosas.²¹⁶

De la interpretación armónica y sistemática de los artículos 14, párrafo segundo, 16, párrafo primero, 19, párrafo primero, 21, párrafo primero, y 102, apartado A, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprende, por una parte, el principio del debido proceso legal. Implica que al inculpado se le reconozca el derecho a su libertad y que el Estado sólo podrá privarlo del mismo cuando, existiendo suficientes elementos incriminatorios y seguido un proceso penal en su contra en el que se respeten las formalidades esenciales del procedimiento, las garantías de audiencia y la de ofrecer pruebas para desvirtuar la imputación correspondiente, el Juez pronuncie sentencia definitiva declarándolo culpable; y por otra, el principio acusatorio, mediante el cual corresponde al Ministerio Público la función

216 García Ramírez, *La Reforma Constitucional (2007/2008)*, ob.cit. pp. 71-72.

persecutoria de los delitos y la obligación (carga) de buscar y presentar las pruebas que acrediten la existencia de éstos, tal y como se desprende de lo dispuesto en el artículo 19, párrafo primero, particularmente cuando previene que el auto de formal prisión deberá expresar *“los datos que arroje la averiguación previa, los que deben ser bastantes para comprobar el cuerpo del delito y hacer probable la responsabilidad del acusado”*. Lo establece el artículo 21, al disponer que *“la investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público”*, así como el artículo 102, al mandar que corresponde al Ministerio Público de la Federación la persecución de todos los delitos del orden federal, correspondiéndole *“buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos”*.

En este tenor, debe estimarse que los principios constitucionales del debido proceso legal y el acusatorio, resguardan en forma implícita el diverso principio de presunción de inocencia. Dando lugar a que el gobernado no esté obligado a probar la licitud de su conducta cuando se le imputa la comisión de un delito, en tanto que el acusado no tiene la carga de probar su inocencia, puesto que el sistema previsto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le reconoce, a priori, tal estado, al disponer expresamente que es al Ministerio Público a quien incumbe probar los elementos constitutivos del delito y de la culpabilidad del imputado²¹⁷.

Adicionalmente, otra Tesis fija plazos perfectamente bien definidos en relación con la afectación por excepción de la libertad personal del gobernado.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos permite, excepcionalmente, la afectación de la libertad personal del gobernado mediante la actualización de las condiciones y los plazos siguientes: a) en caso de delito flagrante obliga a quien realice la detención, a poner sin demora al indiciado o incoado a disposición de la autoridad inmediata y éste al Ministerio Público, quien realizará la consignación; b) en casos urgentes, tratándose de delitos graves y ante el riesgo fundado de que el indiciado se sustraiga de la acción de la justicia y no se pueda acudir ante un Juez, el Ministerio Público puede realizar la detención bajo su responsabilidad, supuesto en que tendrá, ordinariamente, un plazo de 48 horas para poner al detenido a disposición de

217 Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación en su Gaceta XV, agosto de 2002, p. 14, Tesis: P. XXXV/2002, Tesis Aislada, Materia (S): Constitucional Penal. Presunción de Inocencia. El principio relativo se contiene de manera implícita en la Constitución Federal.

la autoridad judicial, la que de inmediato ratificará la detención o decretará la libertad; c) mediante orden de aprehensión dictada por autoridad judicial, quedando obligada la autoridad ejecutora a poner al inculcado a disposición del Juez, sin dilación alguna y bajo la más estricta responsabilidad; d) por virtud del auto de formal prisión dictado por el Juez de la causa, dentro del improrrogable plazo de 72 horas a partir de que el indiciado sea puesto a su disposición; y, e) tratándose de sanciones por infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía, se permite el arresto hasta por 36 horas.²¹⁸

En el caso del arraigo, el propio Dr. García Ramírez expresa: “*cabe preguntarse: el arraigo que se prolonga sesenta o noventa días ¿no es ya una detención*”.

Desafortunadamente la ampliación de la figura a nuevas causales de otros tipos delictivos, entre ellos feminicidio, abuso o violencia sexual contra menores, desaparición forzada y delitos en materia de armas y explosivos, robo de combustibles, corrupción y delitos electorales, mediante Reforma del 2do párrafo del artículo 19 de la Constitución, publicada en el DOF el 12 de abril de 2019, no tomó en cuenta las exposiciones en el Parlamento abierto de juzgadores y expertos entre estos Rubén Francisco Pérez Sánchez Coordinador General de Seguimiento y Asuntos Jurídicos de la CNDH y el magistrado Juan José Olvera, que advirtieron a diputados federales que la reforma constitucional en materia de prisión preventiva oficiosa era un retroceso para el nuevo Sistema de Justicia Penal Acusatorio señalando que, mientras no haya un sistema de prevención eficiente y de reinserción social y no se haga una revisión integral del Sistema Penal mexicano, cualquier tipo de solución va a resultar insuficiente, no va a ser la medida adecuada y la prisión preventiva no garantizará un mayor número de criminales en la cárcel, si no se mejoran los mecanismos de investigación. Desde un año antes, el 19 de febrero del 2018, la Cámara de Diputados había aprobado una Reforma para eliminar de facto la figura del arraigo, Reforma que el Senado no aprobó.

A mayor abundamiento, en el Parlamento abierto durante sus sesiones de febrero y marzo, se calificó al arraigo como: a) una “*condena anticipada*” y

218 Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXIII, febrero de 2006, p. 1170. Tesis: p. XXII/2006, tesis aislada. Materia (S): Constitucional, penal. Novena época..

por ende, como un “*absoluto exceso del poder punitivo*”, Y b) que nunca hubo indemnizaciones para las personas que, a la postre, se demostró que no eran culpables de algún delito. “*Lo que muestra la legalización y utilización de medidas inquisitivas como el arraigo y la prisión preventiva oficiosa es que nuestras autoridades de procuración de justicia no saben investigar y necesitan tener a la persona detenida para hacerlo*”; el testimonio de la persona se vuelve la única fuente de investigación.

Así mismo La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) emitió en varias ocasiones informes y recomendaciones, en los que advertía de abusos cometidos en agravio de personas sometidas a medidas de arraigo y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos había manifestado anteriormente su preocupación, sobre la existencia de la figura de arraigo, y exhortó al Estado a eliminarla de su normativa interna. Durante el período del 2004 al 2018, 12 mil personas fueron arraigadas, 60% por más de 40 días, de las cuales el 12% salieron libres de inmediato, de acuerdo con Lisa Sánchez Directora de México Unido contra la Delincuencia con cifras de la entonces PGR, hoy Fiscalía General de la República.

Como estos tres ejemplos, el llamado “*narcomenudeo*”, el secuestro y el arraigo pueden encontrarse también otros en las Leyes de Extinción de Dominio General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los delitos en materia de trata de personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas, en donde los legisladores federal y locales, buscando fortalecer el sistema de seguridad pública, conculcaron el Pacto federal trastocando ámbitos competenciales y jurisdiccionales en detrimento, fundamentalmente, de las entidades federativas y de los municipios, haciéndoles asumir responsabilidades para las que no tienen ni atribuciones constitucionales ni recursos, ni medios para poderlas afrontar.

En estos supuestos y en el esfuerzo de incorporar a nuestro orden constitucional la figura del Mando Único, podemos encontrar la esencia del caos en el que hoy vivimos y que lo único que ha hecho es debilitar a las estructuras locales y centralizar planes, programas y organización en el Gobierno Federal en ámbitos que no son de su competencia y en cambio transfiriendo responsabilidades propias a los estados, Ciudad de México,

municipios y alcaldías, situación que finalmente ha actuado en perjuicio de la sociedad entera.

Mando Único.

Sería muy lamentable continuar con esta tendencia de vulnerar el federalismo con una reconocida fórmula de centralismo, solo porque el federalismo no ha resultado lo funcional que esperaron, en su momento, Prisciliano Sánchez, Francisco Severo Maldonado, Luis Quintanar, entre otros pensadores del federalismo mexicano.

2.3 Las resoluciones del Sistema Nacional de Seguridad.

No solo podemos encontrar actos que vulneran el Pacto Federal en la legislación reglamentaria. Desafortunadamente ha sido práctica constante, en este caso en materia de seguridad pública, en el funcionamiento del Estado (federal) mexicano, partir de la hegemonía del ámbito federal y siempre con prelación a los asuntos correspondientes a dicho orden, dejando en segundo lugar a las entidades federativas y no se diga a los municipios, fundamento de todo el modelo.

En temas no solo de seguridad pública, sino recientemente (2019/2020) en los educativos, de protección de la salud, trabajo, por mencionar algunas de los más relevantes para el país, el diseño y la organización atienden esta dinámica. En otras cuestiones de similar relevancia como la asignación del presupuesto para el gasto público, la manera de tratar la relación entre la Federación y las entidades federativas no cambia esta tendencia.

Esta constante la podemos encontrar en las resoluciones del Consejo Nacional de Seguridad Pública.

A) Acuerdo 05/II-SE/2012.

Conscientes de la necesidad de alinear las funciones de las policías de los 3 órdenes de gobierno, conformaremos una comisión con integrantes de este Consejo Nacional y, en su caso, con especialistas, para analizar la

viabilidad de establecer en el país los modelos de Mando Único o Policía Estatal Coordinada. Dicha Comisión deberá quedar instalada a más tardar la primera quincena del mes de enero de 2013 y presentará ante este órgano colegiado una propuesta detallada de reforma legal e implementación, a más tardar en la segunda sesión ordinaria de ese año. En tanto se implementa la reforma legal, los gobiernos de los estados se comprometen a promover entre los gobiernos municipales la firma de convenios de colaboración para que la designación de los mandos municipales se realice de manera coordinada entre ambos órdenes de gobierno y que antes de ser designados hayan sido evaluados y certificados, y cumplan con el programa de capacitación de mandos, en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Para la designación de los mandos estatales se aplicará el mismo mecanismo, acordado entre gobiernos estatales y el Gobierno Federal.

En estricto sentido, el denominado “*Mando Único y el Mixto*” no están previstos en nuestra Constitución como si lo pretende este Acuerdo del Consejo, en el que nombran a los ejecutivos estatales como integrantes de la Comisión de Mando Único, en la XXXVI Sesión Privada del Consejo Nacional de Seguridad Pública, celebrada el 22 de agosto de 2014.

Nuestra Constitución solo establece que “*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*” y no contempla que los órdenes puedan modificar sus jurisdicciones y competencias, salvo que se cumpla con lo dispuesto por el art 135 de la Ley Suprema.

B) Acuerdo 05/XXXVI/ 14 del CNSP.

El Consejo Nacional de Seguridad Pública autoriza que los recursos disponibles del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal, puedan ser utilizados como aportación estatal dentro de la modalidad de co-pago, prevista en los Lineamientos para Apoyar la Implementación del Sistema de Justicia Penal en las entidades federativas,

publicados en el Diario Oficial de la Federación el 31 de enero de 2014. En todo caso, las entidades federativas que opten por lo anterior, deberán cumplir con lo dispuesto por la Ley de Coordinación Fiscal, los lineamientos que para tal efecto emita el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública y las demás normativas aplicables.

Por este Acuerdo se aprueba que los recursos disponibles del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal, puedan ser utilizados como aportación estatal dentro de la modalidad de copago, prevista en los Lineamientos para Apoyar la Implementación del Sistema de Justicia Penal en las entidades federativas, publicados en el Diario Oficial de la Federación el 31 de enero de 2014.

No obstante, de conformidad con el artículo 21, décimo párrafo, inciso e) de la Constitución, 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.

Por lo tanto, no se pueden cambiar los fondos para otra materia distinta a la seguridad pública y menos por una instancia sin facultades para ello, para la implementación del Sistema de Justicia Penal en las entidades federativas, que además cae en otro ámbito como es el de la Procuración de Justicia.

C) Otros Acuerdos.

De diciembre de 2012 a noviembre de 2018 se realizaron once sesiones del Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP), diez ordinarias y una extraordinaria, en las que se aprobaron 135 acuerdos.

En aquellos relevantes podemos constatar el poco respeto al Pacto Federal y el fortalecimiento de la tendencia centralista que en nada ha contribuido a reforzar el orden municipal ni al estatal, origen de la debilidad de todo el andamiaje construido en materia de seguridad pública, corriente que continúa en el Gobierno del Presidente López Obrador como lo veremos adelante.

De esos 135 acuerdos, dejando a un lado aquellos de procedimiento, tomemos algunos para comprobar dicha invasión de competencias del orden municipal

y aún de las entidades federativas.

03/II-SE/2012. El Consejo Nacional de Seguridad Pública, instruye a la Conferencia Nacional de Seguridad Pública Municipal, de conformidad con los artículos 9, 10, 11 y 33, fracción IV de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública a revisar la normatividad municipal en materia de otorgamiento de licencias y permisos para establecimientos mercantiles que impacten en la seguridad ciudadana y pongan en riesgo a la sociedad. Asimismo, el Gobierno Federal y los Gobiernos Estatales y del Distrito Federal, harán lo conducente en el ámbito de sus competencias e informarán en reuniones regionales de seguimiento permanente.

El 8 de diciembre de 2014 la Conferencia Nacional de Seguridad Pública Municipal (CNSPM) organizó una mesa de trabajo denominada "*Normatividad necesaria a nivel estatal y municipal para reglamentar los giros de alto impacto en materia de seguridad*", en la que se designó a San Luis Potosí como laboratorio a nivel nacional para definir los giros de alto impacto y homologar las distintas normatividades, el bando y los códigos reglamentarios que en conjunto, resulten en protocolos de seguridad. Oficina del Secretario Ejecutivo Coordinación de Asesores Noviembre - 2018 3 Acuerdo Estatus Acciones de cumplimiento / Referencias documentales coordinación, las acciones tomadas. Los resultados serán puestos al escrutinio de la ciudadanía.

En este Acuerdo, las funciones de los ayuntamientos pasaron a un segundo plano.

04/XXXVII/14. En seguimiento a los acuerdos adoptados en el seno de este Consejo, relacionados con la firma de convenios de colaboración para la coordinación del mando policial, se acuerda: De resolución legislativa Las iniciativas en materia de reforma policial no han sido aprobadas por el Congreso de la Unión, por lo que no ha sido posible concretar los insumos correspondientes al cumplimiento del Acuerdo. Oficina del Secretario Ejecutivo Coordinación de Asesores Noviembre - 2018 14 Acuerdo Estatus Acciones de cumplimiento / Referencias documentales 1. Se instruye al Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública a diseñar y proponer al Consejo Nacional de Seguridad Pública el Convenio Marco de Modelo Único que permita homologar a nivel nacional la instrumentación del Modelo de Mando Único Estatal. Las entidades federativas que así lo determinen, suscribirán en su oportunidad dicho Convenio, y en su caso, los convenios modificatorios a los convenios de mando único que tengan celebrados. 2. En el marco del Convenio antes mencionado, se instruye al Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública a proponer al Consejo Nacional de Seguridad Pública el modelo de estructura orgánica mínima estatal, así como las bases y procesos homologados de operación conforme al Modelo de Mando Único Estatal y de certificación de los integrantes de las instituciones policiales en

las competencias profesionales básicas. Para el efectivo cumplimiento de este Acuerdo, las Comisiones Especiales de Desarrollo Policial, y de Mando Único del Consejo Nacional de Seguridad Pública, participarán en el seguimiento de su implementación. Estas acciones se llevarán a cabo en tanto el Congreso de la Unión discute, y en su caso aprueba, la iniciativa de reformas a la Constitución para establecer el Mando Único.

Esta resolución llevó a crear el Mando Único de facto, provocando que muchos ayuntamientos se inconformaran por vulnerar su autonomía y negarse a firmar los convenios correspondientes.

06/XXXVIII/15. Perfil Homologado de un Titular de una Institución de Seguridad Pública para su designación y/o nombramiento en las entidades federativas y municipios. El Consejo Nacional de Seguridad Pública aprueba los criterios mínimos que integran el Perfil Homologado de un Titular de una Institución de Seguridad Pública u homólogos en las entidades federativas y municipios. Asimismo, instruye al Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública para que distribuya el Perfil Homologado de Titular de Institución de Seguridad Pública a todos los gobernadores, Jefe de Gobierno del Distrito Federal y presidentes municipales.

El Acuerdo no fue acatado por varios estados y municipios.

13/XXXIX/15. Certificado Único Policial. El Consejo Nacional de Seguridad Pública ratifica el Acuerdo 2, adoptado en la XIV Sesión Ordinaria de la Conferencia Nacional de Secretarios de Seguridad Pública, el cual establece los siguientes requisitos que debe tener el Certificado Único Policial: evaluación de control de confianza, formación inicial y/o equivalente, evaluación del desempeño y evaluación de competencias policiales básicas (habilidades, destrezas y conocimientos de la función policial). Asimismo, instruye al Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública a establecer un grupo de trabajo interinstitucional, el cual deberá determinar los lineamientos y políticas generales para la emisión, desarrollo e implementación del Certificado Único Policial.

La reacción ante la falta de convencimiento y compromiso de los órdenes estatal y municipal, es un avance a esta fecha del 25% y la prórroga por otros 18 meses para cumplirlo.

06/XL/16. Modelo Homologado de Justicia Cívica, Buen Gobierno y Cultura de la Legalidad para los municipios de México. El Consejo Nacional de Seguridad Pública acuerda que la Conferencia Nacional de Seguridad Pública Municipal debe generar mecanismos de coordinación con el Comisionado Nacional de Seguridad y el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, a fin de elaborar un Modelo Homologado de Justicia Cívica y Buen Gobierno

que incluya una norma tipo, perfiles y procesos de capacitación de operadores y programas de Cultura de la Legalidad para los municipios de México.

Es de llamar la atención la injerencia en temas propios del orden municipal impuesto desde el Centro.

13/XL/16. Homologación de Procesos Regulatorios en materia de Seguridad Privada. El Consejo Nacional de Seguridad Pública acuerda que la Secretaría de Gobernación, por conducto del Comisionado Nacional de Seguridad, conforme un grupo de trabajo con las entidades federativas en materia de seguridad privada, para: a) Homologar la operación y funcionamiento del Registro Nacional de Empresas, Personal y Equipo de Seguridad Privada, en cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 8 y 12 de la Ley Federal de Seguridad Privada, y b) Elaborar una propuesta de reforma al marco jurídico para armonizar los procesos regulatorios a nivel nacional y establecer las bases de coordinación para el Registro Único de las Empresas, el Personal y el Equipo de Seguridad Privada, así como las acciones de verificación y certificación del personal y de las empresas e instituciones que brindan dichos servicios.

Otra invasión al orden estatal imponiendo criterios desde la Federación.

19/XL/16. Modelo Homologado de Unidades Estatales de Supervisión a Medidas Cumplido Ambos modelos fueron aprobados en la XLI Sesión Ordinaria del Oficina del Secretario Ejecutivo Coordinación de Asesores Noviembre - 2018 37 Acuerdo Estatus Acciones de cumplimiento / Referencias documentales Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso y Modelo Nacional de Policía en funciones de Seguridad Procesal. El Consejo Nacional de Seguridad Pública acuerda que el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública y el Comisionado Nacional de Seguridad, coordinen la elaboración de un Modelo Homologado de Unidades Estatales de Supervisión a Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso y un Modelo Nacional de Policía de Seguridad Procesal.

Otro ejemplo más.

04/XLI/16. Modelo de Seguimiento y Evaluación de la operación del Sistema de Justicia Penal en los tres órdenes de gobierno. El Consejo Nacional de Seguridad Pública instruye al Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública a diseñar, en coordinación con las instancias competentes, el Modelo de Seguimiento y Evaluación de la fase de consolidación del Sistema de Justicia Penal en los tres órdenes de gobierno.

03/XLII/17. Modelo Óptimo de Función Policial para el fortalecimiento de las policías preventivas estatales El Consejo Nacional de Seguridad Pública aprueba el Modelo Óptimo de Función Policial. El modelo tiene por objeto el fortalecimiento institucional de las policías preventivas de las entidades federativas y se conforma

de los diez indicadores siguientes: 1. Estado de fuerza mínimo 2. Evaluación de permanencia y programa de depuración policial 3. Certificado Único Policial 4. Actualización en el Sistema de Justicia Penal 5. Academias o Institutos de formación policial 6. Mejora de las condiciones laborales para el fortalecimiento del Desarrollo Policial 7. Comisión del Servicio Profesional de Carrera 8. Comisión de Honor y Justicia 9. Unidades de Operaciones Especiales, Policía Cibernética y Policía Procesal 10. Protocolos mínimos de actuación policial Para que las entidades den cumplimiento a cada uno de los indicadores referidos, el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública difundirá el Modelo Óptimo de la Función Policial. Asimismo, las entidades federativas se comprometen a presentar ante el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública un programa de trabajo para la implementación del Modelo.

05/XLII/17. Evaluación Nacional de Conocimientos en materia de Sistema de Justicia Penal El Consejo Nacional de Seguridad Pública instruye al Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública a desarrollar los instrumentos que permitan al Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública evaluar de manera homologada a nivel nacional los conocimientos, habilidades y destrezas en el Sistema de Justicia Penal que contemple áreas focalizadas como el procedimiento penal acusatorio, medidas cautelares, mecanismos alternativos de solución de controversias, justicia penal para adolescentes y ejecución de sanciones.

12/XLIII/17. Actualización del modelo y proceso de control de confianza para los integrantes de las instituciones de seguridad pública El Consejo Nacional de Seguridad Pública tiene por cumplido el Acuerdo 15/XLII/17 y aprueba el nuevo Modelo Nacional de Evaluación de Control de Confianza presentado por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, consistente en: a) Protocolo de reclutamiento y preselección de aspirantes a ingresar a las instituciones de seguridad pública; b) Fortalecimiento de la entrevista y diseño de una nueva batería de pruebas psicológicas; c) Protocolo de consulta de antecedentes y nuevas fuentes de información para fortalecer la evaluación socioeconómica; d) Determinación del proceso para el análisis de tatuajes; e) Identificación de información de salud física y rasgos psicológicos para impulsar programas de medicina preventiva; f) Reorientación de la prueba poligráfica, y g) Establecimiento del Código de Ética de los integrantes del Sistema Nacional de Acreditación y Control de Confianza. Para efecto de su cumplimiento, se instruye al Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública para que establezca las acciones necesarias para modificar los lineamientos, criterios, procedimientos y protocolos necesarios, a fin de que se implemente en 2018.

Otros cuatro ejemplos de injerencia Federal, más que de concertación y coordinación con los otros dos órdenes.

Durante todo el 2018 el Consejo no se volvió a reunir.

3. Es urgente el respeto a las jurisdicciones y competencias locales.

El Estado mexicano se ha ido construyendo a partir de diversos ensayos que han procurado establecer las formas más aconsejables para que, en un mismo espacio, coexistan los tres órdenes de gobierno con sus jurisdicciones y competencias que muchas veces convergen o se intersectan, bien sea del mismo ámbito competencial o de otro diverso con el cual comparten el ejercicio de la potestad del Estado.

Baste con señalar la corresponsabilidad que, de acuerdo con el artículo 21 de la Carta Magna, tienen tanto la Federación como las entidades federativas y los municipios, para ejemplificar lo que aquí se ha dicho.

En efecto, el Estado en México, tiene tres órdenes, con diferentes ámbitos competenciales y cada uno de ellos, ejerce en un espacio definido sus atribuciones; o para decirlo de otra manera, cada orden tiene una parte de la potestad estatal comprendida como unidad y totalidad.

Esta cuestión empero, no parece del todo clara cuando la praxis de dichas atribuciones llega al extremo de enfrentar a los distintos órdenes titulares de éstas. De esta problemática dan cuenta las controversias constitucionales que se presentan ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación y otras más que se ventilan en los órganos de control constitucional que existen en algunas entidades federativas.

Desde luego, la parte nuclear del problema no se identifica en la existencia de atribuciones en uno u otro orden competencial, sino en la colisión que, no es infrecuente, entre estos que pueden identificarse en el mismo plano competencial o incluso en otro diferente.

Es evidente que esta forma de entender y regular las cuestiones que aquí hemos expuesto, dan cuenta de un tratamiento equivocado del Pacto federal en materia de seguridad pública (entre otras). En el Estado federal no hay “Federación” y estados miembros; la Federación no es algo distinto a las entidades federativas en virtud que aquella es la suma de los espacios locales.

Lo que sí existe, son distintas formas de regulación de sus competencias; es decir, hay órganos “*federales*” que tienen atribuciones en ciertas materias (también federales) y órganos “*locales*” que tienen atribuciones concretas para un determinado espacio “*local*”. Es posible que en ciertos campos, exista concurrencia en una misma materia, pero esto no se puede llevar al extremo de entender que las autoridades locales están supeditadas a lo que dictan las del ámbito federal.

Esto es lo que ha llevado en la doctrina a plantear desde el uso mismo del lenguaje; un cambio en la forma de relacionar a la Federación y a las entidades federativas, pues cuando se habla de los “*tres niveles de gobierno*”, es lógico suponer que entre esos “*niveles*” hay alguno que está situado por encima del otro o de los otros y que, por lo tanto, necesariamente debe existir una relación jerárquica cuando en realidad estamos hablando de órdenes de gobierno que ayuda más, en este intento epistemológico, pues es claro que con ello no se introduce ninguna relación de tipo jerárquico.²¹⁹

Ahora bien, el principal problema de seguridad pública en México es esta profunda debilidad institucional de las policías municipales y algunas estatales que, además, carecen de un número suficiente de elementos adecuadamente equipados y capacitados para hacer frente a la delincuencia.

Es evidente y esto se sabe desde hace muchos años y la realidad lo ha demostrado en casos como los de Ciudad Juárez, Monterrey o Torreón, - que es más fácil crear una instancia federal llámese Policía Federal, Gendarmería o Guardia Nacional que se superpone, duplica y desmotiva a las autoridades locales-- que trabajar en incrementar poco a poco, pero en forma constante, el número y capacidades de las policías municipales y estatales para que puedan hacerse cargo de la seguridad pública, en términos de los artículos 21 y 115 constitucionales.

Todos los municipios del país deberían contar con policías debidamente entrenadas y con permanente desarrollo institucional y protección social completa. Se requiere cuando menos el doble del número actual y un esfuerzo muy considerable para profesionalizar las fuerza municipales y estatales.

219 Véase Martínez Pedro, *Elementos para la (re) construcción del federalismo en México*, Gestión y Estrategia num 5, México 1994, pp. 105 y ss.

El problema, además, no solo es de número sino de falta de compromiso político de los tres órdenes de gobierno. Así, el 10 de julio del 2019, el CNSP, autorizó ampliar el plazo para que todos los elementos policiacos tengan su Certificado Único Policiaco en 18 meses; el anterior se vencerá en septiembre del 2020, ante los datos abrumadores: los elementos de las policías estatales solo 50 mil contaban con dicho Certificado de un universo de 168 mil y los municipales, 32 mil de 117,554 lo tenían, 27.4% del total.

Como parte de esta tarea impostergable, es necesario que cuenten con condiciones básicas de desarrollo policial reflejadas en sueldos dignos y prestaciones de seguridad social; un servicio civil de carrera que permita ascensos por concurso; capacitación continua; y, un régimen disciplinario eficaz complementado con un sistema de reservas para los que no continúen en el servicio, con el objetivo de mantener un seguimiento de su actuación fuera de la policía. En esto coinciden un número destacado de estudiosos entre otros: Elena Azaola, Raul Contreras, José Ramón Cossio, Eduardo Guerrero, Gerado Laveaga, Ana Laura Magaloni.

Para lograr lo anterior, se requiere dinero asignado de forma transparente y exigiendo resultados, tanto del Fondo de Seguridad Pública destinado a las Entidades Federativas (FASP) como del Subsidio para el Fortalecimiento de la Seguridad Pública Municipal (FORTASEG) que deberían incrementarse en los próximos años de manera considerable. El monto del FASP 2019 (casi 7,000 mdp) es 25.8% inferior al de 2015. Este Fondo debería incrementarse en cuando menos 3,550 mdp adicionales para atender presiones de gasto generadas por nuevas responsabilidades contenidas en nuevas disposiciones (en materia de tortura, trata, desaparición forzada y personas no localizadas, mecanismos alternativos, ejecución penal, justicia integral para adolescentes, procedimientos penales, entre otras) y para atender el fortalecimiento de las policías estatales. Los recursos del FORTASEG solo permiten dar cobertura a 300 municipios con montos que oscilan de 10 a 75 mdp. Debe, además, crearse otro concursable (de cuando menos 3,000 mdp) para los municipios del país (la mitad de ellos), que no tienen policía o que tienen menos de 10 elementos, con base en un modelo básico de justicia cívica y policía de proximidad.

4. Orden desde el caos.

El 26 de marzo se publicó el Decreto por el que se reformaron varios preceptos constitucionales en materia de seguridad pública. Gran parte del tiempo del Congreso de la Unión, bajo el modelo de Parlamento Abierto, se concentró en la creación de la Guardia Nacional y todavía más, en su necesario carácter civil, lo que impidió que se le diera la debida dimensión al resto de las reformas que se aprobaron y que, en principio, buscaban estructurar un nuevo modelo de seguridad pública.

Dentro de los cambios destaca el otorgamiento de competencias al Congreso de la Unión para organizar la Guardia Nacional y demás instituciones de seguridad pública federales, así como para emitir las leyes nacionales sobre el Uso de la Fuerza y del Registro de Detenciones. Sin embargo, una vez más, el énfasis se puso en el orden Federal y poco en el de las entidades federativas y los municipios.

Si analizamos los dos Planes Nacionales de Desarrollo, el del Presidente (PND) y el de su Administración (Proyecto de Nación), pronto nos daremos cuenta que es poco y malo lo que de manera integral se dice de la seguridad pública. Es cierto que están tocados algunos temas, pero es muy poco lo que se plantea en procuración e impartición de justicia.

Suponiendo que todo lo vinculado con las nuevas leyes saliera bien, faltaría mucho por hacer para que ello quedara vinculado en un sólido sistema. El Gobierno de López Obrador está reproduciendo los mismos errores de sus antecesores. Nadie está liderando el movimiento por el ajuste y actualización de las competencias del Ministerio Público, las defensorías, los servicios periciales o las adecuaciones que diversas leyes debieran sufrir. Lo que resulta de los cambios apuntados, básicamente, es el otorgamiento de más funciones policiales a la Federación, más capacidad de fuego a los agentes federales y la legitimación para que las Fuerzas Armadas actúen como policías.

Con esos elementos en mente, cabe preguntarse si se va en la ruta adecuada para enfrentar a la delincuencia y pacificar al país o si, por el contrario, únicamente se está haciendo más de lo mismo, eso sí, con otras justificaciones y distintos actores ²²⁰.

En este contexto, se hace necesario plantear una revisión de lo actuado para llevar a cabo una reingeniería normativa, orgánica y operativa, a partir del respeto al Pacto Federal y de los casos de éxito, que permita revalorar la

220 Cossio José Ramón, *El Nuevo Modelo de Seguridad*, Ensayo, Ed. 2224, Proceso 16 de junio 2019.

importancia de la participación y fortalecimiento de los órdenes municipal y estatal y de una clara inclusión de la comunidad nacional, a fin de estructurar un sistema efectivo, honesto y que rinda cuentas en materia de seguridad pública bajo un claro e indiscutible mando civil y con pleno respeto a los derechos humanos.

Este subsistema no solo debe de abarcar el ámbito policial, sino todo el Sistema que va desde la prevención social del delito, la investigación basada en evidencia y métodos científicos y un Plan de manejo de riesgos, hasta la inserción social, la reparación del daño y los mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal, con vinculación e interrelación con el combate a la pobreza, la protección de la salud, la educación, el desarrollo humano y la participación política para poder vivir en libertad y con dignidad.

México tiene que asumir este papel preponderante en la cuestión que nos ocupa. Los procesos de conversión de nuestro modelo federal, no deben perder de vista que en el centro de todos estos propósitos están situados los seres humanos. Si la Constitución y el poder del Estado no son capaces de garantizar los derechos de los habitantes y auspiciar su bienestar, entonces nos parece que podemos caer en lo que se llama “*un Estado fallido*”. El futuro propone tareas en muchos órdenes de nuestra vida política y social pero, difícilmente habría un trabajo más arduo, necesario y urgente que el relativo a la seguridad. En esto nos va la vida. Y va también en buena medida, la vida de nuestra democracia y la garantía de los derechos humanos.²²¹

221 García Ramírez, *Seguridad y Justicia*, ob.cit, p. 147.

CAPÍTULO QUINTO

EL REPLANTEAMIENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

En la permanente búsqueda en México de un modelo federalista propio, en forma lenta pero creciente, las entidades federativas y municipios van encontrando nuevas dimensiones para enriquecer las políticas públicas, en particular en materia de seguridad. Los casos de Cd. Juárez, Mérida, Monterrey, La Laguna y el de Guerrero en las comunidades indígenas de la Montaña, así lo demuestran. Sin embargo, hay un largo camino que recorrer. Sus límites parecen encontrarse en la fragilidad de los diseños participativos como en la falta de un firme compromiso político para consolidar que los tres órdenes de gobierno trabajen en forma coordinada con la sociedad respetando jurisdicciones y competencias dentro del Pacto Federal.

El fortalecimiento del Pacto Federal en materia de seguridad.

El concepto de federalismo dual sustentado en la idea de Madison, pretendía que los estados se integraran para formar la Unión, pero manteniendo su soberanía, de suerte que el poder central era un producto, “*una criatura*” de los estados y que las funciones y competencias del Gobierno federal y las funciones y competencias de los gobiernos estatales estaban clara y estrictamente definidas y separadas, de modo que cualquier invasión de competencias a la esfera estatal o federal sería contraria a la constitución.

Así determinaba que aquella facultad que no estaba expresamente otorgada o reservada a la Federación, quedaba establecida en favor de los estados federados. Por ello, sostenía, es “*la existencia de dos ámbitos de poder, mutuamente exclusivos y recíprocamente limitados, con unos gobiernos respectivos situados en un plano de absoluta igualdad en cuanto igualmente soberanos*” .²²²

En México, el Federalismo se encuentra plasmado en el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que a la letra dice: “Es

²²² Díaz y Díaz, Martín, *Ensayos sobre la Propiedad*, IIJ, UNAM, México, 2014 p. 409.

voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental”.

1. La Lucha contra el Centralismo.

Ante los constantes embates centralizadores, gradualmente este modelo fue avanzando en México hacia un “*federalismo cooperativo*”, que presupone la coparticipación y coordinación de poderes y funciones entre los tres órdenes de gobierno. Esta cooperación “*no se circunscribe a la elaboración de leyes sino que se proyecta a la dirección de programas, a la planificación de actividades*”.²²³

En síntesis, “*la competición cede su paso a la cooperación*”²²⁴. Así surgen los regímenes concurrentes en salud y en medio ambiente y posteriormente en seguridad pública, educación, protección civil, entre otros.²²⁵

En paralelo se ha pretendido establecer un modelo competitivo en donde los tres órdenes “*luchan*” por recursos conforme a las necesidades de su población y sus capacidades de gestión y ejecución.²²⁶ En este contexto, se pretende en algunos programas de las alcaldías de la Ciudad de México y en algunos conurbados en materia de infraestructura. En este modelo con un enfoque económico se busca que los costos de los bienes y servicios públicos sean iguales a los ingresos recaudados de los contribuyentes y que dichos costos no sean externalizados ni traspasados al Gobierno federal o a los contribuyentes del resto del país. Así también, que las externalidades o desbordamientos de costos o beneficios de una jurisdicción a otra sean muy reducidos y que no haya connivencia entre los

223 Véase Eleazar, Daniel, *Exploración del Federalismo*, Hacer-Fundación Rafael Campalans, Barcelona, 1990, pp. 57 y ss.

224 Véase López Aranguren, Eduardo, “*Modelos de relaciones entre poderes*”, Revista de Estudios Políticos, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, núm. 104, Madrid, abril-junio de 1999, pp. 9-34

225 Véase Hueglin, Thomas O., *Democracia, federalismo y gobernabilidad: lecciones de la Unión Europea y algunas observaciones del caso brasileño*, Revista Foro Internacional, México, El Colegio de México, núm. 3, julio-septiembre de 2001, México, pp. 501-529.

226 Cárdenas Gracia, Jaime, *México a la Luz de los Modelos Federales*, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Num 110, UNAM, IJ, México, pp. 479-510.

poderes estatales o locales para restringir la competencia. Se pretende, además, lograr una buena información a disposición de los consumidores-contribuyentes acerca de los servicios y costos proporcionados por todos los gobiernos estatales y locales, a fin de favorecer la movilidad de los consumidores-contribuyentes y facilitar la comprensión de considerar a los servicios públicos y lo que cuestan, como criterios importantes en las decisiones para el establecimiento de residencia. Se espera que la competencia entre poderes obligue a los gobiernos locales a ser más eficientes, a mejorar la calidad de los servicios de los que son responsables y a reducir costos. El modelo busca fomentar también la búsqueda de políticas públicas innovadoras.²²⁷

En la incesante búsqueda en México de un modelo propio federalista en forma lenta, pero creciente, se van encontrando en las entidades federativas y los municipios nuevas dimensiones para enriquecer las políticas desde las regiones con una creciente participación de las comunidades, en contrapartida de la tradicional construcción del federalismo del centro a la periferia. Es decir, una reacción social y económica contra el federalismo que daba vida a los poderes locales a partir de una decisión central.

En este contexto, no parece pertinente seguir considerando al federalismo como tensión entre ámbitos competenciales y ni siquiera como una forma de organización jurídico-política auspiciada por la cooperación entre los distintos órdenes de gobierno o en franca competencia por recursos con una visión solo económica.

A nivel constitucional se requiere superar el esquema del federalismo dual, en cuanto a las llamadas competencias coincidentes, coexistentes y concurrentes, sin soslayar que, por su naturaleza, el escenario idóneo para el ejercicio de los derechos fundamentales (individuales y colectivos) es la vocación democrática del Estado. No cabe duda que la democracia apunta hacia su afianzamiento en la vida nacional.

Esta concepción, supone fortalecer el ejercicio de las atribuciones de las entidades federativas. Tal esquema debe venir acompañado de una fuerte

²²⁷ Kincaid John, *The Competitive Challenge to Cooperative Federalism*, Wash. DC. The Urban Institute Press 1991, citado por Cárdenas Gracia ob.cit. pp. 506-507.

descentralización y delegación administrativa a nivel municipal y estatal para evitar problemas de duplicidad administrativa.

Además, *“la Constitución necesita dar coherencia al entramado de competencias existentes entre la Federación, estados y municipios”* y otorgar competencias exclusivas a las entidades federativas, principalmente en materia financiera. Las reglas de armonización fiscal y de compensación deben ser precisadas en la Constitución. Aspecto esencial se vincula con la justicia constitucional local que es el punto de partida para la protección más eficaz de los derechos humanos y al mismo tiempo, como la mejor manera de operar y hacer defendible el modelo federal y lograr la participación ciudadana, sin la cual, los resultados no se obtendrán.²²⁸

En un espíritu federalista, el artículo original dejaba todas las demás atribuciones para ser normadas por las legislaturas estatales, en sus propias Constituciones. Es sólo después de la reforma constitucional de 1983 en que se estipula, específicamente en la Constitución federal, cuáles serán las atribuciones y responsabilidades de los gobiernos municipales y se legisla a nivel federal una uniformidad del régimen municipal para todo el país. Paradójicamente, si se considera que la reforma fue un avance en la descentralización (que fortaleció a los municipios), la camisa de fuerza en que se colocó el régimen municipal de todos los estados es contraria a una visión federalista. La nueva estructura constitucional especificó que los municipios debían proveer la mayor parte de los servicios públicos locales, como agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastro, calles, parques y jardines y seguridad pública y tránsito. Basta con analizar los resultados que se han alcanzado, en los últimos años, en materia de seguridad pública con un modelo expresamente centralizado y con bajo involucramiento de la población.

2. Devolver el Poder a las Regiones.

Así, es un reclamo de la sociedad que el Poder central reconozca en las entidades federativas la capacidad para ejercer todas aquellas atribuciones, competencias y facultades que le sean necesarias para detonar el crecimiento y bienestar

228 Cárdenas Gracia Jaime, ob.cit. p. 507.

de sus comunidades —según sus condiciones y características con políticas públicas que propicien el empleo y la generación y reparto equitativo de la riqueza— y contribuir de este modo al progreso de la “Federación”, entendida como la suma de todas y cada una de las entidades federativas.

Este planteamiento parece necesario complementarlo con el fortalecimiento de la justicia constitucional local y su capacidad para enriquecer el Sistema federal y los ejercicios democráticos. En efecto, en los últimos años, esta ha tenido un notable desarrollo, tanto en la parte constitucional y legislativa de las entidades federativas como en los estudios que de manera amplia abordan la materia,²²⁹ para atenuar el centralismo que, a la fecha en términos de nuestro derecho positivo, exige que todos los procedimientos estén sujetos a la última decisión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, según sea el caso.

Para reducir la concentración de poder en la Federación se hace necesario disminuir la regulación federal e inducir una mayor participación del capital privado en servicios públicos como manejo de la basura, del agua potable o en puertos y aeropuertos transfiriendo o concesionando, en forma paulatina, las excesivas atribuciones y competencias centralizadas en detrimento de las entidades federativas y de los particulares, dándoles una mayor participación en la gestión de recursos como en la producción, distribución y consumo. Finalmente, debe de ser irreversible el fortalecimiento de la democracia participativa, directa, estructurada y vinculante. Las protestas en enero del 2020, por ejemplo de los presidentes municipales de Tultepec y Nezahualcóyotl, Edo Mex por no ser tomados en cuenta en las operaciones de la Guardia Nacional, son una muestra de la decisión de las regiones de participar.²³⁰

Finalmente, debe de ser irreversible el fortalecimiento de la democracia participativa, directa, estructurada y vinculante.

En síntesis, es pugnar que lo federal facilite que las diferencias entre las entidades federativas y las regiones aporten su riqueza a favor de la naturaleza plural y diversa del Estado mexicano. Es el reconocimiento de México como la

229 Véase Lucas Verdú, Pablo, *Curso de derecho político*, Tecnos, Madrid, 1996, pp. 285-292.

230 Reforma 25 de enero 2020, Ciudad p. 4.

suma de todos esos espacios y en cada uno de ellos, en donde lo más valioso son los seres humanos.

Este proceso, siguiendo a Cárdenas Gracia, debe continuar basado en los criterios de:

- Subsidiariedad. Significa que el orden local tiene preeminencia sobre el Federal por su proximidad y conocimiento de los problemas de la gente; lo general se infiere de lo particular.
- Solidaridad. El orden Federal se orienta a corregir las asimetrías de la subsidiariedad, buscando redistribuir la riqueza generada en los otros órdenes con equidad.
- Concurrencia y coordinación. Para articular políticas sectoriales y territoriales entre los tres órdenes.
- Flexibilidad. A fin de adecuar las políticas a las potencialidades y debilidades de los diferentes órdenes.²³¹

Esta línea de pensamiento se acerca a lo que se conoce como “*federalismo humanista*” que vela por el pleno respeto de los derechos fundamentales y que, al colocar en el centro a la persona, es su deber garantizar un estado de bienestar capaz de resistir los embates de cualquier centro de poder, público o privado.²³²

Sin embargo a estos planteamientos se le oponen otros que merecen una profunda reflexión: los cacicazgos; las asimetrías en el desarrollo e inequidad en el reparto de los beneficios; los regionalismos; y, la falta de reconocimiento generalizado de la pluralidad.

Lo anterior aunado a la poca transparencia en muchas entidades federativas y gobiernos municipales en el ejercicio de los recursos públicos, la ausencia

231 Véase Cárdenas Gracia, Jaime F., *Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*, UNAM, México, 1996, pp. 218-220.

232 Uribe Arzate Enrique y Montes de Oca Alfredo, *Notas sobre un Federalismo Renovado en México*, Cuestiones Constitucionales, No 25, Scielo, México, jul/dic 2011, Apdo IV.

de rendición de cuentas a una comunidad informada y la mínima vigilancia de la Federación del cumplimiento de metas y programas, siguen alentando a las tendencias centralizadoras. Ejemplos recientes los tenemos en los institutos electorales estatales y la reversión de la descentralización de servicios educativos y de salud pública. La seguridad pública es otro campo en donde, por un lado, se habla de consolidar a las policías locales y en paralelo, se fortalecen las instituciones federales en detrimento de las competencias y aún de las jurisdicciones de los estados y municipios.

2.1 Posiciones que difieren respecto a empoderar a las regiones.

Una de las características del Estado mexicano, en sus tres órdenes de gobierno, es que tiene divididas y con deficiencias en la coordinación, tres funciones que están íntimamente vinculadas: la prevención social del delito y la seguridad pública; el sistema de procuración e impartición de justicia; y el combate al crimen. En los tres órdenes, sobre todo en el local, las estructuras responsables presentan niveles de corrupción en su modo de operación diaria. A ello se le agregan las débiles capacidades de las policías de investigación, tanto en inteligencia como en criminalística.

Trabajos de inteligencia nos señalan que hay complicidades, vinculación o penetración del crimen organizado con algunos cuerpos de seguridad por lo que los estados y municipios deben mejorar sus estándares de profesionalización y capacitación en todos los sentidos, además de la condición socioeconómica y el desempeño ético. Quienes no pasen los exámenes de control de confianza serán liquidados y retirados de sus cargos. No habrá crimen uniformado, depuraremos a los cuerpos de seguridad.²³³

A esto hay que sumar las cifras, datos reiterados en las tres iniciativas —dos de ellas presidenciales sobre Mando Único y Mixto del 2010, 2014 y 2016 (esta última del Partido del Trabajo)—, en donde a nivel local son para una profunda reflexión: más del 90% de los delitos son del fuero común, 80% de los cuales lo constituye el robo en todas sus modalidades; no hay un modelo policiaco estandarizado a nivel local y aún en algunas entidades federativas; más de 2,000 instituciones policiacas acusan formaciones heterogéneas,

233 Durazo Montaña, Alfonso, Secretario de Seguridad y Protección Ciudadana, Entrevista en Sonora, Notimex, 2 de sep 2019.

procedimientos no compatibles entre si y presupuestos, remuneraciones y estructuras muy diferentes; la selección, ingreso y desarrollo es disímulo en 80% de los centros de capacitación, la mayoría de los cuales datan del 1980 en adelante; 2% de los elementos son analfabetos y cerca del 70% tienen educación básica; 60% de los policías devengan salarios inferiores a 5 mil pesos.²³⁴

Finalmente, no hay consenso en el seno del Gobierno federal, ni conciencia en muchos estatales y municipales, del peligro de radicalizar las salidas en favor de la acción de las Fuerzas Armadas o que el cansancio de la población conduzca a la autogestión en seguridad (casos de Michoacán y Tamaulipas).

En otras palabras, no está claro si se quiere visión policiaca en los militares o policías con una formación y estructura militar. Tampoco está definido en las estructuras gubernamentales el nivel de profundidad que se espera de la participación de la población, que puede variar desde un grado aceptable de presencia colaborativa o correr el riesgo de la autogestión en seguridad.

En su primer Mensaje a la Nación, el Presidente López Obrador planteó que solicitaría al Congreso, *“con carácter de urgente, la aprobación de una reforma constitucional que permita crear, con la integración de la Policía Militar, la Policía Naval y la Policía Federal, una Guardia Nacional para realizar funciones de seguridad pública”*. Sin embargo, ni la Policía Militar ni la Naval tienen hoy una formación policial para la seguridad pública -lo que no significa que no puedan adquirirla-. Se trata de militares con funciones específicas: básicamente, conservar el orden y la vigilancia de las leyes y normas militares en las unidades, agrupamientos e instalaciones del Ejército y la Marina Armada de México.

Por otro lado, se confrontan posiciones respecto a centralizar la conducción y manejo de la seguridad pública en el Gobierno Federal o en las entidades federativas bajo la figura del Mando Único o el devolverle a los municipios sus atribuciones fortalecidas con recursos humanos, infraestructura y presupuestos.

Entre los argumentos a favor de la figura del Mando Único se reconocen: la unidad cultural; la profesionalización policial; la equidad en tratamiento laboral y de pensiones; el mejoramiento de condiciones de recursos de investigación e

234 Senado de la República, Mirada Legislativa, Núm 72, México, 2015.

inteligencia; y, el incremento de la percepción de confianza de los ciudadanos en la policía.

Entre los argumentos en contra se encuentran: la transgresión del sistema formal coordinado de competencias; la fractura del federalismo; la lesión a la autonomía municipal; el riesgo de prácticas antidemocráticas; y el debilitamiento de las capacidades de gobiernos locales.

Dentro de este contexto, en los años 2010 y 2014, los jefes del Ejecutivo en turno enviaron a la Cámara de Senadores propuestas de iniciativas de reformas a la Constitución respecto del tema de la seguridad pública. En ambos documentos se aborda la figura del Mando Único con notorias diferencias.

En efecto, en la Iniciativa del 2010, la competencia de la función de seguridad pública sigue radicando en los tres órdenes de gobierno, estableciéndose los supuestos en los que la Policía Federal toma el mando de la policía estatal, así como aquellos en que esta asume el de la policía municipal o metropolitana. También se sugiere la acreditación de policías municipales y metropolitanas que cumplan con determinados criterios.

En cambio, en la propuesta de 2014, se establece la existencia de la figura del Mando Único en cada entidad federativa y la intervención directa de la Federación en los municipios, cuando existan indicios de que el crimen organizado ha infiltrado a sus corporaciones policiacas. Así, se suprime la competencia de seguridad pública en los municipios.²³⁵

En 2016, el entonces Senador Manuel Bartlett del PT, planteó un Modelo Mixto en donde destaca la colaboración entre órdenes, en vez de la subordinación.

Los municipios tendrían una policía de proximidad y tránsito, cuyos elementos podrían imponer sanciones e infracciones administrativas. Los gobernadores asumirían, temporalmente, el mando de las instituciones policiacas de los municipios en casos de fuerza mayor y/o alteración grave del orden público.

Sobre este tema de 2010 al 2016 se presentaron 10 iniciativas presidenciales o de los diversos partidos políticos.

235 Ídem.

Ejemplo de indicadores primer piso

Condición	Suficiente	Insuficiente
Bandos de Convivencia Vecinal (Bandos de Policía y Buen Gobierno)	El Municipio cuenta con Bando de Convivencia Vecinal en el que se prevén faltas y sanciones administrativas adecuadas para la prevención social de la violencia y del delito	<ul style="list-style-type: none"> El Municipio no cuenta con Bando de Convivencia Vecinal Las faltas administrativas son irrelevantes Las sanciones son irrelevantes
Sistema de Justicia Administrativa	El Municipio cuenta con un Sistema de Justicia Administrativa institucionalizado y autónomo	<ul style="list-style-type: none"> El Municipio no cuenta con Sistema de Justicia Administrativa El Sistema no es autónomo El Sistema no está institucionalizado a través de un reglamento
Recursos humanos	El Municipio cuenta con un sistema de gestión de recursos humanos con base en el sistema de Desarrollo Policial	<ul style="list-style-type: none"> El Municipio no cuenta con recursos humanos El Municipio no cuenta con un sistema de gestión
Participación social	El Municipio cuenta con mecanismos institucionalizados que promueven la participación vecinal en el seguimiento, evaluación y control de instituciones y resultados	<ul style="list-style-type: none"> El Municipio no cuenta con mecanismos institucionalizados Los mecanismos no promueven la participación vecinal Los instrumentos sociales de seguimiento, evaluación y control no son eficaces

CIES, México, 2012.

Operación del modelo subsidiario



CIES, México, 2012.

En los casos de insuficiencia se plantea la intervención de la policía estatal o de las fuerzas federales.

Esta propuesta encuentra en los presidentes municipales una fuerte resistencia a la desaparición de las policías locales; en cambio los gobernadores muestran asentimiento hacia la misma, pero no parece que la operen a favor entre los alcaldes de sus Entidades.

2.2 El alcance de las leyes marco.

Un buen diseño federal distinguiría, con claridad, las responsabilidades, en materia de seguridad pública, de cada uno de los tres órdenes de gobierno y los mecanismos de coordinación intergubernamental y fuentes de financiamiento para hacer todo ello viable.

El diseño actual no cumple cabalmente con dichos propósitos, en buena medida porque nuestro marco legal es ambiguo e incompleto. Es ambiguo porque no define la naturaleza de las acciones que deben llevarse a cabo como parte de la política en la materia y es incompleto por la ausencia de responsables inequívocos para lograr dicho propósito, además de no distinguir la contribución específica de cada orden al logro del objetivo de la política.

Por lo tanto, se ha buscado mediante una Ley General (sus orígenes se encuentran en Francia, hace más de 60 años, como una respuesta a los cambios acelerados de la época contemporánea), dar un marco jurídico al Sistema de seguridad pública, dejando la función de reparto de competencias y en algunos casos de jurisdicciones al Congreso Federal que, de este modo, se transforma en juez y parte del proceso. Este rasgo conlleva el reconocimiento subyacente de la superioridad jerárquica de los poderes centrales y de la necesidad correlativa de que sean estos los principales artífices en la construcción de los poderes periféricos.

Además, esto favorece que el orden federal supraordine formalmente al Legislativo Federal respecto del local, violentando la lógica que, en todo caso, se refiere a órdenes competenciales separados y coextensos, como los ha calificado nuestra doctrina.

Como argumentos a favor de las leyes generales suelen esgrimirse los siguientes: se concilian mejor con la realidad de un federalismo que se construye del centro hacia la periferia; son instrumentos normativos proclives a la regulación de procesos, más que de situaciones fijas; y, finalmente, clarifican de forma precisa las competencias que corresponden a cada uno de los órdenes de gobierno.

Pero así como existen apologistas de las leyes-marco, éstas también tienen detractores, como Acosta Romero, que considera jurídicamente, contraría la esencia del Legislativo

al darle, al Ejecutivo, facultades extraordinarias para legislar convirtiéndose en una extensión de los poderes reglamentarios,²³⁶ no facilitando el fortalecimiento de las estructuras locales, como sucede con las policías. La conclusión, en apariencia sencilla, no deja de presentar serios desafíos para el arreglo de las competencias legislativas, tomando en cuenta que una buena parte de esas nuevas legislaciones (leyes generales) suscitadas al amparo de reformas trascendentales, insisten en concentrar, en detrimento de la autonomía de los estados, las facultades en favor de las autoridades federales o nacionales.²³⁷

En los dos polos de la discusión hay razones de peso. Sin embargo, las leyes-marco son una realidad jurídica que ha probado eficacia y que muy difícilmente dejará de ser utilizada. En tal virtud, ha llegado la hora de encontrar mejores fórmulas constitucionales para su fundamentación y su manejo conforme a las acotaciones que hace Acosta Romero.

En efecto, la lectura del art 133 permite advertir la intención del Constituyente de establecer un conjunto de disposiciones de observancia general que, en la medida en que se encuentren apegadas a lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, constituyan la “*Ley Suprema de la Unión*”. En este sentido, debe entenderse que las leyes del Congreso de la Unión a las que se refiere el artículo constitucional no corresponden a las leyes federales, esto es, a aquellas que regulan las atribuciones conferidas a determinados órganos con el objeto de trascender únicamente al ámbito

236 Acosta Romero, Miguel, *Las Leyes Marco y su Impacto en la Seguridad Jurídica*, Biblioteca Jurídica Virtual del IJ, UNAM, México, p. 18.

237 Madero Estrada José Miguel, *Configuración Normativa de las leyes en el Marco Competencial de los Órdenes Jurídicos* REDIPAL VIRTUAL VIII Red de Investigadores Parlamentarios en Línea Marzo-agosto 2015 pp. 1 y 17 jmadero@tsjnay.gob.mx 3.

federal, sino que se trata de leyes generales que son aquellas que pueden incidir válidamente en todos los órdenes jurídicos parciales que integran al Estado Mexicano.²³⁸

Las leyes generales corresponden a aquellas respecto a las cuales el Constituyente o el Poder Revisor de la Constitución ha renunciado expresamente a su potestad distribuidora de atribuciones entre las entidades políticas que integran el Estado Mexicano, lo cual se traduce en una excepción al principio establecido por el artículo 124 constitucional.²³⁹

Además, estas leyes no son emitidas motu proprio por el Congreso de la Unión, sino que tienen su origen en cláusulas constitucionales que obligan a éste a dictarlas, de tal manera que una vez promulgadas y publicadas, deberán ser aplicadas por las autoridades federales, locales, del Distrito Federal y municipales.

Entre el creciente número de leyes generales tenemos: Ley General de Desarrollo Social; Ley General de Salud; Ley General de Población; Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos. Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres; Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito; Ley General de Protección Civil; Ley General de Bienes Nacionales; Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad; Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia; Ley General de Educación; entre otras.

238 Amparo en revisión 120/2002. Mc. Cain México, S.A. de C.V. 13 de febrero de 2007. Mayoría de seis votos. El Tribunal Pleno, el veinte de marzo en curso, aprobó, con el número VII/2007, la tesis aislada que antecede. México, Distrito Federal, a veinte de marzo de dos mil siete.

239 En la sesión pública de 13 de febrero de 2007, además del amparo en revisión 120/2002, promovido por Mc Cain México, S.A. de C.V., se resolvieron los amparos en revisión 1976/2003, 787/2004, 1084/2004, 1651/2004, 1277/2004, 1576/2005, 1738/2005, 2075/2005, 74/2006, 815/2006, 948/2006, 1380/2006, y el amparo directo en revisión 1850/2004, respecto de los cuales el tema medular correspondió a la interpretación del artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a que se refiere esta tesis aislada.

En este Marco que rige la seguridad pública, la estructura funcional de las policías en México distribuyó competencias para realizar un control de fuerza y la coordinación quedó limitada para el cumplimiento de los objetivos en materia de seguridad pública. Así, se fue desarrollando un control en la ejecución del mismo, en la entrega de recursos económicos a las entidades federativas y municipios;

durante muchos años, desde el centro (Federación) hacia las entidades federativas, se asignaron recursos económicos de conformidad con un catálogo para comprar herramientas policiales y capacitación del personal sin más estrategia que ejercer los recursos presupuestales sin ninguna política pública para su eficacia; obvio, los resultados no han sido los deseados a pesar de la gran cantidad de recursos asignados a este rubro.²⁴⁰

La Conferencia Nacional de Seguridad Pública Municipal, el 14 de Agosto de 2019, se pronunció en contra del Acuerdo 05/ IISE/ 2012 del Consejo Nacional de Seguridad del 2012, referente a la firma de convenios en materia de Mando Único o Policía Estatal Coordinada, por considerar que deteriora las facultades de los municipios en materia de seguridad pública. Estimó, además, que va en contra de la estrategia de contrarrestar en sus orígenes la comisión de los delitos y exhortó a las autoridades federales y estatales a fortalecer las capacidades de los municipios con mayor asignación de presupuesto para la dignificación y profesionalización de las corporaciones municipales.

3. La Búsqueda en el Exterior de un Modelo de Seguridad Pública.

Ante estas divergencias, no es de extrañar que se pretendiera encontrar, en otros países, un modelo de cuerpos nacionales de policía que pudiera aplicarse en México como lo tienen Chile, Argentina, Colombia, España, Francia o Italia.

3.1 Las opciones más estudiadas.

La tendencia internacional se orienta a que las gendarmerías o guardias civiles o nacionales, con independencia de su origen ciertamente militar en la mayoría de

240 Juárez Pérez, Janet y Servín Aguillón, Gerardo, *Entre Federalismo, Municipio y Derechos Humanos*, Fundación Preciado Hernández, Bien Común, Núm 251, México 2016 p. 41.

los casos, queden bajo mando civil. La principal razón ha sido evitar violaciones a derechos humanos, ante la diferente formación de policías y soldados. En caso de trasgresión de las leyes, los primeros actúan ante ciudadanos y los segundos ante enemigos.

Así, por ejemplo, la Gendarmería Nacional de Francia cambió de adscripción del Ministerio de la Defensa del Interior en 2009, mientras que la Gendarmería Nacional Argentina y los Carabineros de Chile lo hicieron en 2011.

En 23 países todavía estas instituciones dependen del Ministerio de la Defensa o las Fuerzas Armadas y en el resto, del Ministerio del Interior (o Secretaría de Gobernación) o del Ministerio de Seguridad.

Solo en tres naciones se denominan Guardia Nacional: Venezuela, Portugal y Túnez. La Guardia Nacional Bolivariana de Venezuela fue fundada en 1937, tomando como modelo la Guardia Civil de España²⁴¹; cuenta con 37,000 integrantes y es uno de los cinco componentes de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana de Venezuela. La Guardia Nacional Republicana de Portugal fue creada en 1801; es una gendarmería de mando mixto que depende del Ministerio del Interior y del Ministerio de la Defensa y cuenta con cerca de 22 mil elementos. La Guardia Nacional de Túnez fue constituida en 1956; sus 28,000 guardias dependen del Ministerio del Interior.²⁴²

El único modelo que ha fusionado policías y militares es el de Austria, una República federal como México. Su Gendarmería militar, fundada en 1849, se integró con su Policía Federal en 2005. Sin embargo, lo que prevaleció en esa fusión fue el espíritu policial y el mando civil. Bajo la denominación actual de Policía Federal, se define como un cuerpo uniformado y armado, de estructura y organización militar, con misiones de vigilancia del orden y de seguridad pública, pero de carácter civil y con dependencia del Ministerio del Interior.

Por su relevancia y proximidad cultural dos modelos latinoamericanos y un europeo se han querido extrapolar en nuestro país:

241 Capítulo IV de la Constitución Venezolana “*De los Órganos de Seguridad Ciudadana*”.

242 Véase Zúñiga Gloryneida, *La Gendarmería* ob.cit. pp. 66-121.

Chile

Con mando único policial se trata de un Estado unitario con administración descentralizada o desconcentrada y cuenta con la figura de los Carabineros e Investigaciones para integrar las fuerzas de orden y seguridad pública del país. Los Carabineros son la fuerza pública que garantiza el orden público y la seguridad interior en Chile; existen desde hace más de 80 años. Las Fuerzas Armadas y Carabineros, como cuerpos armados, son esencialmente obedientes y no deliberantes. Las fuerzas dependientes de los Ministerios encargados de la Defensa Nacional y de la Seguridad Pública son, además, profesionales, jerarquizadas y disciplinadas. Para su trabajo policial tienen un Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva con el que protegen a las 15 regiones, 54 provincias y 346 comunas que conforman el país. Inspirada en modelos de policía comunitaria o de proximidad, surgió esta nueva modalidad de trabajo consistente en un sistema de vigilancia por sectores, donde se zonifica el área de vigilancia entregada a la responsabilidad de una Unidad de Carabineros (Comisaría). Sin embargo su modelo operativo responde al de una República no federada y por lo tanto, su aplicación difiere de las condiciones políticas, multiculturales y administrativas de México.²⁴³

Colombia

Es otro ejemplo de mando único, que opera en un Estado organizado en forma unitaria, descentralizada y con relativa autonomía de sus entidades territoriales. Las fuerzas militares y la Policía Nacional son las encargadas de ejercer la función de seguridad pública. Conforme lo establece la Constitución Política de Colombia, la fuerza de seguridad pública se compone únicamente por la Policía Nacional y por las Fuerzas Militares. El artículo 216 constitucional en su párrafo primero señala: *“La fuerza pública estará integrada en forma exclusiva por las Fuerzas Militares y la Policía Nacional”*.

La Policía Nacional *“es un cuerpo armado permanente de naturaleza civil, a cargo de la Nación, cuyo fin primordial es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas y para asegurar*

243 Artículos 18, 32, 57, 101, 102, 104, 105 y 106 de la Constitución Política de la República de Chile.

*que los habitantes de Colombia convivan en paz*²⁴⁴. El modelo colombiano enfrenta en México un modelo organizativo diferente, propio de un sistema federal de reparto de jurisdicciones y competencias coextensas, coexistentes y autónomas, muy diferente a la de ese país sudamericano.

Francia

En su origen se aplicaba en Francia el término gendarmería a toda tropa de gente de armas que, desde Carlos VIII en 1439, se convirtió en la base de los ejércitos permanentes.²⁴⁵

En 1791 se crea la Gendarmería Nacional y en 1806 se transforma en Guardia Imperial como unidad de élite adscrita a la Vieja Guardia, la *crème de la crème*, por su preparación y arrojo.

En la actualidad, la Gendarmería Nacional es el cuerpo de seguridad de carácter militar subordinado al Ministerio de la Defensa para asuntos militares y al Ministerio del Interior para las funciones de policía en las poblaciones de menos de 20 mil habitantes. Sus tareas se complementan por la Policía Nacional creada en 1966 y con jurisdicción en poblaciones mayores de 20 mil personas, para garantizar los derechos humanos y del ciudadano en congruencia con los artículos 12 y 13 de la Declaración de los Derechos Humanos del Hombre y del Ciudadano, que forman parte de la Constitución Francesa y las disposiciones del Código de Ética de la Policía Nacional.²⁴⁶

Algo que debe destacarse es el arraigo de la Gendarmería Nacional en las pequeñas localidades, debido a que sus integrantes viven en las mismas y son sujetos al escrutinio diario de las comunidades.

Si bien es uno de los modelos más acabados de carácter mixto (militar y policíaco), es el resultado de la experiencia en un estado no federado, organizado departamentalmente y con una estructura jurídica totalmente distinta a la del Estado mexicano y del Pacto Federal, el que permite integrar a entidades federativas y municipios con una gran diversidad geográfica, pluriétnica y

244 Artículos 216, 218, 250 y 315 de la Constitución Política de Colombia.

245 Zúñiga Gloryneida, *La Gendarmería*, ob.cit p. 63.

246 Artículos 1,2, 8, 14 y 17 del Código de Ética de la Policía Nacional.

multicultural soberanos en su régimen interior.

4. Proyectos en México con resultados alentadores.

Si bien el federalismo es un arreglo institucional que no sólo distribuye jurisdicciones y competencias entre órdenes de gobierno, sino que también asigna responsabilidades y recursos para ejecutar las políticas públicas en forma más acorde con las características del territorio en cuestión y también del ámbito nacional cuando hay problemas de escala nacional (como la desigualdad entre las regiones), se requieren intervenciones desde el Gobierno federal para poder lograr un equilibrio justo entre las partes.

En cambio, hay políticas que tendrían más sentido que fueran responsabilidad de los gobiernos estatales o municipales (como la provisión de servicios públicos, entre estos los de seguridad) en virtud de que, desde lo nacional, es imposible atender las peculiaridades del territorio ni adecuar las políticas a las necesidades específicas de una comunidad.

En este contexto existen casos debidamente documentados, a partir de lo local, con resultados satisfactorios que demuestran que sí es posible trabajar en forma conjunta, reducir los índices de criminalidad y llegar a resultados muy positivos, si bien esas mismas experiencias demuestran que lo que ha fallado es la continuidad de políticas y estrategias, afectadas por los cambios político-electorales. El secreto está en la coordinación y la confianza sumados al control y la participación de la ciudadanía en el esquema de seguridad, rompiendo las cadenas de corrupción interna y de descoordinación entre instituciones.

La coordinación por sí misma no alcanza si no hay mandos concretos para los operativos y confianza entre sus principales operadores, pero tampoco sin la participación activa empresarial y de la sociedad civil. Además, estas estrategias requieren de fuerzas locales apoyadas por las federales. Sin una base local, que incluya a sus policías y fuerzas de seguridad con el compromiso de la sociedad civil, no hay forma de garantizar la seguridad. Por lo tanto, la misma debe ser tanto operativa como política y además, incluyente. Y todo necesita información e inteligencia pero ése es, en sí mismo, un tema aparte.

En las estrategias de seguridad cuando se pretende iniciar negando lo bueno realizado, se fracasa. Se debe aprender de las experiencias y de quienes desde una u otra perspectiva política, económica o social las aplicaron, para avanzar con certidumbre y no con base en el viejo sistema de prueba y error.

El modelo Monterrey

El caso de Monterrey es el primero en donde se inician estos esfuerzos en forma ordenada y estructurada. En los años 2010 y sobre todo en el 2011, el temor se apoderó de la región; sus calles y restaurantes estaban vacíos cometiéndose, en ese año, 2003 homicidios en el Estado.²⁴⁷

Se estableció un mecanismo de cooperación y trabajo conjunto coordinado por el Ing Jorge Tello Peón²⁴⁸ en el que participaron los gobiernos Federal y locales, la Policía Federal, el Ejército y en especial, un organismo de la sociedad civil fundado hace 44 años, el Consejo Cívico de Nuevo León (CCINLAC), con gran presencia en la Entidad, encabezado por los principales empresarios del Estado que pusieron, además de su tiempo y esfuerzo, su dinero para la construcción de lo que se llamó la Fuerza Civil, una policía local construida a imagen y semejanza de la Policía Federal, que logró reducir dramáticamente los índices delictivos en la zona, disminuir a los principales grupos del crimen organizado y recuperar el control de la misma.

*“Las policías municipales o la presencia municipal de fuerzas públicas de proximidad, conocedoras de las problemáticas locales, son absolutamente imprescindibles para mejorar las condiciones de seguridad”.*²⁴⁹

El Programa Emergente diseñado, entre sus puntos relevantes encontramos²⁵⁰:

1. Que estaban politizadas las políticas de seguridad y que había ausencia de una política del Estado mexicano y en específico, para la zona conurbada de Monterrey;

247 PGJENL En 2018 hubo 825 que contrasta con los 451 del 2015.

248 Ex Subsecretario de Gobernación y DG del entonces CISEN.

249 Le Cour Grandmaison Romain, *Rediseñar la Estrategia de Seguridad Pública desde lo Local*, México Evalúa, 2018, p. 80.

250 CCINLAC, Observatorio Ciudadano 2011.

2. Que privaba una vision centralista con escasa participación y compromiso de actores estatales y municipales y de la sociedad;
3. Confusión de los conceptos de inteligencia con los de información;
4. Existían grandes deficiencias e insuficiencias en los cuerpos de policía, además de altos niveles de corrupción por la impunidad en todos los órdenes de gobierno;
5. Se carecía de una política de prevención social de la violencia y el delito, la ausencia de diálogo entre las políticas sociales y las políticas de seguridad y la baja o nula participación ciudadana;
6. Poca probabilidad de instrumentar un modelo policial único por las diferencias regionales y más locales;
7. Confusa definición del papel de la Fuerzas Armadas.

Y en materia de derechos humanos humanos.

A. Área Preventiva (1 nivel): 1. Educación 1.1 Adolescentes Promotores de los Derechos Humanos y la Cultura de la Legalidad *“Unidos Construyendo Nuestro Futuro”* 1.2 Vinculación con Universidades: Promotor Universitario de los Derechos Humanos 1.3 Programas permanentes de capacitación en materia de derechos humanos, cultura de la legalidad, seguridad pública, procuración y administración de justicia 2. Difusión 2.1 Cartilla de medidas de autoprotección, en la familia y la comunidad 2.2 Elaboración de campaña de promoción de los derechos humanos de la ciudadanía, ante la labor que realizan las instituciones de seguridad, procuración y administración de justicia. 3.Participación ciudadana. 3.1 Promotores voluntarios de los derechos humanos. 3.2 Foros de Participación Ciudadana y Cultura de la Legalidad. 4. Programa Atención Integral a Víctimas. 4.1. Programa de Acompañamiento, búsqueda y/o localización de personas extraviadas y ausentes y de atención y seguimiento a los agravios cometidos contra periodistas y la libertad de expresión 4.2 Programa contra la Trata de Personas.4.3 Programa de Atención Integral a Menores infractores (Reinserción en la Sociedad). 4.4. Programa Penitenciario. 4.5Programa observatorio penitenciario para vigilar el respeto de los derechos humanos en Nuevo León.

Sigue el CCINLAC impulsando 7 proyectos entre los que destacan: Soy Honesto Hoy, Observatorio Ciudadano, Coalición Contra la Corrupción, Centro de Innovación e Impulso Social). En 2011, de 476 violaciones que se tuvieron en 2015 bajaron a 233 y por falta de seguimiento en 2018 volvieron a subir a 750, así como los homicidios que de su nivel mínimo del 2015 de 451, en 2018 repuntaron a 825, (datos de la PGJNL). En efecto, en septiembre de 2015, el 30.4% de los ciudadanos confiaba en que la inseguridad bajaría en el corto plazo; el 22.3% que la inseguridad aumentaría para los siguientes meses.

Tres años después, esta percepción ciudadana ha cambiado de manera drástica: el 33.7 por ciento de los ciudadanos considera que aumentarán las condiciones de inseguridad en Nuevo León, mientras que un 53.5 por ciento cree que continuarán igual durante los próximos tres meses; sólo el 12.8% de los ciudadanos cree que bajará la inseguridad. Datos del Pulsómetro un Estudio realizado por el Tecnológico de Monterrey para CAINTRA, COPARMEX Nuevo León, CANACO Monterrey, INDEX, CANADEVI y el Consejo Cívico, en donde se entrevistó vía telefónica a más 4,600 ciudadanos del área metropolitana de Monterrey sobre su percepción de seguridad, confianza y compromiso en las autoridades. Su metodología y estructura permiten tener muestras representativas por municipio y en promedio, para el área metropolitana.

El Programa dio resultados y así, en su último Informe de Gobierno, el Gobernador Rodrigo Medina sostuvo: *“Desde la creación de la Fuerza Civil de policía y el reforzamiento de la procuraduría local, los delitos se han reducido 75 por ciento y en esa misma proporción los homicidios dolosos”*.

Desafortunadamente el esfuerzo ha decaído por parte de las autoridades (los cambios en los gobiernos municipales, de Gobernador y de Presidente no han ayudado), a pesar del nivel de compromiso de la sociedad.

En efecto, las acciones y estrategias que los municipios del área metropolitana de Monterrey y el gobierno de Nuevo León están ejerciendo para reducir la inseguridad que se vive actualmente no son suficientes para los ciudadanos, por lo que no vislumbran, en el corto plazo, una mejora en este tema. En el Pulso Metropolitano de Seguridad, la ciudadanía encuestada considera que

las condiciones de inseguridad en el estado continuarán igual o empeorarán en los próximos 3 meses ante la pregunta: “*Considera que la inseguridad, en los próximos tres meses, en el estado: ¿va a aumentar, va a seguir igual o va a bajar?*”. El 33.7 por ciento de los ciudadanos consideró que aumentarían las condiciones de inseguridad en Nuevo León, mientras que un 53.5 por ciento estimó que continuarían igual durante los próximos tres meses. Sólo el 12.8% de los ciudadanos estimó que bajaría la inseguridad.²⁵¹

Ciudad Juárez.

En 2010, vivía una situación delicada: feminicidios; guerra de carteles y de pandillas; asesinatos a mansalva; una de las más graves crisis de inseguridad de las que se tiene registro en México.

En el marco de los modelos de policía de proximidad social, Ciudad Juárez enfrenta importantes problemas para implementar un modelo basado en un perfil adecuado. Ciudad Juárez requiere de un protocolo de actuación policial con características de proximidad hacia el ciudadano. Mientras no se definan objetivos precisos y medibles de seguridad ciudadana, la proximidad de la policía será solo un discurso sin resultados tangibles en la comunidad juarense. La elevada ola de violencia en Juárez, Chihuahua y su radical disminución en pocos años, lo hace un caso digno de estudio.²⁵²

Sin embargo el origen de esta crisis se encuentra muchos años antes.

En efecto, durante los años en que la Ley Seca prohibió la venta y consumo de alcohol en los Estados Unidos de Norteamérica (1920-1933), en Cd. Juárez florecieron numerosas destilerías para surtir whisky de contrabando a ese país. A fines de la Segunda Guerra mundial, la prostitución era la principal fuente de ingreso de muchas mujeres y desde el fin de la conflagración mundial, la región fue campo para los cárteles del narcotráfico por las posibilidades que ofrecía para el trasiego de drogas a Estados Unidos por el cruce diario de 3 mil camiones en promedio.²⁵³

251 CCINLAC 23 de nov 2017.

252 Valenzuela Mendoza Rafael, *Proximidad Policial en Ciudad Juárez*, UACJ, Revista electrónica, vol 14, 2016.

253 García Z. Mauricio José, *Modelo Juárez de Participación Ciudadana en Materia de Seguridad*, SEGOB/ México nos Mueve en Paz, México, 2015, p. 8.

Posteriormente, a partir de la década de los 70's y la primera mitad de los 80's, con el establecimiento de las maquiladoras, se dio una gran migración en busca de oportunidades de empleo; muchas familias padecieron la ausencia de las madres que eran la principal mano de obra de las industrias dedicadas a esta actividad. Además, otras por provenir de diferentes entidades federativas, sin un núcleo familiar que les diera soporte o les brindara apoyo en el cuidado de sus hijos, además de hacerlas vulnerables, propició que una generación de niños y adolescentes crecieron solos en sus casas, con muy pocos espacios para la convivencia, la educación y/o el esparcimiento. Otro caso tan dramático lo vivió Cd Acuña en Coahuila.

Entre 2000 y 2002, la crisis económica ocasionó la pérdida de más de 96 mil puestos formales de trabajo, siendo los jóvenes los más afectados. La actividad turística se desplomó y quebraron o cerraron cerca de cinco mil negocios; inició un éxodo de 230 mil juarenses. Las tasas de deserción escolar alcanzaron un 50% en determinadas zonas de la periferia de la Ciudad y la cobertura educativa marcaba un déficit en todos los niveles de educación básica convirtiéndose, Cd. Juárez, un mercado de consumo y no solo de tránsito de droga.²⁵⁴

A todo lo anterior habría que sumar la evidente división de unas fuerzas policíacas carentes de comunicación y vinculación entre sí y por lo tanto, incapaces no sólo de unir esfuerzos contra la violencia, sino también de mantenerse incorruptibles. El problema era de tal magnitud que durante la última mitad de los 80's y a lo largo de los 90's, un alto funcionario de la extinta Dirección Federal de Seguridad, era el principal operador del narcotráfico en esta zona estratégica para el trasiego de droga a Estados Unidos.²⁵⁵

Además la intervención del Ejército provocó problemas por las constantes dificultades de éste para relacionarse con la ciudadanía, lo que llevó a la opinión pública a cuestionar su eficacia.

254 Véase Almada Mireles María Teresa, Casa: Un modelo de desarrollo juvenil, Ciudad Juárez: Centro de Asesoría y Promoción Juvenil, AC, 2012 y Plan Estratégico de Juárez, Diagnóstico social: Juárez, sociedad fragmentada (Ciudad Juárez: Plan Estratégico de Juárez , 2000-2003) citados ob.cit. pp. 15-17.

255 García Z, *Modelo Juárez*, ob.cit. p. 13.

“Las muertas de Juárez” centró la atención de la sociedad juarense, de los tres órdenes de gobierno y de la comunidad internacional por la ola de feminicidios que azotó la Ciudad; a esto se sumó un suceso detonante: el 31 de enero del 2010, en una fiesta de jóvenes en el fraccionamiento Villas de Salvárcar, 20 sicarios mataron a 18 personas, dejando 10 heridos de entre 15 y 20 años de edad.

Esto reforzó la cohesión del grupo multidisciplinario de ciudadanos con liderazgo que, desde 2008 buscaban soluciones, muchos de ellos por haber tenido, en su círculo cercano, a alguna víctima de secuestro y/o extorsión. Ante los acontecimientos de Salvárcar reforzaron su interés, no sólo en explorar y analizar las posibilidades de mejoramiento de la seguridad pública, sino también, en exigir resultados a las autoridades competentes; así constituyeron: Juarenses por la Paz.

En febrero de 2010, con la presencia del entonces Presidente Calderón Juarenses por la Paz asumió el liderazgo de la Mesa de Seguridad de Ciudad Juárez (MSCJ) con una participación sustancial que incluía financiar, planear, organizar y dirigir su trabajo en coordinación con autoridades gubernamentales de los tres órdenes, dentro del marco del Programa federal *“Todos somos Juárez”*.

Se constituyeron una serie de mesas, entre estas la de Seguridad y Justicia de Ciudad Juárez (MSyJCJ) integrada por dos grupos: Uno por funcionarios de Gobierno de los tres órdenes (municipal, estatal y federal) y el otro, por ciudadanas y ciudadanos independientes del Gobierno: Barra y Colegio de Abogados; Cámara Nacional de Comercio (CANACO); Cámara Nacional de la Industria de Restaurantes y Alimentos Condimentados (CANIRAC); Comisión Estatal de Derechos Humanos de Chihuahua; Comité Médico Ciudadano; Industria maquiladora, entre otras muchas organizaciones . Por su carácter voluntario y su permanente búsqueda por la paz se convirtieron en garante indispensable del esfuerzo coordinado con las autoridades.

Sus objetivos: Establecer una comunicación directa con las autoridades para tratar asuntos de seguridad. • Atender, promover y generar propuestas de planes para disminuir la delincuencia y para promover la cultura de la

legalidad y el estado de derecho. • Construir la confianza entre la sociedad y las autoridades con base en hechos. • Informar a la comunidad el resultado del monitoreo de los indicadores de seguridad y su análisis con apego a la verdad. • Fortalecer las instituciones de seguridad municipal, estatal y federal. • Garantizar la permanencia y continuidad de los programas y proyectos de seguridad, independientemente de la culminación de los períodos de administración gubernamentales. • Preservar el reconocimiento institucional de la Mesa ante los tres órdenes de Gobierno.

El trabajo conjunto abordó, en forma consistente los temas de:

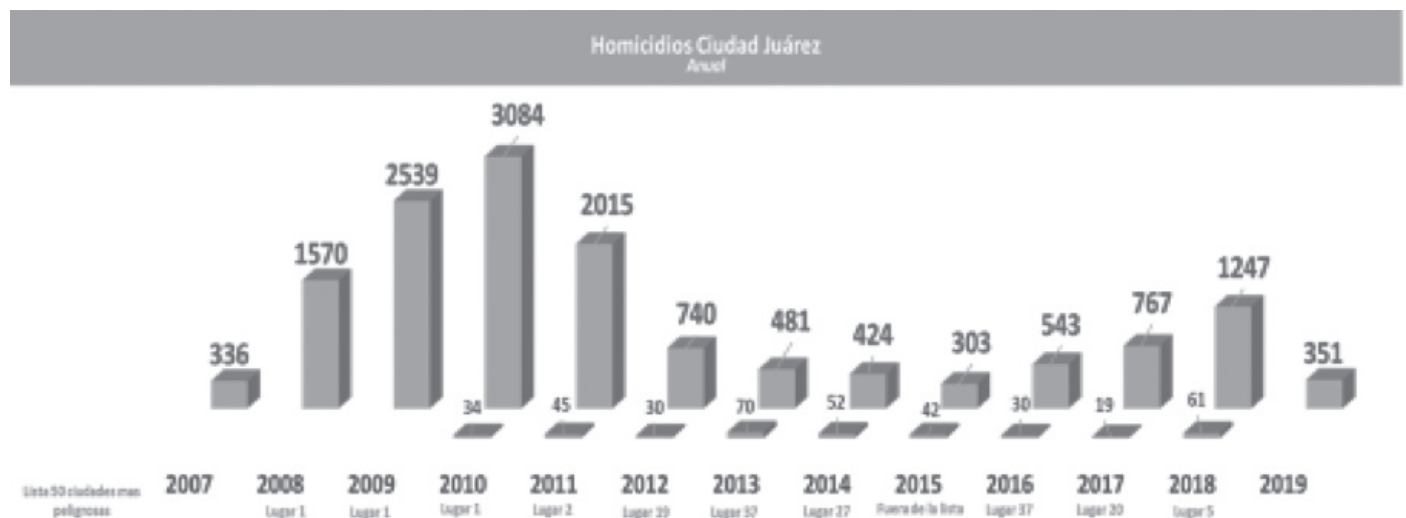
- a. Efectividad de la operación: Operatividad, Sistema de indicadores y Comunicación.
- b. Prevención: Corredores seguros, Violencia doméstica, Legalización de drogas, Atención a la juventud, Reinserción social de ex-presos y Prevención social.
- c. Estado de derecho: Defensa ciudadana, derechos humanos y tortura, Comisión de Honor y Justicia de las instituciones de seguridad pública, Procuración de Justicia, Certificación y dignificación de Ceresos.
- d. Fortalecimiento institucional: Centro de Respuesta Inmediata (CERI), Policía Preventiva, Secuestro y extorsión, Operatividad de la Procuraduría General de la República (PGR), Policía Ministerial Investigadora y Robo e identificación de autos.
- e. Garantizar la permanencia y continuidad de los programas y proyectos de seguridad, independientemente de la culminación de los períodos de administración gubernamentales.
- f. Preservar el reconocimiento institucional de la Mesa ante los tres órdenes de Gobierno.

En este contexto, se decidió establecer un operativo específico de la Policía Federal, con fuerte apoyo militar en el control de todas las entradas y salidas de la Ciudad que permitió fragmentar a Cd. Juárez en áreas de alto control. Se prohibió que circularan automóviles sin placas o con vidrios polarizados,

se tuvo vigilancia estricta sobre giros negros y de la circulación en la Ciudad. Pero, pero, sobre todo, se logró una gran participación ciudadana de grupos de civiles y empresariales y se inició un proceso de dignificación y modernización de los penales.

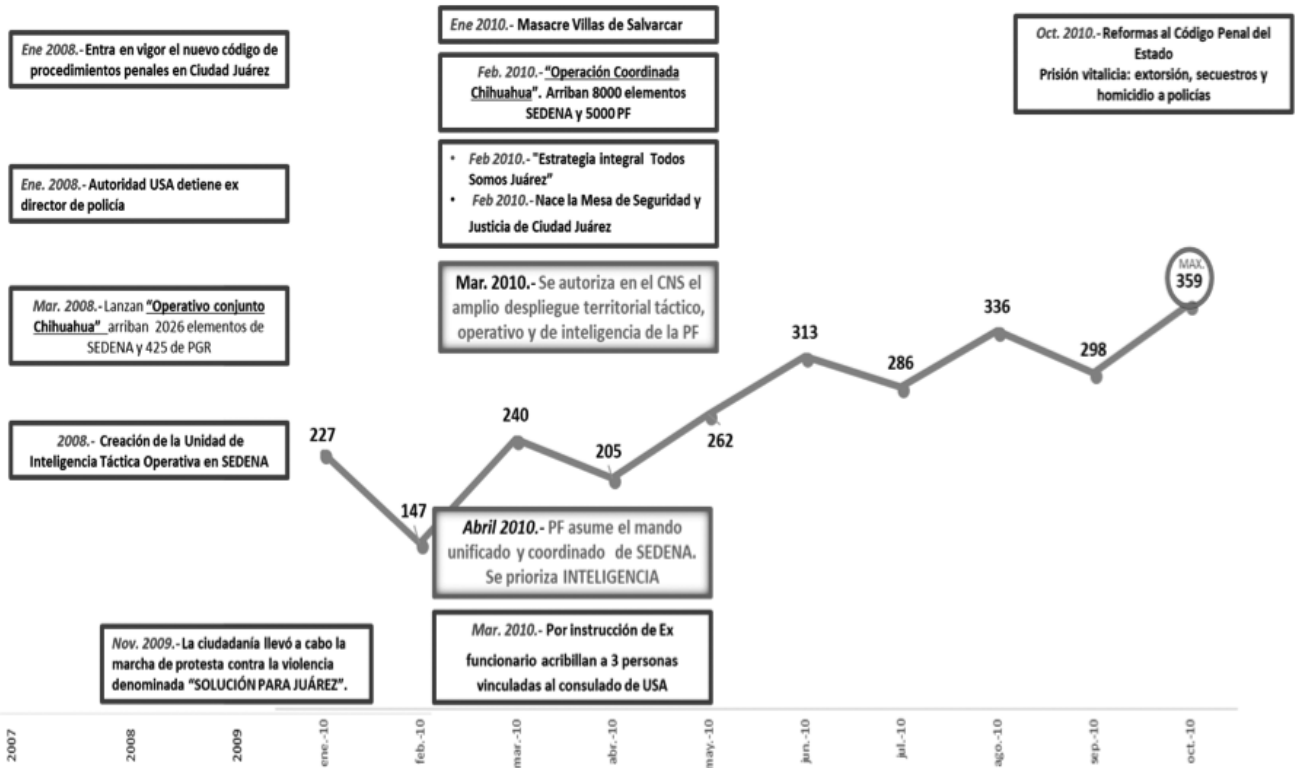
La adopción del sistema de indicadores de seis delitos de alto impacto, que se revisa con las autoridades mes a mes, sin excepción, fueron la base en la que se sustentó el *“principio de que todo lo que se mide puede mejorarse”*.

LOS RESULTADOS, EN MENOS DE DOS AÑOS, FUERON ALENTADORES



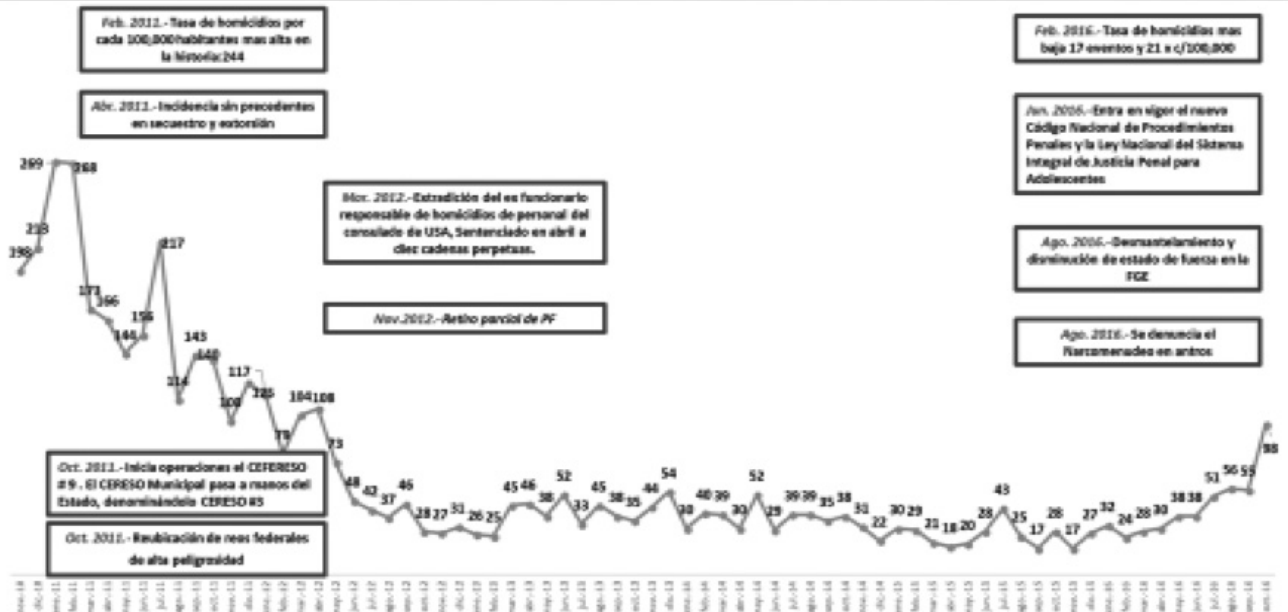
Fuente García Z Mauricio José, *Modelo Juárez de Participación Ciudadana en Materia de Seguridad*, SEGOB/ México nos Mueve en Paz, México 2015 y Proyección hasta 2019, elaboración propia.

Estrategias de Seguridad
 Gobernador del estado de Chihuahua: José Reyes Baeza Terrazas



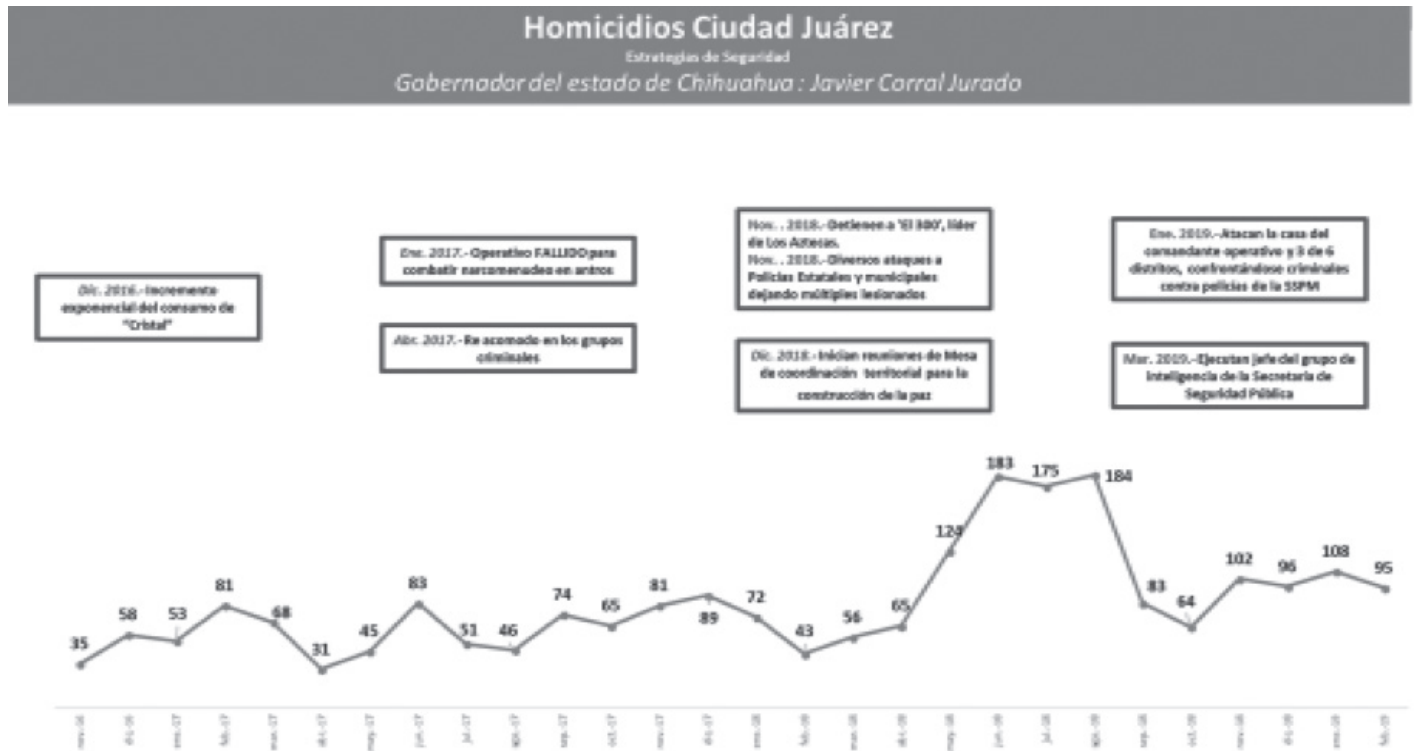
Ídem.

Homicidios Ciudad Juárez
 Estrategias de Seguridad
 Gobernador del estado de Chihuahua: Cesar Duarte Jaquez



Ídem.

Sin embargo, los cambios en el Gobierno del Estado provocaron un cierto descontrol que la participación ciudadana, por ser permanente, está coadyuvando a corregir.



Fuente: MSyJCJ

La lección: principio fundamental para garantizar la efectividad en la implementación de este modelo, que las autoridades de Gobierno tengan la voluntad de permitir el empoderamiento real de las mesas ciudadanas, como un espacio neutral y confiable con líderes identificables y respetados por todos los ciudadanos. De tal forma que la población tenga la seguridad que cualquiera puede acudir a este foro sin temor y con la convicción de que existe un compromiso de todos con la solución de los problemas de la Ciudad.

El proceso natural para que se diera la vinculación entre la sociedad y las autoridades: a) Encuentro inicial en tono de confrontación, exigencia generalizada y requerimiento de soluciones concretas, descalificando todos los esfuerzos previos; b) Diagnósticos gubernamentales equivocados; c) Negociación, consolidación y actitud abierta a escuchar de autoridades (alto nivel); d) Definición de necesidades específica y diagnósticos y cifras confiables; e) Relación directa y personal de autoridades con ciudadanos

para una discusión horizontal entre ellos; f) Colaboración entre autoridades y ciudadanos; y g) Nuevo canal de comunicación directo de ciudadanos con autoridades.²⁵⁶

Es importante resaltar que el Modelo contemplaba el mejoramiento de los centros de reinserción con una apuesta muy interesante “*El Modelo Productivo Chihuahua*”, en donde en una nave anexa al Centro los internos desarrollarían actividades productivas remuneradas, destinando el 25% de su ingreso a su familia, 5 para su usufructo interno y 70 para cuando el interno saliese del Centro. Desafortunadamente la inversión de mil millones de pesos destinada al Proyecto está sin terminar y vandalizadas sus instalaciones. Hay un compromiso de la autoridad estatal, en el Plan Especial Juárez, para concluirlo en el 2020 (11 años después del inicio de su construcción).



Fuente: MSyJCJ

²⁵⁶ Ídem, p. 53

El modelo se construyó en base a estos cuatro elementos:

1. Estructura (instalación Centro de mando PF) por acuerdo en el Consejo Nacional de Seguridad Marzo 2010.
2. Coordinación.
3. Confianza.
4. Inteligencia.

Este importante esfuerzo ha declinado en los últimos años por problemas de coordinación entre los tres órdenes de gobierno.

La Comarca Lagunera.

Un tercero y más exitoso por su permanencia, es el de la Comarca Lagunera, en donde otro ex miembro de la Policía Federal, José Luis Pliego –Ex Jefe de la Policía Cibernética de la PF y hoy Secretario de Seguridad Pública de Coahuila– con la asesoría del Ing. Tello pero, destacadamente con el apoyo e impulso de un grupo de empresarios e integrantes de la sociedad lograron a partir del 2012, revertir años de profunda inseguridad; sus números son más que aceptables y la Región que se consideraba prácticamente fuera de control, está nuevamente en un escenario muy manejable. La probabilidad que una persona se sienta segura en su ciudad aumenta si tiene confianza en la policía municipal, más que en cualquier otra corporación policial, de acuerdo con el análisis del World Justice Project a los datos trimestrales 2016-2019 de la Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana del INEGI.

EL PESO DE LA CONFIANZA EN LA POLICÍA MUNICIPAL EN LA PERCEPCIÓN DE SEGURIDAD

Corporación	Incremento en puntos porcentuales de la población que se siente seguro en su ciudad, en relación con la confianza por corporación
Policiaca Municipal	13.8
Policiá Estatal	6.6
Policiá Federal	6.2

Fuente: Cálculos de WJP con base en ENSU 2016-2019, INEGI.

El hallazgo es más relevante, aún, porque existe evidencia en los casos que se analizan, que las personas que confían en la policía están más dispuestas a cooperar con ella. De acuerdo con estudios la confianza ciudadana en la policía es, además, la base de la legitimidad de esta institución, *“la legitimidad se vincula con la percepción de la población de que la policía es justa y respetuosa en sus procedimientos. Implementar o redoblar los esfuerzos para fortalecer la confianza en la policía municipal muy probablemente tendrá efectos positivos en la percepción de seguridad”*.²⁵⁷

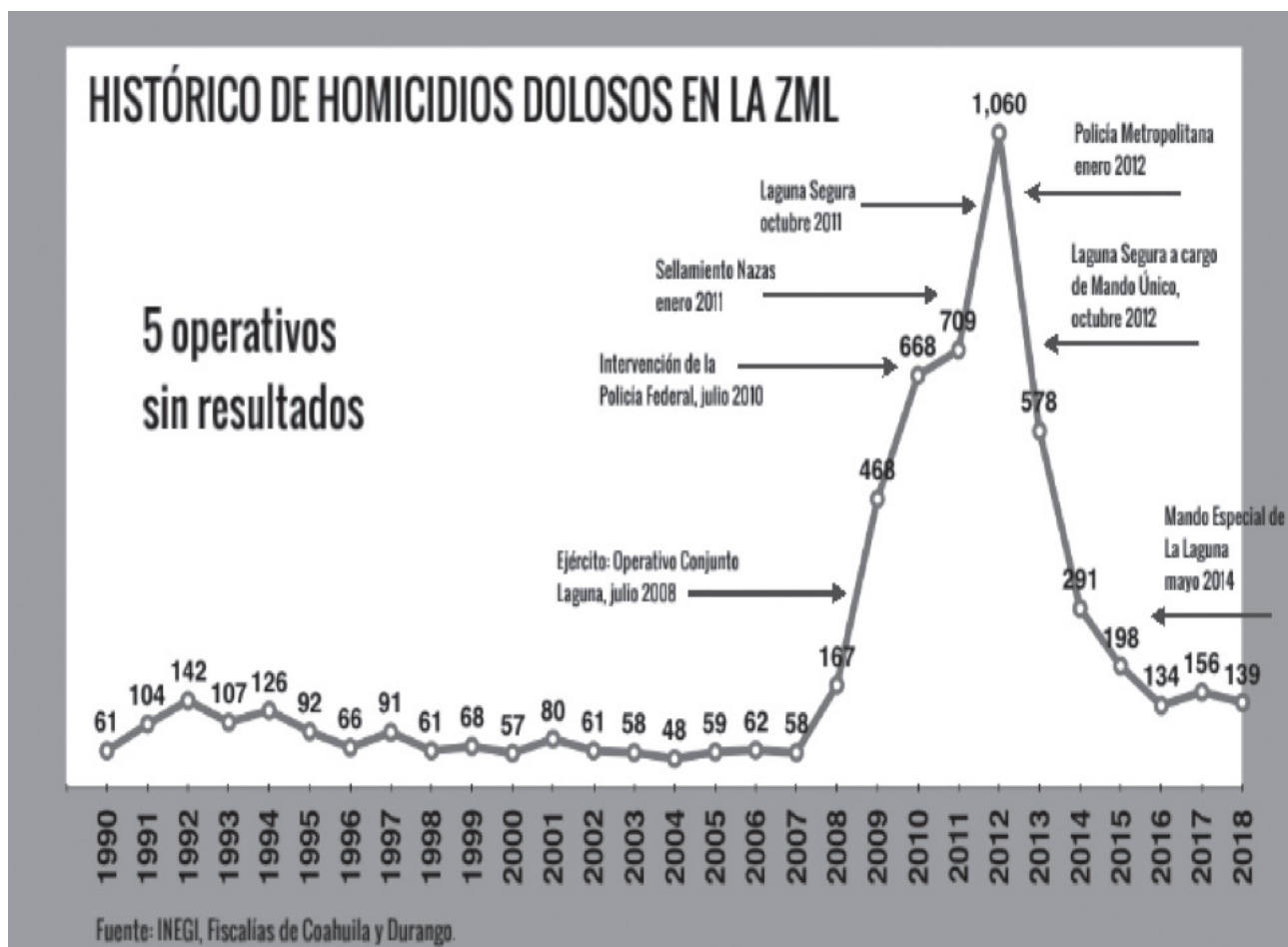
La Región conurbana conocida como La Laguna está integrada por cuatro municipios: dos de Coahuila, Torreón y Matamoros y dos de Durango, Lerdo y Gómez Palacio, con una población superior a 1.2 millones de personas en 2019.

En el 2012 ocupaba el segundo lugar nacional en homicidios por cada 100 mil habitantes (62.4), solo abajo de Acapulco, Guerrero y 3.5 veces más de la media nacional de ese año²⁵⁸. Otros dos indicadores también eran preocupantes: robo con violencia y robo de vehículo, 1.7 y 2.6 veces mayor a la media nacional respectivamente.

De 2008 a 2012 se realizaron cinco operativos con fuerzas federales (PF y Ejército, principalmente), con resultados poco satisfactorios.

²⁵⁷ Chapa Koloffon Lilia y Torres González Marcelo, *Dos razones de peso por la policía municipal*, Nexos, México, 23 septiembre 2019.

²⁵⁸ Véase SNSP, CCILAGUNA/ MIDLAG y Observatorio Nacional Ciudadano, *Medición Incidencia Delictiva La Laguna*, Informes 2012 2018, pp. 9-20.



Construcción CCILAGUNA, México 2019.

Ante ese escenario, un grupo de 7 empresarios con asesoría del Ing Peón y de la organización México Evalúa, buscaron en Colombia, Cd. Juárez y Tijuana pero, principalmente en Monterrey, alternativas de solución.

Siguiendo en parte el modelo del Consejo Cívico de Nuevo León (CCINLAC) constituyeron el Consejo Cívico de Instituciones de La Laguna (CCILAGUNA) como una entidad operativa para coadyuvar a realizar un diagnóstico de la situación real de la Región, a fin de recomendar y apoyar, con recursos, una serie de políticas públicas sustentadas en lo local y en la participación de la sociedad para, a partir de esto, propiciar la acción coordinada de las policías locales y estatales con las fuerzas federales, las procuradurías, clubes de servicio, medios de difusión, instituciones de educación media y superior, escuelas y toda aquella entidad que deseara, voluntaria y gratuitamente, incorporarse al esfuerzo.

Así, se diseñó un modelo con varios componentes:

- o Homologación. De las mediciones entre fuentes hemerográficas y registros oficiales de las instituciones responsables de la seguridad y procuración de justicia. De esta manera pudieron constatar que las grandes diferencias en los datos radicaban en que, las primeras, reportaban víctimas y los segundos carpetas de investigación, sin tomar en cuenta a las víctimas que estaban incluidas en las mismas. Por ejemplo las cifras oficiales en Torreón, en 2012, contabilizaban 286 homicidios y las fuentes periodísticas 491.²⁵⁹
- o Medición de resultados. Al mejorar el registro de incidencia delictiva y mediante una organización de la sociedad civil (OSC), se pudo medir con precisión la incidencia delictiva a nivel metropolitano, favorecer su georeferenciación para efectos de prevención social del delito y realizar evaluaciones de impacto para sostener la causalidad entre una intervención o estrategia implementada y el cambio observado basados en un modelo probabilístico. Así, se logró abatir la *“rivalidad delincuenciales entre los cárteles”* de Sinaloa y los llamados *“Z’s”*.
- o Construcción de redes. Tanto a nivel local (hoy más de 80 organizaciones afiliadas participantes) como nacional. Así, se obtuvo la primera certificación del Observatorio Nacional Ciudadano (hoy comprende cerca de 30). Si bien el PRONAPED en materia de rescate de áreas y prevención del delito empezó a tener resultados, la falta de seguimiento y el no involucramiento de las comunidades, fueron diluyendo su impacto.
- o Reconocimiento y rendición de cuentas. De aciertos y debilidades de las autoridades y del cumplimiento de sus compromisos públicos para ir fortaleciendo la transparencia y la rendición de cuentas.
- o Coordinación. Del Mando Especial (MEL), figura distintiva del planteamiento que, sin mando directo sobre las policías locales, estatales y federales y las procuradurías, logró lo más difícil en la

259 PGJEC, FGD, El Siglo, CCILAGUNA, En el mismo sentido, CCILAGUNA Reporte anual, México, marzo 2019.

administración pública: coordinar los órdenes e instancias de acción gubernamental a partir de información confiable. Sin duda, es una característica sui generis del modelo a lo que ayudó el que siempre el coordinador ha tenido rango de General brigadier y por lo tanto, jerárquicamente cuenta con un peso específico (con las modalidades particulares parecido -no igual por ser una instancia civil con fuerte participación de la sociedad- a las unidades especiales del art 102 y siguientes de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea). El MEL (no cuenta con personal y recursos por ser una instancia de coordinación), generalmente ha contado con el apoyo de los dos gobernadores de Coahuila y Durango (si bien algunas veces por la rotación anual del Coordinador que depende de la Secretaría de la Defensa Nacional y los relevos de los titulares de los ejecutivos de los gobiernos y de los municipios, ha habido contradicciones) y sobre todo, de CCILAGUNA y su órgano operador, que al ser permanentes garantizan la continuidad del Proyecto--campo en el que otros esfuerzos han fallado. Es pertinente notar que el MEL no tiene personal ni recursos, por ser una instancia de coordinación.

- o Creación. De la Policía Metropolitana con 51 elementos de cada estado, en donde cada uno opera en su ámbito competencial con el apoyo del otro y sin menoscabo de las tareas y responsabilidades de las policías locales a las cuales auxilian pero no substituyen, así como de la Unidad Especial contra el Secuestro y la Mesa de Seguridad y Justicia para avanzar en la implantación del Sistema Penal Acusatorio y del modelo de reinserción social.
- o Fortalecimiento de las policías locales y de los custodios. Con procesos rigurosos de selección, acreditamiento, homologación salarial, protección social y desarrollo profesional y personal.

Los resultados a 2018, en carpetas de investigación por cada 100 mil habitantes, nos arrojan las cifras: La Laguna en homicidio doloso: 9.7 contra 23.8 de la tasa nacional; lo mismo sucede con el secuestro 0.37 contra 0.79, extorsión 1.18 vs 4.94 o robo de vehículo 53.4 contra 133.4. Sin embargo, todavía hay una tarea por realizar para abatir el robo a negocio 86.6 vs 74.4 o robo a casa habitación

96.1 vs 63.4 entre los delitos más relevantes.²⁶⁰

Del caso de La Laguna se puede destacar, primero, que ha sido un esfuerzo ininterrumpido de las autoridades municipales, estatales y federales pero, esencialmente, de empresarios, medios de comunicación (siguieron informando pero cuidando siempre no hacer apología del delito), colectivos de víctimas, centros de educación, iglesias y asociaciones no lucrativas y de académicos acompañada de medidas de fortalecimiento a las fuerzas locales del orden, la atención a víctimas, prohibición de centros de apuestas- no solo casinos-, la recuperación de espacios, la modernización y dignificación de centros penitenciarios con unidades de proximidad.

Segundo, que las policías mantienen contacto permanente con los vecinos, lo que les da una visión de primera mano de los problemas de seguridad que se complementa con patrullaje estratégico —en lugares identificados como problemáticos—, así como con los sistemas de video-vigilancia y bases de datos criminalísticas de la policía concentradas en el C4.

Este novedoso diseño de colaboración social y gubernamental, bajo ciertas condiciones, es replicable en ciudades y conurbaciones. Mayor análisis merece el Mando Especial, espacio de articulación y coordinación único en su género que, sin afectar sus virtudes, habría que adecuarlo al espíritu del artículo 21 constitucional, buscando que una persona de altísima calidad moral y reconocimiento social pudiera, sin jerarquía orgánica pero si ética y profesional, ser el responsable en los otros modelos de la Coordinación Especial, bajo sus mismos principios de actuación.

Ninguna de las ciudades mencionadas tiene sus problemas de seguridad completamente resueltos pero, sin duda, se encuentran ensayando respuestas que ya arrojaron efectos positivos. En muy buena medida, estos modelos continúan su construcción. Tampoco están aquí todos las que pueden documentar la esperanza; toca a la academia y a las organizaciones de la sociedad civil evaluar y sistematizar las prácticas e intervenciones efectivas o por lo menos, prometedoras. Así el INEGI, en su Encuesta Nacional de Seguridad Urbana, septiembre, 2019 nos arrojaba estos resultados: La Laguna estaba 21.2 puntos abajo de la media nacional (71.3), Cd Juárez 3.8

260 Ídem.

inferior y Monterrey 2.5 arriba de la media.

También es cierto que éste en particular es uno de los momentos más difíciles para hablar sobre policías con buenos resultados —no son pocos los señalamientos fundamentados por abusos cometidos por agentes encargados de hacer cumplir la ley y el contexto de seguridad es preocupante— pero es, por la misma razón, el más pertinente: detectar las estrategias de seguridad pública que funcionan para reducir el delito y la violencia, de manera que sea factible replicarlas en el mayor número de lugares posible, en la búsqueda de rutas a seguir para la pacificación sostenible del país. Las evidencias analizadas encuentran en el fortalecimiento desde lo local-- la policía municipal y la participación de la sociedad-- como elementos indispensables para lograrlo.

Entre el segundo trimestre del 2017 y el mismo periodo de 2019, el porcentaje de personas que confiaban en la policía municipal pasó de 49.2 al 67.8 en Ciudad Nezahualcóyotl, Estado de México y de acuerdo con la Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana del INEGI, en Guadalupe, Nuevo León, aumentó de 55.4 a 65.6 por ciento y en Escobedo, NL, de 57.5 al 70.4 por ciento entre el segundo trimestre de 2018 y el de 2019 de acuerdo con la misma Fuente. No obstante estos indicadores, el presupuesto asignado a la creación y fortalecimiento de las policías locales o estatales cayó de 4,500 millones de pesos a 3 mil en 2019.

Las coordinaciones para la Construcción de Paz y Seguridad en los Lineamientos publicados en el DOF del 21 de enero, trataron de replicar los modelos de Cd. Juárez, Monterrey y La Laguna, pero en una forma rígida y burocratizada que difícilmente obtendrán los resultados que alcanzaron estos.²⁶¹

A estas historias alentadoras en materia de seguridad pública, se pueden agregar otras más como las de Tijuana (hoy nuevamente perdida en términos de seguridad), Ciudad Nezahualcóyotl, Estado de México y la de la Ciudad de México, sobre todo del período 2010 al 2016. Capítulo aparte merece el Estado de Yucatán que se analiza en el Epílogo.

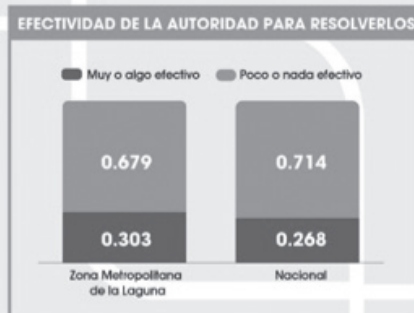
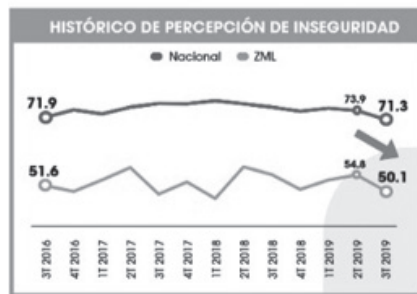
261 DOF, 21 de enero 2020.

El vínculo ciudadanía-policía puede mejorar ciudad por ciudad; el proceso ya inició en algunas de ellas como se ve en los casos significativos analizados.

Si bien, la crítica a las policías en México está fundada y justificada por su actuar en muchas partes de la República pero, por otro lado, no voltear a ver los proyectos en donde la policía se está ganando la confianza de la población, sería un error.

RESULTADOS DE LA ENCUESTA DE SEGURIDAD PÚBLICA URBANA ZONA METROPOLITANA DE LA LAGUNA EDICIÓN SEPTIEMBRE 2019

Comarca Lagunera a Octubre de 2019



Fuente INEGI. Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana, ENSU, septiembre de 2019. Elaborado por Consejo Cívico de las Instituciones, A.C. www.ccilaguna.org.mx

5. Las Comunidades Indígenas: el caso de Guerrero.

La policía comunitaria en México, proviene de una vieja forma de organización social que, para el caso de las comunidades indígenas, surgió desde la Corona española que busca más el resarcimiento del daño que la imposición del castigo; es un modelo de gobierno y de procuración de justicia alternativa.²⁶²

Este modelo no debe de confundirse con lo que se conoce actualmente en Europa como “*Policía Comunitaria o de Proximidad*”, una fórmula de aproximación a la sociedad de mayor envergadura institucional, que se ha visto afectada en nuestro país por la concepción que las instituciones policiales en México tienen de este modelo. Regularmente se cree que se trata del policía que se comporta de manera cortés buscando la confianza del ciudadano para que éste le brinde información sobre los problemas que le aquejan, pero no como un conjunto de reformas que afectan toda la concepción sobre el cuerpo policial en tanto que se trata de la adopción de una nueva filosofía e ideología funcional y de sistemas de trabajo. La fórmula más común que se desprende, es de procesos de formación expedita para el acercamiento a organizaciones/asociaciones vecinales o escuelas con las cuales la policía de proximidad suele reunirse periódicamente para “*registrar*” y brindar recomendaciones preventivas sobre los problemas que afectan a la comunidad. Esto fortalece la concepción de una policía que “*practica*” la proximidad con una mínima capacidad de incidencia en la resolución de problemas y discriminada institucionalmente por el resto del personal policial dedicado a perseguir delincuentes a toda costa, en detrimento de su participación activa y coordinada para mejorar la calidad de vida o solucionar problemas de la comunidad.²⁶³

En este contexto, el desmantelamiento del sistema de protección social propio del Estado de bienestar abrió, en Guerrero, la vía para fortalecer formas organizativas que habían sido mantenidas dentro del orden estatal y de las que muchas veces el Estado mismo se había servido.

262 Véase Benítez Rivera, René David, *La Policía Comunitaria, Experiencia de organización y lucha en el estado de Guerrero*, Política y Cultura, otoño 2015, núm. 44, México, pp. 33-53.

263 Suárez de Garay, Maria Eugenia, *Policía Comunitaria en México: Del entramado de resistencias y condiciones de posibilidad*, Universidad de Guadalajara, Instituto para la Seguridad y la Democracia AC y el Instituto Tecnológico de Monterrey, Taller sobre Seguridad Ciudadana en México, Octubre 28, 2014, p. 6

En efecto, ante la creciente inseguridad, la corrupción, la negligencia y la ausencia de la aplicación de la ley en la región de la Costa-montaña, las comunidades indígenas, me'phaa y na'savi, comenzaron un proceso de recuperación de viejas estructuras de organización política comunitaria y se vieron en la necesidad de crear un cuerpo de vigilancia que aprehendiera a los infractores para entregarlos a la policía municipal o estatal. Sin embargo, esta entrega de los infractores no implicaba una verdadera aplicación de justicia; la mayoría de éstos eran liberados en poco tiempo, volviendo a incidir de manera recurrente.

Bajo el principio de la preservación de la vida y la seguridad, “la comunitaria” (como es conocida por los habitantes de la región) ha representado un esfuerzo de organización y una respuesta autogestiva ante la crisis estatal. Sus miembros son ciudadanos de las mismas comunidades de las que ahora son vigilantes y procuradores de la justicia, elegidos en asamblea, con la idea de que sólo pueden ser policías aquellos que han mostrado ser ciudadanos honorables (buenos vecinos, que participan en la comunidad; buenos esposos, que no golpean o maltratan a sus mujeres; buenos padres, que educan bien y con el ejemplo a hijos; probos, que no tiene problemas de alcoholismo, que no han robado). Esta cualidad les permite una articulación y una cooperación singular con las comunidades en las que sirven, fundada en la confianza. Al ser un cargo honorífico, no hay retribución monetaria alguna, el cargo es comunitario como el de topil o comisario y tiene duración de un año, lo que da garantías de rotación y evita el enquistamiento. Al ser miembros conocidos de las comunidades, rompen con la visión negativa sobre la policía, otorga certezas y grados de confiabilidad altos.²⁶⁴

Gasparello pone en tela de juicio los pilares básicos del orden estatal, lo que Yrigoyen, citado por Gasparello, define como la teoría monista del derecho. Por un lado, cuestiona la idea de que la ley es única e igual para todos y que está estrictamente codificada. Por otro, no acepta que la jurisdicción y el ejercicio de la acción penal sean facultades exclusivas del Estado. *“El Sistema de Seguridad y Justicia Comunitaria, Policía Comunitaria de Guerrero, es una institución autónoma que mantiene la seguridad e imparte justicia en un contexto históricamente violento y discriminatorio hacia los indígenas. Muchos investigadores destacan la legitimidad del Sistema; no*

264 Íbidem p. 48.

obstante, el Estado no lo reconoce como ejercicio del derecho a la autonomía”.

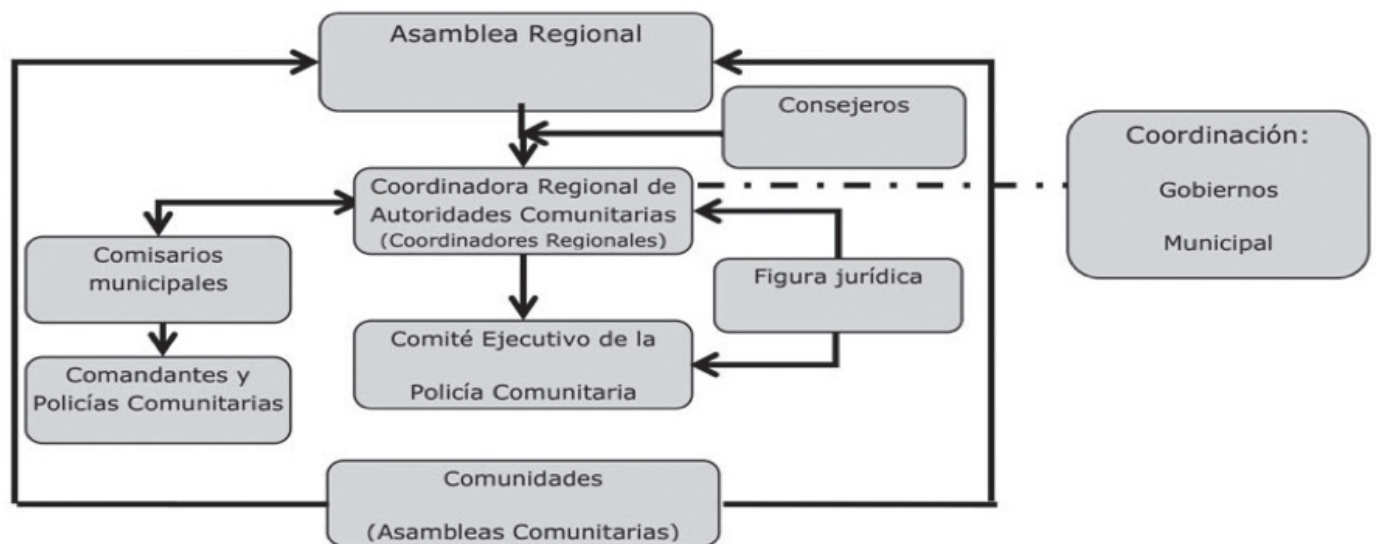
Casi todas las constituciones latinoamericanas (incluida la mexicana) y el derecho internacional reconocen la jurisdicción indígena; sin embargo, la limitan a la resolución de conflictos menores, lo que a nivel epistemológico remite a la visión colonial, todavía presente, del indígena como inferior²⁶⁵ cumpliendo, parcialmente, con la Declaración de la ONU sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, artículos 4, 5, 20 y 34 y el Convenio 169, Organización Internacional del Trabajo.

En Guerrero solo opera, de manera legal, la Coordinadora Regional de Autoridades Comunitarias formada en 1998 conforme a la Ley 701 del Estado de Guerrero acorde con su Constitución y al amparo del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (Sobre Pueblos Indígenas o Tribales en Países Independientes, que establece el reconocimiento de la cultura y el derecho a decidir las prioridades para el desarrollo de los pueblos indígenas y tribales) y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (que prevé el derecho a la autodeterminación, a la autonomía, al autogobierno, al uso y disfrute de sus territorios, entre otros) puede portar ciertas armas de calibres no reglamentarios para las fuerzas armadas y ha ayudado a reducir la incidencia delictiva en la Costa Chica.

Su sistema de seguridad abarca funciones de vigilancia en calles y terracerías, impartición de justicia (mediante procesos sumarios basados en usos y costumbres y resueltos en asambleas públicas), así como reeducación a través del servicio a comunidades indígenas (los detenidos y sancionados son trasladados a zonas rurales de las comunidades indígenas para realizar labores de servicio a la comunidad mediante la vigilancia de policías comunitarios asignados).

265 Gasparello Giovanna, *Policía Comunitaria de Guerrero*, investigación y autonomía, Política y Cultura, 2009 pp. 61 y 68

Sistema Comunitario de Seguridad, Justicia y Reeducción



Fuente: Ley de Seguridad Pública de Guerrero

Sin embargo, ante la situación de marginación y falta de respeto al marco jurídico han proliferado otros grupos, llamados de autodefensa, que no cumplen con los elementos básicos que establece el Ordenamiento señalado y que se han convertido en un factor más de inseguridad. En entrevista con Pascal Beltrán del Río para imagen Radio, el Gobernador del Estado explicó que no habrá diálogo debido a que estas agrupaciones (autodefensas) no responden a los intereses de la colectividad, de la población, sino a quienes les pagan y les dan las armas, uniformes y vehículos. El Gobernador Astudillo Flores señaló que la mayoría de las autodefensas o civiles armados en Chilapa y otros puntos de la Entidad, en ocasiones se prestan a vigilar el territorio y en otras sirven a criminales. *“Todo este asunto de grupos de civiles armados, que nació pensando que podría ser una ayuda o una solución, se han convertido en un problema en las zonas donde existe y en Guerrero existen”*, subrayó el gobernador. Enfatizó que ante esta situación resulta indispensable que no exista un diálogo entre autoridades y esas agrupaciones, a fin de cuidar que el Estado sea el único en términos de la constitución, el que realice los trabajos de seguridad pública.²⁶⁶

Una situación similar se observa en Michoacán y en algunas regiones de Tamaulipas. Así,

²⁶⁶ Entrevista con Pascal Beltrán del Río para Imagen Radio 22 agosto 2019.

Los Templarios, La Tuta, Los Viagras, el CJNG, a veces estas mafias se disfrazan de justicieras y se hacen llamar autodefensas o policía rural. En dos ocasiones, el Gobierno federal se ha visto obligado a intentar hacer algo ante el control que la maña ejerce sobre las autoridades de Michoacán. Primero con el ‘Michoacanazo’ de mayo de 2009 y luego con la intervención federal a principios de 2014 (cuando la disputa entre Los Caballeros Templarios y los grupos de autodefensa amenazaba con convertirse en una guerra civil.²⁶⁷

La experiencia de la Policía Comunitaria en la región de la Costa-montaña, donde opera, los índices de delincuencia se redujeron 95%. Hoy superando dificultades y problemas avanza en la solución de otros que aquejan a las comunidades. Trabaja en los temas de salud y educación y así forman las Casas de la Mujer Indígena y la Universidad de los Pueblos del Sur (Unisur), como parte de un “*proyecto integral*” de desarrollo para la región.

En los hechos, el Sistema de Seguridad y Justicia (SSJC) está, informalmente, tratando de construir estos espacios de coordinación con el sistema jurídico estatal. En varias reuniones las autoridades autónomas y el Gobierno del Estado establecieron convenios de buena fe; uno de ellos es que, en caso de que la Coordinadora Regional de Autoridades Comunitarias (CRAC) sancione a una persona, informe a la agencia del ministerio público, para evitar la duplicación de funciones, bajo el principio de que ningún individuo puede ser juzgado dos veces por los mismos hechos.

La Reforma Constitucional en Materia Indígena aprobada en 2001 reconoce sólo formalmente los derechos de los pueblos indígenas. Ratifica la discriminación y el trato asistencialista hacia ellos pero no les reconoce como entidades de derecho sino como entidades de interés público. “*Asimismo, enuncia la autonomía pero limita su ejercicio con una serie de candados jurídicos. Ejemplo de esto es el apartado II del artículo 2 que sujeta la aplicación de los sistemas normativos indígenas a los principios generales de la Constitución, al respeto de las garantías individuales y de los derechos humanos; además, impone ‘la validación de dichos sistemas normativos por jueces y tribunales correspondientes’.* En todo esto, ¿dónde queda la autonomía? Además, el texto constitucional proporciona solamente unas líneas de acción, dejando a las entidades federativas la libertad y responsabilidad de implementar los derechos

267 Guerrero Eduardo, *Michoacán: Terror anunciado*, El Financiero, Opinión 12 agosto 2019.

indígenas” (lo que prácticamente no se ha hecho).²⁶⁸

Esta experiencia y los modelos de participación social como los de Monterrey, Ciudad Juárez y La Laguna, si bien en otro ámbito, deben propiciar nuevos espacios para un diálogo productivo y en el caso de las comunidades indígenas, para construir una nueva relación entre estas, el Estado y la sociedad.

La apertura de un marco jurídico para el reconocimiento de las autonomías y de los sistemas normativos indígenas no representa una solución exhaustiva, sino un primer paso hacia una necesaria transformación profunda de la sociedad mexicana. En este sentido, las prácticas autonómicas de los pueblos indígenas nos están enseñando el camino hacia formas nuevas de convivencia.²⁶⁹

6. Una visión federalista para el cambio en materia de seguridad pública.

El modelo construido desde lo local, debe dar coherencia al entramado de competencias existentes entre la Federación, estados y municipios. Es fundamental otorgar competencias más amplias a los estados, principalmente en materia financiera y respetar sus diferencias sociales, económicas y políticas específicas.

Cómo se pretende atender la crisis de seguridad en Chiapas y en Baja California con una misma política? Si el mando único es una propuesta de centralización y de coordinación de fuerzas (siendo ‘coordinación’ la palabra importante) entonces debería basarse en diagnósticos de seguridad locales, realizados en colaboración entre los presidentes municipales y las áreas de seguridad pública de los estados. En la realidad, el mando único, tal y como se presenta hoy, es una respuesta institucional diseñada e impuesta desde arriba a partir de un diagnóstico débil o nulo, promocionada por el Gobierno federal y adoptada por algunos gobiernos estatales.²⁷⁰

Las policías municipales o la Comunitaria de Guerrero son por mucho, las que atienden en persona las solicitudes de ayuda de la población. Esto quiere decir que, en la mayoría de los casos, son primer respondiente por ser los que tienen el contacto con la víctima o el testigo de un delito. La información sobre los hechos que la policía local recopila en esos momentos —además de recibir la denuncia in situ—, hace la diferencia entre la captura responsable

268 Gasparello, *Policia Comunitaria*, ob.cit. p. 71.

269 Íbidem, p. 78.

270 Le Cour Granmaison, *Estrategia*, ob.cit. p. 71.

de su comisión y la impunidad. La evidencia física debidamente preservada y la ubicación de testigos son los factores con mayor peso en la probabilidad de lograr un arresto, además que las unidades de investigación de estas autoridades locales de seguridad pública cuentan con acceso inmediato, en muchos casos, a los sistemas de video vigilancia instalados en el territorio, que permiten identificar los eventos ocurridos en tiempo real y seguir incluso, personas y vehículos en su trayectoria posterior. De ahí su relevancia.

Para fortalecer lo local, se requiere enriquecer las facultades del Senado para que sea el órgano legislativo del Federalismo y para esto, es pertinente concederle atribuciones de coordinación, aprobación y control sobre las políticas públicas que inciden en las competencias coincidentes, coexistentes y concurrentes y participar en la aprobación del presupuesto de egresos. En materia de ratificación de tratados es pertinente involucrar a las entidades federativas en la deliberación previa a la aprobación y/o ratificación de convenios internacionales como, por ejemplo, en política migratoria.

En cuanto a lo financiero es urgente establecer competencias en cada uno de los órdenes: federal, estatal y municipal. Es fundamental que la Constitución fije las reglas generales de distribución sobre los ingresos participables, tanto en el impuesto sobre la renta como sobre impuestos indirectos y derechos, así como las de armonización fiscal y de compensación, si bien tomando en cuenta que ciertas subvenciones son importantes, como las per cápita, que tienen por objeto contrarrestar las diferencias en ingresos, desarrollo y bienestar entre los ciudadanos.

El poder central, en suma, debe garantizar siempre la igualdad competitiva entre las entidades federativas y acompañarlas, como es el caso de la seguridad pública, en el alcance de sus objetivos, lo que no solo fortalece lo local, sino también enriquece y mejora lo Federal y desde luego, el desarrollo humano y seguridad de los ciudadanos.

Finalmente, en todos los casos analizados, existe una constante: la participación comprometida y democrática de la sociedad que ha sido el punto de inflexión en materia de seguridad pública (y en otros como la política social). Estas historias recientes confirman que el municipio o la alcaldía o en su caso la comunidad,

son el espacio para construir una cultura de gobernabilidad democrática y buen gobierno, en donde la transparencia y rendición de cuentas permiten un clima de colaboración y confianza entre todos: gobierno y sociedad.

Sin embargo, hay un camino largo por andar. Si bien en varias ciudades y gobiernos locales trabajan juntos con el acompañamiento de la Federación, sus límites parecen estar tanto en la fragilidad de los diseños participativos – Caso de Tijuana– como en la falta de un firme compromiso político “*para promover que gobierno y ciudadanía trabajen corresponsablemente para lograr una vida más democrática y una mejor calidad de vida en nuestras ciudades*” .²⁷¹

271 Ziccardi Alicia, *Sobre la participación ciudadana en las políticas públicas del ámbito local, Democracia y Gobernabilidad*, coordinador José Luis Calva, Porrúa, México 2007, p. 171.

CAPÍTULO SEXTO

LA BÚSQUEDA DE UNA TERCERA GENERACIÓN DE DISPOSICIONES NORMATIVAS Y DE POLÍTICAS PÚBLICAS.

Al comienzo del 2020, ante los pobres resultados alcanzados, parece pertinente una revisión de las políticas implantadas o ignoradas para reorientarlas a partir del fortalecimiento de lo local y con amplia participación de la sociedad, acompañadas de adecuaciones al marco jurídico. Revisión que debe de ser integral. Hoy existe en la Federación una peculiar distribución de tareas en diversos ordenamientos entre policías de prevención, investigación e intervención, con funciones fragmentadas, superpuestas y con muy poca coordinación entre sí, además de fusiones inconclusas de cuerpos de seguridad y desvinculación con los sistemas de justicia adversarial y penitenciario. A diferencia de las entidades federativas que tienen sus propias leyes de seguridad pública, la Federación, en cambio, aplica una ley general, la del SNSP sin distinguir seguridad interior de la pública, lo que propicia una pluralidad de disposiciones no necesariamente armonizadas. En este contexto la propuesta de una iniciativa de Ley de Seguridad Pública Federal.

Una propuesta de acuerdo con nuestra realidad.

Las políticas públicas siguiendo a Harold Lasswell y a Luis F. Aguilar, son la forma particular de diseñar, integrar, decidir y llevar a cabo las acciones de un gobierno. Su estudio comprende un “conjunto de disciplinas que explican los procesos de elaboración y ejecución de las mismas y se encargan de localizar datos y elaborar interpretaciones relevantes para los problemas de un período determinado”. Es entonces un comportamiento propositivo, intencional “planeado, no simplemente reactivo o casual que asume el gobierno respecto de un problema de interés público y que incorpora a la agenda pública”²⁷². Esta incorporación puede, en temas relevantes, implicar modificaciones legales, reglamentarias o constitucionales.

272 Aguilar Villanueva, Luis F. y Laswell Harold D, *El Estudio de las Políticas Públicas*, Miguel Ángel Porrúa, 3er Ed. México 2007, p. 102.

1. Marco Normativo de las Políticas Públicas.

Encontramos su sustento en el art. 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece las bases para la planeación en nuestro país, a partir de criterios generales de cómo debe llevarse a cabo.

La Ley de Planeación, reglamentaria de este mandato, en sus artículos 2do. y 3ero., precisa que la planeación es:

la ordenación racional y sistemática de acciones que, con base en el ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección del ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales, tiene el propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la Ley establecen.

En este contexto se deben de fijar objetivos, metas, estrategias, prioridades y responsables y asignar recursos, tiempos de ejecución, bases de coordinación y evaluación de resultados.

Con estos criterios se elabora el Plan Nacional de Desarrollo, como el instrumento principal de la planeación gubernamental y marco referencial de las políticas públicas que se diseñen.

El primer Plan Sexenal fue elaborado por el Presidente Lázaro Cárdenas, a sugerencia de su antecesor el Presidente Calles. El primer Plan Nacional de Desarrollo presentó el Presidente López Portillo y el Presidente de la Madrid lo elaboró en 1983, en los términos de una serie de reformas constitucionales que lo hicieron obligatorio para el Ejecutivo Federal. La categoría de Plan, de acuerdo con la Ley de Planeación (DOF 5 enero 1983) en su art 21, 3er párrafo, solo puede tenerla el PND; los demás son programas sectoriales o institucionales que deben de tener congruencia con el Plan. Los hombres se unieron en sociedad, cansados de vivir en un continuo estado de guerra y de gozar de una libertad que les era inútil en la incertidumbre de conservarla. Sacrificaron por eso una parte de ella para gozar la restante en segura tranquilidad.²⁷³

273 Beccaria Bonesana, César. *Tratado de los Delitos y de las Penas*, Heliasta, S.R.L Duodécima Edición. Brasil 1993. p. 55.

Esta tarea se complementa, en concordancia con el art 134 de la Constitución, con las disposiciones de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, que establecen las pautas para la elaboración de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Así, en el diseño de cualquier política pública se requiere:

- a. Identificar los principales problemas que se busca resolver o mitigar;
- b. Proponer y elegir las mejores alternativas para su solución;
- c. Permitir espacio de reacción ante contingencias o hechos supervinientes;
- d. Poder evaluar los efectos del logro de los objetivos de un programa con respecto de otros;
- e. Integrar a todas las partes al proceso de planeación para que compartan los objetivos que se pretende alcanzar.²⁷⁴

Consistente con lo anterior, la Ley Reglamentaria del art 21 de nuestra Carta Magna, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, mandata:

El Estado desarrollará políticas en materia de prevención 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.

Como se ha expuesto, desde 1997 a la fecha los presidentes de México han diseñado políticas públicas a partir de reformas constitucionales y legales como “*respuesta al clamor popular de revertir la creciente inseguridad*”,²⁷⁵ encontrando como factores de riesgo:

- a. Urbanización y crecimiento urbano no planificados.
- b. Hacinamiento en hogares de bajos ingresos.
- c. Débil sentido de identidad y pertenencia de la juventud.

274 SHCP, Guía Técnica para la elaboración de los programas derivados del PND 2013/2018, p. 3.

275 Salazar, Ana María, *La Seguridad Nacional Hoy*, Aguilar, México, 2002, p. 236.

- d. Pérdida de valores cívicos y morales.
- e. Falta de oportunidades para niños y jóvenes.
- f. Exclusión de niños y jóvenes desertores o rechazados del sistema escolar.
- g. Restricciones al acceso a fuentes de empleo.
- h. Limitados espacios de integración, recreación y deporte.
- i. Víctimas de violencia o abuso infantil.
- j. Familias fragmentadas o disfuncionales.

Algunas de las causas que agravan esto son:

1. Carencia de políticas de estado para garantizar la seguridad ciudadana, en especial de mujeres , niños e indígenas.
2. Debilidad institucional, sobre todo, en inteligencia y contra inteligencia y falta de coordinación.
3. Sistemas de información fragmentados y desarticulados.
4. Lentitud en la procuración e impartición de justicia.
5. Impunidad institucional y poca credibilidad en las instituciones de seguridad y justicia.
6. Deteriorada confianza de la población en los tres órdenes de gobierno.

Así, cada régimen ha buscado atender este fenómeno multifactorial con una serie de políticas que incluyen el fortalecimiento de los sistemas de información e inteligencia, mejor y mayor equipamiento, rediseño del modelo policial, un nuevo Sistema Penal Adversarial, un enfoque de reinserción social en los centros de reclusión, mayor coordinación institucional, apoyo operativo de las Fuerzas armadas, cooperación internacional, combate a las causas de la pobreza, entre otras.

También son causas del delito,

aquellas que atienden las circunstancias socioeconómicas y culturales de una comunidad dada. A mayor adversidad en dichos rubros, se abatirán los umbrales de la posibilidad delictiva. En la medida que una comunidad social, logra plantear para sus miembros, condiciones de educación, valores éticos, capacidad de desarrollo, oportunidades ante la vida, integración humana y familiar, acordes a lo esperado, se estarán construyendo sociedades sanas, desde el punto de vista de abatimiento de actos antisociales.²⁷⁶

En el índice de la criminalidad, en realidad, participan todas las clases sociales y obedece a múltiples factores, de los cuales citamos: los cambios socioeconómicos y políticos; socio psicológicos, siendo una expresión de un conflicto cultural, con una desorganización social profunda y una involución que nos dificulta la aplicación de políticas públicas y criminales. En la mujer se agrava esta situación, por la desigualdad y discriminación existente en nuestra sociedad, aunado a las diferencias orgánicas entre el hombre y la mujer y con una agresividad imperante. Por ello, es necesario analizar ambas conductas en forma separada. Lo anterior, nos lleva a la necesidad de realizar estudios inter, multi y trans disciplinarios, pues las causas de las conductas delictivas han trascendido fronteras y visiones reducidas a nuestra localidad. Una de las principales estrategias y mecanismos para controlar el problema aquí planteado, es la 'prevención'. En ésta, principalmente, se proyectan las Políticas Públicas y Criminales, en conjunto con el análisis de las causas delictivas.²⁷⁷

Después de presentar, a fines del 2018 su Plan Nacional de Paz y Seguridad, al inicio del 2019, el Gobierno del Presidente López Obrador buscó poner énfasis en los factores sociales como la marginación, desempleo y falta de oportunidades, instrumentando programas como Sembrando Vida, Becas para el Bienestar y Jóvenes Construyendo el Futuro entre otros que, desafortunadamente, carecen de un sistema de evaluación de resultados y su impacto en la disminución de los índices delincuenciales es, hasta fines del 2019, imperceptible.

En efecto, de los 919, 646 becarios (aprendices) que formaron parte en el 2019 del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro, sólo 20 mil contaban con un empleo formal a febrero del 2020 (2.25% del total), según cifras de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (Declaración en la Jornada el 27

276 González De la Vega René, *Políticas Públicas en materia de Criminalidad. Teoría de los Escenarios 2000-2030*, Porrúa, México, 2000, p. 24.

277 Véase Gustavo Fondevila y Marcelo Bergman, *Seguridad Pública y Estado*, citados por Arellano Trejo, Efrén, *Políticas Públicas eficaces en el combate a la delincuencia*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados, México, 2007, pp. 92-96.

de enero del 2019 del Subsecretario Horacio Duarte de la Dependencia en la entrega de reconocimientos a las 36 empresas que tuvieron el mayor número de jóvenes vinculados a sus centros de trabajo).

A pesar de tantos esfuerzos y recursos invertidos en más de 20 años, las estrategias no han logrado articular un plan de acción ni una política integral consistente y de largo plazo para prevenir y combatir el delito por carecer de metas, responsables definidos y un sistema de transparencia, rendición de cuentas y evaluación de resultados. Además, requerían de una mayor atención a la participación de los ciudadanos en el diseño y la puesta en marcha de las políticas de seguridad, en especial para la prevención de los delitos y la inclusión activa de los gobiernos locales.

El federalismo en México y su tradición centralista impide contar con los incentivos adecuados para generar un cambio cualitativo en el combate a la inseguridad. La comunicación entre distintos niveles de gobierno es múltiple pero la coordinación efectiva es escasa; la mayor dificultad estriba en alinear los intereses de los actores políticos de la Federación con los de los estados y municipios. Esto implica que cualquier programa federal puede sufrir numerosas restricciones al momento de ponerlos en práctica. La colaboración horizontal entre las distintas dependencias gubernamentales encargadas de la seguridad pública, no existe. En la actualidad la cooperación con instituciones como el Ejército y la Marina ha abierto canales no tradicionales con organismos en seguridad interna, sin embargo la comunicación y coordinación operativa son todavía deficientes. *“No se ha corregido la mala ejecución de nuestro federalismo, que persiste en la generación de incentivos que fortalecen la dependencia de las entidades con respecto a la Federación y ha institucionalizado prácticas que inhiben el involucramiento de las entidades en la creación de soluciones de política pública y entorpecen el fortalecimiento de sus capacidades institucionales”.*²⁷⁸

Por ejemplo, a fines del 2019, las amplias y difusas funciones de la Guardia Nacional, no han sido acompañadas por políticas y estrategias puntuales para su interacción con los gobiernos locales ni articuladas con los programas de apoyo al ingreso como Sembrando Vida resultado de la falta

278 México Evalúa, *Un Diagnóstico Inaugural*, México, nov 2019, p. 3.

de procedimientos sistemáticos de operación establecidos de forma clara y precisa, así como de protocolos homologados de actuación, la adopción de las mejores prácticas y técnicas de investigación y de estrategias puntuales para el restablecimiento del orden público y la preservación de la paz.

Peñaloza sostiene:

Su discurso de ‘atacar las causas’ es conceptualmente cierto, pero carece de una Política Criminológica integral y multifocal. Lejos de ello, AMLO llena el país de militares (superando en números a Calderón y a Peña). Su fracaso radica en que pese a la creciente presencia de fuerzas represivas la violencia se expande y consolida. Sus divisiones regionales son ineficientes frente al tamaño de los retos. Por eso, el Presidente únicamente lanza disparos en la oscuridad.²⁷⁹

En otras palabras, la tecnología, el equipamiento, la información o la coordinación son importantes una vez que se tiene claridad sobre los objetivos y se cuenta con el consenso de los ciudadanos sobre las metas y su jerarquía a corto, mediano y largo plazos y se parte de los municipios a la periferia. Los malos resultados, hasta fines del 2019, así nos lo demuestran.²⁸⁰

En este contexto, llama la atención que un esfuerzo más articulado como el Acuerdo Nacional para la Seguridad, la Justicia y la Legalidad del 2008, con sus 74 acciones, responsables y tiempos para su cumplimiento, se haya abandonado perdiéndose la oportunidad de enriquecerlo en el tiempo pero de llevarlo a cabo como parte de una política pública más comprehensiva.²⁸¹

2. Algunos Artículos Constitucionales que deben precisarse.

Al inicio del 2020 y por los pobres resultados alcanzados desde 1997, parece pertinente hacer una revisión de las políticas implantadas o de las ignoradas para reorientarlas, fortaleciéndolas desde los municipios y con una amplia participación de la sociedad, acompañadas de adecuaciones al marco jurídico

279 Peñaloza Pedro, *La Seguridad sin Rumbo*, El Sol de México, Análisis, México, 26 dic 2019.

280 México Evalúa, *Un diagnóstico*, ob. cit. pp. 3-4.

281 Del 28 de agosto del 2008, publicado en el DOF firmado por los integrantes del Gabinete del Presidente Calderón, los gobernadores de las entidades federativas, el Jefe de Gobierno de la CDMX y organizaciones sociales, económicas y religiosas.

en materia de seguridad pública para diferenciarlas de las aplicables en el campo de la seguridad nacional e interior y de la misma seguridad ciudadana.

Esta revisión debe de ser integral, multidimensional, inter e intra sectorial e institucional para reducir la inseguridad, la violencia y la impunidad; no es solo un problema producto de la pobreza, marginación y estigmatización (al delincuente se le llama peligroso). Esto dependerá en mucho, del momento de la historia en que se aplique, ya sea en la modernidad o en la posmodernidad, por ejemplo, de los cambios sociales y nuevos paradigmas sociales, políticos, económicos, culturales, y en los ordenamientos penales y sus reformas. Éstos, basados en ciertos rasgos como el Punitivismo, inocuización como fin primordial de la pena, estigmatización del individuo ‘peligroso’, fracaso de la resocialización, populismo penal y, la víctima como nuevo ícono en este proceso.

También se deben de tomar en cuenta el tipo de gobierno, plantear estrategias reales para hacer frente a los riesgos delictivos, partiendo de que somos una sociedad de riesgos y, que está en juego el fin del estado ‘bien común’, donde debe de haber armonía y bienestar. Al igual que, incluir a las nuevas tecnologías como herramientas criminales en el Nuevo Orden Mundial, donde rige el tema del “*más fuerte*” en poder y dinero.

Existen avances en las Políticas Criminales, tales como la creación de la Plataforma México, en el Programa Nacional de Seguridad Pública, con la Planeación Estratégica del Desarrollo Humano Sustentable y la Visión 2030. Además, se reconoce la multiplicidad de variables que deben usarse en correlación con las estadísticas. También, es necesario tomar en cuenta las Teorías actuales, como la del Aprendizaje y la Desorganización Social en relación con el delito. Es imprescindible contar con el papel preponderante de los medios de comunicación en la dinámica medios-discursos políticos-sociedad reacción social- hacia el delincuente ‘peligroso’, para neutralizarlo.²⁸²

282 García Álvarez Fabiola, *Importancia del Estudio de las Causas Delictivas y Otros Aspectos para Estructurar las Políticas Criminales Archivos de Criminología, Seguridad Privada y Criminalística* Año 6, vol. XI agosto-diciembre 2013/www.somecrimnl.es.tl p. 27.

Adicional a los planteamientos hechos en el Capítulo Cuarto, inciso 2.2 es importante analizar otros artículos de la Constitución si se quiere replantear las políticas en materia de seguridad pública para hacerlas eficaces.

2.1 La Investigación para la Prevención de los Delitos; Párrafo 9no. del artículo 21 Constitucional.

Este párrafo es omiso en materia de la investigación para la prevención del delito, que es diferente a la investigación para la persecución del delito. No se trata de un tema semántico sino esencial en materia de seguridad pública. Esta omisión no permite a los cuerpos policíacos –salvo que violen la Constitución– construir mapas de riesgo, diagramas delincuenciales, análisis de formas de operación de grupos de infractores, su ubicación geo referenciada, comportamientos sociales vinculados, zonas de riesgo por tipo de actividades que pueden estar relacionadas con un delito (prostitución, juegos prohibidos, venta ilícita de alcohol y estupefacientes, vagancia, etc), zonas criminógenas relevantes, etc. *“Toda teoría criminológica entraña una teoría preventiva del delito: si desde cierta perspectiva se fijan determinadas condiciones como las causantes de la comisión de los ilícitos, es posible idear intervenciones para prevenir la actualización de esas condiciones y, por lo tanto, de la actividad delictiva”*.²⁸³

Lo anterior se conoce como Inteligencia Policial, función indispensable en las tareas de seguridad pública, misma que se encuentra prevista en el artículo 5 de la hasta este año vigente, Ley de la Policía Federal que, a la letra, dice:

La investigación para la prevención de los delitos, en términos de los artículos 16 y 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es el conjunto sistematizado de acciones y procedimientos encaminados a la planeación, obtención, procesamiento y aprovechamiento de la información, con el propósito exclusivo de evitar la comisión de delitos, con base en los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a las garantías individuales y los derechos humanos reconocidos en la Constitución.

283 Quintana Navarrete Miguel, *La construcción discursiva de la prevención del delito en México 2006- 2009*, Perf. Latinoamericano, vol 21, no 42, México jul/ dic 2013 p. 2

Si bien hay posiciones diferentes:

Las políticas preventivas tienen problemas conceptuales y por lo tanto, de actuación pública que están conduciendo a resultados poco significativos en la ejecución de sus acciones. Lleva a pensar a la seguridad ciudadana como si fuera un sector que tiene particularidades y lógicas propias, cuando muchas de sus consideraciones no son manejables en su propio ámbito o territorio por cuando son absolutamente exógenas. En otras palabras, las llamadas causas del delito o los factores de riesgo son determinaciones anteriores y externas al fenómeno delictual.²⁸⁴

Esta tarea fundamental debe de ir acompañada por planes y programas para alertar a la población de los posibles riesgos, especialmente en escuelas, centros de trabajo—preferentemente en donde laboren mujeres y jóvenes—espacios públicos de reunión y diversión, así como una estrategia dirigida a grupos focales (escuelas de nivel básico y medio superior) de valores y principios éticos complementada con difusión sobre faltas administrativas, delitos frecuentes y sus consecuencias. El Gobierno del Presidente López Obrador está dando un paso importante en este campo, ante la falta de observancia de las disposiciones en materia de cultura cívica.

La labor de investigación para la prevención es un elemento que complementa la actividad presencial de la policía que debe recabar, diariamente, información del comportamiento y hechos relevantes del grupo, área o zona que tiene o debe de tener bajo su responsabilidad. El movilizar, desde puntos distantes a los cuerpos de vigilancia con poco contacto con la población y en la mayoría de los casos sin conocer la comunidad a la que atienden, la realidad ha demostrado que es un desperdicio de recursos. *“Las labores de prevención del delito, las de coordinación interinstitucional y el ejercicio de las funciones y atribuciones de las autoridades encargadas de la seguridad pública, la persecución e investigación del delito y la procuración de justicia hacen indispensable... conocer el cómo, el qué, quién cómo, dónde, cuándo, por qué y para qué, de la falta o delito cometido”*.²⁸⁵

284 Carreón M. Fernando, *Prevención: ¿Una propuesta ex ante al delito?*, Revista Latinoamericana de Seguridad, Ecuador, enero 2009, p. 7.

285 Mansilla Olivares, *Unidad Pública*, ob.cit. p. 156.

Por lo tanto, a pesar de las críticas, es posible afirmar que la prevención está entrando en las políticas públicas de seguridad ciudadana; demanda estrategias que rebasan las tradicionales aproximaciones de lo policial y por lo tanto, requiere ir más allá de lo represivo para atacar otras dimensiones para atender la multi causalidad del delito, pero en forma articulada para evitar lo que está sucediendo con los programas de “*Jóvenes Construyendo Futuro*” y “*Sembrando Vida*” que no están teniendo el impacto esperado en materia de fortalecimiento del tejido social y disminución de conductas delictivas.

2.2 Párrafo Décimo del Artículo 21 Constitucional

Integrado por 5 incisos determina, en su primera parte, que “*las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional*” y que debe de existir entre estas una adecuada coordinación e interrelación. “*El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes, deberán coordinarse entre si para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública*”.²⁸⁶

Si bien tenemos la “*interpretación histórica, armónica y lógica*” de este artículo por la Suprema Corte de Justicia de la Nación que considera constitucionalmente soportada la intervención de las Fuerzas Armadas en auxilio de las autoridades civiles en materia de narcotráfico, surge la siguiente inquietud: para cumplir con los objetivos en seguridad pública la Ley Fundamental mandata que deben de coordinarse el Ministerio Público y las policías de los tres órdenes de gobierno y conformar el Sistema Nacional de Seguridad Pública, en ¿dónde se encuentra regulada la participación del Ejército, La Armada y la Fuerza Aérea? La respuesta es sencilla, el Constituyente no contempló como parte de la seguridad pública a las Fuerzas Armadas.

2.3 Artículo 73 Fracción XXIII, 115 fracc. III, Inciso h, VI y VII.

Como complemento a lo expuesto en el Capítulo Cuarto se destaca la facultad del Congreso de la Unión de expedir leyes que establezcan y organicen las

286 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art 21 párrafo 10dmo.

instituciones de seguridad pública del orden federal y para fijar las bases de coordinación entre la Federación y las entidades federativas.

El art 115 en las fracciones citadas responsabiliza a los municipios del servicio de seguridad pública otorgando, a los presidentes municipales, el mando de la policía preventiva y en caso de fuerza mayor o alteración grave del orden público, deberá acatar las órdenes del gobernador cuando juzgue que se cae en esos supuestos.

En este contexto, a partir de marzo del 2010, la Conferencia Anual de Gobernadores resolvió hacer *“una respetuosa sugerencia”* al Congreso de la Unión para, en uso de sus facultades, considerara la creación en *“cada Estado miembro de la Unión, de una Policía única capaz de responder con mayor eficacia, profesionalismo y prontitud ante los inaceptables desafíos de la criminalidad”*.²⁸⁷

En respuesta a esta solicitud el Ejecutivo Federal, en octubre de ese año, envió a la Cámara de Senadores un Proyecto de Decreto para reformar la Constitución, a fin de establecer el Mando Único Policial en cada entidad federativa y zonas metropolitanas, con personal debidamente acreditado y en su caso, el Mando Único y Dirección de las policías estatales a cargo de la entonces Policía Federal.²⁸⁸

Esta Iniciativa sigue sin aprobarse en el Congreso, afortunadamente, porque debilita la autonomía del municipio, en vez de fortalecerlo que es lo que se requiere, además de no resolver los problemas de ausencia de coordinación entre policías, inadecuadas estrategias de prevención y mala preparación, desarrollo y equipamiento de los elementos de seguridad pública pero, sobre todo, va en contra de los procesos de innovación en la administración pública de acercar a la población las decisiones, en vez de centralizarlos contraviniendo, por una inadecuada interpretación de la fracción XXIII del art 73 constitucional, la autonomía del municipio base de la división territorial y de la organización política del Estado mexicano.

287 XVIII Reunión Ordinaria de la CONAGO; Valle de Bravo, Edo Mex. 9 de julio del 2004.

288 Iniciativa de Mando Único Policial, Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, SEGOB, http://www.secretariadoejecutivosnsp.gob.mx/es/SecretariadoEjecutivo/Iniciativa_de_Mando_Único_Policial.

Mientras el proceso legislativo se demoraba, se celebraron convenios de colaboración entre las entidades federativas y los municipios para, de facto, avanzar en la creación de los mandos únicos, con los pobres resultados que se tienen y sin atender la operación en los casos prometedores ya analizados, que va en sentido inverso. A mayor abundamiento, de acuerdo con el Secretariado Ejecutivo del Sistema de Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), en mil 773 municipios de los 2 mil 469 existentes en el país, se llegó a la implementación del MUP. Ello significaba que 82% de la población ya vivía en municipios con este esquema de seguridad, encabezado en su mayor parte por mandos del Ejército y la Marina, vestidos de civil, desplegados en entidades donde la violencia no cede, como Colima, Guanajuato, Guerrero y Veracruz, según el propio SESNSP. Las cifras al 2020 no se dan todavía a conocer pero, son menores por cambios de las estructuras políticas en los municipios como por ejemplo en Baja California y Nuevo León.

La función de las policías locales es de naturaleza distinta a la de las estatales; su misión es mantener el orden en la vida diaria con el empleo de un mínimo de fuerza para atender la violencia intrafamiliar, problemas por consumo excesivo de alcohol, riñas, vandalismo, violaciones al reglamento de tránsito. En cambio, la estatal, es responsable de hechos de mayor violencia que involucran armas de fuego y que requieren uso de la fuerza.

Para los delitos analizados (homicidios, lesiones y robo con violencia), *“no encontramos diferencias significativas entre los municipios que se han adherido al modelo de mando único y los que no. Por el contrario, identificamos incremento generalizado del robo con violencia; el homicidio y las lesiones dolosas presentaron tasa similares”*.²⁸⁹

Además, la actuación de la policía municipal, como primer respondiente por ser una policía de proximidad por su contacto con la sociedad, tiene un conocimiento privilegiado sobre las dinámicas delictivas en sus comunidades, lo que la convierte en un elemento esencial en el diseño e instrumentación de las políticas de seguridad por estar hechas a la medida.

289 Jimena David y López Adán, *Del Mando Único a la Realidad de las Policías Locales*, Centro de Análisis de Políticas Públicas, México Evalúa, Artículo 1ero de Marzo 2018.

En México tenemos ejemplos de estados y municipios que están apostando por la dignificación y fortalecimiento de sus policías locales con estrategias de seguridad de la mano de sus comunidades y con asesoría de expertos (por ejemplo casos como Cd. Juárez, Monterrey y La Laguna y recientemente Nezahualcóyotl (definiendo cuadrantes de vigilancia) y Morelia y desde luego, Mérida. *“Apostar por la creación y fortalecimiento de policías municipales no es una alternativa políticamente rentable; requiere de tiempo y un trabajo constante, pero si es la solución sostenible en el largo plazo”*.²⁹⁰

2.4 El artículo 29.

El estado de excepción es un recurso jurídico que le confiere al poder público la facultad de suspender la ley en aras de su conservación. Incluido en la mayoría de las constituciones Iberoamericanas, su objetivo es salvaguardar el orden institucional; en algunos casos llevó a la violencia, a cualquier costa, del Estado en contra de sus ciudadanos.

Dependiendo de cuál sea el texto constitucional que lo contemple, el estado de excepción puede ostentar diferentes denominaciones: estado de alarma, estado de sitio, estado de emergencia, et alia. En el caso de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se llama suspensión de garantías individuales dentro del artículo 29.

México siempre ha tenido un evidente recelo a una posible institucionalización del estado de excepción o como ya se le nombraba en la terminología jurídica del país, de la suspensión de garantías individuales. En las legislaciones de la primera mitad del siglo XIX, federalistas o centralistas, no apareció dicha figura, salvo en las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843, en su art 198.

En efecto, la disolución de poderes, un recurso que se consideraba paralelo a la suspensión de garantías individuales, no ha sido bien visto en un territorio que ha sufrido tres siglos de administración colonial y cuya primera forma de gobierno independiente, la de Agustín de Iturbide, que desarticuló el Congreso el 31 de octubre de 1821, convirtiéndose en una monarquía absoluta.

290 Ídem.

La discusión más profunda e incisiva en torno a la suspensión de garantías individuales en México se llevó a cabo en 1856, en el marco del Congreso Constituyente. La relación entre las garantías individuales y su suspensión causó escozor cuando, el 21 de noviembre de aquel año, la Comisión Dictaminadora dio lectura al borrador del artículo 34 del Proyecto constitucional. Entonces se expusieron ideas y voces contrapuestas.

En efecto, los diputados Melchor Ocampo, Juan N. Cerqueda y Ponciano Arriaga estuvieron de acuerdo; Espiridión Moreno y Francisco Zarco se pronunciaron en contra; unos más, entre la aceptación y la censura, expresaron una opinión más conciliatoria: Albino Aranda y José María Mata.

En Historia del Congreso Constituyente de 1856 y 1857, Zarco, el cronista, refiere: “[Hoy] se declara el punto suficientemente discutido; se procede a recoger la votación y resulta que no hay número porque, según dijo el señor Presidente, algunos diputados se [han] retirado enfermos”. 68 votos a favor y 12 en contra, al día siguiente, 22 de noviembre, el artículo cambió de numeración, pasó del 34 al 29 y fue, finalmente aprobado.²⁹¹

El concepto de seguridad pública fue incorporado apenas en 1983, en el artículo 115 constitucional, como un servicio público a cargo de los municipios y después, en 1994, en el artículo 21, como una función del Estado. En cambio, el concepto de seguridad interior es bicentenario pues tiene raíces en el artículo 110 de la Constitución de 1824. A diferencia del concepto de seguridad pública que se encuentra reglamentado en una Ley general y en diversas disposiciones, no existe hoy una regulación específica sobre la seguridad interior en México.

A la fecha, el único marco legal que regula la participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública es la tesis de 2 Jurisprudencia 38/2000 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como 5 tesis del año 1996.

Por cierto, la propuesta de algunos colectivos en el sentido de fundamentar en el artículo 29 constitucional los despliegues extraordinarios de las fuerzas

²⁹¹ Gallardo Negrete, Francisco, *A propósito de la Ley Reglamentaria del Artículo 29 Constitucional*. Historia y actualidad de la suspensión de garantías individuales en México, Nexos, México, octubre 16, 2017, s/p.

armadas ante casos de perturbación grave de la paz pública, es muy delicada y plantea un modelo muy controvertido en la doctrina internacional y por las cortes internacionales de justicia.

Todo tema de seguridad interior forma parte de la agenda de seguridad nacional, pero no toda materia de seguridad nacional es parte de la agenda de seguridad interior. Por lo tanto, la seguridad interior es una situación especial, una condición que supera a la seguridad pública cuando se agravan la debilidad o ausencia institucional o la presencia de la delincuencia organizada en forma permanente, lo que sustrae a cierto territorio del control de las estructuras de gobierno y vigilancia. Estas circunstancias se convierten en temas de seguridad interior. ¿Quién debe hacerse cargo de la misma?

La experiencia internacional nos da dos alternativas que son complementarias. Por una parte, un “*cuerpo intermedio*” entre las policías y las fuerzas armadas que es diferente a ambas, como lo son las gendarmerías o guardias civiles o nacionales o cuerpos de carabineros. Por la otra, como último recurso del Estado, de manera subsidiaria y con carácter estrictamente excepcional, las fuerzas armadas.

En efecto, ante la debilidad de muchas corporaciones policiales municipales y algunas estatales así como de sus instituciones, es necesario crear un cuerpo intermedio que atienda esos municipios específicos o partes de estos en donde se presenta situaciones de ausencia de orden y control en forma sistemática.

En 2019, 36 años después de haber sido incorporado el concepto de seguridad pública a la Constitución como un servicio municipal, de los 2,463 municipios del país, 664 municipios no tienen policías y otros 684 cuentan con 10 o menos elementos y más de la mitad del país no dispone de capacidad a nivel municipal para brindar el servicio de seguridad pública.

Por otra parte, a nivel estatal, se tiene la mitad de los policías que, como mínimo, debería disponer. México cuenta con un policía por cada 1,000 habitantes. Haría falta formar a 180 mil nuevos policías estatales para alcanzar el promedio de la ONU de 2.8 policías por cada 1,000 habitantes, para lo que se requerirían 6 años y medio, suponiendo que las más de 40

academias estatales trabajaran a su máxima capacidad. De acuerdo con el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, a febrero del 2020, solo el 43.6 % de los policías estatales, en promedio, han sido certificados, destacando Querétaro con el mayor porcentaje: 96.4 y Nayarit con el menor 29.6. Este contraste es igual en materia salarial, de acuerdo con la misma fuente: SLP 21,090.00 y Chiapas y CDMX menos de 10 mil. Desde luego, la situación de lo cualitativo es aún más grave.

Por lo tanto, además de fortalecer en forma consistente las policías municipales y estatales, el Gobierno Federal, sustentado en la experiencia de 20 años de operación desde la creación de la Policía Federal Preventiva, debe de contar con:

- A) Un cuerpo de proximidad para coadyuvar con las entidades federativas a reforzar, en ciertas zonas, la seguridad pública, mientras construyen sus fuerzas locales, que sería la Misión de la Gendarmería. Por ejemplo los Chimalapas, las Huastecas, los municipios de “*Tierra Caliente*”(Gro y Mich). A fines de enero del 2020, la Unidad de Administración y Finanzas de la Policía Federal (PF), señaló que la Unidad de Transición que consolida la integración de los dos cuerpos, tenía pendiente la incorporación a la Guardia Nacional (GN) de 74.6% de los policías federales (26,866 elementos). La integración de todo el contingente de la PF a la GN va a encontrar rechazo en una parte importante de los elementos que no aceptarán su asimilación planteándose entonces o su liquidación o mantener encapsulado ese personal en tareas de “*transición*”, para evitar que se involucren en otras actividades (la antigua Policía Federal de Caminos, llamada hoy División Regional se maneja un poco diferente al resto de las otra divisiones).
- B) La Policía Federal (que hasta el primer semestre del 2020) no ha podido integrarse por completo a la llamada Guardia Nacional debería quedar responsabilizada de la protección de las instalaciones estratégicas (presas, carreteras, fronteras, etc.), además de ser una fuerza de reacción ante eventos emergentes (bloqueos de vías de comunicación, por ejemplo) y como coadyuvante de la policía ministerial; y,
- C) La Guardia Nacional convertirse en ese “*cuerpo intermedio*” con

disciplina militar pero con formación policiaca y mando civil para el rescate de determinados y acotados territorios. 20 municipios son los prioritarios y en algunos casos, parcialmente. Existen otros 30 con menor número de habitantes pero de alto riesgo. Se lograría, además, equilibrar el Cuerpo de Seguridad Pública Federal con cerca de 40 mil gendarmes (policía de proximidad) que, a su vez, serían la base para fortalecer las policías locales y estatales; la policía Federal con sus tres funciones principales (no más de 40 mil elementos) y la Guardia Nacional (no más de 30 mil) que sumados a los cuerpos locales, harían un contingente de aproximadamente 500 mil efectivos. Estos elementos son las que se tenían disponibles y aún no integradas a fines de enero del 2020 (cifra un poco superior a los mínimos que recomienda la ONU). Además se aprovecharía su formación específica y se evitarían los rechazos que están presentándose y la simulación de una capacitación no realizada conforme con los lineamientos específicos.

Alcance de la medida.

Este “*cuerpo intermedio*” podría operar puntual “*quirúrgicamente*”, solo en aquellos territorios en donde las legislaturas locales y ejecutivos municipales y estatales lo soliciten para, de forma temporal y acotada bajo la reglamentación no del artículo 21 Constitucional, sino del 29, restablecer el orden constitucional y competencial exclusivamente en los términos, condiciones, geo referenciación y tiempos que establezca la ley reglamentaria que se emita. En México hay al menos 6 antecedentes de una Guardia Nacional. Por ejemplo, desde los Guardias Rurales creados en 1857 por el presidente Ignacio Comonfort; la Gendarmería Fiscal o Guardia de Finanzas, creada por Porfirio Díaz, en 1885; más recientemente, las Fuerzas Especiales de Apoyo Federal propuestas en 2007 y, finalmente, la División de Gendarmería de la Policía Federal, de 2014.

El resto del país se atendería con la aplicación de las disposiciones vigentes en materia de seguridad pública, además de liberar de la responsabilidad a más de 2,400 municipios del país de la vigilancia y control de la producción,

comercialización y uso de psicotrópicos, químicos esenciales y precursores químicos que son exclusivamente de competencia y jurisdicción federales. Se ha querido sustentar esta responsabilidad en disposiciones de la Ley General de Salud, del Código Federal de Procedimientos Penales y en resoluciones del Consejo Nacional del Sistema Nacional de Seguridad Pública, no consistentes con el mandato constitucional.

En efecto, un análisis detallado de la situación muestra que en 417 municipios se concentra el 70% de homicidios (y dentro de estos solo en pocas colonias y barrios) y que, en 20, se encuentra el 32 % del total.

20 Municipios concentran 32% de los homicidios del país



Fuente: Centro GEO elaboración propia con información del SESNSP, México 2019.

20 Municipios concentran 32% de los homicidios del país

Municipio	Estado	ene-sep 2018	ene-sep 2019	var%
1 Tijuana	BC	1672	1549	-7.36
2 Juárez	CHI	797	968	21.46
3 Acapulco de Juárez	GRO	639	447	-30.05
4 Culiacán	SIN	361	348	-3.6
5 León	GTO	258	323	25.19
6 Guadalajara	JAL	329	289	-12.16
7 Benito Juárez	QRoo	403	270	-33
8 Iztapalapa	CDMX	231	269	16.45
9 Irapuato	GTO	254	263	3.54
10 Chihuahua	CHI	222	237	6.76
11 San Pedro Tlaquepaque	JAL	238	237	-0.42
12 Ecatepec de Morelos	MEX	238	230	-3.36
13 Cajeme	SON	176	222	26.14
14 Salamanca	GTO	187	209	11.76
15 Tlajomulco de Zúñiga	JAL	163	209	28.22
16 Zapopan	JAL	155	204	31.61
17 Manzanillo	COL	153	199	30.07
18 Morelia	MICH	135	190	40.74
19 Hermosillo	SON	126	178	41.27
20 Gustavo A. Madero	CDMX	182	171	-6.04

CentroGeo. Elaboración propia con información del SESNSP.

Fuente: Centro GEO elaboración propia con información del SESNSP, México 2019.

Encuesta de Seguridad Pública Urbana 2019, señala a Puebla, Tapachula, Ecatepec, Uruapan, Fresnillo y Tlalnepantla con percepciones negativas por arriba del 90% seguidas de León y Guanajuato.

En este contexto, las policías, la Gendarmería y la propia Guardia Nacional (bajo los requerimientos que fije la Ley Reglamentaria del art 29 Constitucional), continuarían operando dentro del Sistema de Justicia Penal Acusatorio del que nada se ha propuesto para su fortalecimiento, en su fase de consolidación que inició en junio de 2016. Además, es necesario retomar los procesos de profesionalización y llevar a cabo un diagnóstico por entidad federativa y por municipio sustentado en datos reales. Actualmente se utilizan tres bases de datos: a) las generadas a partir de las cifras del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, sustentadas en información mensual de las procuradurías estatales de acuerdo con cifras de averiguaciones previas o carpetas de investigación—con los problemas que vimos entre Coahuila y Durango por ejemplo--; b) el Registro de Actas de Defunción del INEGI; y, c)

la información interna del Equipo Multidisciplinario de la Presidencia de la República (no pública). Estas tres fuentes están siendo revisadas por México Evalúa, mediante una metodología estadística forense que, de inicio, ha detectado desviaciones del 20% entre estas y cuyos resultados se conocerán en el segundo semestre del 2020.

Por lo tanto, se requiere de un ejercicio comprensivo de planeación para la prevención del delito, en vez de meramente reactivo y con el costo de ir en contra de la doctrina internacional y el desarrollo histórico en México en materia de seguridad pública como responsabilidad de los civiles y el retiro, en no más de cinco años (tres originalmente prometidos), de las Fuerzas Armadas en apoyo, por excepción, en tareas policíacas.

De esta manera seguiríamos actuando dentro de las mejores prácticas internacionales, en vez de regresar al cabús de la historia en materia de seguridad pública.

Y desde luego, faltaría que el Gobierno instrumente un Programa Integral que contemple desde la prevención social del delito, la participación de la comunidad y el fortalecimiento del Sistema Penal Acusatorio, hasta la reinserción social, la protección de las víctimas, la reparación del daño, la atención de los desplazados y la tutela de los derechos humanos entre estos, los de acceso a la protección de la salud y a la educación, el empleo y la participación política.

Mas allá de la controversia académica de importantes matices constitucionales, de las nociones de Seguridad Pública y Seguridad Nacional, en torno a la legitimación del uso de las Fuerzas Armadas contra la delincuencia organizada en México, es menester asimilar que, la policía debe ser fortalecida en sus capacidades de prevención y respuesta al delito, en aspectos de logística y recursos materiales, temas de inteligencia y contra inteligencia, siempre observando los derechos humanos, con la creación y uso adecuado de protocolos de actuación²⁹².

292 Londoño Jaramillo Laura Alejandra, *Seguridad y Justicia*, Intervención Mesa sobre Seguridad, Durango, Dgo., 22 enero 2018.

Algunos límites esenciales.

Durante la discusión en el Senado para probar la creación de la Guardia Nacional, diversos especialistas plantearon que para el período de transición con el objetivo de lograr la salida de las Fuerzas Armadas en las tareas de seguridad pública -de una forma más apegada al principio de convencionalidad, según su interpretación- sería la expedición de la Ley Reglamentaria del artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de suspensión de garantías (LRA29).

Hoy parecería superado este debate, sin embargo esto no es así. De hecho, el mandato de aprobar este ordenamiento precede y trasciende a la Guardia Nacional. La LRA29 es una de las leyes secundarias de la Reforma constitucional en materia de derechos humanos del 2011, cuyo plazo para su expedición venció en junio del 2012.

Esta *vacatio legis* dificulta hacer frente a emergencias en algunos territorios del país con controles democráticos y de forma apegada a la protección de los derechos esenciales del ser humano. En efecto, el artículo 29 constitucional estipula la actuación del Estado mexicano ante situaciones extraordinarias de peligro, facultando al Presidente de la República para que, previa autorización del Congreso de la Unión, decrete la suspensión o restricción de los derechos humanos y las garantías que pudieran ser un impedimento para atender y resolver una situación excepcional, que ponga en riesgo la supervivencia de las personas o de las instituciones ya sea en todo el país o bien en un territorio determinado.

Tan solo por el concepto, la suspensión de derechos o garantías pareciera chocar con el discurso al que estamos acostumbrados, orientado siempre hacia la promoción, protección y respeto de los derechos humanos. En realidad, tanto teórica como doctrinalmente, no existe contradicción alguna entre esta figura y la protección de los derechos humanos, pues la suspensión de garantías se trata de un recurso de emergencia, previsto en los tratados internacionales de derechos humanos y en la legislación de casi todos los países del mundo, cuya finalidad esencial es la preservación de la vida y de la sociedad democrática, en situaciones catastróficas súbitas y de grandes

magnitudes originadas por circunstancias naturales, políticas, sociales y hasta económicas. En México, la figura de suspensión de garantías como tal -invocada en otros países por medio de conceptos como estado de emergencia, estado de sitio, estado de excepción o medidas prontas de seguridad- está presente desde la Constitución de 1857 y fue retomada por la Constitución de 1917 en el artículo 29. No obstante, su reglamentación es un mandato relativamente reciente, que surgió de la reforma constitucional de derechos humanos del año 2011, mediante la cual, se adoptaron procedimientos y principios más acordes con el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH), principalmente la Convención Americana sobre Derechos Humanos.²⁹³

En ese marco, a partir de la década de los ochentas, en la mayoría de los países latinoamericanos comenzó a cobrar mayor aceptación la jurisdicción de la Corte Internacional de Justicia, con la ratificación y aprobación de los convenios de derecho humanitario de Ginebra. Además de las resoluciones de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica) y del Pacto de las Naciones Unidas sobre Derechos Civiles y Políticos del 16 de diciembre de 1966. De este último se desprendió su Protocolo Facultativo, cuyo artículo 4o. estableció que, ante las situaciones excepcionales que pongan en peligro la vida de la nación, los Estados Parte que integran el Pacto pueden suspender las obligaciones contraídas en el mismo, a condición de que no atenten contra el derecho internacional. En ese sentido, establece que las acciones de los Estados Parte no pueden entrañar discriminación alguna fundada en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social. Asimismo, se indica que los Estados Parte que recurran al derecho de suspensión deben informar inmediatamente a los demás Estados Partes, por conducto del Secretario General de las Naciones Unidas.

Después de la Segunda Guerra Mundial las naciones de occidente consideraron que la efectividad y garantía de los derechos humanos no era una cuestión doméstica de los Estados sino que era una prioridad de la

293 Giles Navarro, César Alejandro y Cruz Reyes, Gerardo, *“La suspensión de garantías en México y su legislación pendiente”*, Cuaderno de Investigación No. 2, DGDyP/IBD, CDMX, 2019, p. 36.

Comunidad Internacional. Aparecen sistemas universales y regionales de protección con el claro mensaje de que si un estado quería formar parte de esa Comunidad Internacional debía aceptar que estos sistemas penetraran en sus fronteras y tuvieran la última palabra en cuanto a la protección de los derechos humanos en su territorio. Los sistemas europeo y el americano presentan una particularidad: junto a una Declaración de Derechos se incluía un tribunal, Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) y Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) respectivamente, que tienen competencia para juzgar casos elevados por los países miembros o por personas en ellos residentes. Por lo tanto, es una realidad que no nos encontramos ante dos sistemas, el convencional y el nacional, aislados o separados sino que, en el seno de una relación vertical, se observa una clara influencia del primero sobre el segundo. Si bien, en los últimos tiempos esta comunicación se ha convertido en bidireccional, pues también existe de los tribunales estatales hacia el TEDH. Ello no obstante, la intensidad de la primera es mucho mayor que la segunda. La comunicación entre tribunales, no ha de tender necesariamente hacia una homogeneización o identidad pero si, hacia la armonización que permita afirmar la compatibilidad de dos construcciones jurisprudenciales. Ello permite plantearnos ya la existencia de un derecho global de los derechos humanos, si bien para afianzar esta idea habría que acudir al análisis de otros sistemas, lo que excede del objetivo de esta investigación.

El artículo 27 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, sigue siendo el concepto más completo sobre derechos humanos inderogables en contextos de excepción y por eso, vale la pena citarlo in extenso:

En caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado Parte, éste podrá adoptar disposiciones que, en la medida y por el tiempo estrictamente limitados a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de esta Convención, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que le impone el derecho internacional y no entrañe discriminación alguna fundada en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social. 2. La disposición precedente no autoriza la suspensión de los derechos determinados en los siguientes artículos: 3 (derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica); 4 (derecho a la vida); 5 (derecho a la integridad personal); 6 (prohibición de esclavitud y servidumbre); 9 (principio de legalidad y de retroactividad); 12

(libertad de conciencia y de religión); 17 (protección a la familia); 18 (derecho al nombre); 19 (derechos del niño); 20 (derecho a la nacionalidad); 23 (derechos políticos); ni de las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos. 3. Todo Estado Parte que haga uso del derecho de suspensión deberá informar inmediatamente a los demás Estados Partes en la presente Convención por conducto del Secretario General de la Organización de los Estados Americanos, de las disposiciones cuya aplicación haya suspendido, de los motivos que hayan suscitado la suspensión y de la fecha en que haya dado por terminada tal suspensión.

Además, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha coadyuvado en la precisión de criterios sobre la interpretación del mencionado artículo 27, a través de lo que se conoce como “*opiniones consultivas*”.

De hecho, la Opinión Consultiva OC-8/87, al atender la pregunta de si el hábeas corpus, sustentado en la Convención, podía ser suspendido, resolvió que no se trata de una suspensión de garantías, en términos absolutos y tampoco de una suspensión de los derechos, debido a que es difícil que exista uno sin el otro y en todo caso, lo que se suspende de la persona es el efectivo ejercicio de los derechos (Pelayo, 2016). En consecuencia, la Corte IDH acordó emplear Dirección General de Difusión y Publicaciones Cuaderno de Investigación N° 28 el término de “*suspensión de garantías*” pero determinando que tal suspensión debe realizarse de manera temporal y limitada; las garantías sirven para proteger, asegurar o hacer valer la titularidad o el ejercicio de un derecho. Así, según Ferrer y Herrera, las “*garantías judiciales*” son un supuesto autónomo y específico de derechos humanos no susceptibles de suspensión.²⁹⁴

Si bien escapa al objetivo de esta investigación analizar el desarrollo de todas las figuras jurídicas en defensa de los derechos humanos, es preciso señalar que son múltiples los instrumentos que se agrupan en el derecho humanitario y que inciden, directa o indirectamente, en el tema que nos ocupa. Por ejemplo, los Convenios de La Haya de 1899-1907; el Protocolo de 1954; y los diferentes convenios de Ginebra (1864, 1925, 1949 y 1977), que tratan sobre los derechos de personas prisioneras, civiles, heridas y enfermas en situación de guerra. En este contexto, se han instituido diferentes normas

294 Véase Fix-Zamudio, Héctor, *Los Estados de excepción y la Defensa de la Constitución*, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, nueva serie, año XXXVII, núm. 111, México, septiembre-diciembre de 2004, pp. 801-860.

con el objetivo común de disminuir el impacto nocivo de las políticas de excepción sobre los derechos humanos.

La suspensión de las garantías individuales se justifica por la necesidad política de que los órganos gubernativos tengan libertad de acción para proceder con rapidez y energía a mantener el orden público mediante la eliminación radical de las situaciones y circunstancias de hecho que agreden los intereses sociales.²⁹⁵

Ante las cifras de violencia en ciertos municipio del país que se enfrentan al hecho de encontrarse sustraídos del orden constitucional (la población no puede salir por la noche, está obligada a pagar por trabajar -derecho de piso- o por vender -extorsión- y que vive permanentemente con la desaparición o desplazamiento forzosos de alguno de sus integrantes o de homicidios, robos a casa habitación o abigeato, entre otros delitos) y ante la impotencia de las autoridades legítimas para reestablecer el orden interno que desborda las capacidades de las autoridades y policías locales, estatales y aún de la Federal, la opción no se encuentra en la intervención de las Fuerzas Armadas con otra Misión y preparación, sino en un cuerpo policíaco formado y estructurado para intervenir en esas regiones con disciplina militar pero instrucción policíaca y mando civil, es decir la Guardia Nacional.

El 14 de mayo de 2019, el Presidente López Obrador estableció que sus prioridades en el combate al narcotráfico eran atender las causas y tener una Guardia Nacional. Dos días después se publicó en el Diario Oficial la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, con ocho objetivos para la regeneración ética de los criminales, para que ni delincan ni asesinen, desmovilizar sus organizaciones, desarmarlas y reinsertarlas en la sociedad. El Presidente había anticipado en la víspera: *“No descarto la posibilidad de llegar a un acuerdo de paz”*, dijo. La prensa preguntó: *“¿Con el narco?”*. López Obrador respondió: *“Con todos. Todos a portarnos bien”*. Desafortunadamente la Guardia Nacional se ha ocupado en tareas que, originalmente no fueron parte de su Misión como las de contener la entrada de migrantes de Centroamérica, lo que ha

295 Bazdresch Luis, *Garantías Constitucionales*, 5a. ed., Trillas, México, 1998, p. 38.

provocado serios señalamientos de organizaciones defensoras de los derechos humanos como el Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos, el Fondo de la ONU para la Infancia, la Organización Internacional para las Migraciones, la Oficina del Alto Comisionado para los Refugiados, Centro de Dignificación Humana AC, la Red Nacional de Organismos de Derechos Humanos, entre muchas otras. A mayor abundamiento, tradicionalmente México se había opuesto al empleo de las fuerzas armadas o paramilitares en materia migratoria; por ello el Instituto Nacional de Migración, que es el responsable de estas tareas, tiene bajo su mando a “*agentes migratorios*” que no forman parte de cuerpo de policía alguno.

El Proyecto de Ley Reglamentaria del art 29 Constitucional aprobado por el Senado (en revisión en la Cámara de Diputados), siguiendo la tendencia hemisférica de incrementar las facultades del Poder Legislativo contempla que:

- a) La suspensión de garantías requiere de la aprobación del Congreso de la Unión;
- b) El Ejecutivo no podrá hacer observaciones al decreto mediante el cual el Congreso revoque la restricción o suspensión;
- c) La medida de suspensión o restricción estará acotada por un tiempo limitado y se realizará por medio de prevenciones generales, sin que se aplique contra una persona determinada;
- d) Los derechos y las garantías no pueden ser objeto de suspensión o restricción (insuspendibles) tales como: la no discriminación, el reconocimiento de la personalidad jurídica, la vida, la integridad personal, la protección a la familia, el nombre, la nacionalidad; los derechos de la niñez; los derechos políticos; las libertades de pensamiento;
- e) Debe de respetarse los principios de legalidad, no retroactividad, legalidad, racionalidad, proclamación, publicidad y no discriminación;
- f) Se prohíba la desaparición forzada y la tortura;

- g) Se protejan las garantías judiciales para la protección de los derechos humanos;
- h) Deberá ser constitucionalmente fundada y motivada y proporcional al peligro a que se hace frente; y
- i) Al finalizar la suspensión o restricción de garantías²⁹⁶, todas las medidas legales y administrativas adoptadas durante su vigencia quedarán sin efecto de forma inmediata.²⁹⁷

Otro de los avances clave de la Reforma en comento, es la incorporación del control jurisdiccional de los decretos expedidos por el Ejecutivo durante la restricción o suspensión, los cuales deberán de ser revisados de oficio de manera inmediata por la SCJN, a efecto de resolver sobre su constitucionalidad y validez.

Héctor Fix-Zamudio agrega que la jurisprudencia de la Corte Internacional de Justicia reconoce cuatro criterios para su aplicación durante los estados de excepción: a) La capacidad de actuación de las personas individuales en el derecho internacional; b) Las normas sobre los derechos fundamentales en el Derecho General de Difusión y Publicaciones Cuaderno de Investigación N° 2 5 derecho consuetudinario internacional; c) La primacía de los principios generales del derecho internacional humanitario, y d) Las obligaciones erga omnes.²⁹⁸

Uno de los principales elementos del constitucionalismo es la existencia de controles sobre normas generales, incluidas en éstas la que se emite mediante la declaratoria de suspensión de garantías. El origen de la jurisdicción constitucional es la defensa de la Constitución respecto del ordenamiento jurídico secundario; pero más allá, algunos autores consideran que se debe observar a los órganos de control constitucional como verdaderos guardianes de la norma fundamental, que deben ampliar su ámbito de control respecto

296 Pelayo Moller Carlos, *La Suspensión de Garantías en la Constitución de 1917, Ayer y Hoy*, IIJ, Biblioteca Jurídica Virtual p.358

297 Véase Carbonell, *El Federalismo*, ob.cit pp. 47 y ss.

298 Véase Fix-Zamudio, Héctor, *Los Estados de excepción y la defensa de la Constitución*, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, nueva serie, año XXXVII, núm. 111, septiembre-diciembre de 2004, pp. 801- 860.

de todo acto o suceso que vulnere la norma suprema y que donde no hay control, no sólo se debilita la Constitución, sino que simplemente no hay Constitución. El control deberá representar pues, un elemento definidor que permita observar al derecho (y no a la fuerza) como el fundamento del poder. Otros autores rechazan en forma contundente y absoluta la idea del control constitucional vía amparo, controversia constitucional o acción de inconstitucionalidad.²⁹⁹

Está pendiente de definir, además, dado que no se tiene claridad a partir de la redacción del texto de la Iniciativa de la Ley de Seguridad Interior, cómo se podrá determinar la entrega de resultados y hallazgos frente a las autoridades que constitucionalmente tienen la responsabilidad de perseguir y sancionar el delito. La investigación del crimen debe ser legítima en términos de respuesta y de medios (legalidad y licitud/derechos humanos), resultado además del uso de metodologías de investigación criminal bajo estándares de planeación, organización, comunicación, coordinación, revisión permanente de hallazgos, interdisciplinariedad y manejo de la información con uso de la tecnología.

En concreto el proyecto de Ley, en su artículo 3 fracciones II y III requiere de una definición precisa de los supuestos de “*perturbación grave de la paz pública*”, así como los de “*grave peligro*” y “*conflicto*”. Para dotar de certeza a lo dispuesto por el artículo 29 Constitucional, su ley reglamentaria debe establecer supuestos que lo delimiten, evitando definiciones vagas que puedan abrir la puerta para la arbitrariedad.³⁰⁰

Consideramos que debe incluirse una definición de ‘*perturbación grave de la paz pública*’ y de ‘*conflicto*’, ajustadas al derecho internacional, mientras que la definición de ‘*grave peligro*’ debe ser acotada. Para tal efecto se plantean algunas propuestas: a) *Conflicto*, circunstancia que se refiere al enfrentamiento armado, en territorio nacional o parte de él, entre las fuerzas armadas mexicanas y grupos armados organizados o entre dichos grupos entre sí. También pueden considerarse conflictos los actos constitutivos de los delitos de rebelión o sedición. No se consideran conflictos, las tensiones internas, ni los disturbios interiores tales como los motines, los actos esporádicos y asilados de violencia u otros

299 Véase Arteaga Nava, Elisur, *Derecho constitucional*, 2a. ed., Oxford, México, 1999, pp. 601-640.

300 Véase De Vega García, Pedro, *Estudios político constitucionales*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 1987, pp. 300-366.

análogos; b) Grave peligro, circunstancias excepcionales que pongan en peligro de manera grave a la población, tales como catástrofes naturales incluidos terremotos, erupciones volcánicas, inundaciones e incendios; epidemias; desabasto prolongado de productos o servicios de primera necesidad; o similares; c) Alternativa, circunstancias excepcionales que generen afectaciones a la población por factores de orden sanitario, ambiental, climático, químico o físico, o bien, por acciones que los expongan a emergencias o desastres, sean de origen natural o antropogénico; d) Perturbación grave de la paz pública, situaciones de violencia generalizada que alteren la estabilidad social y que pongan en riesgo la vida, seguridad o libertad de la población.³⁰¹

En el artículo 7 del dictamen se omitieron derechos no susceptibles de ser suspendidos: (i) las garantías judiciales y no jurisdiccionales para proteger todos los derechos humanos, incluidos aquellos que están sujetos a restricción, (ii) el derecho a la libertad personal, (iii) el derecho a la presunción de inocencia, (iv) los atentados contra la dignidad personal, los tratos crueles, inhumanos, humillantes y degradantes (v) el derecho a la libertad de opinión y expresión, (vi) el derecho al salario por el trabajo realizado, (vii) los derechos de las personas protegidas por el derecho internacional humanitario; (viii) el derecho a la no devolución.

En el artículo 20 se debe incluir que la notificación a los Secretarios Generales de la Organización de Estados Americanos (OEA) y de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) por la Secretaría de Relaciones Exteriores debe ser inmediata. Se debe derogar el artículo 26 ya que se restringe indebidamente la protección judicial para obtener reparaciones, como si en todo caso de suspensión de garantías, ésta fuera un impedimento para hacer frente a la situación que la justifica. Respecto al Artículo 34 se contempla que el Ejecutivo informe al Congreso sobre las medidas legales que adoptó durante a suspensión de derechos y garantías, lo cual contraviene las disposiciones aplicables relativas a la noción de leyes³⁰². Por consiguiente se sugiere eliminar dicha expresión tal como se señala a continuación: Artículo 34. El titular del Ejecutivo Federal presentará al Congreso de la Unión o a la Comisión Permanente, si el primero no se encontrara reunido, un informe final sobre las causas, motivos, delimitación

301 Giles Navarro César Alejandro y Cruz Reyes Gerardo, *La Suspensión de Garantías en México y su Legislación Pendiente*, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, Cuaderno de Investigación No. 2, DGDyP/IBD, CDMX, 2019, p. 36.

302 Guevara Bermúdez, José Antonio, *Observaciones al Dictamen*, aprobado por las Comisiones de Derechos Humanos, Justicia y Estudios Legislativos del Senado de la República de la iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley Reglamentaria del Artículo 29 Constitucional en materia de suspensión de derechos humanos y sus garantías.

geográfica, tiempo, medidas administrativas y legales, restricciones o suspensión de derechos y garantías, consecuencias y otros, que fueron adoptadas durante la restricción o suspensión, y el estado que guarda el país o la región afectada una vez concluida la vigencia del Decreto de restricción o suspensión, a más tardar siete días después de decretada su conclusión.³⁰³

A mayor abundamiento, cabe señalar que la Novena Sección de la Constitución norteamericana establece que “*el privilegio del hábeas corpus no se suspenderá, salvo cuando la seguridad pública lo exija en los casos de rebelión o invasión*”, lo que significa que el Hábeas Corpus (equivalente al amparo) es una institución de carácter constitucional que tiene por objeto evitar los arrestos arbitrarios y garantizar la libertad personal de los individuos. Sin embargo, prevé la suspensión de este, como una facultad del Congreso.

Así, del estudio de textos y doctrina, es posible sostener que en el mundo avanza la tendencia política, por un lado, de imponer condiciones de excepción en manos del Ejecutivo para preservar el orden constitucional, mientras que, por el otro, existe un proceso de universalización de los controles jurídicos sobre la excepcionalidad, que busca la defensa del hábeas corpus y las garantías individuales, a cargo de cortes nacionales e internacionales.

En México, a partir de 1917, salvo el estado de guerra que, en 1942, el Gobierno mexicano declaró en contra de Italia, Alemania y Japón a propósito de la segunda guerra Mundial, nunca más ha decretado la suspensión de derechos fundamentales.

Ahora bien, como consecuencia de la tendencia mundial, es evidente que está cambiando la regulación de los estados de excepción en México, pero a un ritmo muy lento. Ejemplo de esto es la ratificación y aprobación de diferentes convenios internacionales de derechos humanos, como la aludida Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, a principios de los ochenta.

Además, si bien nuestra Constitución no incorporó los derechos que no pueden suspenderse, reformas como la de 2011 en materia de derechos humanos comprometen al Estado mexicano a reconocer los derechos plasmados en los tratados y convenios internacionales, obligando a las autoridades de

303 Giles Navarro, *La Suspensión*, ob. cit. p. 36.

guiarse por el principio pro persona (pro homine); En síntesis, apegarse a la interpretación más favorable, amplia y extensiva de mayor beneficio para las personas.

Por lo tanto, constitucionalmente ya no existe impedimento para establecer la procedencia del juicio de amparo cuando toca el ámbito de los derechos fundamentales. Empero, lo cierto es que aún existen resistencias para que las autoridades civiles resuelvan sobre los actos violatorios de los derechos y garantías individuales en los casos de extralimitación de la fuerza por parte de la fuerza pública y de los miembros de las Fuerzas Armadas, que es precisamente uno de los factores que motivó a la Corte IDH a condenar al Estado mexicano en los casos: Radilla Pacheco Vs. Estados Unidos Mexicanos; Alvarado Espinoza y otros vs México; así como Cabrera García y Montiel Flores Vs. México, todos ellos por la implicación de las Fuerzas Armadas en la vulneración de derechos civiles. Víctimas: Teodoro Cabrera García y Rodolfo Montiel Flores; Representante: Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez AC (Centro Prodh) y Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL); Estado demandado: México; El caso se refiere a la responsabilidad internacional del Estado por la detención arbitraria y tratos crueles y degradantes a los que fueron sometidos Teodoro Cabrera García y Rodolfo Montiel Flores, así como por la falta de investigación y sanción de los responsables. Derechos violados: Convención Americana: Artículo 1 (Obligación de respetar los derechos.), Artículo 2 (Deber de adoptar disposiciones de derecho interno), Artículo 25 (Protección Judicial), Artículo 5 (Derecho a la Integridad Personal), Artículo 7 (Derecho a la libertad personal), Artículo 8 (Garantías Judiciales) Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura y Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruels, Inhumanos o Degradantes – Naciones Unidas.

Finalmente, dentro de este inciso, cabe la reflexión sobre el método que siguió el Constituyente al legislar en el Art.18 lo referente al sistema penitenciario, en el Art.20 el procedimiento penal y en el Art.21 la seguridad pública; ¿No parecería más lógico invertir el orden?.

2.5 Tratados y Convenios Internacionales.

De conformidad con el artículo 133 de nuestra Constitución Política, existen una serie de tratados y convenios que tienen un impacto directo en el diseño de las políticas internas de seguridad pública, por contener en su clausulado delitos de delincuencia organizada que la comunidad internacional debe de atender o derechos humanos que se deben de proteger como parte de la sociedad de naciones de la que México es parte. A continuación más relevantes Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Internacional y otras disposiciones complementarias. Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos: Para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente mujeres y niños; Contra el Contrabando de Migrantes por Tierra, Mar y Aire; Contra la Fabricación y el Tráfico Ilícito de Armas de Fuego, entre otras.

Su objetivo es prevenir y combatir con mayor eficacia la delincuencia organizada que trasciende el ámbito nacional, por cometerse en dos o más estados o cuya planificación y dirección se realiza en uno y se ejecuta en otro o que se materializa en un estado pero tiene efectos en otro, mediante la prevención, investigación, penalización y sujeción a proceso.

En relación con este tipo penal, García Ramírez comenta:

El efecto inmediato y fácilmente perceptible es la admisión de un sistema penal de excepción, paralelo al ordinario, que aun éste bien pronto se ve contaminado o infectado por las corrientes que vienen de aquél. Además, se suele interpretar en un sentido extensivo, con notoria arbitrariedad, algunas disposiciones del sistema de excepción, con el propósito de facilitar la actuación persecutoria de la autoridad.³⁰⁴

Así, se han tomado medidas para:

- a) Combatir el lavado de dinero y para la penalización de la corrupción (especialmente el soborno) y responsabilidad de las personas jurídicas;

304 García Ramírez Sergio, *Comentario a la Iniciativa de reforma en materia penal del 29 de marzo del 2004*, Documento electrónico 20/2003, p. 30.

- b) Prevenir la ejecución de delitos transnacionales mediante decomiso e incautación, extradición, asistencia judicial, cooperación en materia de cumplimiento de la ley;
- c) Recopilar, intercambiar y analizar información sobre la naturaleza de la delincuencia organizada; d) capacitar y dar asistencia técnica.

Adicionalmente, México ha aceptado su participación en el combate al terrorismo por utilizar: sustancias tóxicas, armas químicas, biológicas o similares; material radioactivo; explosivos; armas de fuego; por incendio o inundación o por cualquier otro medio violento que produzcan alarma o temor entre la población para atentar contra la seguridad nacional o de otro estado.

Así mismo, el país es responsable de perseguir en su territorio toda actividad que se relacione con narcóticos en los términos de la Ley General de Salud y los convenios al respecto firmados que son de observancia obligatoria. También de: combatir la falsificación de moneda; robo de hidrocarburos; violación de derechos de autor; fabricación, acopio y tráfico de armas de uso exclusivo de las Fuerzas Armadas; tráfico de indocumentados, de menores y de órganos; pornografía; turismo sexual; lenocinio; trata de personas; secuestro; robo de vehículos.

Si estas conductas son agravadas por tipificarse como delincuencia organizada, los indiciados estarán sujetos a restricciones procesales que no tienen el resto de las personas que se vean sujetas a un proceso penal, tales como, ampliación del término constitucional a 96 horas, no considerar confiscación al decomiso que ordene la autoridad respecto a los bienes del sentenciado, el arraigo hasta por 80 días, investigar y fundamentar una averiguación previa con el dicho de testigos, reducción de penas si delatan a los demás integrantes de la organización criminal, entre otras, lo que da la razón a lo expuesto por García Ramírez y Mancera.

Los anteriores tratados y convenios han llevado a nuestro país a legislar para tipificar 20 delitos y la organización, dirección, ayuda, incitación, facilitación o asesoramiento para su comisión por un grupo delictivo organizado.

En este contexto, el Gobierno Federal desde 2006 y más aún a partir del 14 de junio del 2010, mediante desplegados en todos los diarios de circulación nacional, estableció como un objetivo prioritario el combate al crimen organizado y al narcotráfico para “*lograr la seguridad pública de los ciudadanos*”, lo que en la práctica ha llevado a enfocar sus esfuerzos a combatir mayoritariamente los delitos contra la salud y en menor grado el tráfico de personas y de armas, poniendo menor atención a los demás delitos que conforman la red de ilícitos de las organizaciones criminales y los delincuentes del fuero común.

Tratados Bilaterales y Acuerdos de Cooperación.

Adicionalmente, en los últimos 20 años, México ha celebrado cerca de 40 acuerdos bilaterales en materia de combate al narcotráfico y la farmacodependencia en el marco de la Convención Única sobre Estupefacientes del 30 de marzo de 1961, enmendada por el Protocolo del 25 de marzo de 1972 y la Convención sobre Sustancias Psicotrópicas del 21 de febrero de 1971 así como el Plan Amplio y Multidisciplinario de la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas firmado en Viena en 1988, más otros específicos como los firmados con la Unión Económica (antes Comunidad Europea) para el control de químicos esenciales y precursores químicos o con Brasil, China, Israel, Polonia, Perú República Dominicana y un largo etcétera.

Sin embargo, la falta de cooperación interinstitucional de las dependencias mexicanas responsables de articular las acciones en materia de seguridad con el exterior en materia de seguridad es “*impresionante, pues esa circunstancia se traduce en incompetencias y fuertes rivalidades entre instituciones encargadas de la seguridad*”, atribuye el fracaso en la aplicación de los tratados internacionales en seguridad a la combinación de la falta de institucionalidad, de coordinación y de voluntad política. Por ello, propone formar un comité de seguimiento en seguridad, en virtud de que ese tema “*es muy dinámico, pues cambia todos los días, así como las amenazas*”.³⁰⁵

305 Carlsen Lauray Egremy Nydia, *A pesar de tratados, descoordinación en seguridad pública*, Programa de las Américas, Centro de Relaciones Internacionales, www.voltairenet.org, Mexico, abril 2010.

Iniciativa de Seguridad Regional (Iniciativa Mérida).

Ampliando lo analizado en el Capítulo Segundo este mecanismo de cooperación económica con los Estados Unidos de América, buscó no solo dar énfasis al combate al narcotráfico y al terrorismo, sino también a: coadyuvar a la profesionalización de las policías; la reforma judicial que incluye no solo al Sistema Penal Adversarial sino al penitenciario; reforzamiento de las tecnologías de la información (Plataforma México); desarrollo de infraestructura; seguridad fronteriza; y, fomento a la cultura de la legalidad.

Este esfuerzo de cooperación llevó al país a incorporar un novedoso sistema penal que impactó a policías, ministerios públicos, jueces y centros de internamiento y buscó estructurar un modelo policiaco profesional sustentado en su capacitación, desarrollo y protección social, además de crear un sistema de información confiable y contar con un debido y moderno equipamiento.

Con el transcurso del tiempo, el cambio en dos administraciones federales, en 64 estatales y en más de 10 mil alcaldías, el esfuerzo se ha ido diluyendo y en algunos casos, se ha prácticamente perdido (Plataforma México) o vulnerado por la falta de continuidad y el querer sujetar a tiempos electorales un proceso tan complejo de cambio como es el Sistema Penal Acusatorio, la reinserción social, la reparación del daño o la participación organizada de la sociedad, debidamente informada en forma transparente y con evaluación de resultados y de responsabilidades, a fin de abatir la lacra de la impunidad, sustento de la corrupción para, como fin último, restablecer la paz social.

Esta compleja tarea que viene desde 1997 y se impulsa con mayor ahínco a partir del 2008, tiene como resultado más palpable el centralismo en deterioro de las capacidades de los estados y en especial de los municipios.

En este contexto, el Presidente López Obrador en febrero de 2020 sostuvo: *“la cooperación que el país necesita con Estados Unidos es para el desarrollo, no para fines militares”*, y aseguró que *“México puede financiar la Guardia Nacional”*. Dejó claro que su administración no quiere apoyo para el uso de la fuerza, sino que la inversión se dedique a actividades productivas y a la creación de empleos. *“No queremos helicópteros artillados, no queremos*

recursos para otro tipo de apoyos militares, lo que queremos es producción y trabajo”.³⁰⁶

En efecto, en materia de seguridad pública se ha creado un complejo marco legal que a partir de modificaciones a la Constitución se modificaron no sólo normas federales sino estatales y municipales, con el objetivo de no solo alinearlas con la Ley Fundamental, sino para poder recibir los recursos del presupuesto ofrecidos por la Federación en materia de seguridad pública.

En especial las reformas del 18 de junio del 2008 lesionaron principios básicos del federalismo y la autonomía municipal y tienden a conducir al país por la senda de un retroceso marcadamente paternalista y clientelista en donde el Gobierno Federal, a partir del Consejo Nacional de Seguridad Pública, propicia la toma de decisiones que marcan el rumbo del País; las entidades federativas, los gobernadores, los fiscales o procuradores generales de justicia y los secretarios de seguridad pública y sus equivalentes cumpliendo un papel de ejecutoras de políticas públicas que en muchos casos se contradicen entre sí, favorecen la violación a los derechos humanos y resultan en algunos casos anti-constitucionales o bien inconstitucionales como: el patrullaje de calles por fuerzas federales que no son nunca primo respondientes; el derecho procesal penal acusatorio que no ha podido adaptarse a plenitud a las necesidades y requerimientos de la sociedad mexicana; o, disposiciones como la justicia para adolescentes o la reinserción social o la reparación del daño que requieren un estudio mucho más profundo para corregir sus debilidades o deficiencias.

3. La Falta de una Ley de Seguridad Pública Federal.

A partir de las reformas al artículo 21 Constitucional del 18 de junio del 2008, se ha venido acentuando una tendencia a acotar atribuciones y competencias de las entidades federativas y de los municipios que, en procura de no quedar soslayados de los beneficios económicos que asigna el Gobierno federal por conducto del Consejo Nacional de Seguridad Pública, aceptan el papel de

306 Conferencia febrero 2, 2020 <https://www.milenio.com/politica/iniciativa-merida-que-es-y-por-que-amlo- quiere-desaparecerla>.

mandatarios de políticas, planes y presupuestos en materia de seguridad pública dictados por el Gobierno Federal que conculcan su autonomía.

Por ejemplo, el artículo 142 de la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Pública reglamenta la forma como habrán de administrarse los fondos de apoyo federal para la seguridad pública y el 144 da facultades al Pleno del Consejo Nacional de Seguridad Pública, para resolver sobre la cancelación o suspensión de dichos recursos por diversas causas, entre estas: +Aplicar criterios, normas y procedimientos distintos a los establecidos por el Centro Nacional de Certificación y Acreditación; +Establecer y ejecutar un Modelo Policiaco básico distinto al determinado por dicho Consejo;+ Integrar servicios de carrera ministerial y policial sin sujetarse a lo dispuesto en la Ley y las disposiciones que de ella emanen; +Abstenerse de constituir y mantener en operación las instancias, centros de control de confianza y academias a que se refiere la Ley; o, +Cualquier incumplimiento a las obligaciones que afecte a los mecanismos de coordinación en materia de seguridad pública.

3.1 El esfuerzo de las entidades federativas y de los municipios.

En este contexto, las legislaturas locales en concordancia con la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, procedieron a legislar y los ejecutivos de las entidades federativas a promulgar las leyes locales de seguridad pública, siguiendo el mismo modelo de la Ley General repitiendo, en la mayoría de los casos, los mismos errores, tales como:

- a) La *“prevención especial y general de los delitos y la investigación para hacerla efectiva”* que resultan inconstitucionales al no estar consideradas estas atribuciones dentro de la Carta Magna; esta solo se refiere a la investigación del delito por el Ministerio Público.

La Ley General de Seguridad Pública del Estado de Baja California del 21 de agosto del 2009 en su art 3 fracc iv atempera la disposición al establecer, después de hablar de la investigación del delito, *“así como para el intercambio de información delictiva en los términos de ley”* o el Estado de Campeche que se apega más al texto constitucional al determinar que para salvaguardar la integridad derechos y bienes

de las personas, preservar las libertades, el orden y la paz públicos, con estricto apego a los derechos humanos, mediante otras cosas, la investigación y la persecución de los delitos.³⁰⁷

- b) La estructura y organización de los sistemas estatales de seguridad pública así como sus atribuciones, responden a los lineamientos fijados por el Consejo Nacional de Seguridad Pública y no a las necesidades específicas de cada entidad federativa, guardando así una relación de sub a supra subordinación creando órganos diferentes a los establecidos en la Constitución y de sus propias constituciones para la prestación del servicio público de seguridad pública. Los Consejos Estatales son los que aprueban los programas y tienen la coordinación de la planeación y definición de las políticas públicas, no los gobernadores y los cabildos y aquellos están subordinados a los mandatos del Consejo Nacional de Seguridad Pública y de las Conferencias Nacionales del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Además, se otorga en los Consejos Estatales participación a solo un grupo de municipios conculcando la autonomía del resto.
- c) Los Consejos Estatales también son los responsables de: la coordinación con las autoridades federales de programas , estrategias, acciones; integración de bases de información; vigilar la observancia de los criterios de distribución de fondos; proponer al Consejo Nacional acuerdos, programas; dar aviso al Centro Nacional de Información, de inmediato, sus registros de detenciones; etc. quedando por arriba del ejecutivo estatal y de los municipios creándose así, un cuarto orden no establecido en la Ley Fundamental.
- d) Hay, además, un número muy amplio de ordenamientos que rigen la operación de los sistemas de seguridad pública en los estados y municipios que están controlados desde la Federación, tales como: Centros de telecomunicaciones C4 y C5; centros de evaluación y control de confianza; carrera y desarrollo policial; estadísticas delictivas; Sistema Único de Información Criminal; responsabilidades

307 Decreto número 132 publicado el 27 de junio del 2011.

por incumplimiento de las leyes de seguridad pública; instalaciones estratégicas; etc.

3.2 Propuesta de Iniciativa de Ley Federal de Seguridad Pública.

De los textos analizados, destaca que una de las más altas prioridades del quehacer del Gobierno Federal es la seguridad pública, para salvaguardar la vida, la integridad, la seguridad y los derechos de las personas y sus familias, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos, lo que se traduce en la obligación que tiene el Estado, a través de sus tres órdenes de gobierno, en brindar protección y atención a la población y defensa de los derechos humanos, lo cual se constituye en un eje fundamental para garantizar el estado de derecho y una de las exigencias más frecuentes y legítimas de la sociedad.

En este sentido, el derecho a la Seguridad Pública implica, además, el deber de perseguir y detener a los responsables de delitos, el derecho a reparación del daño y la reinserción social de quien delinque así como el impulsar la participación social, la rendición de cuentas y la evaluación de los resultados. Para ello, el Estado está obligado a proveer los servicios públicos que satisfagan dicha garantía, lo que lleva a cabo a través de la Administración Pública, quien determina los instrumentos e instituciones que realicen dicha función, en el marco del Federalismo y la supremacía constitucional, dando unidad y cohesión a los órdenes jurídicos citados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.³⁰⁸

Hoy, existe en la Federación una peculiar distribución de tareas en diversos ordenamientos entre policías de investigación, prevención e intervención, con intereses contrapuestos por fusiones inconclusas de los cuerpos policíacos (Hidráulica, Federal de Caminos, Militar, Naval, Federal, Gendarmería y ahora la Guardia Nacional) o descoordinación (Policía Ministerial) y pocos incentivos para una genuina integración. *“En resumen, esta fragmentación con escasos instrumentos para coordinarse en forma efectiva alimentan el deslinde de responsabilidades, los bajos niveles de rendición de cuentas y*

308 Véase Mansilla, *Seguridad*, ob.cit. pp. 372 y ss.

una difusa responsabilidad política”.³⁰⁹ En efecto, el World Justice Project, al presentar en febrero del 2020 el Índice de Estado de Derecho en México 2019/2020, señala que 19 entidades federativas registraron caída en relación con el año anterior, destacando entre estas como los casos más severos: CDMX; Edo Mex; Guerrero; Puebla; y Quintana Roo. Este Índice se construye a partir de 42 indicadores de desempeño de una encuesta a 25 mil personas. Ninguna entidad obtuvo un puntaje superior al 0.5 de una escala de 0 al 1, en donde 1 representa mayor adhesión al estado de Derecho. Yucatán alcanzó el puntaje más alto con 0.46 y Puebla y Quintana Roo 0.35. La media nacional fue 0.39.³¹⁰

Estos instrumentos dispersos en variadas disposiciones (existen para la Guardia Nacional, las corporaciones de seguridad privada, los centros llamados de readaptación social, por ejemplo) a diferencia de las entidades federativas que si cuentan con un cuerpo homogéneo. La Federación, en cambio, ha aplicado una ley general, la del Sistema Nacional de Seguridad Pública como Federal y por lo tanto, surgieron una pluralidad de disposiciones para complementarla.

En este contexto, la propuesta de Iniciativa de Ley, no pretende otra cosa que aprovechar la facultad que tiene el Congreso de la Unión en su artículo 73, fracción XXIII, para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como para crear y organizar a las instituciones de seguridad pública en materia federal, de conformidad con lo establecido en el artículo 21 de esta Constitución³¹¹.

Así, el proyecto de Iniciativa de Ley plantea que la seguridad pública federal debe tener como base 4 objetivos principales:

1. Salvaguardar la vida, la integridad, la seguridad y los derechos de las personas y sus familias, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos.

309 Véase Arellano Trejo, Efrén, *Políticas Públicas eficaces en el combate a la delincuencia*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados, México, 2007, pp. 92-96

310 The World Justice Project, 1025 Vermont Avenue, NW, Suite 1200, Washington, DC 20005 USA E-mail: aponce@worldjusticeproject.org.

311 Apéndice.

2. Constituir un cuerpo policial que en sus diversas divisiones de: proximidad social; de capacidad de reacción ante hechos que pueden poner en riesgo el orden público o instalaciones estratégicas, y auxiliar a los estados y municipios; o que a solicitud expresa y fundada de entidades federativas y municipios, realice tareas de resguardar el orden, la paz públicos y restablecer el acercamiento y confianza de la sociedad en sus instituciones policiales en territorios en donde no les ha sido posible lograrlo.
3. Establecer y operar la política de seguridad pública en materia de prevención y combate de delitos y realizar las acciones necesarias para prevenir su comisión³¹² contemplándose, además, la regulación de los cuerpos responsables de la custodia penitenciaria. La integración de las instituciones policiales federales en una sola ley, permitirá una mejor coordinación e intercambio de información de dichas instituciones desde sus diferentes tareas de la seguridad pública.
4. Investigar la comisión de delitos bajo la conducción y mando del Ministerio Público de la Federación, de conformidad con las disposiciones aplicables.

Por otra parte, pretende precisar cuáles son las Instituciones de Seguridad Pública y las corporaciones policiales a nivel Federal y las auxiliares definiendo supuestos, así como acorde con los criterios jurisprudenciales que ha emitido el Poder Judicial de la Federación, fijar las condiciones bajo las cuales participarían las Fuerzas Armadas en las tareas de seguridad pública, cuando exista perturbación grave de la paz pública o de cualquier situación que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, realizando acciones auxiliares para superar la situación de emergencia y siempre bajo las órdenes de la autoridad civil.

De igual manera, la propuesta en comento, pretende una reestructuración integral de las instituciones policiales federales incorporándolas bajo un solo mando, pero diferenciadas por sus ámbitos competenciales, a fin de capitalizar la experiencia adquirida en los últimos 22 años, fijando criterios claros y distintivos de actuación, alineando las capacidades del Estado mexicano en 312 Requiere adecuación del art 21 Constitucional.

su lucha contra la delincuencia organizada y común. En este mismo sentido, se establecen las disposiciones comunes para tales instituciones policiales y de seguridad pública para impulsar, fomentar y consolidar el Sistema de Desarrollo Policial, a través de instrumentos precisos que promuevan la carrera profesional, la profesionalización y educación continua, la protección social de sus efectivos, certificación con la que debe contar todo el personal que pertenezca a una institución de seguridad pública, así como la rendición de cuentas para la evaluación de su actuación basada en resultados.

En efecto, la corrupción de los cuerpos de seguridad pública del país y la impunidad que provoca, sólo podrá cambiarse de manera eficaz mediante la implementación de rigurosas medidas de formación, vigilancia y supervisión y a través de exámenes de evaluación y control de confianza aplicados con los parámetros internacionalmente adoptados, en un marco de rendición de cuentas transparente que, además, propicie su homologación o equivalencia en todo el país con pleno respeto a las potestades locales.

Sin duda, la impunidad en las instituciones de seguridad pública, es uno de los más sentidos reclamos de la sociedad, no sólo por el impacto natural que generan las actividades ilícitas en sí mismas, sino por la circunstancia agravante de ser cometidas por quienes están dedicados a combatir las; por ello, la sociedad demanda sanciones ejemplares y efectivas para aquellos que traicionando su confianza, aprovechan su posición para delinquir.

Por tal motivo, resulta indispensable dotar a las instituciones policiales de un régimen sustentado en valores y disciplinario que garantice servidores públicos responsables y honestos, integrado por un modelo de constante capacitación y profesionalización, en el que se reconozcan también sus méritos y esfuerzos, así como por un conjunto homogéneo de deberes comunes que establezca con toda claridad las obligaciones mínimas a las que se sujetarán los policías del país, además que ordene e instrumente un procedimiento ágil, eficaz y respetuoso de las garantías de legalidad y seguridad jurídica, para la depuración de las Instituciones de Seguridad Pública.

Se busca establecer reglas claras y observables que fortalezcan los controles del personal de seguridad pública, la observación de sus obligaciones y

deberes, así como el cumplimiento de los programas de seguridad pública establecidos para aminorar y en consecuencia, abatir el flagelo social en el que se constituye la delincuencia.

Otro aspecto relevante, es el impulso a los esquemas de participación ciudadana con mecanismos eficaces para que la sociedad coadyuve en el seguimiento, evaluación y supervisión de la seguridad pública federal y sus resultados, acorde de igual manera con el Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia que debe de ejecutar el Gobierno Federal por conducto de la Secretaria de Seguridad Pública y Protección Ciudadana.

Se respetan los tres órdenes de gobierno al sujetar la actuación de la Gendarmería y la Guardia Nacional a la solicitud expresa, fundada y motivada que, en cada caso hagan los gobernadores de las entidades federativas o Jefe (a) de Gobierno de la CDMX al Presidente de la República, previa autorización del Poder Legislativo Local.

Se incorpora una nueva figura a las instituciones policiales que se plantean, la Reserva Policial de Seguridad Pública Federal, que podrá convocar a los integrantes que se hayan separado del servicio, cuando por circunstancias de seguridad pública se requiera contar con personal profesional policial, aglutinado en tres reservas:

- La primera constituida por personal que prestó sus servicios en la Gendarmería Nacional o en la Policía Federal o en la Guardia Nacional o en cualquier otra institución o corporaciones federales de policía, desempeñando funciones de carácter policial, hasta los 55 años de edad.
- La segunda Reserva, se integra con personal que haya laborado en los cuerpos de vigilancia y custodia de los establecimientos penitenciarios, de detención preventiva y centros de arraigo de índole federal, desempeñando funciones de ese carácter, hasta los 55 años de edad.
- La tercera formada con el personal que haya prestado servicios en instituciones, dependencias, corporaciones y centros, todos de índole

policial y que por sus funciones no queden comprendidos en la primera y segunda reserva hasta los 60 años de edad.

El Presidente de la República autorizaría el llamado de las reservas, previa aprobación del Congreso de la Unión, acreditada la necesidad, por conducto del Secretario de Seguridad Pública y Protección Ciudadana por si o a través del Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad, salvo cuando se trate de una convocatoria individualizada, en este caso podrá hacerlo en forma directa el Secretario o en su defecto el Titular del Secretariado Ejecutivo.

La creación de las reservas permitirá tener, además, un control legal y físico del personal que haya prestado sus servicios en áreas relacionadas con la seguridad pública.

Respecto a la responsabilidad de los servidores públicos que formen parte de la Secretaría de Seguridad Pública y Protección Ciudadana, se propone expedir un Código de Ética, sin perjuicio de las responsabilidades que se establecen en otras disposiciones legales en la materia y en términos de lo establecido en la fracción XIII del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Sin una voluntad política consistente y constante en este sentido, difícilmente podrá alcanzarse una mejora sustantiva en la calidad de la protección y la seguridad que estos cuerpos deben brindar a los ciudadanos. Se debe de contar con un diagnóstico preciso de los problemas fundamentales que enfrentan estas instituciones, pues sólo así podrán diseñarse las respuestas más apropiadas a los mismos. El objetivo es: ¿cuáles son los problemas sustantivos que enfrentan las instituciones policiales, cómo vamos a llevar a cabo y evaluar los cambios que hacen falta para que estas instituciones puedan protegernos mejor y en qué tiempo?.

Nueve problemas a se deben resolver en la construcción de las policías municipales y estatales: 1) Debilidad Institucional de Policías Estatales y Municipales. 2) Corrupción de las policías que provee a la delincuencia organizada un recurso de fácil acceso y alta colaboración. Lo que hace a las policías poco confiables. 3) Uso patrimonial de las policías, que dejen de ser instrumento político. 4) Falta de una asignación clara de facultades y atribuciones así como

de señalamientos a los incumplimientos y corresponsabilidad, y ausencia de mecanismos de rendición de cuentas y de sanciones por incumplimiento. 5) Descoordinación operativa. 6) Descontinuidad de las políticas de seguridad.³¹³

Además, en la delincuencia organizada hay tres comportamientos que requieren de análisis y atención: La violencia entre pares, la violencia contra la autoridad y la violencia contra la sociedad. Los muertos y desaparecidos producto de los enfrentamientos entre grupos o con la autoridad, forman mayoritariamente parte del grupo etario nacido a fines de la década de los setentas, cuando se inicia el decremento del crecimiento económico, se acelera el deterioro de los indicadores de pobreza, disminuyen sensiblemente las oportunidades de empleo y de bienestar y se fractura gravemente el sistema de coordinación gubernamental.

Las medidas de prevención que se están tomando sobre todo en materia de salud, educación, empleo y oportunidades de participación política tendrán resultados en el mediano plazo y difícilmente, favorecerán al grupo de jóvenes que se encuentran hoy entre los catorce y los treinta años. La delincuencia organizada cuenta con una clara protección social o por miedo o por conveniencia sobre todo en plazas donde está roto el tejido social y hay fracturas gubernamentales por una falta de confianza en la policía así como de la propia policía en la sociedad. Los protocolos de investigación, de inteligencia y de construcción de las averiguaciones obedecen en la mayoría de los casos, a modelos superados no acordes con el fenómeno cambiante de la delincuencia organizada, lo cual difiere en su comportamiento entre regiones del país. El fenómeno económico del narcotráfico, la extorsión y el robo con violencia obedece a reglas de mercado totalmente distintas a las tradicionales, en donde los criterios de oportunidad empíricamente comprobada, reposición costo cero y modelo de competencia basado en la supresión del competidor, no han encontrado respuestas novedosas.³¹⁴

En este contexto se proponen las siguientes estrategias: a) Diseñar un Programa técnico actualizado de investigación de delitos federales entre las policías y el Ministerio Público Federal, así como con el Poder Judicial Federal; b) Proximidad Social; c) Divulgación de campañas de prevención del delito en medios masivos de comunicación con nuevos indicadores de estudios de inteligencia y tecnologías apropiadas para su control; d) Creación de grupos

313 CNS, Memorando Mando Único al Senado, Febrero 2013.

314 Véase Zarco Nicolás y Granados Silvia, *Reflexiones y Estrategias para el tratamiento preventivo de los homicidios relacionados con grupos criminales y/o delincuencia organizada*, Memorando, CNS, México, abril 2013, pp. 6 y ss.

especiales confiables que mediante una renovada capacitación obtengan una nueva visión de su tarea; e) Desarticulación estructural de grupos por territorios mediante la infiltración policiaca; f) Coordinar intercambio de información con otras dependencias e instituciones de los tres órdenes de gobierno que, dadas sus funciones, cuentan con servidores públicos en zonas marginadas con incidencia delictiva; g) Gendarmería y solicitudes de apoyo a SEDENA y SEMAR cuando sea necesario disponer de la fuerza con que cuenta el Estado mexicano sujetándose a las disposiciones constitucionales y legales aplicables; h) Reducción de los beneficios que generan la actividad delictiva mediante la prevención y persecución de operaciones con recursos de procedencia ilícita; i) Impulsar la Ley Federal de Seguridad Pública y otras disposiciones normativas; j) Acotar los compromisos de la Carta de Iniciativa Mérida; y, k) Promover el modelo de administración del riesgo aplicado a la seguridad pública.³¹⁵

Actualmente su reclutamiento, selección, reentrenamiento, equipamiento e infraestructura no responden a los desafíos de una policía moderna y democrática. Una genuina transformación requiere de cambios de tal magnitud que difícilmente pueden llevarse a cabo, en menos de cuatro años, en las estructuras actuales. Deberán hacerse, además, modificaciones en los incentivos y castigos del sistema de seguridad por estar asociados al cumplimiento de requisitos administrativos o de gestión, más que a una medición del impacto real de sus acciones.

Este equilibrio perverso favorece a los actores que detentan poder e inhibe transformaciones radicales, a menos que exista voluntad política y coaliciones de actores necesarias para impulsarlas. Existe una marcada fragmentación de fuerzas y autoridades que responden a distintos intereses, una gran rotación de mandos superiores y medios, y una muy escasa profesionalización de los cuerpos encargados de la seguridad pública.³¹⁶

4. Retos por emprender

En los delitos generados por grupos delincuenciales existe una doble acción que debe desplegar el Estado mexicano: a) La de prevenir y en su caso investigar el o los delitos generados durante los hechos de violencia delincencial; y, b) La

315 Ídem.

316 Véase Arellano, *Políticas*, ob.cit pp. 92-96.

de garantizar la no repetición de los hechos y la sanción de los responsables.

Se debe tener presente que algunos de los sucesos pueden haberse producido o agudizado por la omisión o aquiescencia de agentes estatales. De no prevenir y sancionar los enfrentamientos entre grupos delincuenciales y en caso de ser omiso en esta obligación, se puede generar responsabilidad internacional para el Estado mexicano.³¹⁷

La Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, en su artículo 11, dispone que *“el acceso a la justicia y la atención integral a las víctimas de la violencia o de la delincuencia debe considerar la asistencia, protección, reparación del daño y prevención de la doble victimización”*. Por lo tanto, la estrategia de combate a la impunidad debe ser eficiente y aplicarse en todos los órdenes de gobierno.

La impunidad la define como *“la inexistencia, de hecho o de derecho, de responsabilidad por parte de los autores de violaciones de los derechos humanos (o delitos) -tanto si esa responsabilidad es de índole penal, como si es de carácter civil, administrativo o disciplinario-, porque escapan a toda investigación con miras a su inculpación, detención, procesamiento y, en caso de ser reconocidos culpables, condena”*.³¹⁸

Por lo tanto, se debe incorporar la planeación estratégica, dentro de las políticas públicas con amplitud analítica para estudiar las dinámicas que desestabilizan la seguridad pública, orientar la planeación del servicio de policía a escala de los grandes riesgos, amenazas y estructuras criminales que se enfrentan, mediante una alta capacidad de producción de inteligencia preventiva y anticipativa que responda oportunamente a los requerimientos de la población. Se necesita que esta planeación fundamentada desarrolle operaciones sostenidas y constantes.

Una prioridad institucional debe ser la presencia rural con la Gendarmería pero con un equilibrio en el ámbito urbano, para coadyuvar con las entidades federativas y municipios a bloquear los *“corredores de movilidad”*

317 Caso González y otras *“Campo Algodonero”* vs México, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205, párr. 234. Corte Interamericana de Derechos Humanos.

318 *Íbidem* II, A) 2

identificados como estratégicos de los grupos delincuenciales, los cuales le garantizan tanto al narcotráfico como a las bandas criminales posibilidades de desplazamiento, comunicación, finanzas, impunidad y “seguridad”; esta estrategia busca desequilibrar a los grupos que se encuentran al margen de la ley. Los corredores de movilidad si no son vigilados por cuadrantes, permiten la permanencia y el sostenimiento de las estructuras criminales y generalmente, es en ellos en donde se producen enfrentamientos.

En tal virtud, hay que priorizar los sistemas de inteligencia y coordinación de los órdenes federal, estatal y municipal.

La inteligencia y contrainteligencia policial debe fortalecer la aplicación de parámetros y elementos teóricos, metodológicos y técnicos fundamentales en la recolección de información, de manera que quienes operen el sistema de inteligencia, cuenten con las habilidades necesarias para ubicar y leer fenómenos que no necesariamente sean delitos y aparezcan como evidentes, además deben tener la capacidad de clasificar la relevancia de los datos obtenidos mediante la interacción con el ciudadano, quien se constituye en la fuente primaria ya que conoce de manera directa los factores que afectan la seguridad de su entorno.

Las unidades de vigilancia necesitan realizar, además de las funciones de prevención, disuasión y reacción, la de recolectar información dispersa que pueda tener alto contenido y significado para la seguridad pública de la entidad, ciudad o municipio y registrarlos en una base de datos en tiempo real, a fin de contar con insumos estratégicos para la labor de inteligencia policial.

Se debe clasificar la información en riesgos y amenazas, así como realizar el tratamiento y análisis para caracterizar, categorizar, evaluar y jerarquizar los datos que permitan movilizar a la institución policial sobre los epicentros estructurales en donde se produzcan enfrentamientos entre grupos de la criminalidad organizada ya sea con fuerzas de proximidad (Gendarmería) o de reacción (Policía Federal) o de recuperación de territorios (Guardia Nacional) por lo que hay que fortalecer la vigilancia comunitaria a nivel nacional.

Además, se puede constituir una red ciudadana de “cooperantes”, es decir, un sistema en el cual el ciudadano en forma voluntaria se compromete a participar activamente en su propia seguridad, mediante la cooperación solidaria y

contribución con las autoridades en el suministro de información veraz, confiable y oportuna que sirva para prevenir y contrarrestar la delincuencia y los enfrentamientos.

Todos estos componentes necesarios para una seguridad pública eficaz con policías profesionales, honestos, que rindan cuentas para su evaluación de acuerdo con parámetros claramente establecidos y medibles, necesitan ir acompañados de otra serie de decisiones en un marco de pleno respeto al federalismo en base una construcción a partir de lo local.

CAPÍTULO SÉPTIMO

OTRAS POLÍTICAS IMPRESCINDIBLES O NECESARIAS

Además de las adecuaciones al marco normativo de la seguridad pública, para armonizar las disposiciones secundarias en esta materia con los principios esenciales del Pacto Federal y contar con una Ley de Seguridad Pública Federal, se necesitan otra serie de políticas y acciones que fortalezcan: a) el Sistema Penal Acusatorio; la Justicia Restaurativa, la Transicional y la Composición; b) un modelo avanzado de desarrollo policial, con acceso a información en tiempo real y rendición de cuentas con debida protección a los derechos humanos y a la cadena de custodia; c) la Fiscalía General de la República, la modernización del Ministerio Público y contar con el Código Penal Único; d) la modernización del Sistema Penitenciario Federal y del Sistema de Ejecución Penal y métodos alternativos de ejecución; e) la construcción de un sistema de participación de la sociedad para la prevención del delito y evaluación de resultados; f) los indicadores de seguridad pública; g) la Comisión de Búsqueda de Personas Ausentes y la creación de un Ombudsman para la atención de las víctimas.; g) los programas de Gestión de Riesgos y Nacional de Desarme ; h) el Programa contra la Corrupción e Impunidad y Respeto de los Derechos Humanos; g) los sistemas de control aduanero y el rediseño la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF); h) las disposiciones para el uso de cannabis, entre otras.

Los Resultados del 2019 y las Asignaturas Pendientes.

La política de seguridad de la actual administración ha caído en la misma dinámica. La toma de decisiones se centraliza en el Gobierno federal y los militares siguen con la responsabilidad de atender la inseguridad del país. En esta ocasión amparados en un nuevo marco legal y bajo un nuevo nombre: la Guardia Nacional. Mientras tanto, no se ha corregido la mala ejecución de nuestro federalismo, que persiste en la generación de incentivos que fortalecen la dependencia de las entidades con respecto a la Federación y ha institucionalizado prácticas que inhiben el involucramiento de las entidades en la creación de soluciones de política pública y entorpecen el fortalecimiento de sus capacidades institucionales. De hecho, en el primer tramo del Sexenio se podría profundizar este problema. Las amplias y difusas funciones de la Guardia Nacional no están acompañadas de mecanismos claros para regular

la interacción que tendrán con los gobiernos locales y el plan para comenzar a reconstruir las policías locales (el Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica) no tiene el apoyo del Presidente y el Congreso no le otorgó los fondos necesarios.³¹⁹

En efecto, los resultados de los primeros doce meses de Gobierno del Presidente López Obrador, reflejan la misma ruta seguida por sus antecesores, una vía que muestra que el seguir persistiendo en soluciones desde arriba, no deja espacio para instrumentar otras políticas públicas eficaces en materia de seguridad, si en paralelo no se trabaja desde lo local para atender sus necesidades específicas.

1. Indicadores.



Delitos Violentos 2018-2019



Delito	2018	2019	Var %
Homicidios doloso	29,099	29,406	1.1% ↑
Feminicidio	892	980	9.9% ↑
Extorsión	6,721	8,474	26.1% ↑
Secuestro	1,329	1,323	-0.5% ↓
Lesiones dolosas	157,416	163,803	4.1% ↑
Principales robos	388,293	347,236	-10.6% ↓
Casa habitación c/v	7,040	8,005	13.7% ↑
Negocio c/v	55,416	55,797	0.7% ↑
Vehículo	213,988	185,419	-13.4% ↓
Transeúnte	98,781	86,358	-12.6% ↓
Transportista	13,068	11,657	-10.8% ↓

Fuente: CentroGeo. Elaboración propia con base en información estatal del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, disponible al mes de enero de 2020.

319 Ramírez de Garay David, Coordinador, *Seguridad el incendio local, El Primer año de Gobierno de AMLO, Un diagnóstico inaugural*, México Evalúa info@mexicoevalúa.org, México 2020, p. 3.

Estas cifras, sobre todo las de extorsión, feminicidio, lesiones dolosas y robo a casa habitación, demuestran la falta de seguimiento del Gobierno del Presidente López Obrador de las observaciones y recomendaciones de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) que, en resumen, concluyen que la política pública de prevención del delito tiene serias deficiencias, insuficiencias e incongruencias que, de no modificarse, empeorarán las condiciones de seguridad en el país, debido a la persistencia en el incremento *“de la incidencia delictiva resultado de la ausencia de una atención integral a la comisión de probables actos delictivos para evitar que sean consumados”*.³²⁰

En el caso del feminicidio, la información estadística varía por su no precisa tipificación, dependiendo si se toman las del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) o las del INEGI o las de la Red por los Derechos de la Infancia (REDIM) o de la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH) o del Observatorio Ciudadano. Por ejemplo, durante el 2019 según datos del SESNSP, en nuestro país ocurrieron 980 feminicidios, mientras que el Observatorio Ciudadano Nacional de Feminicidios identificó más de tres mil. De acuerdo con REDIM, 1 de cada 10 feminicidios se comete contra niñas y adolescentes menores de 17 años. La ENDIREH demuestra que de las mujeres mayores de 15 años el 66% ha sufrido algún incidente de agresión física (34%), emocional (49%), económica (29%) o sexual (41.3%) Durante el período enero- abril del 2020, se contabilizaron 964 muertes.

Análisis más profundo merecen los indicadores en relación con el feminicidio. No reflejan lo que implica para la sociedad la manifestación extrema de las violencia ejercida contra las mujeres y tampoco permiten vislumbrar la magnitud del problema, por ir más allá de la seguridad pública para convertirse en un fenómeno social multifactorial de muy graves consecuencias para la sociedad mexicana cuyo origen no es solo de índole educativo, cultural y de patrones de conducta (estereotipos), sino que atenta contra derechos fundamentales de todo ser humano: la libertad; la igualdad; la debida protección de la salud; el acceso a la educación y empleo en condiciones de equidad; el respeto a la

320 ASF Tercer Informe de Resultados de la Fiscalización de la Cuenta Pública, Infografía, 2018.

dignidad e identidad, entre muchos otros; vulnera lo más hondo de nuestra esencia nacional.

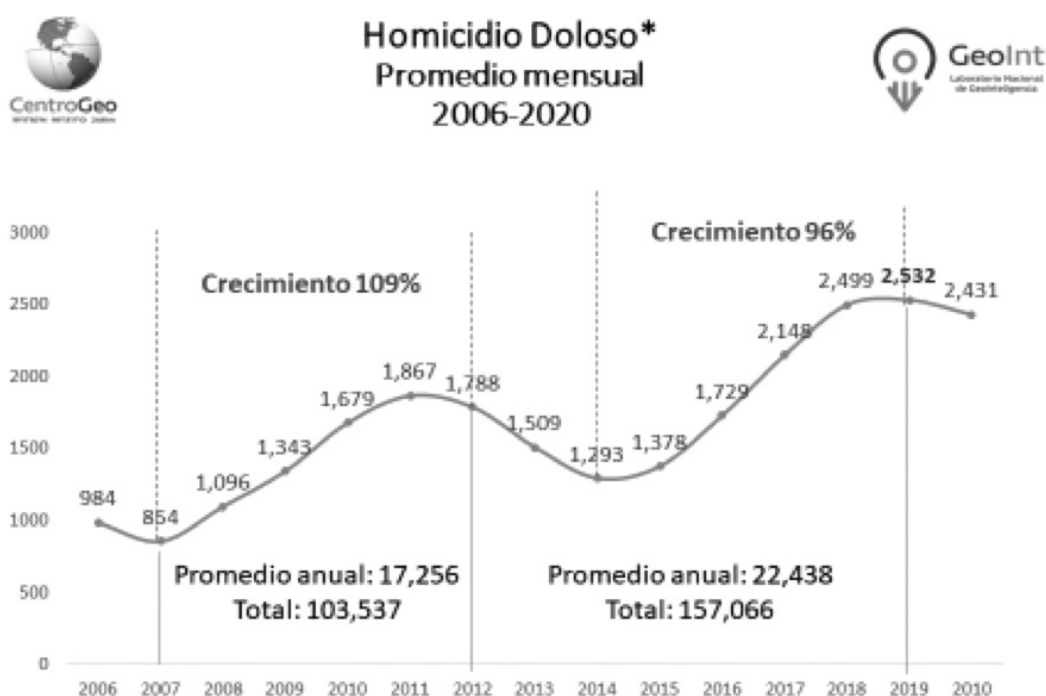
La falta de voluntad para establecer Centros de Justicia para las Mujeres, a fin de atender a quienes han sido víctimas de la violencia familiar y las órdenes de protección, son dos elementos que coadyuvarían mucho, dentro de una política pública que haga un replanteamiento de la estrategia de seguridad, a fin de prevenir todo tipo de abusos por razón de género y en su caso, facilitar a las mujeres un acceso expedito a la protección e impartición de justicia.

Es en este contexto, en donde encontramos parte de la etiología de los movimientos, como los del 8 y 9 de marzo del 2020 y la toma de la sede de CNDH de septiembre del 2020 que reflejan el hartazgo de las mujeres en México (y en el mundo), por el trato inaceptablemente inequitativo en el que viven, estudian y trabajan, en la mayoría de los casos desempeñando tres o cuatro papeles simultáneamente (madres, hijas, esposas, jefas de familia). Tarea esencial será el cumplimiento de las leyes generales para la Igualdad entre Mujeres y Hombres y de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y reevaluar la importancia de contar con guarderías y casas de atención para mujeres violentadas.

Tampoco conocemos la magnitud real del subregistro de este delito porque, aun cuando el INEGI calcula en su Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) un estimado de la cifra negra (es decir, el total de delitos no denunciados) del total de delitos que ocurren en México, no hace el mismo cálculo de los delitos no denunciados para violencia familiar. Esto, a pesar de que los datos aportados por las fiscalías estatales demuestran que el número de víctimas es suficientemente alto como para poder hacer una estimación sin incurrir en errores estadísticos significativos. Aun así, encontramos que durante 2019, a nivel nacional, el 10% del total de carpetas de investigación iniciadas por delitos del fuero común fueron registradas como casos de violencia familiar (202 mil 409 en total) y que dentro de las 98 categorías de delitos previstas en el instrumento de registro del SESNSP, la categoría de “*violencia familiar*” concentró el mayor porcentaje de carpetas de investigación iniciadas a nivel nacional.

Por la inobservancia, la centralización y militarización de las decisiones no se logró la contención de los delitos durante el año del 2019. La Auditoría Superior de la Federación, además, agrega: “Se carece de elementos para concluir sobre los efectos de la política pública de prevención” y recomienda a la SEGOB y a la SSPC, entre otras que

si bien sí instrumentaron acciones para la atención de los factores de riesgo que propician al delito, éstas estuvieron ligadas a sus labores y no se diseñaron instrumentos para medir su contribución ni se acreditó que su implementación se haya llevado a cabo en zonas y poblaciones prioritarias ya sumidas en la delincuencia, con mayor riesgo de integrarse a actividades ilegales o de ser víctimas de ellas. Agrega, por ejemplo, que, en las acciones implementadas para la contención del delito la Policía Federal llevó a cabo cuatro mil 218 operativos, sin embargo, no se pudo determinar si su actuación se basó en un modelo preventivo o de persecución de sucesos delictivos.³²¹



Fuente Centro Geo. Elaboración propia con base en información estatal del SESNSP, disponible al mes de enero de 2020. *Incluye feminicidio.

Por ejemplo, el homicidio de jóvenes se ha convertido en un problema emergente de salud pública en el país, señaló Daniel Hernández Rosete, del Departamento de Investigaciones Educativas del Cinvestav, al citar que 38 por ciento de los homicidios se dan en este segmento de la población y que cuatro de 100

321 Ídem.

miembros de este estrato; ha visto afectada su salud por causas atribuibles al flagelo. Además, la violencia y los homicidios dolosos en el segmento de entre 15 y 44 años de edad, es de tal magnitud que esta fracción poblacional ha perdido cerca de cinco años de esperanza de vida.³²²

Así mismo, al analizar las cifras de los delitos violentos debemos incorporar los de desaparición forzada- más de 61 mil personas de 2006 a 2019 y otras muy relevantes y de las que poco se habla: las del desplazamiento interno forzado que, dentro de la no consistencia oficial en su conteo superaba las 338 mil personas, convirtiéndose en un problema social relevante que rompe el tejido social, especialmente en comunidades rurales, principalmente, en las mayoritariamente indígenas.

El desplazamiento interno forzado es una violación a los derechos humanos, que se presenta cuando personas o grupos de personas huyen de su hogar o lugar de residencia habitual hacia otra colonia de su mismo municipio, hacia otro municipio de su estado o hacia otro estado del país, para evitar o después de haber sido víctimas de una situación de violencia generalizada, de un conflicto armado, de violaciones a los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano. Además de ser una violación autónoma de derechos humanos, el desplazamiento interno forzado representa la vulneración agravada a múltiples derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales u otros derechos humanos; asimismo, se trata de una violación continua y sostenida, cuya condición de vulnerabilidad de quienes lo sufren perdura hasta que logran una solución duradera, un retorno o reasentamiento asistido y en condiciones dignas y seguras.

Las últimas cifras disponibles a junio 2019, son las de la Comisión Mexicana de Defensa y Protección de los Derechos Humanos (CMDPH) que las fija en 338 405 de las cuales 45% son indígenas. El Gobierno del Presidente López Obrador, en boca de la Titular de la Unidad de Política Migratoria de la SEGOB, Rocío González se pronunció el 26 de junio 2019 (El Heraldo) porque la política en la materia debe de pasar de la asistencia humanitaria a una política pública, y que se trabaja en un proyecto de Iniciativa de Ley de Desplazamiento Forzado en la cual se incluye un fondo para la atención de

322 Entrevista la Jornada, 4 de marzo 2020, p. 9.

las víctimas. De acuerdo con el Sistema de información Legislativa, a octubre del 2019, había 30 iniciativas sobre este severo problema social.

El 6 de enero de 2020 en los principales periódicos de circulación nacional, el Subsecretario de Derechos Humanos, Alejandro Encinas, y la Comisionada Nacional de Búsqueda de Personas, Karla Quintana, anunciaron que el número de personas desaparecidas, hasta el 2019, ascendía a 61 mil 637. Esta fue la segunda ocasión que se oficializa una cifra de personas desaparecidas sin publicar la metodología y la base de datos en su versión pública, contrario a lo que anteriormente ocurría con el Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas y Desaparecidas (RNPED) que dejó de operar en abril de 2018.

Respecto al homicidio doloso, también las cifras del primer semestre del 2020 reflejan un incremento del 3%, pasando de 14, 210 personas, respecto al mismo período del 2019, a 14, 641 de acuerdo con las cifras del Grupo Interinstitucional de Presidencia de la República, destacando la tasa por cada 100 mil habitantes: Colima con 34.13, seguido de Baja California con 28.67; Chihuahua con 25.57 y Guanajuato con 22.56.

Principales ilícitos

■ Enero 2019 vs. enero 2020

	2019	2020	DIF en %
Hostigamiento sexual	67	128	91
Acoso sexual	228	363	59
Violencia de género	151	209	38
Homicidio culposo	252	297	18
Abuso sexual	1,572 //	1,779 //	13
Violación equiparada	261	288	10
Homicidio doloso	226	247	9
Violación	922	984	7
Extorsión	253	267	6
Feminicidio	71	72	1
Lesiones dolosas	4,736 //	4,588 //	-3
Trata de personas	43	39	-9
Secuestro	46	37	-20

Fuente: SESNSP, México 2020.

Otros indicadores preocupantes son los de la extorsión (Tamaulipas sigue ocupando el primer lugar) y los de robo al transporte de carga que, si bien muestra una disminución, el 85.45% de los atracos fueron con violencia con una notable concentración en los estados de: México, (4,896 casos); Puebla (2mil 127); Michoacán (mil 387); Nuevo León (606); y, San Luis Potosí (524).³²³

A junio de 2020, después de 17 meses, el Gobierno Federal, 2018/2024, no ha logrado una contención evidente de los delitos. No obstante ello, en el Programa Sectorial de Seguridad y Protección Ciudadana, publicado en el DOF el 2 de julio del corriente, y no obstante que afirma que se vive una “*aguda crisis de inseguridad*”, el propio Programa sostiene que , para 2024, los principales indicadores de homicidio doloso, secuestro, robo de vehículo, robo a casa habitación, robo a transeúnte y en transporte público disminuirán 50%, así como los de los delitos sexuales, violencia de género y trata de personas.

¿Cómo?, no queda claro. Para empezar todos esos delitos son mayoritariamente competencia de las entidades federativas, no de la Federación. Al mismo tiempo, en la experiencia de países como Colombia, por ejemplo, una hazaña de ese calibre toma al menos dos décadas con mejores instituciones de seguridad y justicia que las nuestras y con un regimen nacional en vez de uno federal. No se puede seguir prometiendo metas irrealizables en un momento de tanta incertidumbre; ...La pacificación permanente del país no solo requiere de fuerza pública. Es indispensable, además, que nuestro sistema de procuración de justicia haga su trabajo.³²⁴

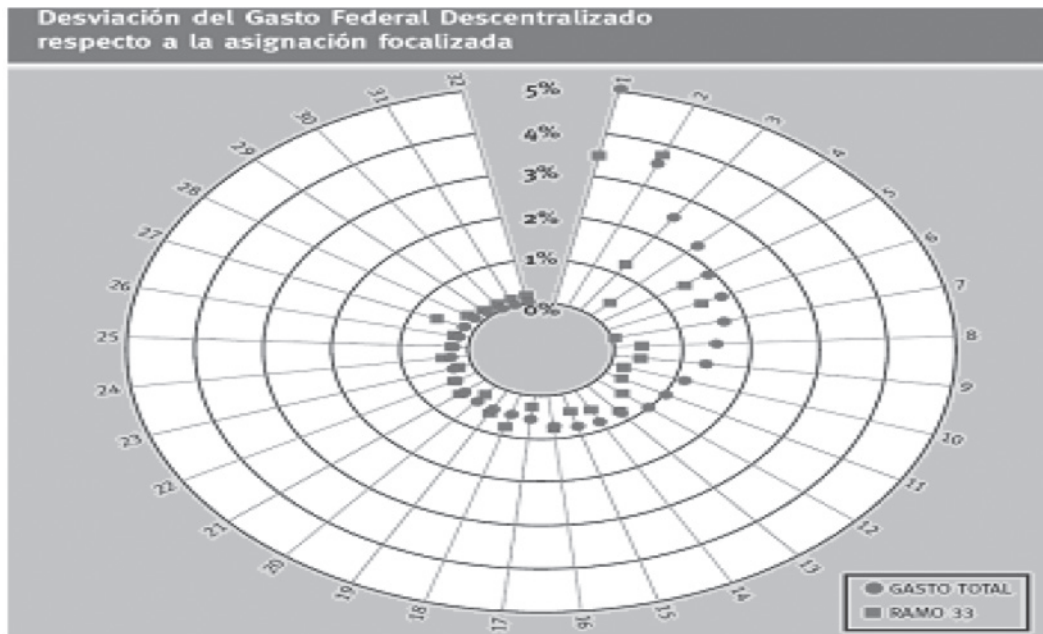
2. Articulación de las políticas para el desarrollo.

Una aportación importante del Presidente López Obrador, además de su lucha contra la corrupción, ha sido el atender el componente social del delito: la pobreza; la marginación; el no acceso a la protección de la salud y a los servicios educativos; la falta de oportunidades para alcanzar niveles de bienestar dignos, especialmente en el medio rural.

323 De acuerdo con las cifras del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la Cámara Nacional del Transporte de Carga y MSD Investing for Life, 30 de enero 2020.

324 Magaloni Laura, *Fiscalías al centro*, Reforma, Opinión, 4 julio, 2020, p. 9.

En efecto, la ONU ha señalado que “el 10% de los productores más pobres obtuvieron en el 2018 el 0.1% de las transferencias del ingreso objetivo, mientras que el 10% más desarrollado el 80%. Es alarmante la importación de alimentos y de seguir así, para 2030, México importará el 80% de su consumo alimentario”.



Elaboración propia con datos de la FAO.(2018)

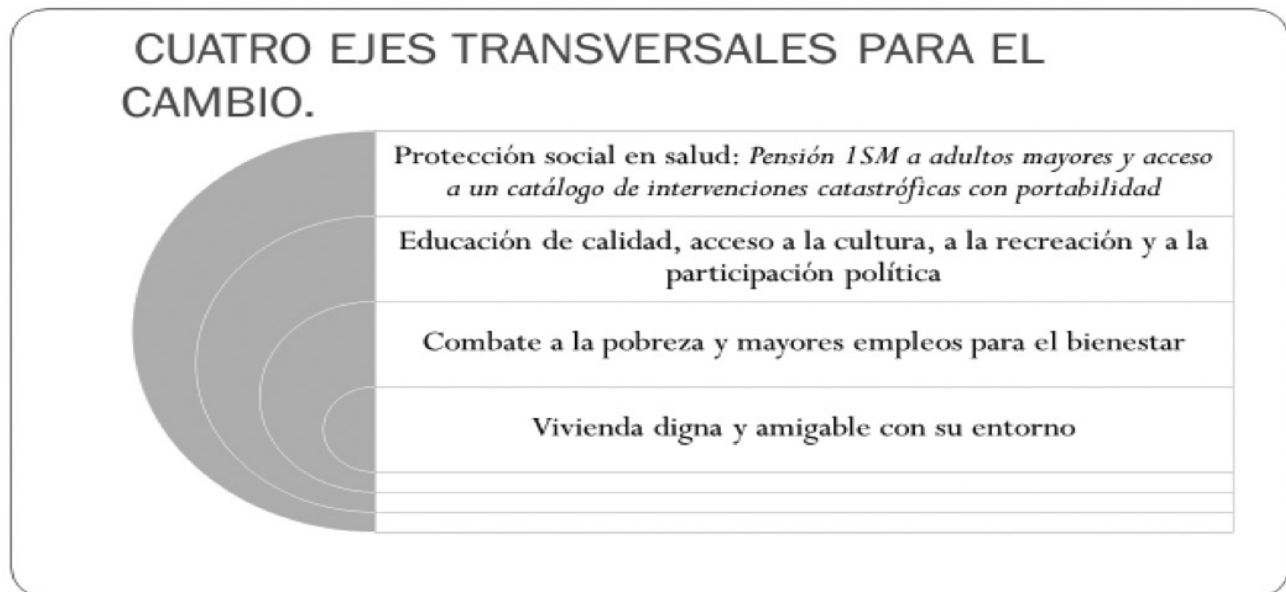
Para revertir esta tendencia, el Gobierno Federal desde el inicio del 2019 viene tratando de modificar esta inercia, lo que se ve reflejado en el presupuesto para el gasto social (Bienestar), especialmente para la atención de las personas de la tercera edad (pensión vitalicia) y con capacidades diferentes, jóvenes sin opciones educativas y laborales, becas para acceso a servicios educativos y programas de apoyo en zonas marginales rurales, con énfasis en el sureste.

Desafortunadamente los programas son anualizados, con reglas no muy claras de operación y sin indicadores para su evaluación y seguimiento; los recursos se ministran tardíamente y no se complementan entre los tres órdenes de gobierno.

Tampoco existen, por ejemplo en el campo: esquemas de acompañamiento técnico y productivo; y, políticas de intervención en los mercados con el objetivo que funcionen de manera más eficiente (las actuales son intermitentes), lo que hace que no se cuente con incentivos ciertos y significativos para mejorar el poder adquisitivo rural, a fin de estimular el crecimiento y el desarrollo de los

productores del agro y para que éste sea consistente y autosustentable con el desempeño macroeconómico global e integración a cadenas productivas.

Sin embargo, es inobjetable que ejes transversales en el medio rural para el bienestar siguen siendo: la protección social y de la salud; mejorar la calidad de la educación; programas efectivos de combate a la pobreza y la generación de empleos; y que los campesinos puedan acceder a una vivienda digna con servicios básicos.



Elaboración propia, México, 2020.

Desafortunadamente esta articulación no se ha logrado y sus beneficios no se han convertido en bienestar, no son sostenibles y menos se puede medir su contribución a disminuir índices delictivos.

Por ejemplo, el Programa Sembrando Vida, incentiva a los sujetos agrarios a establecer sistemas productivos agroforestales, combinando la producción de los cultivos tradicionales en conjunto con árboles frutícolas y maderables y el sistema de Milpa Intercalada entre Árboles Frutales (MIAF), con lo que se contribuiría a generar empleos, se incentivaría la “autosuficiencia” alimentaria, se mejorarían los ingresos de las y los pobladores y se recuperaría la cobertura forestal de un millón de hectáreas en el país. En su primer año, estimaba llegar a sembrar 575 mil hectáreas en, hasta marzo 2020 en 19 entidades federativas. Al no contar con material vegetativo suficiente y

oportuno (para aprovechar el ciclo de lluvias) alcanzó a sembrar solo el 14% y no tuvo ninguna orientación productiva (DOF 28 de febrero 2020). Así, si tomamos el caso del hule, México es el último nicho agroecológico en el mundo para producirlo y satisfacer una demanda interna que se cubre importando más del 90% de las necesidades. Sin embargo, si el esfuerzo de ampliación de áreas no es planificado y vinculado a una industria beneficiadora, no podrá ser sostenible en el corto plazo. Además, su no geo referenciación, no permite identificar áreas atendidas y evaluar su impacto.

La meta no se logró, sin tener cifras ciertas de lo realizado y menos su contribución a la disminución de la violencia.

Es claro que el Programa se encuentra en una etapa muy positiva, donde casi todo va muy bien; sin embargo, es cuestionable pensar que esta situación de relativa bonanza y armonía se mantendrá sin cambios a lo largo del tiempo, sobre todo si el programa se instrumenta de manera acrítica y triunfalista, como parece estar ocurriendo. Creo que Sembrando Vida puede ser un buen programa, significativamente diferente a los programas para el campo que se han impuesto hasta ahora, pero para ese fin se deben tomar urgentemente acciones afirmativas efectivas que propicien la participación significativa de mujeres; debe procurarse un fortalecimiento de las capacidades técnicas y operativas del personal en campo y su apego a los lineamientos del programa; un mayor control de las prácticas para la selección y establecimiento de las parcelas para evitar el derribo de selva y el uso no adecuado del fuego; Resalta la ausencia de una línea base sólida y un sistema de monitoreo eficiente que permita evaluar los impactos ambientales del programa. En la primera etapa del programa ni siquiera se geo referenciaron los polígonos de las parcelas, sólo se levantaron datos puntuales. La ausencia de una línea base y de una delimitación precisa de los polígonos impide evaluar la contribución positiva o negativa del programa en términos de biodiversidad o de acervos de carbono.

En el 2020 contará con recursos federales por un monto de 28 mil millones de pesos (Presupuesto de Egresos de la Federación, 2020).³²⁵

Lo mismo está sucediendo con la Estrategia de mejorar los servicios de atención y protección de la salud que, al centralizarse, han agudizado su deterioro afectando a la población más pobre del sureste mexicano, región en donde dio inicio la reversión de la federalización de los servicios de prevención y atención médica.

325 Benet Raul, *Funciona o no, Sembrando Vida*, Artículo, Aristegui Noticias, marzo 1ero, 2020.

3. Retos Pendientes

A partir de 2019 el nuevo régimen federal ha buscado atender el fenómeno multifactorial de la inseguridad pública con una serie de políticas que incluyen la consolidación del Sistema Penal Adversarial, el fortalecimiento de los sistemas de información e inteligencia, creación de la Guardia Nacional, mejor y mayor equipamiento, un enfoque de reinserción social en los centros de reclusión, mayor coordinación institucional, apoyo operativo temporal de las Fuerzas Armadas y combate a las causas de la pobreza, entre otras.

3.1 Fortalecer el Sistema Penal Acusatorio, la Justicia Transicional y la Composición.

Desde la campaña, el actual Gobierno anunció una agenda transformadora para atender las causas estructurales en vez de su contención o actuar por reacción, con énfasis en los grupos de población en condiciones de vulnerabilidad y medidas para pacificar al país mediante el fortalecimiento de la verdad, la justicia y la reparación del daño, así como la búsqueda de personas desaparecidas y atención a aquellas que habían sido desplazadas en forma forzada.

En apoyo a las anteriores prioridades, desde mayo del 2019 integró la Unidad de Apoyo al Sistema de Justicia, con adscripción dentro de la SEGOB, para fortalecer la coordinación de las acciones con el objetivo de consolidar el Sistema. Sin embargo, a marzo del 2020 *“no se conocen avances en esta tarea ni que se hayan presupuestalmente alineado la planeación, el presupuesto y la evaluación del Sistema de forma conjunta, tanto en el ámbito federal como en el local”*.³²⁶

La consolidación se ve distante a pesar de los compromisos adquiridos y hoy, sin soporte para cumplirlos.

En este contexto, malas noticias fueron la Reforma del 2019, antitética con la consolidación del Sistema de Justicia. Destaca la ampliación del catálogo de conductas delictivas que ameritan prisión preventiva oficiosa. En efecto, el

³²⁶ Novoa María, *Justicia, Retroceso acelerado, Un Diagnóstico Inaugural*, México Evalúa, ob.cit. p. 5.

tránsito hacia un sistema acusatorio significaba el establecimiento de mayores garantías, tanto para víctimas como para imputados, mediante un mayor uso de medidas no privativas de la libertad, así como de salidas alternas y anticipadas como forma de resolver conflictos penales. *“Sin embargo, contrario a dicho espíritu, se amplió el catálogo de conductas delictivas, lo que condujo a reducir los estándares para restringir la libertad personal y la presunción de inocencia, aún cuando la evidencia demuestra que un mayor uso de prisión no es sinónimo de mayor seguridad ni de menor incidencia o víctimas”*.³²⁷

La reforma, además, creó un incentivo perverso; al disminuir los estándares en controles y carga de la prueba, las policías y los ministerios públicos encontrarán, como en el sistema inquisitivo anterior mayores facilidades, lo que abre la puerta a espacios de corrupción e impunidad, situación totalmente opuesta a lo que se busca con el Sistema Adversarial.

Aunado a lo anterior, al ampliar la extinción de dominio y la penalización de los delitos fiscales tenemos, también, *“un elemento transgresor de derechos y libertades, al facultar a las instancias públicas para adoptar medidas restrictivas incluso de manera previa al desarrollo de investigaciones”*. A mayor abundamiento, el considerar *“a diversos supuestos de delitos fiscales como delincuencia organizada es una forma de ampliar las conductas que atentan contra la seguridad nacional y con ello, se involucran mayores penas también”*.³²⁸

Estas medidas que se aprobaron en el primer año de la actual Administración, palidecieron ante el anuncio de otras complementarias que implicaban una reversión de lo alcanzado en materia de derechos humanos y reducción de la arbitrariedad.

El 16 de enero del 2020, la Secretaria de Gobernación, el Fiscal General de la Nación y el Consejero Jurídico de la Presidencia pretendieron presentar, en el Senado de la República, una *“compleja y profunda”* reforma constitucional al Sistema de Justicia Penal, que arrancaría de cero a fin de solucionar *“todo lo que no se ha podido resolver en materia de seguridad, corrupción e*

327 Íbidem p.6.

328 Ídem.

impunidad y para lograr la pacificación en el país”. Noticia en todos los diarios de circulación nacional de ese día.

El 30 de enero, Sergio García Ramírez hizo una serie de reflexiones al respecto, entre las que destacan:

Sería Irresponsable opinar en detalle, ahora mismo, pero también guardar silencio en espera de futuras deliberaciones. Hay que destacar, sin tardanza, los puntos más oscuros del alud de propuestas de la reforma que se nos viene encima. Uno de esos puntos es la vulneración del Estado de Derecho en uno de sus reductos primordiales: La división de poderes. Se faculta al Senado, órgano político, para designar, vigilar y supervisar a una novedosa categoría de jueces que tendrían, a su cargo, juzgar a otros jueces.

Otro punto negro es la supresión de los jueces de control en el procedimiento penal. Fueron una aportación saludable en la ambigua reforma de 2008. Son juzgadores de garantía que desaparecerían por obra y gracia de la propuesta en tránsito. Un desatino más, gravísimo, es la posibilidad de conceder eficacia a pruebas ilícitas. Esto entraña un agravio a la razón. Si son ilícitas, no hay argumento que las legitime. Otro punto oscuro es la ampliación de medidas cuestionadas e inconstitucionales (que se volvería--¡ay!--constitucionales). Es el arraigo aplicable en todas las investigaciones penales.³²⁹

La “*compleja y profunda reforma*” fue desechada ante la reacción de tratadistas y de la población, que provocaron las informaciones parciales que se filtraron a la prensa³³⁰ y que, de haberse llevado a la práctica, hubieran dañado gravemente los avances logrados y contrariado la evidencia empírica y la experiencia nacional e internacional.

Ejemplos de este “*atentado*”: por las reformas constitucionales que modificarían los artículos 5º, 16, 18, 19, 20 21, 73, 76, 94, 97, 101, 102, 116 y 122. Nuestro sistema procesal penal considera como regla general la exclusión de la prueba ilícitamente obtenida, con el objeto de eliminar del caudal probatorio aquellos elementos obtenidos en contravención a derechos fundamentales del imputado.³³¹

La Exposición de Motivos subraya la existencia de

diversas interpretaciones de la Suprema Corte de Justicia para establecer

329 García Ramírez, Sergio, *La reforma que viene*, Opinión, El Universal 30/01/2020.

330 La Jornada, Excélsior, Reforma y El Universal, 16 de febrero 2020.

331 García Ramírez, *La Reforma* ob.cit. s/p.

excepciones, como la jurisprudencia sobre la ‘teoría del vínculo o nexo causal atenuado’, donde le permite al juez de la causa (que elimina, por cierto, la frustrada Iniciativa), o el tribunal de apelación, lleve a cabo la valoración respecto de la exclusión de la prueba ilícita, tutelando la adecuada defensa, la presunción de inocencia y el principio de contradicción.

Otra “hipótesis” que menciona la Iniciativa archivada, es la relativa a la “teoría del descubrimiento inevitable, donde las pruebas no necesariamente deben declararse ilícitas y excluirse, pues toda prueba que se hubiese producido sin necesidad de recurrir a la prueba determinada como ilícita, será válida en virtud de que las circunstancias hubieren llevado necesariamente a su descubrimiento, desvirtuando así el nexo antijurídico que ésta presupone”.

La Fiscalía y la Conserjería Jurídica de la Presidencia buscaban, aparentemente que, “ante la existencia de una actuación ilegal en la investigación, ello no suponga automáticamente la impunidad de quien posiblemente infringe la ley”. Por ello, proponían reformar la fracción IX del artículo 20 constitucional, que originalmente establece que “cualquier prueba obtenida con violación de derechos fundamentales será nula”. La modificación planteaba que “los elementos probatorios o las pruebas consideradas ilícitas por el medio en cómo fueron obtenidas, podrán en su caso ser tomadas en consideración y valoradas por el juzgador de una causa cuando exista respecto de éstas una atenuación en su vínculo de ilicitud, proviniere de una fuente independiente o su descubrimiento hubiere sido inevitable”.

Ante el desatino de la iniciativa, algunas preguntas que de inmediato surgirían: *¿Puede alguien pensar con seriedad que una persona denunciada por cualquier delito pueda tener defensa, si no tiene acceso a conocer los datos de prueba que existan bajo la idea del expediente cuasi secreto, porque ahora será sólo lo que el ministerio público le quiera mostrar por considerar que ello es lo que le relaciona en la imputación y con ello tratar a todas las personas y a todos los delitos como en su origen se trataba a la delincuencia organizada en este país? *¿En verdad, desaparecer a los Jueces de Control –que tutelan derechos frente a actos u omisiones del ministerio público– y al Tribunal de Enjuiciamiento previstos como órganos con competencia distinta, para sustituirlos por un mismo juez que investiga, procesa y sentencia bajo el argumento de la compactación y celeridad el proceso, garantiza un

juicio justo? ¿Puede existir defensa en verdad, cuando no sólo la persona es investigada, procesada y juzgada por el mismo juez, sino que se presume su culpabilidad? Estas y muchas preguntas más cabrían ante este intento, afortunadamente frustrado, de revertir lo logrado por el objetivo de coadyuvar a los procesos de pacificación y combate a la corrupción e impunidad.³³²

A pesar de los escollos, el Sistema de Justicia Penal mexicano, cumple prácticamente 12 años transitando hacia uno de corte acusatorio oral, sin que sea un proceso acabado. Queda, por lo tanto, la tarea de instrumentar una política de Estado que precise, con claridad, las metas a alcanzar y que facilite que las instancias de gobierno responsables orienten sus esfuerzos, conjunta y coordinadamente, a su consolidación.

En este contexto, es relevante tener en cuenta que:

Abatir el rezago histórico existente en México sobre la materia de derecho procesal penal orientada a la actividad policial, implica uno de los grandes desafíos y debe sujetarse a un profundo estudio que arroje como resultado la estructura de un diseño policial moderno, que abarque los mecanismos de control a la discrecionalidad policial en el procedimiento probatorio; por ese motivo, la institución policial ocupa un lugar especial en este replanteamiento procesal en el nuevo régimen acusatorio.³³³

En efecto, es imprescindible que se tomen las medidas correctivas y complementarias en materia de recursos humanos (capacitación), financieros, de equipamiento y evaluación para lograr su operación a plenitud. Destacan entre los principales retos:

1. En cuanto a la etapa de investigación inicial, una mayor, continua y profunda capacitación de la “*tríada investigadora*”, es decir, de la policía, los peritos y de los agentes del Ministerio Público, con la finalidad que estén en posibilidad de recabar los datos de prueba necesarios para aportarlos al proceso en las audiencias públicas presididas por los jueces de oralidad penal y así: lograr que se declare la legalidad de las detenciones en flagrancia; se formulen las

332 Carrancá Rivas Raúl, *Nuevas Reformas en Justicia Penal*, Entrevista, El Sol de México, jueves 23 de enero 2020.

333 Véase González Rodríguez Patricia Lucila, *La Policía de Investigación en el Sistema Acusatorio Mexicano*, I.I.J-UNAM-PGJDF, Serie juicios orales #7, México 2013, pp 81 y ss.

imputaciones; se establezcan las vinculaciones a proceso; se precisen las acusaciones; y, se desahoguen las pruebas pertinentes en la etapa de juicio oral, que es la última fase del proceso penal acusatorio. En efecto, *“no haber datos de prueba suficientes para demostrar la existencia del hecho delictivo y la probable responsabilidad de una persona determinada, en consecuencia, genera en la población la idea errónea de fallas en el sistema de justicia penal, que provocan la percepción, también equivocada, de que dicho sistema genera un estado grave de impunidad delincuencia”*.³³⁴

2. Respecto al desempeño de las instituciones procuradoras de justicia en el país, este no ha sido consistente con el nuevo Sistema pues siguen conservando, en la mayoría de los casos, la idea de realizar las mismas o parecidas prácticas del anterior Sistema de Justicia Penal Mixto Inquisitivo. Es urgente su capacitación, desarrollo e innovación.

3. En relación con la comunicación a la población, el concientizarla con claridad sobre las bondades del Sistema de Justicia Penal, lo cual debió ser realizado permanentemente desde el año 2008, momento en que fue aprobada y publicada la Reforma constitucional en materia de seguridad y justicia penal, para que se pudiese entender el alcance de la misma que, implicaba, una nueva forma de investigación y juzgamiento de aquellas personas participantes en un conflicto penal, a fin de evitar la percepción de que dicha reforma promueve la inacción o lo que es más grave, la impunidad.

4. Sobre la SETEC (Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio), que dependió de la Secretaría de Gobernación y tuvo la responsabilidad, hasta el 13 de octubre de 2016, de apoyar a las entidades federativas para poner en marcha, de manera sustantiva y en el aspecto operativo, la normativa del nuevo Sistema, fue sustituida por la *“Unidad para la Consolidación del Nuevo Sistema de Justicia Penal de la Judicatura Federal”*; este último organismo no ha tenido la misma presencia e influencia para *“consolidar”* los trabajos que había iniciado la SETEC, así como tampoco cuenta con la posibilidad de ejercer recursos económicos suficientes para promover el fortalecimiento de las actividades

334 Ramírez Martínez Benito, *El sistema de justicia penal acusatorio: diagnóstico, crítica y propuestas, Hechos y Derechos*, IJ ISSN Versión electrónica 2448-4725 Publicado el 21 de mayo de 2018

de capacitación e infraestructura que aún se requieren para consolidar el aún débil Sistema de Justicia Penal. La reciente Unidad de Apoyo al Sistema de Justicia Penal en la SEGOB, parece tener el mismo destino, resultado de la falta de interés y compromiso político del Gobierno Federal. Requiere una revisión e instrumentación de la estrategia de implantación y seguimiento para la consolidación del Sistema.

El funcionamiento del Nuevo Sistema de Justicia Penal —que entró en vigor en 2016— ha suscitado opiniones contrapuestas: tanto detractores que piden que se abandone, como partidarios que pugnan por realizar ajustes que lo perfeccionen. Es urgente: 1) Garantizar una actuación homologada de los operadores; 2. Definir los alcances de la Fiscalía General de la República; 3. Instalar un auténtico servicio de carrera; 4. Certificar las competencias; 5. Establecer Unidades de Medidas Cautelares (UMECAS).

Respeto a las medidas cautelares la ausencia de una Unidad responsable que supervise todos los esfuerzos se hace evidente.³³⁵

En el mismo sentido:

La entrada en vigor, en México, del nuevo sistema de justicia penal puede crear una percepción equivocada de aumento de la impunidad. Sin embargo, el actual sistema acusatorio no la genera por sí mismo. Las estadísticas apuntan a que son los sistemas de seguridad locales y federales mal preparados y con deficiente funcionamiento, así como un sistema de justicia colapsado y ajeno a la rendición de cuentas externa.³³⁶

No obstante las imperfecciones y falta de voluntad política, la evidencia ha mostrado, gradualmente, los beneficios del Sistema en la reducción de espacios de corrupción, mayor respeto a los derechos de víctimas e imputados y el esclarecimiento de hechos y resolución efectiva de conflictos. Las observaciones que se le hacen al Sistema, encuentran respuesta en las palabras de Sergio García Ramírez, en relación con la llamada

puerta giratoria, piedra angular de las críticas: La liberación de delincuentes no es consecuencia de fallas en la ley y no debe inducirnos a prescindir de la presunción de inocencia. La atropellada liberación que indigna a la sociedad es producto de investigaciones deficientes y abstenciones deplorables de quienes

335 Laveaga Gerardo, *Cinco Pendientes del Sistema Penal Acusatorio*, *El Mundo del Abogado*, Entrevista Foro Jurídico, Junio 2018.

336 Sánchez Itzel, *¿Fracasó el Sistema penal Acusatorio?*, Artículo, Centro Nacional de Comunicación Social, México Enero 2018.

tienen el deber de proceder con eficacia y acusar con fundamento; más claro... ni el agua³³⁷.

Finalmente, merecen mayor atención la Justicia Restaurativa como una respuesta sistemática frente al delito, que enfatice la sanación de las heridas causadas o reveladas por el mismo en víctimas, delincuentes y comunidades. Así, enfatizamos por su impacto a las justicias Transicional y la Composición, entendiéndolas como aquellos mecanismos para acceder a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición posterior de periodos de conflicto, represión y/o niveles de violencia a gran escala y de alto impacto, que llevaron a la comisión de violaciones a derechos humanos de forma tan grave y masiva, que el Estado no puede dar respuesta con el Sistema de justicia ordinario. La primera a fin de resolver casos en donde una comunidad o región han sido o región han sido violentadas severamente por las fuerzas del orden afectando la vida, libertad y patrimonio de sus integrantes, sin encontrar un debido proceso y reparación del daño, como el caso de poblaciones de la Montaña en Guerrero o Tierra caliente en Michoacán. La segunda, la mediación o conciliación penal, como

método que puede ayudar a un control social de comportamientos, tomando en cuenta que una de sus funciones más importantes, son la de servir de medios para una reparación del daño. Una vez generado el proceso de comunicación, en el caso de la mediación, en que la víctima y el infractor podrían llegar a un acuerdo asistido o en el caso de una conciliación donde la asistencia podría proponer soluciones viables; en ambos casos, se puede contribuir a la reparación de daños, material e inmaterialmente, y que en su caso, podrían afectar positivamente a una controversia penal planteada.³³⁸

se está convirtiendo en una alternativa, no necesariamente la mejor, pero por influencia y práctica del derecho anglosajón, es en muchos procesos una vía más expedita de resarcimiento del daño, si bien no necesariamente de impartición de justicia. Al analizar 83 mil carpetas que llevaba, a fines del 2018 la entonces PGR, solo 10 mil se resolvieron por mediación.

337 García Ramírez, *La reforma que viene*, ob.cit, s/p.

338 Hernández Aguirre Christian y otros, *Importancia de los Métodos Alternativos de Solución de Controversias en el Sistema Penal Acusatorio en México*, Ciencia Jurídica, Univ. de Guanajuato, México, 2015, p. 85.

Este proceso inacabado, requiere de una manifiesta voluntad política para continuar perfeccionándolo, como parte integral de la estrategia en materia de seguridad pública.

3.2 Implantar en todo el país un modelo avanzado de desarrollo policial con acceso a información en tiempo real y rendición de cuentas, con debida protección a los derechos humanos y a la cadena de custodia.

Requisito esencial para avanzar en el rediseño de este modelo, es el fortalecimiento de las policías de los tres órdenes de gobierno. Para ello, se requiere retomar los elementos que ya se tienen para construir instituciones de seguridad pública profesionales y confiables y convertirlas en una alternativa de desarrollo personal y de servicio a la comunidad. Sin este esfuerzo la realidad se seguiría imponiendo: Del primer día de 2018 al 30 de enero de 2020 fueron asesinados 953 policías en cumplimiento de su deber: 482 municipales; 413 estatales; y, 58 federales. Las cifras vistas, con más detalle: 452 ocurrieron en 2018; 446 en 2019 y el resto en enero del 2020. Eso implica que en los últimos 25 meses ha muerto al menos un policía cada día. Las condiciones de inseguridad del país, que no sólo se refiere al combate del crimen organizado, deberían estar obligando a las autoridades a enfocarse en la reagrupación de las corporaciones policiales. No sólo para proporcionarles mejor preparación y herramientas para el cumplimiento de sus labores, sino también para mantener incentivos. Mejores sueldos es una de las urgencias para quienes dedican su vida a salvaguardar a los ciudadanos. Más aún cuando hay entidades con gravísimos problemas de violencia, como Guanajuato, estado que, por segundo año consecutivo, fue en donde mataron más policías.³³⁹

Un sistema integral, flexible y armonizado que permita que las policías cumplan con su responsabilidad constitucional de velar por la seguridad de los mexicanos y a su vez, constituyan cuerpos profesionales de carácter civil, disciplinado, transparentes, protectores de los derechos humanos, sujetos a rendición de cuentas y a la evaluación de su desempeño.

339 Morera Maria Elena, *¿Cómo vamos en seguridad pública?*, Encuesta, Causa Común, El Sol de México sinembargo.com 3 diciembre 2019.

Desde fines del Siglo pasado se ha pretendido construir un Sistema de Desarrollo Policial, en donde la formación es un proceso estratégico de mejora continua en procura de:

- La participación no solo de los cuerpos policiales federales, sino preferentemente, de los estatales y municipales del modelo de profesionalización armonizado, homologado o de confianza mutua. Este último implica tener métodos diferentes pero con resultados equivalentes. Este modelo se usa mucho en sanidad internacional entre países; respeta diferencias de procedimientos pero coinciden en la validez de las conclusiones. COFEPRIS/ FDA/HC.
- Financiamiento garantizado de los procesos de reclutamiento, formación, evaluación y certificación. *“La experiencia latinoamericana muestra que si no se mantiene continuidad en este tipo de transformaciones, su fortalecimiento y asimilación futuras están en entredicho”*.³⁴⁰
- Formación y actualización docente;
- La actualización continua del registro Nacional de Personal de Seguridad Pública (Kárdex policial); y,
- La vinculación del proceso de profesionalización y de protección social, con el sistema de ascenso en la jerarquía. La mayoría de los cuerpos policiales más avanzados, se exige como mínimo, nivel equivalente a bachillerato--salvo el FBI que pide licenciatura-- seis meses de capacitación y seis meses de entrenamiento en campo. Para niveles superiores de mando el nivel licenciatura es obligatorio. En México, tenemos un largo proceso que andar, sobre todo en las entidades federativas, salvo casos como el de Nuevo León. En la CDMX, apenas el 8 de enero del 2020, el Secretario de Seguridad Ciudadana expuso que el proceso de formación inicial pasará de tres a ocho meses y que se expedirá un nuevo Reglamento de carrera policial con *“procesos claros y transparentes”* de promociones, ascensos, estímulos y recompensas.

340 Véase Giovanna Valenti, *Sistema Integral de Desarrollo Policial*, CIES, México. 2012, pp. 51-82.

- El establecimiento de un régimen disciplinario que garantice la sustanciación de procedimientos con respeto a los derechos de defensa de los policías y en observancia a los principios rectores del ejercicio de la función de la seguridad pública.

Lo anterior requiere de un cambio de enfoque hacia un modelo flexible de formación inicial y continua, para adaptarse a los requerimientos específicos de los cuerpos locales, que permita la certificación de competencia y habilidades. Este aspecto es fundamental. En efecto, el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, a fines del 2018 informó que más de la mitad (53%) de los 345.584 policías federales, estatales y municipales en México tenían estudios básicos de secundaria, primaria o de plano eran analfabetas, El reporte sobre el estado de la fuerza policiaca en el país advierte que, del total de los elementos 185.280 tenían la secundaria, primaria, estudios básicos inconclusos y algunos, incluso, no sabían leer ni escribir. Los estados más violentos del país concentraban, paradójicamente, el mayor número de policías con menor preparación escolar. En Michoacán 75% de su fuerza policiaca cursó apenas la secundaria. En Guerrero el porcentaje es de 73%; en Oaxaca de 70%; en Nayarit de 62%; en Veracruz de 61%; en Tlaxcala y Chiapas, de 60%; en Morelos de 58%; en Baja California Sur de 57%, y en Puebla y Quintana Roo de 54%, respectivamente. El INEGI, en la Primera Encuesta Nacional de Estándares y Capacitación Profesional Policial (ENELAP) del 2018, arroja cifras un poco mejores al incorporar las policías ministeriales estatales y federales, al señalar que el nivel medio superior era de 55.1%.

- La articulación con el sector educativo para aprovechar la capacidad instalada de los institutos de educación superior, a fin de mejorar la calidad y reducir costos de la profesionalización policial;
- Implementar un servicio de carrera con un perfil profesional sólido, la creación de incentivos a la capacitación continua;
- Eliminar la discrecionalidad en la promoción y selección del personal;
- Un régimen disciplinario que incentive las buenas prácticas y que, por otro lado, sancione y en su caso permita la separación del mal elemento

sin responsabilidad para el Estado, pero si pasando a formar parte de la reserva para efectos de control y seguimiento. Argentina, Chile, Colombia y Ecuador reformularon su política y estrategia de seguridad desde fines del Siglo pasado, siendo la formación profesional un pilar del modelo y más recientemente, con menor éxito, Bolivia, el Salvador, Guatemala y Honduras; y,

- Desarrollar un programa consistente de desarrollo de ética y doctrina policial en las corporaciones.

Desafortunadamente la premura por alcanzar resultados espectaculares en el menor tiempo, la falta de continuidad en el esfuerzo, la constante rotación de servidores públicos en las áreas de diseño estratégico de las políticas públicas, más que recursos que los ha habido, no han permitido tener avances en este componente esencial para sustentar una política pública en materia de seguridad, de largo alcance y que rinda resultados, especialmente en las entidades federativas y municipios.

Un ejemplo claro lo tenemos en la cadena de custodia, talón de Aquiles de todo el Sistema Adversarial. En efecto, preservar la “*escena del crimen*”, no sólo busca reconstruir los hechos, esclarecer la conducta y señalar al culpable. La finalidad primordial de las etapas de preservación y procesamiento de los indicios, es generar convicción plena en el razonamiento del juzgador al momento de dictar su fallo. El no procesar de manera adecuada la cadena de custodia, puede contaminar los indicios en la escena del crimen y alterar significativamente el resultado final en un proceso penal y de ese modo, condenar o absolver a la persona equivocada.

La preservación, de los elementos materiales y evidencias, así como de los bienes incautados para garantizar su inalterabilidad, evitar confusiones o daño de su estado original, así como un indebido tratamiento o incorrecto almacenamiento. La seguridad, de los elementos materiales y evidencias así como de los bienes incautados con el empleo de medios y técnicas adecuadas de custodia y almacenamiento en ambientes idóneos, de acuerdo a su naturaleza. La mínima intervención, de funcionarios y personas responsables en cada uno de los procedimientos, registrando siempre su identificación. La descripción

detallada, de las características de los elementos materiales y evidencias además de los bienes incautados o incorporados en la investigación de un hecho punible, del medio en el que se hallaron, de las técnicas utilizadas, de las pericias, de las modificaciones o alteraciones que se generen en aquellos entre otros. Dentro de los protocolos de Cadena de Custodia, dos grandes etapas: preservación y procesamiento,

Para un sistema de garantías como lo es aquel al que estamos transitando, resulta necesaria la construcción de mecanismos de legalidad que permitan garantizar un debido proceso penal, si entendemos que la preservación de los medios de prueba es parte de una garantía máxima para el imputable y para que la prueba sirva de base para su correcto enjuiciamiento,...garantizando la igualdad de partes y de contradicción en los dispositivos legales.³⁴¹

Sin formación profesional sólida y protección social amplia, la llamada “*puerta giratoria*” seguirá estando presente. Las deficiencias severas en el proceso de la cadena de custodia no encontrarán respuesta, si no avanzamos en esta profesionalización de los cuerpos de policía, tarea largamente diferida y reto relevante a considerar en las políticas públicas de nueva generación en materia de seguridad pública. Tampoco se podrán aprovechar los avances tecnológicos tales como banda ancha, centros de datos que requieren los aceleradores de innovación, cómputo en la nube, internet de las cosas, big data, inteligencia artificial y ciberseguridad, que son herramientas fundamentales para la prevención del delito y el combate al crimen. De no tener cuerpos profesionales la inversión en tecnología (C4 y C5) no permitirá maximizar su aprovechamiento, ni hacer una debida rendición de cuentas a la sociedad y que esta pueda evaluar los resultados. A partir del 2020, los C2 en la CDMX, dejarán de ser exclusivamente de monitoreo para agregarle las funciones preventivas.

Otro reto de magnitud es el que plantea la justicia transicional. Un reto más, pendiente de ser abordado.

341 Benavente Chorres Hesbert, *La aplicación de la teoría del caso y la teoría del delito en el proceso penal acusatorio y oral*, Flores Editores, México, 2011, p. 57.

3.3 Consolidar la Fiscalía General de la República, la modernización del Ministerio Público y contar con el Código Penal Único.

La Procuraduría General de la República, originalmente fue parte del Poder Judicial de la Federación. A partir de 1917 y hasta su desaparición, en 2018, formaba parte del Poder Ejecutivo, con la responsabilidad de investigar y perseguir los delitos del orden federal, además de ser Representante del Gobierno Federal.

La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación en su artículo 50, fracción I y los art 4,5,y 6 del Código Penal federal establecen, entre algunos de estos: Los cometidos en embajadas o consulados o en el extranjero por diplomáticos; Los cometidos por un servidor público o contra un servidor público en ejercicios de sus funciones; Los que contravengan el ejercicio de alguna atribución de la Federación (como tráfico de estupefacientes o dañar vías generales de comunicación, delitos que atentan contra la seguridad de la nación, la traición a la patria, el terrorismo, la conspiración, la rebelión, los genocidios y otros delitos contra la humanidad); Evasión de impuestos federales;. Falsificación de dinero; Fraude y malversación de fondos de bancos; Lavado de dinero, entre muchos otros); El tráfico de menores hacia otros países. También puede atender los delitos no federales (o del fuero común) en los casos en que se demuestre que la fiscalía local está inactiva o es ineficaz.

La Fiscalía General de la República (FGR) se creó como organismo autónomo con patrimonio propio, a fin de garantizar no solo su independencia del Ejecutivo sino, de acuerdo con los criterios para la aprobación de su Ley Orgánica, se buscó contar con una nueva propuesta de diseño institucional que fuera capaz de atender las principales fallas identificadas en la Procuraduría.

Para el 2018, el promedio de impunidad nacional se ubicaba en 96.1%, con al menos 17 entidades federativas por encima del promedio y 7 por arriba de 99%. La PGR tenía un rezago de 13 años y la probabilidad de esclarecer un delito en México era del 1.3%. De enero a octubre de 2018, se tramitaron 143,831 investigaciones, de las cuales fueron analizadas y desahogadas 106,282. Aproximadamente el 74%. Esto quiere decir que 1 de cada 4 casos que se

presentaron ante la PGR quedaron sueltos, sin ningún tipo de determinación por parte de la autoridad. De los casos que sí fueron determinados, en el 70% en realidad no pasó nada, ya sea porque la PGR consideró que no había delito que perseguir (36.2%) o envió el caso al archivo temporal (34.4%). Del 80% de los casos que conoció la PGR no tenían detenido. Y, al momento de llevar el caso ante el Poder Judicial, la mitad de los asuntos se judicializaron sin detenido (63.5% para 2018). ¿Sorprende a alguien que en México sea siempre más barato y fácil quebrantar la ley?³⁴²

Con este nuevo diseño se pretendía incorporar mecanismos para la rendición de cuentas de la Fiscalía, así como de sus servidores públicos en lo individual, a través de los cuales lograr la eficiencia y la integridad del personal y combatir la corrupción interna. El nombramiento del Titular, aprobado por el Senado de la República de una terna de candidatos propuestos por el Jefe del Poder Ejecutivo, dura en su cargo 9 años; el Presidente podrá remover al Fiscal por “*causas graves*” lo que no, necesariamente, fortalece su autonomía.

Las críticas de la oposición fueron severas, en especial en defensa de la autonomía de la Fiscalía. Luego de casi nueve horas de debate, el Pleno del Senado aprobó en lo particular la Ley Orgánica de la FGR y la turnó a la Cámara de Diputados. El dictamen fue avalado por 61 votos a favor y 37 en contra. El Senador sin grupo parlamentario, Emilio Álvarez Icaza, reconoció que es urgente que el Estado mexicano responda a la demanda de falta de justicia, pero eso no se logrará, dijo, sin una Fiscalía autónoma que sea ejemplo de independencia entre los fiscales estatales. “*Porque si no tenemos una Fiscalía federal autónoma e independiente, sin la intervención del Presidente, se va a reproducir en los estados*”. El Senador panista, Damián Zepeda, consideró que el dictamen no garantizaba una FGR autónoma, independiente y eficaz, por lo que insistió en ir a fondo, con una reforma a la Constitución. “*No podemos tenerla mientras la Constitución no cambie*”, sostuvo la senadora, Guadalupe Murguía: “*Para que exista una verdadera autonomía e independencia es necesaria una reforma constitucional. La ley no nos permite avanzar con las limitaciones que tenemos en el artículo 102 constitucional. Esta ley nos deja con las mismas limitaciones que queríamos*

342 www.mexicoevalua.org/2019/08/07/hallazgos-2018-seguimiento-evaluacion-del-sistema-justicia-penal-en-mexico.

superar con la reforma constitucional”, Así mismo se debatió que la nueva Fiscalía se integrara con el mismo personal, lo que la contagiaría de las inercias y malas prácticas que hicieron de la PGR una institución nada confiable: “Si realmente aspiramos a una nueva Institución, el personal de la PGR debe pasar por rigurosos proceso de evaluación para determinar qué personal permanece en la Fiscalía y quiénes separados de la institución”.³⁴³

La Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República (artículo 5) establece que la FGR tiene las funciones de investigar y esclarecer los delitos de manera profesional y moderna. Para ello, según la normatividad, el Ministerio Público se coordinará con las policías de los tres órdenes de gobierno, en el marco de un sistema de justicia acusatorio.

Lo anterior hacía imperativo que la Fiscalía diseñara e implantara modelos de investigación criminal y de persecución penal, alineados con las mejores prácticas internacionales, al debido proceso legal y al respeto de los derechos humanos, así como el establecimiento de un servicio profesional de carrera, que garantizara que sólo trabajen en la Fiscalía las personas más idóneas y aptas para cada posición y que el reclutamiento y desarrollo se haga con criterios de excelencia para servir a la sociedad con gente capaz y honesta.

Otro reto fundamental, la política de transparencia, la participación ciudadana y la rendición de cuentas, para que la Fiscalía no repitiese los errores de la PGR y se pudiera transformar en una institución realmente abierta al escrutinio ciudadano y a la evaluación del desempeño.

La autonomía debe ser el soporte para construir legitimidad y credibilidad institucional pero no será suficiente, por si sola, para conseguir una transformación efectiva de la procuración de justicia federal. En efecto:

La experiencia nacional e internacional advierte sobre los límites y alcances de la autonomía. Las experiencias exitosas en procuración de justicia tienen en común condiciones que garantizan, entre otras cosas, la independencia y permanencia de los operadores, modelos de investigación funcionales y políticas de priorización en la persecución delictiva. La FGR debe aspirar a fomentar la consolidación de estos elementos. La transformación de la procuración de justicia federal deberá acompañarse de acciones de monitoreo y evaluación

343 Senado de la República, Diario de Debates 15 y 16 nov 2018.

permanentes, tanto institucionales como externas.³⁴⁴

Estas complejas tareas demandan, además:

- Revisar el marco constitucional y legal de la FGR, con la finalidad de modernizar los procesos de la investigación y persecución de los delitos;
- Implantar un Plan Estratégico de Transición que estableciese las bases de atención diferenciada en las etapas de investigación, la aplicación de reglas específicas y la asignación de los recursos presupuestales;
- Crear sistema central de recepción y canalización de los asuntos nuevos; y,
- Integrar un Consejo Ciudadano –con aprobación del Senado– para emitir las recomendaciones correspondientes³⁴⁵.

No obstante las expectativas, durante los meses siguientes la FGR inició el desarrollo de la transición a puerta cerrada, sin mecanismos de transparencia ni participación ciudadana para la definición del Plan Estratégico de Transición (PET) y del de Persecución Penal. En paralelo, anunció trabajar en el diseño de una nueva Ley Orgánica que supone la derogación de la actual, aun cuando ésta no haya cumplido un año de vigencia, ni se haya concretado su operación.

Finalmente, en su Informe del 31 de octubre del 2019, la Fiscalía dio a conocer los avances en su Plan Estratégico de Transición (PET), entre los que destacan:

- P01 Liquidar y transferir los casos y recursos.
- P02 Auxiliar en el desarrollo jurídico-normativo de las etapas de transición e instalación de la Fiscalía General de la República.
- P03 Vincular al Plan de Persecución Penal.

344 Véase Jaime Edna, *De PGR a FGR, Lineamientos Hacia la Transición*, México Evalúa, México, 2018, pp. 3 y ss.

345 Ídem.

- P04 Reformular el modelo de gestión de la Fiscalía.
- P05 Diseñar y activar la nueva estructura organizacional.
- P06 Implementar el Servicio Profesional de Carrera.

Por lo tanto, a partir del PET se requiere construir:

- Un Plan de Persecución Penal, que establezca la estrategia de intervención y priorización de los delitos, mediante un modelo de investigación criminal y una propuesta de despliegue territorial;
- Iniciar varios procesos clave para la transición a Fiscalía autónoma, como el establecimiento de un servicio profesional de carrera y la propuesta para dar atención a todos los casos que hoy se encuentran abiertos sin que eso implique un riesgo de impunidad;
- Activar y desactivar las áreas estratégicas institucionales;
- Respetar buenas prácticas y propuestas para atender las reglas del sistema de justicia acusatorio;
- Realizar un análisis prospectivo sobre las necesidades y los recursos institucionales, que sirva como base para la toma de decisiones a partir de las cargas de trabajo y potenciales criterios de priorización para la atención de los asuntos;
- Incorporar una serie de acciones para el seguimiento y la evaluación de la transformación de la procuración de justicia. Esto permitirá, además, integrar un Observatorio Abierto para realizar el monitoreo de los avances y riesgos.³⁴⁶

El nuevo diseño de la Fiscalía deberá priorizar las funciones sustantivas y garantizar una transición ordenada, en términos de personal y cargas de trabajo. La definición del modelo de investigación será crucial y determinará el punto de partida para la construcción de un modelo de gestión eficiente, que garantice el acceso a la justicia. Si bien existen temas pendientes en el ámbito legislativo –como la reforma al artículo 102 de la Constitución y la revisión de las competencias–, la Institución tiene un margen de acción amplia para garantizar una reestructuración que no repita el grueso de las deficiencias detectadas Sin

346 Véase Edna Jaime de PGR....ob.cit pp. 104 y ss.

lugar a dudas, 2019 será un año definitorio para la Fiscalía General.³⁴⁷

Para el ejercicio fiscal 2020, la Fiscalía General cuenta con un presupuesto de 18,202 millones 187 mil 474 pesos, lo que implica un aumento en términos reales de 14.5%, con relación a lo asignado a la PGR en 2018; en 12 meses de operación redujo el 26% de su personal (pasó de tener 23,000 empleados a 17,000), pues la mayoría, explicó la Fiscalía, era personal administrativo y con esto incrementó el personal de confianza. Sin embargo,

Hasta el momento, no contamos con evidencia de que la transición haya impactado de forma positiva en la operación y resultados de la FGR. Los resultados en desarrollo institucional y normativo, y ritmo de la transformación, la FGR tiene un avance “limitado” del 18.9%. Sin embargo, en términos de confianza, el Informe señala que la población manifestó confiar “algo o mucho” en el Ministerio Público federal, al pasar de 57.3% a 60.9%. Este porcentaje va de la mano con la percepción de corrupción en la institución, la cual disminuyó de 63.7% a 60% si bien la efectividad de los casos judicializados, México Evalúa en su Informe señala que en 2019, hubo una disminución con respecto a 2018.³⁴⁸

En este marco, el 16 de enero del 2020, el equipo jurídico del Gobierno federal acompañó al Senado, al Fiscal General, con la pretensión de presentar nueve iniciativas de ley en materia de seguridad y justicia. Voluminoso paquete para que el Senado lo estudiara y eventualmente, lo aprobara. Es importante tener presente los comentarios de Raúl Carrancá sobre la importancia de la fiscalía.³⁴⁹

El Fiscal General de la República manifestó, al comentar las razones de “*la profunda Reforma*”, que en materia de “*procuración de justicia y seguridad se han hecho esfuerzos durante los últimos 20 años, generando respuestas parciales, que finalmente nunca han terminado por generar una solución, no solamente que contenga, sino que no deje que siga creciendo esta situación, que es quizá la más aflictiva de todo el país*”.³⁵⁰

En la entrevista de prensa hizo un recuento de los proyectos de la Reforma,
347 Véase ob.cit. pp. 104 y ss.

348 Informe Observatorio de la Transición 2019 , presentado el 31 de octubre del 2019 por México Evalúa.

349 Carrancá Raúl, *Control Político y Territorial*, Artículo, Sol de México, 6 de Julio 2020.

350 Declaraciones a los medios el 16 de enero del 2020. Excélsior, La Jornada. El Universal.

entre los cuales, proponía una Ley de Justicia Cívica, para ir de ahí al Código Penal. Acerca de la primera explicó que se pretendía *“la prevención de la delincuencia desde su inicio, protegiendo la convivencia cotidiana frente al asedio de la delincuencia común y de su colusión con policías y funcionarios municipales”* insistiendo que se promovería *“el trabajo comunitario con el propósito de fortalecer las redes sociales y los valores cívicos y establecer la diferencia total entre los primo delincuentes que todavía son rescatables, frente a los habituales y reincidentes que deben ser sometidos a sanciones penales eficaces”*.³⁵¹

Respecto de la iniciativa de Código Penal Nacional, explicó que *“éste debe homologar a todos los de las entidades federativas”*.

Las propuestas legislativas en temas de procuración y administración de justicia distribuidas el martes por el nuevo Fiscal General de la República, Alejandro Gertz, con el apoyo del Consejero Jurídico del Ejecutivo, Julio Scherer, violan derechos humanos, vulneran la división de poderes, anulan el nuevo sistema de justicia penal acusatorio y concentran facultades de manera preocupante en la FGR. Después de una sesión en el Senado originalmente convocada para la presentación formal de los proyectos, sorprendentemente Gertz y Scherer acordaron que estos se remitirían el 1 de febrero para iniciar su proceso legislativo. El amplio paquete legislativo consiste en la reforma a 14 artículos constitucionales, la creación de cuatro nuevas leyes y la reforma a otras cuatro. Se trata de un conjunto de iniciativas que tendrían efectos alarmantes y negativos. Veamos una breve síntesis de su contenido. Entre las disposiciones que violan derechos humanos podemos citar los siguientes, a manera de ejemplo: A diferencia de lo que ocurre en la mayoría de democracias en el mundo, se ampliaría el alcance del arraigo. De ser una figura que se circunscribe a la delincuencia organizada, en la iniciativa se plantea utilizarla en cualquier tipo de delito. Es decir, la Fiscalía podría retener en las instalaciones que cuenta para ello y hasta por 40 días, a cualquier presunto responsable de delitos, mientras integra los elementos necesarios para ser presentados a la autoridad judicial. En los casos de cateo, ahora la ejecución en que se llevan a cabo estas intromisiones a la propiedad privada, podrían ser validadas por la propia autoridad que efectuó y no necesariamente por el ocupante y dos testigos que él propusiera. De acuerdo con la iniciativa de reforma a la Constitución, se podrían permitir intervenciones a las comunicaciones no solo en temas de índole criminal, sino también en temas fiscales y electorales. Es decir, ante la solicitud hecha por el Ministerio Público, un juez federal podría autorizar que se intervengan comunicaciones de un presunto defraudador fiscal, o bien de un candidato o partido político. Respecto a los juicios penales, ahora las pruebas podrían ser desahogadas en cualquier momento, y no solo en la audiencia principal. De la misma manera,

351 Ídem.

se plantea la desaparición de los jueces de control, figura clave de garantía de imparcialidad de los jueces principales en un juicio. De manera muy grave, uno de los proyectos establece que las pruebas ilícitas (aquellas obtenidas de manera ilegal o violando derechos) podrían ser valoradas y tomadas en cuenta por un juzgador. En el nuevo Código Nacional de Procedimientos Penales se establece la facultad del Ministerio Público para ordenar la detención de personas cuando existe la “*probabilidad*” de que hayan participado en algún delito calificado como grave, aún si se trata solo de tentativa. Y recordemos que a estos delitos se les impone la prisión preventiva. Es decir, se volvería al viejo escenario en donde los presuntos responsables llevarían su juicio desde prisión. Por otra parte, las iniciativas vulneran la división de poderes al crear un nuevo tipo de tribunales especializados ‘en responsabilidad penal, cuya función sería conocer de presuntos delitos cometidos por jueces y magistrados del Poder Judicial de la Federación. Estos jueces se nombrarían por el Senado, el cual también se encargaría de su vigilancia y disciplina. Esta aberración busca que el Senado tenga un instrumento de control sobre el Poder Judicial. En este mismo sentido, se dispone que el presupuesto de la Fiscalía se establezca de manera fija en la propia Constitución como un porcentaje del Presupuesto de Egresos de la Federación. Esto, que en principio podría verse como una ventaja para apoyar el trabajo de las fiscalías, en realidad eliminaría el control democrático anual que la Cámara de Diputados realiza sobre todos los órganos públicos. El Fiscal pretende la aprobación de una nueva ley de la Fiscalía, que desplazaría la creada en diciembre de 2018 por organizaciones, academia y representantes del nuevo gobierno. Esta primera ley establece obligaciones importantes para el nuevo Fiscal, además de una estructura novedosa para responder de manera flexible a los retos delincuenciales. El Proyecto intenta crear una estructura vertical, jerárquica, concentrada y burocratizada, desconociendo lecciones aprendidas de otros sistemas de procuración exitosos. Gertz está obligado a cumplir con la ley de la Fiscalía y dar resultados en la investigación y persecución de delitos. Su autonomía no presupone que puede dejar de cumplir con esas obligaciones y ponerse a legislar leyes y reformas a modo. Esperemos que el Senado esté a la altura en la discusión y análisis a partir de febrero.³⁵²

Las reformas, finalmente retiradas, pretendían una regresión importante del modelo de justicia que se construyó con las reformas constitucionales de 2008 y 2011, que modificó el sistema penal en procura de resolver la creciente impunidad. El frustrado Proyecto se convirtió en un nuevo escollo al proceso de transformación de la antigua PGR a la FGR, difiriendo su integración a una nueva generación de políticas públicas en materia de seguridad.³⁵³

352 Concha Cantú Hugo, *El Paquete Legislativo del Fiscal General Gertz*, Artículo, Integrante del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. <http://origin-www.milenio.com/opinion/hugo-concha-cantu/columna-hugo-concha-cantu/el-paquete-legislativo-del-fiscalgertz> Milenio17/01/20

353 Ariadna Uriona, Adriana Aguilar y Laurence Pantin (@lpantin), Excélsior y la

3.4 Avanzar en la modernización del Sistema Penitenciario Federal, del Sistema de Ejecución Penal y métodos alternativos de ejecución.

Uno de los retos más relevantes para que la política de seguridad pública sea integral, es la modernización del sistema penitenciario mexicano y más aún, cuando la pena de prisión es preeminente sobre otras alternativas tales como: el tratamiento en libertad o régimen de prueba o “*probation*”, que no separa al culpable de sus normas habituales de vida, no le aleja de su familia, no lo coloca en el corrompido ambiente de la cárcel, ni le marca con su estigma infamante sino que, actuando en un medio libre, le proporciona asistencia y vigilancia de profunda eficacia educadora; o el trabajo en comunidad; o, en semi libertad, modelos esenciales en apoyo a la reinserción social entendida ésta en los términos que señala García Ramírez, como todo un proceso que abarca desde el dictado de la sentencia y el internamiento hasta el cumplimiento de la condena precisando así, el “*sentido ético del quehacer del Estado en todo el horizonte del sistema Penal*” .³⁵⁴

Sin duda, no solo por falta de voluntad política sino también de infraestructura pertinente, desde el 2010 se inició un proceso de modernización del Sistema Penitenciario Federal (CEFRESOS) y en algunas entidades como Chihuahua abocado, principalmente, a mejorar las condiciones físicas y del modelo carcelario en su conjunto, en cumplimiento del mandato de los artículos 18 párrafos 1ero, 2do, 7mo y 8vo y 20 B fracc IX, párrafos 2do y 3ero de la Constitución, pero sin llegar a contemplar un cambio de paradigma sustentado en una visión más humanista.

En 2010 el entonces titular de la Secretaría de Seguridad Pública, Genaro García Luna, hoy acusado de aceptar sobornos del cártel de Sinaloa, dio un giro radical al sistema carcelario federal al abrirlo a la iniciativa privada: Olegario Vázquez Raña, por medio de su compañía Prodemex; Federico Martínez, con Tradeco; Hipólito Gerard Rivero, con GIA; Bernardo Quintana, en ese entonces con ICA; Eustaquio de Nicolás, con Homex, y Adrián García Pons, con Arendal y posteriormente, en 2013, la quiebra de Homex orilló a vender su concesión a Ideal, de Carlos Slim, obtuvieron concesiones para construir

Jornada 14 y 16 de febrero 2020.

354 García Ramírez Sergio, *La reforma penal constitucional (2007- 2008): ¿democracia o autoritarismo?*, Porrúa, México, 2008, p. 181.

la infraestructura de 8 penales federales y administrarlos (sin incluir la seguridad), comprendidas la alimentación, servicio médico, mantenimiento, lavandería, esparcimiento entre las actividades más relevantes durante 22 años, es decir, hasta 2032 a un costo anual de 9 mil 937 millones, un costo total de 198 mil 740 millones durante la vida de las concesiones (2032), cifra que se incrementó en 41 mil millones debido a sobrecostos de acuerdo con la Auditoría Superior de la Federación A mayor abundamiento, cifras de la ASF y del Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social (Oadprs) indican que entre 2012 y 2018, este último ha pagado a las compañías mencionadas casi 55 mil millones de pesos por la operación ocho Centros Federales de Readaptación Social (Ceferesos).

Destaca el esfuerzo, principalmente en los CEFERESOS, de mejora en los procesos de clasificación, nivel de custodia, de tratamiento y de reinserción social en forma individualizada, sustentado en capacitación, educación, cultura, promoción y cuidado de la salud, acondicionamiento físico, atención a procesados, pre liberación y reinserción, así como de seguimiento, control y vigilancia de la población sentenciada y procesada en libertad procurando, al máximo, evitar la reincidencia. Esta tarea se complementó con la construcción o modernización de 17 centros penitenciarios federales con una capacidad instalada para 38,494³⁵⁵ internos y una plataforma tecnológica de información y seguridad basada en la

homologación de procedimientos de operación de los centros, así como de los criterios de diagnóstico y clasificación de los internos para pasar de una policía reactiva a una basada en la generación de inteligencia que, usando tecnologías de la información y la comunicación (TIC), busque la prevención y combate del delito, mediante la recopilación, acceso, explotación y análisis de información confiable, veraz y oportuna para labores de inteligencia.³⁵⁶

Desafortunadamente, el esfuerzo ha venido decayendo, especialmente a partir del 2016, así como la asignación de recursos, por lo que no es de extrañar que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en su Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria 2019, señale que 16 de 17 CEFERESOS padecen

355 INEGI, Censo Nacional del Sistema Penitenciario, Presentación de resultados generales, dic 2019.

356 Sánchez Galindo Antonio, *Transformación del Sistema Penitenciario Federal, Una visión de Estado*, CIES, México 2012, p. 11.

fallas de insuficiencia de personal calificado y de aplicación del mecanismo de corresponsabilidad que establece la Ley Nacional de Ejecución Penal para hacer posible la reinserción, además deficiencias en los servicios de salud.

En el año 2018, la SEGOB en el libro *Condiciones de Vida y de Trabajo del Personal de los Centros Penitenciarios Federales*, la primera investigación de este tema en el país, presentó una realidad alarmante: *“Al menos 43 de cada 100 custodios del Sistema Penitenciario Federal considera que su vida es igual o peor a la de los reclusos”*. Aunado a este hecho, además, cuando se cuestionó a los custodios para dicha investigación si dejarían el trabajo en caso de tener una opción diferente el 53.3% respondió afirmativamente (60.5% de los hombres y el 43.5% de las mujeres, respectivamente).

La poca percepción de seguridad en términos de salud, seguridad personal y familiar, es una realidad compartida por la mayoría de personal de custodia: el 80% precisó sentir que su trabajo es riesgo para su salud, otro 88.24 para su seguridad personal y un 73.53% para sus familias. Mismo que, se asevera en el libro, tiene la justificación clara: *“El 68% de las personas respondió que sí a la pregunta: ¿alguna vez usted ha recibido o conoce algún compañero que haya recibido alguna amenaza relacionada con su trabajo? Además, el 36.4% de los entrevistados dijo que alguna vez había enfrentado una situación de peligro grave durante el desempeño de su trabajo”*.³⁵⁷

Uno de los temas pendientes en el sistema penitenciario lo constituye la falta del marco jurídico que regule la relación administrativa del personal de custodia con el Estado y su necesario desarrollo penitenciario que garantice mejores condiciones de trabajo. Un gran esfuerzo significó la inclusión del tratamiento de instituciones policiales a los cuerpos de policía, de vigilancia y custodia de los establecimientos penitenciarios, de detención preventiva, o de centros de arraigos, en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública¹. No obstante, dichas disposiciones no han permeado claramente en los marcos jurídicos federal y locales. La CNDH en el documento *“Perfil del Personal Penitenciario en la República Mexicana”*, Página 16, establece que *“Considerar al Sistema Penitenciario dependiente de seguridad pública no es adecuado ya que las funciones que ambos desarrollan, si bien son*

357 Azaola Elena y Pérez Correa Catalina, *Condiciones de vida y de trabajo del personal de los centros penitenciarios federales*, CNS, México, 2018, p.16.

complementarias y deben coordinarse como subsistemas que son del Sistema de Justicia Penal, el segundo se encuentra orientado a la prevención del delito y el penitenciario a la reinserción social del individuo”.

La Ley Nacional de Ejecución Penal fue omisa en prever el esquema regulatorio del personal penitenciario, derivando mayor incertidumbre legal; las autoridades no priorizan la actualización de leyes y reglamentos que

garanticen incentivos y estabilidad en el empleo, a través de la implementación de la profesionalización, la carrera penitenciaria y un régimen disciplinario imparcial y objetivo. Es fundamental para el cumplimiento de los fines de la ejecución de la pena; debe constituir una tarea impostergable en la política de seguridad pública.

En el caso de las entidades federativas, ASILEGAL/UNAM identificó deficiencias importantes en la falta de prevención y atención a incidentes violentos en la mitad de los penales que fueron sujetos a evaluación y se encontró que se realizan cobros indebidos y actos de corrupción. Así mismo, observó que en el 66.84 por ciento no existen condiciones en equipamiento e higiene en los dormitorios y en el 62.84 por ciento de los centros en el país identificó presos procesados con presos sentenciados.

De acuerdo con la CNDH, los centros penitenciarios federales mejor calificados en una escala del 1 al 10, son: los CEFERESOS, “Aserradero”, Bugambilias y Morelos en Islas Mariás, 8.67, 8.50 y 8.45 respectivamente y los peores, Gómez Palacio, Dgo; CPS No 9, Cd. Juárez; y Villa Aldama, Ver. 6.52, 6.53 y 6.87. Los estatales, los mejor calificados: Reinserción Social de San Miguel Allende (8.57), Penitenciario Femenil, Coah (8.56) y Femenil de San José Alto, Qro (8.56) y los peores: Venustiano Carranza, Nay (4.2), Santa Rosalía, BC (4.22), Ciudad Constitución BC (4.27), Apan, Hgo (4.32) y Técpan de Galeana, Gro (4.4).

En paralelo señaló que el problema es el autogobierno lo que implica que *“las personas privadas de la libertad tienen el control de los Centros Penitenciarios y que no permiten que se apliquen programas o trabajos en favor de todas las personas privadas de libertad”*. Reconoce que el tema del autogobierno es un

problema alentado por las mismas autoridades.

En los más de 13 años trabajando dentro de las prisiones en México, hemos comprobado que la labor del personal de custodia penitenciaria es esencial en la construcción de un paradigma de seguridad que respete y garantice los derechos humanos de las personas privadas de libertad. Es por eso que urgimos a las autoridades a atender las demandas expresadas y garantizar condiciones de trabajo dignas así como la integridad personal y de las familias del personal de custodia penitenciaria.³⁵⁸

Punto importante a destacar es el relativo a las cárceles municipales, siendo éstas las que en términos generales tenían la mínima calificación dentro de los penales, habiéndose logrado que de 91 centros de este tipo, que dieron origen a una Recomendación General, sólo persistan funcionando en estas condiciones 7, habiendo emitido la CNDH además 2 recomendaciones particulares a los Presidentes de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados de Quintana Roo e Hidalgo para que esta práctica desaparezca.

Otro reto inacabado que demanda, entre otras cosas:

- a) Elaborar una estrategia nacional con criterios y acciones concretas para imponer medidas alternativas a la prisión preventiva, legislando que la privación de la libertad sea la última medida a adoptar garantizando el principio de presunción de inocencia;
- b) Incorporar en la legislación nacional mecanismos de control y observancia que incluyan la participación/presencia de la sociedad civil, a fin de asegurar condiciones dignas en centros penitenciarios;
- c) Capacitar al personal de seguridad y custodia en materia de derechos humanos y perspectiva de género, a través de un servicio profesional de carrera;
- d) Fortalecer las áreas de inteligencia;
- e) Ampliar el número de custodios y asegurar que el personal reciba una remuneración adecuada y se favorezca su desarrollo profesional y la protección social de sus familias;

358 Pérez Gavilán Sergio, *La alarmante realidad de la custodia penitenciaria*, comunicacion@asilegal.org.mx, ASILEGAL/UNAM, México, mayo 2019, s/p.

- f) Impulsar los programas de fianzas de interés social para personas sin recursos;
- g) Lograr la observancia de las leyes de ejecución de sanciones en materia de justicia penal, en su aspecto penitenciario, para el derecho al debido proceso, al regular el procedimiento de medidas disciplinarias para que éstas no se impongan por discrecionalidad de las autoridades; y
- h) Incluir la creación de servicios en la comunidad para garantizar la reinserción, especialmente en el caso de primo delincuentes para prevenir reincidencia, como sucede en la práctica diaria. En lo referente a las actividades laborales y de capacitación para el trabajo puede también considerarse una amenaza. El equipamiento genérico de instalaciones predeterminadas impide que éstas puedan ajustarse a las necesidades de los primo delincuentes. Quizás más importante, a las actividades o sectores en las que ellos tendrían más probabilidad de contratarse una vez que recuperen su libertad. Lo anterior se relaciona directamente con una amenaza adicional, la ausencia de Planeación en lo relativo a la capacitación para el trabajo.³⁵⁹

Lo anterior, en seguimiento a las recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y en línea con los tratados internacionales de los que es parte México.

Adicionalmente, los métodos alternativos de ejecución de sentencia son una opción viable para la despresurización del sistema penitenciario y pueden contribuir a la maximización de derechos y libertades. *“La sociedad, no sólo los internos, necesita completa legalidad y transparencia en la resolución incidental de las libertades anticipadas y de las remisiones parciales de la pena, ya que éstas no se pueden otorgar o negar sin consejos técnicos, debidamente acreditados y profesionales, que garanticen el cumplimiento del tratamiento técnico progresivo para lograr la reinserción social de los internos”*³⁶⁰. Se hace insoslayable, por lo tanto, acelerar su instrumentación

359 Instituto de Investigaciones Sociales, *Evaluación de Procesos, Administración del Sistema Penitenciario Federal*, CNS, México 2018 p. 278.

360 Santa Cruz Fernández Roberto y otros, *La Ejecución de Sentencias en el Sistema Acusatorio*, BUAP, Libro electrónico, Puebla 2015, p. 105.

con criterios claros, orientativos y uniformes para los centros de mediación, facilitadores, fiscales y jueces, respetando la particularidad cultural y social de cada región, con lo que se ayuda a mejorar los niveles de eficiencia del sistema de administración de justicia, así como, a la satisfacción de usuarios, al contar con procedimientos estandarizados a niveles institucionales.

En síntesis, el Sistema Penitenciario mexicano, en especial el de las entidades federativas, es una asignatura pendiente y un reto desafortunadamente no siempre bien abordado, porque implica no solo infraestructura además que no cuenta con un respaldo claro y consistente de las autoridades políticas del país, tanto de las entidades federativas como del Gobierno Federal, salvo pocas excepciones.

3.5 Construir un sistema de participación de la sociedad para la prevención del delito y evaluación de resultados.

Uno de los grandes desafíos en materia de seguridad pública, ante los hechos delictivos, es transitar de un modelo reactivo –centrado en la persecución y el castigo–, hacia uno preventivo basado en evitar las causas que los originan. Esta tarea no es posible realizarla sin la participación de la sociedad y así, ir devolviendo a la comunidad lo que le corresponde.

La problemática de seguridad, a pesar de las expectativas que generó la Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia³⁶¹, la mayoría de las ciudades y comunidades del país continúan padeciendo, entre otros aspectos, el abandono de espacios públicos, la desintegración comunitaria, la desconfianza ciudadana hacia las autoridades, el incremento del consumo de sustancias ilícitas y la ausencia de los valores cívicos. En los casos de éxito estudiados se encuentra el principio que, para abatir los factores que originan la delincuencia, es fundamental involucrar activamente a la ciudadanía en los programas de prevención. La Presidente Michelle Bachelet, en la presentación de la Ley 20.500 IACH en Santiago de Chile en 2015 sostuvo que *“La participación ciudadana en la Gestión Pública es el proceso de construcción social de las políticas públicas que, conforme al interés general de la sociedad democrática, da respuesta o amplía los*

361 Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de enero de 2012.

derechos económicos, sociales, culturales, políticos y civiles de las personas y los derechos de las organizaciones o grupos en que se integran, así como de la comunidad y pueblos indígenas”.

La participación ciudadana constituye un eje sustantivo para el desarrollo de una mejor democracia y la construcción de ciudadanía; permite a la comunidad, en su calidad de individuos o como miembros de organizaciones de tipo asociativas, influir en el diseño, toma de decisiones y ejecución de las políticas públicas, entre estas las de seguridad pública.

El Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana (CNPDiPC), adscrito al Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, tiene entre sus funciones la de asegurar la participación ciudadana y la promoción de programas de prevención del delito en los tres órdenes de gobierno, por medio de difusión permanente y estrategias para la participación ciudadana, además de coadyuvar a fortalecer la cultura de la legalidad y prevención del delito y dar respuestas satisfactorias a la ciudadanía en sus denuncias.

Ahora bien, para alcanzar estos propósitos se deben de realizar estudios sobre las causas estructurales, tanto sociales, políticas y económicas del delito, su distribución geo delictiva, estadísticas de conductas ilícitas no denunciadas, tendencias históricas y patrones de comportamiento, para actualizar y evaluar la política criminal y de seguridad. A estas tareas pueden contribuir las organizaciones de la sociedad civil que no solo deben de ser constreñidas a la queja o denuncia que, si bien importantes, sus responsabilidades ampliadas pueden coadyuvar a que las policías:

- Presten un mejor servicio a la población;
- Rindan cuentas y que actúen apegadas al mandato de la ley;
- Fortalezcan sus estrategias para la prevención del delito;
- Consoliden su coordinación entre los tres órdenes de gobierno;
- Auxilien en la prevención de la violencia intrafamiliar y de género;
- Garanticen la convivencia social y familiar segura en los espacios públicos;

- Mejoren su formación y desarrollo; y
- Democratizen su control y evaluación.³⁶²

A pesar de esfuerzos como el del Observatorio Nacional Ciudadano o del Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro (PRODH) o de México Unido contra la Delincuencia, hasta el primer cuatrimestre del 2020, los ciudadanos siguen sin participar en forma mayoritaria en las cuestiones que son del interés de todos, como lo es el de la seguridad pública.

Es aplicable, desafortunadamente, la reflexión del 2015:

La falta de confianza hacia las instituciones, la violación a las garantías individuales y la ausencia de información, transparencia y rendición de cuentas, han hecho que existan bajos índices de participación ciudadana. Las personas no quieren tomar parte en los asuntos públicos, en primer lugar, porque no cuentan con la información suficiente para evaluar a los gobiernos o para involucrarse en la realización de programas y políticas públicas. En segundo, porque el gobierno sigue sin respetar las garantías individuales de los mexicanos; tan sólo las organizaciones defensoras de derechos humanos, cuando interfieren en asunto públicos, son objeto de persecución y ataques. Por último, la participación ciudadana es baja porque la sociedad mexicana desconfía, por todo lo anterior y por otros factores, de las instituciones políticas y ello se debe a que no obtienen la respuesta deseada.³⁶³

Para incentivar la participación ciudadana, debemos combatir la impunidad en todos los órdenes de gobierno.³⁶⁴ Al no castigar a las autoridades públicas cuando incurren en un delito, la confianza de la sociedad sufre un gran deterioro.

El servicio público debe ofrecer al ciudadano un rostro sin máscara, un rostro que no se oculte y muestre el sentido más amplio de su desempeño y de su compromiso con los más altos valores de la patria. En este sentido, para fortalecer la transparencia en México, y que ésta signifique un salto cualitativo en el acceso a la información y en la rendición de cuentas, es necesario establecer el carácter definitivo e inatacable de las resoluciones del IFAI, dotarlo de capacidades de sanción, otorgarle autonomía constitucional, ampliar su cobertura en la materia

362 Ferreryra Barreiro Aleida, *Participación Ciudadana en la Seguridad Pública*, Fundación Henry Dunant, www.fundacionhenrydunant.org

363 Serrano Rodríguez Asucena, *La Participación Ciudadana en México*, SCIELO, Estudios Políticos, UNAM No 34, ene/abril 2015.

364 Mendoza Alvarado Arturo, *Programas de Prevención del Delito, una revisión teórica*, Indicadores de Prevención del Delito, CIES, México, 2012, p. 105.

para toda la administración pública federal y a toda persona física o moral que reciba recursos públicos, así como establecer que las sesiones del Consejo sean públicas.³⁶⁵

Para lograrlo, gobierno y sociedad deben darse cuenta que los verdaderos cambios no están solamente en las leyes sino, destacadamente, en la conciencia de todos los mexicanos. Otro relevante reto por asumir.

4. Otras Tareas por Emprender

Dentro de las políticas en materia de seguridad pública hay aquellas que privilegian la atención a la relación entre un ofensor motivado, una probable víctima y la ausencia o débil guardián. Otras dan prioridad el estudio de el estilo de vida para conocer los factores de victimización (por ejemplo barrios marginados en donde vive el agresor); unas terceras se sustentan en la acción racional de la utilidad probable. Hay alguna que se concentran en aspectos ambientales y otras más ambiciosas, pretenden diseñarse a partir de todos los aspectos inherentes al delincuente, entorno en donde se desarrolla e indicadores comprensivos de acciones que se consideran favorecen la criminalidad.

Para responder a cada una de estos enfoques se han diseñado, de acuerdo con cada país, estrategias e instituciones algunas de las cuales hemos analizado (Francia, Colombia y Chile). Faltan muchos más a fin de contar con una nueva generación de políticas públicas armónicamente integradas. Dentro de estas últimas y por razones de espacio, señalaremos solo algunas relevantes.

Fortalecer los indicadores de seguridad pública.

La creación e implantación de instituciones eficaces de seguridad pública, requiere de herramientas adecuadas para hacer diagnósticos y prospecciones sobre los factores determinantes del fenómeno delictivo pero, sobre todo, para poder medir el impacto real de las políticas y estrategias para, en su caso, reorientarlas, modificarlas o mejorarlas.

365 Serrano, *La Participación*, ob.cit, s/p.

Primero hay que cuestionarnos si es que existen objetivos concretos en materia de seguridad pública. “*Desgraciadamente los gobiernos no suelen ‘comprometerse’ a metas específicas de disminución, por lo tanto es difícil evaluar los avances. Sin embargo las cifras son datos duros, datos fríos que de alguna forma son el reflejo de los aciertos o no de la autoridad*”.³⁶⁶

Para que sociedad tenga confianza será necesario contar con mediciones claras y homologadas de cualquier hecho delictivo; que la autoridad reconozca aciertos y omisiones Los esfuerzos conjuntos de sociedad civil, academia y gobierno son un estímulo para que se trabaje con mayor efectividad y transparencia.

Este anhelo de empezar a confiar en lo que comunica la autoridad, es hoy todavía complejo

por eso la necesidad de que se generen informes y reportes que emanen de sociedad civil que son un claro contrapeso para empujar agendas específicas. La incidencia delictiva es solo una parte, resta medir los delitos que no se denuncian, la percepción de inseguridad, los delitos que no se castigan y el desempeño de los ministerios públicos, el número de policías, así como el gasto público en seguridad.³⁶⁷

A mayo del 2020, este sigue siendo un campo en el que hay que recorrer un largo tramo.

Rediseñar la Comisión de Búsqueda de Personas Ausentes y la creación de un Ombudsman para la atención de las víctimas.

La desaparición forzada es un crimen de lesa humanidad incluido en el Derecho Penal Internacional y en las legislación mexicana. Violenta los derechos humanos de: Trato Digno; Libertad; Integridad y Seguridad Personal; Igualdad ante la Ley; De legalidad y Seguridad Jurídica.

El vínculo con el aparato estatal es un punto relevante para diferenciar a las víctimas de las personas extraviadas o no localizadas. Se le considera un

366 <https://www.milenio.com/opinion/varios-autores/observatorio-de-la-laguna/asi-vivimos-indicadores-en-seguridad-publica>.

367 Serrano, *La Participación*, ob.cit.

delito continuo (no prescribe), en tanto no se ubique a los responsables o el cuerpo no aparezca.³⁶⁸

En octubre del 2017 se publicó la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Persona. Sin embargo esta práctica inaceptable que implica la negación de todo derecho humano sigue atentando no sólo en contra de la persona desaparecida, sino también de sus seres queridos y de sus allegados, quienes, aunado al dolor de la ausencia, viven con la incertidumbre, la angustia y la desesperación de conocer el destino de quien desapareció.³⁶⁹

Como responsable de administrar la información sobre estos casos, se integró la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas. A la fecha, el Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas, reporta más de 34 mil desapariciones; entre esas cifras se diluyen las de desaparición forzada.

Pero la sociedad civil, las ONG's y los centros de derechos humanos, rechazan el olvido y claman la verdad y la justicia para encontrar a los desaparecidos y castigar a los responsables.

Casos como los de Guerrero, Michoacán y Tamaulipas y muy recientemente de los estados de Coahuila, Guanajuato y México, demandan de las autoridades federales y de las entidades, de acuerdo con las recomendaciones de la propia CNDH:

- Mayor acercamiento con colectivos y familiares de personas desaparecidas y no localizadas a efecto de recabar datos de identificación precisos para facilitar las labores de búsqueda.
- Acelerar e intensificar las reuniones de trabajo con diversas autoridades federales y locales, a efecto de revisar las investigaciones ministeriales iniciadas con motivo de la desaparición de personas, a partir de lo cual se determina la existencia de violaciones a derechos.

368 Robledo Silvestre Carolina, *Drama Social y Político del Duelo, Las desapariciones de la lucha contra las drogas en Tijuana*, El Colegio de México, 2017, p. 13.

369 CNDH Análisis Situacional de los Derechos Humanos de las Personas Desaparecidas y No Localizadas Nov 2019.

- Replantear las peticiones de información a las autoridades, a fin de logra su colaboración en la búsqueda de personas.

En este sentido, es importante tener presente lo siguiente:

- Recomendación No. 25VG/2019 de fecha 17 de octubre, dirigida a la Fiscalía General del estado de Coahuila de Zaragoza y a la Presidencia Municipal de Monclova, Coahuila de Zaragoza, sobre el caso de violaciones graves por la desaparición forzada de tres personas, atribuidas a Agentes de la Policía Preventiva Municipal de Monclova, así como la violación al acceso a la justicia en su modalidad de procuración de justicia y a la verdad en agravio de ocho personas por personal de la Fiscalía General del estado de Coahuila de Zaragoza, ocurrida en esa misma entidad federativa.
- Recomendación No. 27VG/2019 de fecha 23 de octubre, dirigida a la Fiscalía General de la República, a la Fiscalía General del estado de Coahuila de Zaragoza y a la Presidencia Municipal de Torreón, Coahuila de Zaragoza, sobre el caso de violaciones graves por la desaparición forzada de cuatro personas, atribuidas a Policías de la Dirección de Seguridad Pública Municipal de Torreón, por su detención arbitraria y por inadecuada procuración de justicia y a la verdad, en agravio de sus familiares, por personas servidoras públicas de la entonces Procuraduría General de la República y por la Fiscalía General en el estado de Coahuila de Zaragoza.
- Recomendación No. 30VG/2019 de fecha 30 de octubre, dirigida a la Secretaria de Gobernación y a la Secretaria de la Defensa Nacional, sobre la investigación de violaciones graves a los Derechos Humanos, por la detención arbitraria y desaparición forzada de dos personas durante el período de la llamada “*Guerra Sucia*”, ocurrida en el Estado de México.

En este contexto, el entonces Presidente Electo López Obrador, desde octubre del 2018 en el Segundo Diálogo por la Paz, la Verdad y la Justicia convocado por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, asumió el compromiso de darle prioridad a la solución estructural de este lacerante problema. Desde el inicio de su gestión, encomendó a la Secretaría de Gobernación la responsabilidad política de construir un andamiaje jurídico eficaz para

atender en forma prioritaria, desde la Subsecretaría de Derechos Humanos, la tarea.

Después de 20 meses, a pesar de los esfuerzos serios por avanzar, la sociedad sigue considerando que no se tienen resultados que demuestren que hay un cambio consistente y perdurable. La demanda de organizaciones sociales de un Ombudsman independiente es constante, para que realice la sistematización, compulsión y depuración de las bases de datos de que se dispone, mediante adecuada metodología y criterios claros, que permitan establecer en qué casos existen señalamientos de desaparición forzada de personas imputada a agentes del Estado o a particulares que actúan con el apoyo, tolerancia o aquiescencia de entidades del Estado.

La Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda crea en su artículo 50, la Comisión Nacional de Búsqueda como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, que determina, ejecuta y da seguimiento a las acciones de búsqueda de Personas Desaparecidas y No Localizadas, en todo el territorio nacional, de conformidad con lo dispuesto en la Ley.

Además, pretenden que este Ombudsman:

- a) Actualice el Reglamento de la Ley del Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas;
- b) Acelere la búsqueda y registro de fosas clandestinas y desde luego, la identificación de personas, así como la reforma del Sistema Nacional para la Búsqueda de Personas Desaparecidas o no Localizadas y la construcción de una base de datos. Actualmente está conformado por el: SINPEF Integración; Personas Extraviadas, Desaparecidas o Ausentes (SINDE) y Personas Fallecidas Sistema de Información Nacional de Personas Extraviadas y Fallecidas no Identificadas (SINFANI). Muchas de estos planteamientos habían sido expuestos por la CNDH en su Informe Especial sobre Desaparición de Personas y Fosas Clandestinas en México de septiembre del 2016.

- c) Investigue, encuentre y logre no solo que se sancione a los responsables, sino dar con el paradero de los desaparecidos;
- d) Establezca protocolos de búsqueda de personas desaparecidas;
- e) Construya un Sistema Nacional de Información Genética con especial atención en los casos de desaparición de personas en situación de particular vulnerabilidad, como mujeres, migrantes, defensores de derechos humanos y periodistas;
- f) Promueva una tipificación más precisa del delito de desaparición por particulares y la declaración de ausencia por desaparición; y,
- g) Promueva la capacitación y profesionalización de cuerpos policiales.

Otra tarea más a realizar y que tiene a la sociedad en permanente reclamo.

Contar con Programas de Gestión de Riesgos y de Desarme.

Si bien hay diferencias entre las entidades federativas, es recurrente el encontrar:

- a) El incremento de los índices de criminalidad y victimización;
- b) El mayor porcentaje de delitos violentos;
- c) Creciente involucramiento de menores y jóvenes, tanto en calidad de víctimas como de ofensores;
- d) El aumento en la intensidad de factores individuales y sociales coadyuvantes del delito y la violencia, como el alto o mayor consumo de alcohol y drogas o la violencia doméstica y de género, por nombrar algunos;
- e) Crecimiento de la sensación de inseguridad;
- f) La percepción de una ineficiente respuesta de las instituciones encargadas de la seguridad pública (policía y justicia penal); entre otras.

Sin embargo, al revisar las intervenciones de las policías de los tres órdenes especialmente en el local y el estatal, es fácil encontrar debilidades y carencias, así como constatar que una de las principales dificultades de la gestión de la seguridad es, precisamente, la gestión. En otras palabras, no se trata de un problema de modelos de políticas pública para la seguridad, sino de cómo se ejecutan éstas.

En tal virtud, cada vez es más urgente corregir el rumbo de las intervenciones dirigidas a la prevención de la criminalidad y la violencia, especialmente la naturaleza de éstas y la calidad de las actuaciones de las corporaciones policíacas. La experiencia nos demuestra que no es un problema tan sólo de más recursos económicos, humanos, tecnología u otros medios, sino del empleo de éstos en función de metas y resultados. La debilidad radica en la insuficiente profesionalización de la gestión en este sector de las políticas públicas, en el desarrollo de intervenciones que no se basan en la evidencia, en la poca atención dedicada a las buenas prácticas, en el escaso conocimiento científico y en la poca capacidad para aprender de los fracasos y aciertos. En ocasiones el ritmo y el ciclo de la política gubernamental constituyen la principal amenaza para la ejecución razonable y costo-eficiente de estrategias de reducción del crimen y la violencia.

Desde esta perspectiva, el desafío consiste en construir certezas objetivas y subjetivas, y garantizar a todos que sus derechos serán respetados y que no serán vulnerados por la acción y efectos de la delincuencia y la violencia e, incluso, por los propios órganos del Estado responsables de la seguridad y la justicia en nuestra sociedad. Lograr aquello implica mirar no sólo el problema, sino también la manera cómo se abordan o se trabajan las soluciones. Una mala gestión de los órganos públicos hace posible que los factores de riesgo sigan, por ejemplo, actuando sobre grupos vulnerables, potenciales infractores y delincuentes prolíficos, entre otros.³⁷⁰

Por lo tanto, una tercera generación de políticas de seguridad debe necesariamente, siguiendo a Tudela, haber superado o enfrentado cinco grandes desafíos o tareas urgentes:

- a) Los problemas derivados de la delincuencia, la violencia y el temor, desarrollando la institucionalidad necesaria;

370 Tudela Poblete Patricio, *La gestión de la seguridad pública: lecciones y tareas para el éxito*, Fundación Paz Ciudadana, Santiago de Chile, 2010, p. 11.

- b) La insuficiencia o crisis del sistema de prevención y control de la criminalidad común y la violencia, asignando los recursos necesarios y legislando respecto de nuevas formas de criminalidad y de actuación contra ella;
- c) La consolidación de las instituciones democráticas, como la capacidad gestora de los gobiernos locales, de manera de asegurar la inclusión y la participación de todos los sectores de la sociedad;
- d) Una adecuada interrelación entre justicia y seguridad, con una política criminal estructuralmente consistente con políticas sociales eficaces, que se ocupan de los factores de riesgo social en grupos vulnerables; y,
- e) La modernización del Estado, desarrollando capacidades permanentes para el diseño, ejecución, monitoreo y evaluación de las políticas públicas en este campo en especial en la gestión de riesgos.

La gestión de información, la gestión de conocimiento y la gestión de planificación, monitoreo y evaluación son sustantivas para el éxito. Evitar trabajar a ciegas, contener la improvisación, identificar y transferir prácticas prometedoras, facilitar la apropiación y el empoderamiento de los gobiernos locales, promover el conocimiento científico y práctico, crear condiciones para una gestión de información oportuna y apropiada, ocupándose de medir la evolución de la inseguridad y la calidad en términos de costo-eficacia, resultados e impactos, son retos insoslayables para el éxito.³⁷¹

Esto lleva a contar con :

- Atlas de Riesgos de los daños y pérdidas esperados, resultado de un análisis espacial y temporal, sobre la interacción entre los peligros, la vulnerabilidad, la exposición y los sistemas con más riesgo;
- Gestión Integral de Riesgos: Proceso de planeación, participación, evaluación y toma de decisiones que, basado en el conocimiento de los riesgos y su proceso de construcción, determine un modelo de intervención de los órdenes de gobierno y de la sociedad, para implementar políticas, estrategias y acciones, cuyo fin último es la

371 Ídem

previsión, reducción y control permanente del riesgo, combatir sus causas de fondo, con el objetivo de lograr territorios más seguros, más humanos y resilientes;

- Con un Centro de Mando Estratégico, un Comité de Emergencias y Desastres y Protección Civil, Comités de Prevención de Riesgos, un Fondo de Prevención de Desastres, sistemas de información y de diagnósticos compartidos, entre otras unidades responsables.

El Gobierno Federal y La CDMX cuentan con marcos legales para consolidar un Programa de Gestión de Riesgos Integral; desafortunadamente, a la fecha no consolidado y que tampoco a logrado permear a la mayoría de los gobiernos estatales y menos a los locales,³⁷² convirtiéndose en otro reto por abordar.

En relación con la disponibilidad de armas, es preocupante que solo en el primer semestre del 2019, se vendieron o registraron el mayor número del que se tenga registro en al menos los últimos cuatro años, lo que nos lleva, estadísticamente hablando, a que en México hay al menos un arma legal por cada 3 mil 912 habitantes³⁷³. Esta situación es de por sí sola alarmante y se vuelve amenazante si añadimos el número aproximado de armas ilegales que hay en circulación (13.7 millones de armas Small Arms Survey Reported 2018), lo que ubica a nuestro país en el quinto lugar a nivel internacional con mayor número de armas ilegales o bien no registradas ante las autoridades correspondientes. Cabe señalar que las cuatro naciones que nos superan son: Estados Unidos, India, China y Paquistán Small Arms Survey. Reported. 2018.

Las políticas de desarme adoptan una multitud de formas: algunas se centran en una desmilitarización y desarme más general mientras que otras tienen por objeto la eliminación de determinados tipos de armas. Algunas tienen como fin un proceso de desarme en sentido estricto, mientras que otras aplican principios de carácter más normativo. Unas se elaboran y se aplican a escala nacional, mientras que otras tienen un carácter regional.³⁷⁴

372 Ley de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil de la CDMX, publicada en la Gaceta Oficial de la CDMX el 5 de junio de 2019 y Ley General de Protección Civil, última reforma del 19 – 01- 2018

373 SEDENA. Reporte enero-junio 2019, p. 10

374 Van Riet Roban, *Las Mejores Políticas de Desarme del Mundo*, United Nations Office for Disarmament Affairs UNODA, ICA, Francia, 2013, p. 13.

La cultura de paz debe promoverse desde los niños y jóvenes contrarrestando la información que reciben cotidianamente de los programas televisivos y videojuegos en donde la violencia está omnipresente. El desarme es una de las respuestas a la violencia armada. El programa “*Por tu Familia, Desarme Voluntario*”, fue un esfuerzo sin precedentes de sensibilización ciudadana, concertación institucional y prevención del delito; la apuesta de la Ciudad de México por una cultura de paz. Gobierno de la CDMX 2015. En el 2019 la SSPC, instrumentó otro programa para recolectar y destruir de manera voluntaria, anónima, pacífica y acordada, armas de fuego y explosivos en poder de la ciudadanía, a cambio de recibir un monto económico definido de acuerdo con un tabulador, con el propósito de inhibir su utilización en actos violentos.

Tarea pendiente es el lograr que las campañas de desarme voluntario o canje de armas de fuego se intensifiquen y extiendan de manera permanente a todo el territorio. Es necesario que las autoridades correspondientes realicen y apliquen campañas a nivel nacional de concientización de los peligros en muchos casos mortales, a los que todos estamos expuestos cuando se dispara un arma de fuego al aire. Se requiere recuperar en la sociedad y entre quienes poseen un arma de fuego para su seguridad o bien por gusto, la conciencia de responsabilidad que debe privar en todo aquel que por así convenir a sus intereses y bajo un fin lícito, la manipule y la accione. En el propósito de lograr un país más seguro para todos, no hay esfuerzo menor, ni empeño insignificante que no cuente. Hay en la Cámara de Diputados un Punto de Acuerdo para exhortar a la SEDENA a aplicar un Programa Nacional de Canje de Armas de Fuego y Desarme Voluntario y para poner en marcha una campaña de toma de conciencia sobre los peligros mortales y riesgos por disparo al aire de la Dip. Hortensia María Luisa Noroña Quezada 19 días de septiembre del 2019.³⁷⁵

Articular el Programa contra la Corrupción e Impunidad y Respeto a los Derechos Humanos.

Uno de los fenómenos más relevantes que han preocupado en los años recientes a la sociedad mexicana, son la corrupción y la impunidad. Es

375 Sistema de Información Legislativa de la SEGOB, <http://sil.gobernación.com.mx>, portal 20 sep 2019.

también un tema que está en el discurso político, tanto de quienes gobiernan como de los que van a gobernar en el futuro.

Corrupción, entendida como el abuso del poder encomendado para el beneficio propio e impunidad como la inexistencia, de hecho o de derecho, de responsabilidad penal por parte de los autores de violaciones [o de crímenes], así como de responsabilidad civil, administrativa o disciplinaria, porque escapan a toda investigación con miras a su inculpación, detención, procesamiento y, en caso de ser reconocidos culpables, condena a penas apropiadas, incluso a la indemnización del daño causado a sus víctimas, son fenómenos indisolubles; causa y efecto. La agudización de una genera la profundización de la otra. En sentido contrario, el combate a la corrupción es también una lucha contra la impunidad; y en la medida en que los actos de corrupción sean prevenidos, investigados y sancionados, el nivel de impunidad, naturalmente, disminuirá en la misma proporción.

La corrupción tiene que ver con delitos o faltas que se comenten en el contexto de la interacción cotidiana de las personas, con recursos públicos o privados.

En general, los actos asociados a la corrupción están tipificados en las leyes de la mayor parte de los países como delitos o faltas administrativas, por lo que en realidad cualquier acto es una violación a la ley, por lo que no habría que ir más allá en la búsqueda de soluciones a los temas de corrupción. El trabajo de Daniel Vázquez en la materia llama nuestra atención en cuanto a que existen diversos niveles de corrupción y es relevante tenerlos presente, por sus muchas y diversas manifestaciones.

En la actualidad, la medición de la corrupción se hace mediante la percepción que se tiene de la misma y en algunos casos, se trata de cuantificar su costo e impacto. En el caso mexicano se pueden mencionar algunos estudios que dan cuenta de ello. El Índice de Competitividad Global 2019 del Foro Económico Mundial ubicaba a México en el lugar 48 de 139 países valorados, solo arriba de Turquía de los países de la OECD. Otros datos y cifras: a) La Corporación Financiera Internacional, integrante del Banco Mundial, calcula que la corrupción en México alcanza el 9% del producto interno bruto (PIB); b) El Centro de Estudios Económicos del Sector Privado (CEESP) considera

que la corrupción cuesta al país 10% del PIB; c) El Informe sobre el Clima de Negocios en el Mundo 2017, del Departamento de Estado de Estados Unidos, califica a México como un país donde es muy común el pago de sobornos a funcionarios de gobierno; y, d) La Encuesta Nacional de Calidad Regulatoria 2016 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) señala que las empresas pagaron cerca de dos billones de pesos en actos de corrupción.³⁷⁶

Pero el problema más relevante en México es la impunidad que impera, no únicamente para quienes cometen actos corruptos, sino para quien realiza un delito en general; la probabilidad de que reciba un castigo es muy baja en comparación con otras naciones, por lo que la solución para la corrupción e impunidad, como para otros males sociales, es mejorar el sistema de justicia y hacerlo más eficiente en términos de sus procesos y el castigo a quienes infringen la ley.³⁷⁷

El reto, aún hoy, es que no existe completa claridad sobre la forma en que se busca dar solución a ambos. Como parte de las “*grandes soluciones*” se construyó un Sistema Nacional Anticorrupción que, hasta ahora como era previsible, tiene más interrogantes que soluciones para comenzar a aportar, por su compleja integración en distintos espacios de la función pública.

En el mundo se han experimentado diversas formas para aminorar los efectos de actos corruptos en el servicio público, siendo las más efectivas aquellas que no consideran a la corrupción desde una perspectiva ética o como un problema cultural, sino desde las externalidades y riesgos que implica la operación diaria de los sistemas que operan al interior de las organizaciones públicas, como mecanismos para la consecución de sus fines.

En efecto, escogimos un modelo complejo y caro, comparado con el de otros países con mejores resultados. Por ejemplo, el de Guatemala que ha llevado a exfuncionarios y expresidentes a prisión, con una comisión internacional, como la que ya alguna vez planteó el Presidente López Obrador, pero que

376 Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad. “*El rey de los medidores de luz*” [texto: Gómez Durán, Thelma]. Recuperado el 3 de julio de 2017y actualizado abril 2020, de [https:// contralacorrupcion.mx/ web/elreyde](https://contralacorrupcion.mx/web/elreyde)

377 Vázquez Daniel (Coord.), Cardona Luz y Ortiz Horacio. *Los derechos humanos y la corrupción en México. Análisis de las tendencias en las entidades federativas entre el 2000 y el 2014*, CNDH, Ciudad de México, 2017, p.16.

implicaría reconocer las fallas de nuestro sistema penal de manera abierta. Otros esquemas tienen comisiones ad hoc a las estructuras administrativas, un poco en el contexto de las contralorías que existen ahora, pero con capacidades para castigar de manera eficiente a las y los servidores públicos que cometen actos corruptos. El problema es que la cotidianidad administrativa, así como el control político ante la falta de un servicio civil eficiente, frenan la eficiencia de estos modelos.

A pesar que cada vez hay un mayor número de estudios sobre la corrupción y la impunidad, es necesario seguir trabajando en otros que se enfoquen en distintos tipos del fenómeno y tengan continuidad a lo largo del tiempo, para que permitan realizar comparaciones consistentes y analicen, conjuntamente la corrupción y la impunidad.

En términos generales, la impunidad en México llega a un cifra de 99% de los delitos denunciados. Tomemos algunos datos del Índice Global de Impunidad de México 2019. En México solamente se denuncian 7 de cada 100 delitos cometidos, por lo que la cifra negra en el país, desde 2013, alcanza un porcentaje no menor a 92.8% (Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, Envipe). Los mexicanos dicen que las dos principales razones por las que no denuncian son: la pérdida de tiempo y la desconfianza en la autoridad.³⁷⁸

Dentro de esta dinámica se debe de tomar en cuenta que la razón de fondo que desincentiva a los ciudadanos a denunciar, es el resultado del sistema que debe castigar los delitos, por sus profundos problemas estructurales y funcionales en las instancias de seguridad, justicia y derechos humanos por lo que la impunidad simple y llana, entendida como delito sin castigo, está en los márgenes de 99% en México. Así, la impunidad es un ambiente sumamente propicio para prohijar la corrupción.

Otra relación en la que debe profundizarse es entre corrupción y derechos humanos. Al respecto, Daniel Vázquez³⁷⁹ identifica claramente esa relación en los siguientes términos: La primera es la solicitud de sobornos como condición

378 Centro de Estudios sobre la Impunidad y la Justicia. UDLAP, igi-mex *Índice global de Impunidad*, Puebla, 2020, p. 174

379 Véase Vázquez Daniel, *Los Derechos Humanos*, ob. cit. pp. 16-32

del acceso a los derechos, ya sea el acceso a la justicia o en general, a los servicios públicos. La segunda es el pago de sobornos para realizar acciones que debieran estar prohibidas y que son abiertamente violatorias.³⁸⁰

La tercera relación se da cuando los actos de corrupción tienen como consecuencia la disminución de los recursos públicos y por ende, disponer de menos bienes y peores servicios que abiertamente transgreden las obligaciones de protección, garantía y promoción de todos los derechos; así como las obligaciones de progresividad, prohibición de regresión y máximo uso de recursos disponibles. La disminución de recursos públicos se puede dar por medio del desvío o malversación de los mismos. La cuarta relación entre corrupción y la violación a derechos humanos sucede cuando estamos frente a la captura estatal. Lo que sucede en estos casos es la distorsión de los procesos de diseño de las políticas públicas generando la privatización de lo público.

Por lo tanto, un reto importante por atender es construir la evidencia de la relación entre estas tres dimensiones —corrupción, impunidad y violaciones a derechos humanos— para evitar que solo alguna de ellas predomine.

En la Estrategia Nacional de Paz y Seguridad (ENPS) 2018-2024³⁸¹, la actual Administración Federal, estableció los ejes prioritarios de la política de seguridad ciudadana para los gobiernos Federal, de las entidades federativas y las municipales. Dentro de sus ejes destaca el de *“Erradicar la corrupción y reactivar la Procuración de Justicia”*, dándole así prioridad al combate de las prácticas de corrupción y sus efectos indeseables, especialmente entre las autoridades de la procuración de justicia a fin de reducir los niveles delictivos en general. Sin embargo, la estrategia no logra articularse con políticas precisas y medibles y no profundiza en las razones por las que se considera que las acciones propuestas tendrían los resultados esperados. Tampoco precisa en ¿qué parte del proceso de procuración de justicia se genera la impunidad que es atribuible a la corrupción? o ¿cuáles son las etapas intermedias para vincular los niveles de corrupción con la efectividad del sistema de justicia? o ¿cuáles son los patrones de asociación entre estos dos fenómenos?.

380 Casar María Amparo, *Corrupción*, en Nexos No. 468, diciembre de 2016, p.35.

381 Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de mayo del 2019.

En paralelo y desde años atrás, un grupo de organizaciones civiles y empresariales trabajaron denodadamente para lograr la aprobación de una reforma constitucional, la creación de nuevas leyes (cuatro) y la modificación de otras cinco para dar lugar al Sistema Nacional Anticorrupción, integrado por: a) Comité de Participación Ciudadana, integrado por seis personas que provienen de organizaciones civiles y la academia, cuya tarea es orientar al Sistema al objetivo de efectivamente combatir la impunidad; b) Comité Coordinador del Sistema, que establece los mecanismos de coordinación y colaboración entre las instancias parte del Sistema. Este Comité está presidido por la representación del Comité de Participación Ciudadana y cuenta con un Secretario Técnico; c) Tribunal Federal de Justicia Administrativa, con la función de imponer sanciones respecto de actos administrativos graves de los servidores públicos y la determinación de los pagos por daños y perjuicios a la hacienda pública o las entidades públicas afectadas; d) Fiscalía Especializada en materia de delitos relacionados con hechos de corrupción, cuya tarea central es la investigar las denuncias en la materia; e) Secretaría de la Función Pública encargada, entre otras cosas, de dirimir las responsabilidades administrativas no graves de las que sean acusados los servidores públicos.; f) Auditoría Superior de la Federación, la cual, ahora, podrá fiscalizar recursos que se están aplicando y no solo de años atrás.³⁸²

El gran reto es hacer que el Sistema Nacional Anticorrupción funcione como una red interinstitucional, en donde todos trabajan al unísono. Esto no está resultando nada fácil. Por ejemplo, luego de la denuncia del espionaje en contra de periodistas, personas defensoras de derechos humanos y activistas, realizada por The New York Times y el Informe Gobierno Espía la Presidente del Comité Coordinador, Jaqueline Peschard, presentó, el 3 de julio de 2017, a los integrantes del Comité Coordinador del Sistema, la propuesta para realizar un exhorto a las autoridades involucradas en el caso Pegasus. El resultado: cinco votos en contra de la propuesta.³⁸³

Después de más de tres años, el Sistema sigue integrado con funcionarios más proclives a proteger a las instituciones que a someterlas a mayores

382 Vázquez, Daniel, *Los Derechos Humanos*, ob. cit, p. 32.

383 El informe se puede consultar en: <https://r3d.mx/blog/> La omnipresencia de la corrupción e impunidad en México.

niveles de transparencia y rendición de cuentas.

La expresidente del Sistema, Jacqueline Peschard, en agosto del 2019, aseguró que el Sistema se encuentra en deuda debido a que no ha logrado consolidarse como la principal institución para atacar el cohecho. *“Se ha desdibujado. En la actualidad ha tomado otro rumbo por el impulso de la Secretaria de la Función Pública algo que no debe suceder, es decir del representante del Gobierno Federal. En principio se pensó el Sistema como un mecanismo comandado por ciudadanos”*.³⁸⁴

A su vez, en el mismo Foro, José Ramón Cossío comentó, que el Sistema tiene defectos que tocan rubros como lo normativo y las competencias del SNA; aseveró *“que los jueces deben mantener su independencia y separación de la clase política”*.

Además, hay quien considera que la corrupción y la impunidad son un conjunto de conductas ya tipificados en las leyes, por lo que no se necesita de un sistema nacional, sino de un sistema de justicia que funcione.

En el campo de la sociedad civil, continúan los esfuerzos como es el caso de la Plataforma contra la Impunidad y la Corrupción, que se define como *“un colectivo amplio formado por organizaciones de derechos humanos nacionales e internacionales, organizaciones anticorrupción, académicos, periodistas y personas interesadas en acabar con la corrupción e impunidad estructural que existe México”*.³⁸⁵

Este colectivo sostiene que, a partir del conocimiento de experiencias como las de la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) y la Misión de Apoyo contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras (MACCIH), *“México necesita considerar seriamente el pedir apoyo a la comunidad internacional para que acompañe a nuestras instituciones y se les apoye en el combate efectivo de la corrupción, impunidad y las violaciones de derechos humanos”*.

384 *Foro Sistemas Anticorrupción: retos, perspectivas, experiencias*. Mesa Desafíos en la Impartición de Justicia, El Economista, 20 agosto 2019 por Héctor Molina

385 Presentación de la Plataforma Ciudadana contra la Impunidad y la Corrupción. Ciudad de México, 3 de abril de 2017.

Al inicio de la segunda década del Siglo XIX, la corrupción, la impunidad y los derechos humanos son algunas de las principales preocupaciones en México. La tarea de enfrentar estas realidades no solo corresponde al gobierno, sino a la sociedad en su conjunto; ambos comparten un nivel de responsabilidad considerable en el auxilio para su erradicación. Las redes de corrupción son complejas y conllevan la participación de muchos.

Asumir una cultura de prevención de riesgos en la administración pública, donde la corrupción es uno de ellos e incorporar mecanismos de control en los sistemas administrativos de todos los programas públicos, implicaría asumir que el problema existe, pero deteniéndolo desde la base misma de la operación de las actividades públicas o haciendo más difícil su comisión, pero más fácil su castigo.

Además, las acciones de “*compliance*” anticorrupción a las que están obligadas las empresas en México, cobran especial relevancia si se toma en cuenta que la impunidad es parte y consecuencia de la corrupción. Si los empresarios solapan o encubren actos de corrupción de sus empleados, contribuyen a un ambiente empresarial nocivo que nutre la incultura de corrupción e impunidad que nos asedia.

En contraste, la adopción de medidas y controles anticorrupción a través de la implementación de programas de “*compliance*”, no sólo permite a los empresarios proteger a sus negocios de riesgos de corrupción y sus consecuentes y graves sanciones, sino que salvaguardan los valores que subyacen a dichos controles y contagian, progresivamente, el comportamiento de sus empleados, generando mejores prácticas en la empresa y por tanto más negocio.

Esto implica que los empresarios, en el combate a la corrupción, tienen una obligación dual: en primer lugar, el cumplimiento de la legislación nacional e internacional en materia anticorrupción como un deber empresarial que no puede dejar de observarse, máxime si las empresas pretenden participar en un mercado global que exige la aplicación e implementación del debido control y; por otra parte, su obligación ética de “*educar con el ejemplo*” (Tone at the top).

En síntesis, la observancia de sistemas de denuncias y procedimientos disciplinarios que verdaderamente sean aplicados y ejecutados al interior de las empresas, contribuirá a establecer límites a la realización de conductas corruptas y fomentará valores de denuncia y sanción entre la ciudadanía en general. La ética empresarial puede penetrar en la actuación cotidiana de los empleados y generar una cultura anticorrupción al exterior, incluso contagiar a la ciudadanía en general. Los programas de “*compliance*” anticorrupción son más que una vacuna contra las multas estratosféricas que pueden imponer las autoridades locales e internacionales (AIRBUS: 3.09 billones de dólares; Siemens: mil 600 millones de dólares o, Walmart: 283 millones de dólares). Son verdaderos mecanismos que, de implementarse, pueden alcanzar un cambio de fondo en el comportamiento de los mexicanos para convertirlo en un deber social.

Modernizar los Sistemas de Control Aduanero y Rediseñar la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF).

Las aduanas de México necesitan transformarse. Si bien se han hecho cambios positivos y avances sustanciales en diversos aspectos –como la implementación de la Ventanilla Única para realizar trámites de comercio exterior y el Proyecto de Integración Tecnológica Aduanera (PITA), entre otros–, el camino para consolidar su modernización aún es largo.

De acuerdo con Cecilia Montaña entre las áreas de oportunidad para impulsar su renovación y transparentarla se requiere de:³⁸⁶

- Capacitación. La mayor parte de los errores conductuales que ocurren en aduanas se debe, esencialmente, al desconocimiento que el personal tiene sobre temas técnicos, nuevos procesos, tecnologías e incluso cuestiones éticas y de integridad. *“Para revertir esta tendencia, es fundamental realizar una capacitación constante y general entre los profesionales, con el propósito de reforzar sus conocimientos técnicos y prácticos, para saber cómo actuar ante los diversos escenarios y*

386 Montaña Cecilia, *Modernización de Aduanas*, Deloitte, Publicación, México 14 feb 2019.

situaciones que puedan presentarse".³⁸⁷

- Estandarización. En las 49 aduanas no existe una homogeneización en la aplicación de los criterios sobre las operaciones de comercio exterior. Así, la aplicación de procesos y lineamientos en algunas aduanas puede no ser la misma que en otras, lo que genera confusión, retrasos entre quienes desean importar y exportar bienes o hasta trato diferenciado e inequitativo. *“Con el objetivo de optimizar y hacer más eficientes los procesos, las autoridades tendrán que avocarse a la estandarización de criterios y conceptos, un tema pendiente y que sin duda puede llevar a nuestras aduanas a un nivel más desarrollado, como el que registran los países más avanzados en la materia”*.³⁸⁸
- Transparencia. La corrupción es, desafortunadamente, uno de los problemas que más aqueja a todos los sectores productivos del país y las aduanas no son la excepción (tráfico de armas, vehículos ilegales y estupefacientes por su impacto en la seguridad pública). A pesar de que el uso de las nuevas tecnologías ha ayudado a disminuir la incidencia de este fenómeno dentro del sistema de aduanas, el tema aún no ha sido erradicado en su totalidad, por lo que un reto crucial es el seguir promoviendo las inversiones en tecnología y capacitación, sobre todo en cuestiones de integridad, valores, transparencia y ética.

Otro campo de especial importancia, como resultado de los compromisos internacionales adoptados por México como integrante del Grupo de Acción Financiera sobre el Blanqueo de Capitales (GAFI por su acrónimo en francés), es la creación en mayo del 2004 dentro de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público³⁸⁹ de la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF), para fiscalizar el cumplimiento, la actualización y homologación en los estándares aplicables a los distintos sujetos obligados al régimen de prevención y combate al lavado dinero y financiamiento al terrorismo.

387 Ídem.

388 Ídem.

389 Secretaría de Hacienda y Crédito Público (7 de mayo de 2004). *«Decreto que reforma el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Reglamento de la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación»*. Diario Oficial de la Federación.

Así, su responsabilidad, es perseguir las operaciones con recursos de procedencia ilícita y de financiamiento al terrorismo, conforme con el Código Penal Federal, las diversas leyes financieras para la prevención y combate al lavado de dinero y financiamiento al terrorismo. Sus atribuciones son muy amplias y su impacto en materia de seguridad pública es relevante por tener directa injerencia en materia de: lavado de dinero y terrorismo, artículos 139, 139 Quáter, 148 Bis del Código Penal Federal; prevención de operaciones posiblemente vinculadas con los delitos de operaciones con recursos de procedencia ilícita y financiamiento al terrorismo como Ley FINTECH, art 58, Ley Instituciones Financieras, art 115, Ley de 95 y 95 Bis, Ley del Mercado de Valores, art 212 y 226 Bis, Sociedades Financieras de Objeto Múltiple art 87D, 95 y 95 Bis, Ley de Instituciones de Seguros y Fianzas art 492, entre muchas otras disposiciones.

Por lo tanto, la UIF, debe servir como una entidad para la recepción y análisis de: (a) reportes de transacciones sospechosas; y (b) otra información relevante al lavado de activos, delitos determinantes asociados y el financiamiento del terrorismo y para la comunicación de los resultados de ese análisis. La UIF debe ser capaz de obtener información adicional de las sujetos obligados y debe tener acceso oportuno a la información financiera, administrativa y del orden público que requiera para desempeñar sus funciones apropiadamente pero libre de presiones y no sujeta a intereses externos, así como operar con absoluta transparencia y respeto pleno a los derechos humanos.³⁹⁰

En tal virtud, su desempeño en temas de derechos fundamentales y de protección de derechos de los ciudadanos, viene generando reacciones encontradas a raíz de la solicitud del Gobierno del Presidente López Obrador, al Congreso de la República, de ampliar sus facultades. De otorgarle a esta Entidad el acceso al secreto bancario y ampliar sus atribuciones como la intervención telefónica, puede convertirla en un instrumento que llegue a vulnerar derechos esenciales. Implicaría la modificación de varios artículos de la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, del Código Penal Federal, del Código Nacional de Procedimientos Penales y de la Ley del Sistema Nacional Anticorrupción, en busca de atender las recomendaciones de la GAFI.

390 De acuerdo con la Recomendación 29 del GAFI

La reforma está detenida en el Senado por pretender “*otorgar facultades que rebasan controles constitucionales y vulneran principios de la Constitución*” declaró la Senadora Claudia Anaya, Secretaria de la Comisión de Justicia del Senado de la República.³⁹¹

El reto de la modernización de la UIF sigue pendiente, en la búsqueda de un equilibrio entre el combate a la corrupción e impunidad y los posibles excesos protagónicos o políticos de las autoridades que pueden vulnerar derechos esenciales, acción muy alejada de la Misión de la Unidad.

Regular, en lugar de prohibir, el uso de Cannabis.

La Cannabis sativa, cáñamo o marihuana, es una herbácea originaria de las cordilleras del Himalaya, Asia.

Todas las especies de cannabis, aproximadamente 90, contienen un sinfín de moléculas de naturaleza alcaloide. De estas, dos grupos han sido estudiados con especial interés: los cannabinoides (CBD, más de 100) y los tetrahidrocannabinoides (THC, también superan las 100). Los primeros no tienen propiedades psicoactivas y el THC.

Las cannabis, con tallos largos y flores relativamente pequeñas poseen fibras a las que se les dan usos variados, incluyendo telas, cuerdas, textiles industriales y para obtener pasta de papel. El aceite de sus semillas —los cañamones— que no contiene cannabinoides, se puede usar como combustible y alimento. Las semillas enteras o los restos que quedan tras la extracción del aceite, se utilizan como alimento para el ganado.

Muchas de las variedades de cannabis tienen propiedades psicoactivas. Se suele llamar “*cáñamo*” a las de bajo contenido en THC, usadas para extraer sus fibras. “*Marihuana*” es un término empleado para denominar a las variedades que contienen THC y a sus inflorescencias.

391 <https://www.elsiglodetorreon.com.mx/noticia/1646740.busca-unidad-de-inteligencia-financiera-más-facultades.html> 2020

DIFERENCIAS ENTRE CÁÑAMO Y OTRAS CANNABIS

HEMP / CÁÑAMO (CBD)	THC
<ul style="list-style-type: none">• EL CÁÑAMO PROVIENE DE LOS TALLOS DE LA PLANTA CANNABIS• ES AMPLIAMENTE UTILIZADO EN EL MUNDO• FUENTE DE PROTEÍNA• FIBRAS ALTAMENTE RESISTENTES: TEXTILES• UTILIZADO BÁSICAMENTE EN ALIMENTOS Y COSMÉTICOS• RICO EN CBD; TRAZAS DE THC	<ul style="list-style-type: none">• THC: MOLÉCULA PSICOACTIVA• SE ACUMULA EN HOJAS Y FLORES DE LA PLANTA CANNABIS• FINES TERAPÉUTICOS (EN COMBINACION CON CIERTA CONCENTRACIÓN DE CBD)

Wynder Rocío, *Cannabis*, COFEPRIS, México, 2018.

En el mundo y México no es la excepción, se ha debatido desde hace muchos años la posición prohibicionista, debido a que sus resultados no han sido satisfactorios y se han visto más problemas que soluciones, especialmente en temas de seguridad.

La cannabis sativa, comúnmente conocida como mariguana, es la droga ilegal más consumida en el mundo, por ello no es de extrañar que su despenalización o regulación de uso se ubique en el centro del debate y que existan tantas organizaciones y activistas que luchan por esquemas regulatorios.³⁹²

De particular relevancia, por sus implicaciones, es el caso de Uruguay que, a finales del 2013, después de intenso debate y votaciones muy cerradas en su Congreso, aprobó la Ley No 19172 por la que no solo despenaliza el consumo y posesión sino que legaliza toda la cadena del mercado de cannabis, siendo el primer país en el mundo en hacerlo.

Para el inicio del 2020, diez naciones del mundo han regulado el uso de mariguana medicinal; en Estados Unidos 23 estados lo han hecho salvo Colorado y Washinton que la permiten, también, para uso lúdico. El debate

392 Díaz Cuervo Jorge, *Drogas Caminos Hacia la Legalización*, ISBN 978-607-747-185-1, Ariel, México, 2016, pp. 242-243.

está abierto en muchos países latinoamericanos como Brasil, Chile, Costa Rica y México.

La OEA, en su Resolución 44 de la Asamblea General, Derechos Humanos y Política de Drogas, ha urgido a tener nuevos enfoques y soluciones efectivas para el problema de las drogas, incluyendo considerar la legalización de la marihuana medicinal.

En muchos de los estados en los cuales se ha regulado la marihuana medicinal, no se ha abierto la discusión sobre su uso para fines recreativos o se han incluido otras drogas. De hecho, salvo Colorado y Washington en los EUA, el resto de los 23 estados de este país que han legalizado la marihuana para usos medicinales, no contempla el uso recreacional.

Además, el uso médico es legal en Austria, Bélgica, Canadá, República Checa, Finlandia, Israel, Países Bajos, España y el Reino Unido, naciones en donde no se ha autorizado el uso no terapéutico.

Estos estados han considerado, cada uno a su manera, que su regulación puede ser una manera para coadyuvar a reducir la violencia que existe en sus países a raíz de los cárteles que controlan la droga, si bien no descartan que estos grupos se puedan mover hacia otros negocios ilícitos.

Este primer paso se vuelve fundamental para que, tarde o temprano, tengamos un esquema que pueda disminuir los niveles de inseguridad y de violencia, convirtiéndose es una ventana de oportunidad, sobre todo al perder las organizaciones criminales el manejo económico de la planta.

Por lo tanto, la regulación en México del uso de la marihuana, tanto medicinal como lúdico, no sólo se debe al mandato de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) al Congreso de la Unión para legislar al respecto , sino también porque la sociedad lo está demandando.

En el caso del uso recreativo, después de la resolución de la SCJN, el Congreso tenía hasta el 24 de octubre del 2019, para modificar los artículos 237 y 248 de la Ley General de Salud que el máximo Tribunal declaró inconstitucionales, por considerar que violan el derecho al libre desarrollo de la personalidad, ello por la prohibición absoluta que establecen. El

19/06/2017 se emitió en el DOF el DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Salud y del Código Penal Federal. señalando las siguientes disposiciones: Artículo 235 Bis.- La Secretaría de Salud deberá diseñar y ejecutar políticas públicas que regulen el uso medicinal de los derivados farmacológicos de la cannabis sativa, índica y americana o marihuana, entre los que se encuentra el tetrahidrocannabinol, sus Isómeros y variantes estereoquímicas, así como normar la Investigación y producción nacional de los mismos. Artículo 237.- Queda prohibido en el territorio nacional, todo acto de los mencionados en el Artículo 235 de esta Ley, respecto de las siguientes sustancias y vegetales: opio preparado, para fumar, diacetilmorfina o heroína, sus sales o preparados, papaver somniferum o adormidera, papaver bactreatum y erythroxilion novogratense o coca, en cualquiera de sus formas, derivados o preparaciones.

En efecto, en 2017, hubo una modificación en la Ley General de Salud para permitir el uso medicinal del cannabis de ciertos productos y en los transitorios se obligó al Ejecutivo a emitir un reglamento (lo que no había hecho, hasta julio del 2020), la Comisión Federal de Protección contra Riesgos Sanitarios (COFEPRIS).³⁹³

La COFEPRIS, sin acatar estrictamente el mandato de la Corte, emitió un Lineamiento que solo creó incertidumbre jurídica en relación con la producción de cannabis y sus derivados, quedando sin regulación los insumos para la salud y los dispositivos médicos. La Corte dio un plazo máximo a la SSA/ Comisión para emitir el Reglamento hasta el 30 de abril del 2020. No fue si no hasta la última semana de Julio, que la Cofepris envió a la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (CONAMER) el proyecto de reglamento.

Por lo tanto, el debate sigue abierto entre los prohibicionistas y los que se inclinan por la regulación del uso (a mayo del 2020, en el Senado sigue sin haber consensos). Nada mejor ilustra estas divergencias que los debates en el Primer Foro sobre el tema celebrado en Quintana Roo, el 26 de enero del 2016.³⁹⁴

393 Wynder Rocío, Conferencia COFEPRIS, México, 2018.

394 SEGOB/COFEPRIS, *Relatoria del debate nacional sobre el uso de la marihuana*, abril 21, 2016.

De los debates que se dieron en este Foro deben destacarse los que a continuación se sintetizan.

Así, por ejemplo, Bertha K. Madras se opuso a la legalización del uso de cannabis:

Aunque el grado de daño del alcohol es innegablemente superior al de la marihuana, cabe señalar que la marihuana provoca en sus consumidores una afectación social particularmente lesiva y empobrecedora, ya que tiende a limitar significativamente el desarrollo de las capacidades intelectuales y el desempeño laboral de sus consumidores. En cuanto a la capacidad terapéutica de la marihuana, debe considerarse que, a la fecha, la mayoría de los expertos en aprobación de medicamentos en los Estados Unidos de Norteamérica no han autorizado su uso como medicamento y que los reportes de su efectos en los estados de ese país que la han aprobado (como Colorado) demuestran un elevado aumento de muertes asociadas indirectamente con su consumo en accidentes de tránsito fatales, así como de hospitalizaciones por emergencia. ¿Qué le espera a México ante un panorama como el descrito en caso de un acceso irrestricto a esta droga? .Un incremento de la población adicta, empobrecimiento del desempeño laboral y académico y una degradación del estilo de vida; por lo que en el futuro, para su regulación, deberá basarse en evidencia científica.

En cambio Francisco Gonzalo Bolívar Zapata manifestó su respeto al libre ejercicio de la voluntad en los adultos de hacer con sus cuerpos lo que quieran para intentar vivir mejor, incluyendo el uso lúdico de la marihuana, sin afectar a terceros, pero dijo

no apruebo que este criterio se aplique en el caso de los niños y los jóvenes, quienes pueden reproducir conductas ajenas perjudiciales para ellos mismos a partir de su inclinación natural por imitar a los adultos o a sus iguales; mientras que en los adultos debe respetarse el derecho a la libertad, en los jóvenes y niños debe aplicarse el derecho a la salud. En cuanto al potencial medicinal de la marihuana éste debe determinarse con estricto rigor científico y administrarse con pleno apego a la normatividad de las autoridades sanitarias correspondientes.

Antonio L. Mazzitelli expuso que hay una relación directa entre esta percepción de bajo riesgo con el aumento del consumo, particularmente entre los jóvenes.

Estas son las peligrosas perspectivas de la lógica industrial del uso de la marihuana. Desde el punto de vista de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), la respuesta ante este panorama es la prevención integral que incluya a la familia, al sistema educativo, a la comunidad, el

sistema judicial, fundamentada en información veraz, objetiva; una prevención enfocada en las vulnerabilidades (sin distinción de sustancias) de todos los grupos poblacionales (entre ellos, en particular, el de las mujeres) La regulación de las drogas significa menos consumo, mientras que la falta de regulación implica más mercados negros.

Silvia L. Cruz Martín del Campo concluyó que la marihuana

no es inocua a pesar de ser natural; el que su consumo no implique muerte por sobredosis es una valoración relativa ya que se considera a la muerte como el único efecto indeseable desconociendo la gravedad de sus efectos en la salud, proyectar a la marihuana como un medicamento aprobado genera una falsa percepción de salubridad respecto al consumo de la planta. Es necesario facilitar la investigación y, a la vez, evitar que la sobre regulación impida llevarla a cabo.

En cambio, Luciana Ramos Lira manifestó su duda respecto a afirmaciones expuestas como las relativas a la adversidad de los efectos de consumo de marihuana, aunque reconoció que el consumo a edades tempranas puede tener un impacto importante en la capacidad cognitiva. *“Los efectos de la marihuana, por lo tanto, deben evaluarse en función de una perspectiva más amplia que considere aspectos tales como el tipo de marihuana consumida, su cantidad, su dosis, su modo de consumo, la experiencia del consumidor, sus expectativas y su contexto social”*.

Gady Zabicky refutó a los prohibicionistas y precisó que la guerra contra las drogas es, en realidad,

una guerra contra las personas que usan drogas, por lo que exhorta a los que hacen la guerra a deponer las armas. Consideró innecesaria la disposición de más estudios ‘ante la evidencia del fenómeno’ que se presenta en el estado de Colorado donde, después de la legalización, se registra una disminución de la dependencia a la cannabis, de los accidentes automotores, de la delincuencia relacionada con la compra de las sustancias y una recaudación estatal de 8,000 millones de dólares, que podrían destinarse al tratamiento de la gente que lo necesita, respetando la voluntad de quienes no quisieran someterse a éste.

La Magistrada Sara Patricia Orea Ochoa, desde una perspectiva jurídica, afirmó

es necesario diferenciar a la legalización de la despenalización. La despenalización, precisa, implica en el ámbito legal el desinterés por sancionar comportamientos concretos (en este caso, consumir o poseer cannabis) mientras que la legalización significa regular esos actos. Sin embargo, afirmó: al margen de estas sutilezas

jurídicas, lo importante es cómo conducir apropiadamente una política nacional respecto al consumo de drogas. Esta tarea implica la aplicación de una teoría política didácticamente orientada, que puede respaldarse con la aplicación de estadísticas confiables que aporten información veraz para identificar la dimensión y la complejidad real del problema que se pretende resolver. Complementariamente sería necesario considerar el tipo de política (prohibición estricta, prohibición flexible, despenalización flexible, despenalización estricta) que determine el curso de este esfuerzo.

En el Senado, el debate continúa, si bien los especialistas coinciden que se debe pasar de la persecución de los consumidores habituales y de la posesión simple (poseedores) a la detención de los delincuentes que lucran con la salud y el porvenir de las niñas, niños y adolescentes, quienes son los más vulnerables; es decir, se debe revisar la Ley General de Salud (LGS) y el Código Penal Federal a fin de no criminalizar a los consumidores y no imponerles penas y multas desproporcionadas (derogar el tipo penal de la posesión simple, artículo 477 de la LGS y aumentar la dosis de marihuana permitida para el estricto e inmediato consumo personal, artículo 479 de la LGS). Prácticamente la generalidad de los especialistas coincidieron en que el Estado Mexicano debe regular el uso medicinal y terapéutico de la marihuana, en la que se incluyan los riesgos sanitarios implícitos en el consumo y la producción de la planta de marihuana en nuestro país, así como los productos para estos usos.

Además, debe de considerarse como relevante una de las conclusiones del Foro: La prevención de las adicciones debe sustentarse en la educación familiar, social, institucional y empresarial para el autocontrol y para el respeto, dirigida con una política pública seria que ofrezca de manera ineludible una atención integral hacia los grupos, las familias o las comunidades generadoras de las adicciones; resultando prioritaria la prevención en niños y adolescentes, por ello debe considerarse una política educativa que transite de la “*información*” a la “*acción*” generando contenidos en los programas educativos basados en las implicaciones y consecuencias del uso continuado de la sustancia y adicción a la marihuana. Debemos tener muy en cuenta, que una política equivocada de droga, provoca más daños que los que causa el consumo de dichas drogas. La política de drogas de México y el mundo no ha funcionado; por lo que, se deben revisar las convenciones internacionales que guardan

un enfoque punitivo y requieren modificarse a la luz de la salud pública, de prevención, reducción de daños en la salud y el derecho al libre desarrollo de la personalidad protegiendo siempre la salud y la seguridad de la población.³⁹⁵

A fines de julio los consensos aún no se logran en el Congreso mexicano. El Dictamen si bien aprobado por 28 votos a favor, 7 en contra y 8 abstenciones que crea la Ley para la Regulación de la Cannabis y reforma disposiciones de la Ley General de Salud y del Código Penal Federal, todavía no pasa al Pleno:

El PAN no apoya el dictamen por considerar que el mismo no resuelve problemas de violencia vinculados al narcotráfico. Se dice que van a bajar los índices de violencia. ¡Por Dios!, como si el crimen organizado sólo se dedicara a vender marihuana. Esto no le va a traer nada de positivo a México. Y, en ese caso, tendríamos que regular esos cinco artículos y asegurar la cadena. Si alguien quiere impulsar esta reforma, es una reforma que legaliza las drogas en México. Yo no quiero que la droga sea de fácil acceso para los mexicanos.

En cambio la Senadora Jesusa Rodríguez sostuvo: *“No le demos la espalda a esta realidad. Esta regulación es urgente, en lo medicinal. Estoy a favor de legislar de uso adulto recreativo lúdico, porque es hora de que se ejerzan las libertades y estoy a favor de la comercialización, no es justo que México pierda esa oportunidad, Colombia ya dijo que va a incursionar en este formato”*.³⁹⁶

Dentro de este reto por atender, la elección del modelo que se quiere para poder regular el uso de la marihuana es relevante. Por ejemplo, Uruguay, donde es un mercado regulado, es el gobierno el que expide licencias, da autorizaciones para poder establecer el consumo o bien para la producción o un esquema de autocontrol o autoconsumo.

Ivan Ross Vrána, consejero del Ministerio de Salud de Canadá en el tema de la industria de la cannabis, señala que *“entender el mercado puede tomar tiempo y se pueden cometer errores, pero precisamente se tiene que poner en práctica para poder identificar áreas de oportunidad.”* En Canadá, el uso de la marihuana medicinal está regulado desde 2001, pero desde octubre del 2018 pasado también se aprobó su uso recreacional. *“Respecto a qué hemos*

395 Véase Smith et al (2014) Couples marijuana use is inversely related to their intimate partner violence over the first 9 years of marriage. *Psychology of Addictive Behaviors*, Vol. 28(3), Septiembre 2014, pp. 734-737

396 Senado de la República, Diario de Debates, 5 marzo 2015. El Dictamen no ha pasado al Pleno que terminó sesiones el 30 de abril del 2020.

aprendido y a los retos, es que tenemos regulaciones extremas y todavía tenemos que entender el mercado, pero no hay que perder de vista los dos lados de uso, las investigaciones científicas, los beneficios medicinales”. Ross insistió en que el hecho de que es importante que la regulación debe ir acompañada de una estrategia de prevención y educación; la sustancia tiene beneficios pero, también se debe ser cuidadoso con su uso.

Los estudios sobre la conexión entre violencia y el consumo de marihuana y de alcohol indican que la marihuana parece disminuir la agresividad. De hecho, un estudio reciente concluye que las parejas que fuman marihuana eran menos propensas a agredirse entre ellas.

Lo importante es no caer en una sobrerregulación porque puede generarse un mercado negro de entrada.

Un segundo punto es la trazabilidad, que es vigilar por parte del Estado desde la generación de la semilla hasta la producción de los bienes derivados de cannabis. Si el gobierno tiene identificados los productos, es primordial vigilar que estos tengan la calidad que se señala y evitar generar un problema de salud pública.

Otro tema debe de ser el de las contribuciones tributarias. En ese sentido es necesario ser cuidadosos; si de entrada se establece un impuesto alto puede generar un mercado ilícito, por lo que es pertinente establecer un impuesto gradual estándar a los niveles internacionales.

Finalmente, se requiere de un sistema de información y formación para que la población tenga conciencia de los riesgos del abuso de la sustancia, especialmente en menores de edad.

De no cumplir el Congreso con el plazo fijado por la Corte, la sentencia que emitió tendrá efectos generales, lo significa que cualquier persona que quiera hacer un uso lúdico lo va a poder hacer.

En síntesis, existen diferentes modelos para la regulación, con distintos niveles de acceso. Por un lado, se puede autorizar la fabricación y registro ante la autoridad sanitaria de una preparación (gotas, spray, cápsulas, aceites, tinturas, etc.) que contenga los principios activos del cannabis (THC, CBD)

en una concentración estandarizada para su comercialización, al cual se accede con prescripción médica para enfermedades o afecciones claramente delimitadas. Un modelo más abierto sugiere la despenalización y autorización del cultivo o la compra de la droga cruda en dispensarios licenciados por el gobierno, previa presentación de un carnet o certificación médica que establece una condición médica habilitante. En cualquiera de los casos, debe de contarse con una regulación que defina las condiciones médicas habilitantes para el consumo. Igualmente, se requerirán controles estrictos, de la misma manera como se regulan drogas como morfina, metilfenidato y zolpidem, así como de la posesión de carnets que certifiquen la condición médica.

Integrar la Comisión Nacional de Tribunales de Justicia en Conferencia.

Si bien existe la Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia conformada por los Tribunales de: Aguascalientes; Baja California; Baja California Sur; Campeche; Chiapas; Chihuahua; Coahuila; Colima; Durango; Estado de México; Guanajuato; Guerrero; Hidalgo; Jalisco; Michoacán; Morelos; Nayarit; Nuevo León; Oaxaca; Puebla; Querétaro; Quintana Roo; San Luis Potosí; Sinaloa; Sonora; Tabasco; Tamaulipas; Tlaxcala; Veracruz; Yucatán; y, Zacatecas, hay una corriente que pide se convierta en Conferencia Nacional, como sucede en el caso de los Fiscales o Procuradores de Justicia.

El argumento sostiene que la Conferencia es un mecanismo de coordinación menos rígido para la emisión de acuerdos sobre temas comunes, a fin de homologar procesos en el contexto de renovación, modernización e innovación de la administración de justicia para:

- a) Consolidar la administración de justicia del fuero común con base en los principios de independencia, imparcialidad, objetividad, excelencia y profesionalismo;
- b) Hacer más eficientes las condiciones para el ingreso, formación, promoción y permanencia de quienes sirvan en los poderes judiciales de los estados a través de programas orientados al desarrollo de la carrera judicial;

- c) Propiciar el perfeccionamiento de la normatividad que incida en la administración de justicia, procurando su revisión permanente para su debida adecuación y actualización;
- d) Apoyar la investigación, la docencia, la difusión de la cultura jurídica y la ética judicial para el intercambio de conocimientos y experiencias que favorezcan el desempeño de la función jurisdiccional;
- e) Analizar y estudiar las instituciones, códigos, leyes, reglamentos, normas, procedimientos y sistemas operacionales en la búsqueda de una impartición de justicia continuamente eficaz, para vincularlos con la ciencia, la tecnología y el desarrollo social del país.; y
- f) Empezar acciones para lograr la independencia y autonomía financiera de los Poderes Judiciales locales.

¿Otro reto adicional por abordar ?.

5. Hacer con perspectiva.

Siguiendo a Ortega y Gasset, la perspectiva es el resultado del punto de vista individual, la visión del mundo y de la vida que cada uno de nosotros tiene y representa, no implica romper con la verdad.

Tal y como lo entiende el filósofo español, la perspectiva no anula la búsqueda de la verdad; más bien es la aportación individual a la misma y así se podría entender que la verdad emerge precisamente de la suma de perspectivas que constituyen “*el Panorama*”, del que habla Ortega y Gasset.³⁹⁷ Esto es lo que busca la investigación, aportar una perspectiva de las tareas que se deben de realizar, a fin de coadyuvar a integrar una nueva generación de políticas públicas cuya suma, “*el Panorama*”, nos conduzca a encontrar la verdad de cómo atender y resolver el problema de la inseguridad pública en México.

397 Ortega y Gasset José, *Meditaciones del Quijote*, Alianza, Madrid 2014, p. 408

CAPÍTULO OCTAVO

LA HIPÓTESIS Y LA REALIDAD

Después de casi 14 años, los niveles de violencia e inseguridad continúan aumentando, no obstante que se han instrumentado diversos programas y estrategias con el fin de reducirlos. Lo más evidente en el desarrollo de políticas orientadas a la seguridad pública, es que se siguen obviando las inquietudes y propuestas de los actores involucrados en hechos de inseguridad que demandan construir, desde lo local, el modelo de seguridad pública bajo mando civil y con participación activa de la sociedad. Además, no se puede seguir hablando de un solo tipo de violencia, ante una realidad visible que se manifiesta en una amplia gama configurada de acuerdo con expresiones de inseguridad y violencia diferenciadas.

1. Los Avances al 31 de julio del 2020

En el Informe sobre seguridad del Gobierno federal del 20 de julio del 2020, en términos de la incidencia delictiva del fuero común y federal, se insiste en el avance en la contención del ritmo de crecimiento de los homicidios dolosos, robo de vehículo y el secuestro, a pesar del aumento de feminicidios y asaltos al autotransporte, sin mencionar al alcance de la substracción de combustibles, la extorsión- casos de Quintana Roo y Zacatecas, por ejemplo- y desaparición forzada.

Nuevamente el Informe repite los mismos errores metodológicos de los anteriores como: a) La presentación de estadísticas que poco reflejan las condiciones específicas de seguridad de las localidades; b) La comparación de incidencia delictiva entre unidades geográficas sin estandarizar las mediciones; c) el cálculo del índice de letalidad; d) los supuestos para estimar el crecimiento de los efectivos de la policía sin considerar el crecimiento poblacional; e) El cambio indistinto entre unidades de análisis en lo que se refiere a la incidencia delictiva y la percepción de inseguridad; f) La selección de periodos de observación y análisis sin homologación; g) Las dificultades para replicar las líneas de ajuste utilizadas para aproximar las tendencias

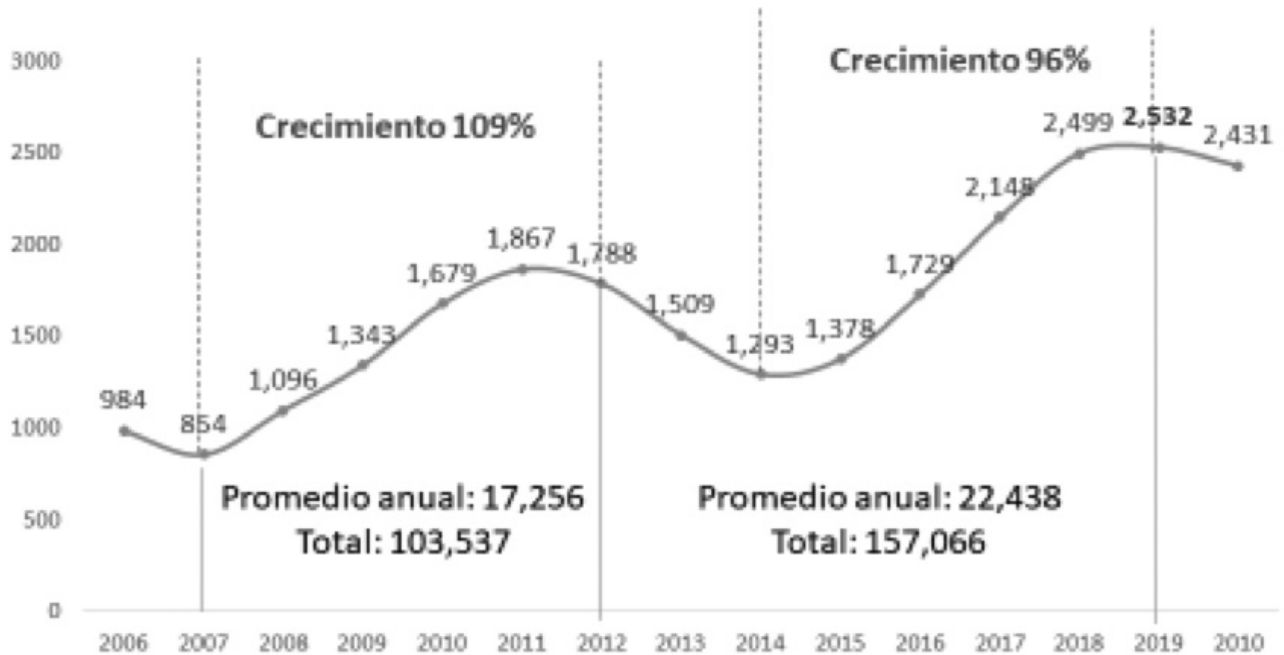
de los distintos delitos; h) La agregación de estadísticas a un nivel que no permite entender el desempeño particular de cada dependencia; i) El uso de ciertos indicadores para reportar avances y categorías que dificultan la lectura y análisis de los datos presentados; por ejemplo los relacionados con el combate a organizaciones criminales y con las búsquedas de personas desaparecidas.

Los datos muestran que aun con la reducción de la movilidad social y el aislamiento asumido como parte de la emergencia sanitaria para hacer frente a la pandemia de coronavirus, la violencia crece.

A pesar del panorama de avances presentado por el Gobierno Federal en el informe de seguridad pública del 20 de julio, una observación detallada a los datos de incidencia delictiva revela una realidad nada o poco alentadora. Se registraron ligeras reducciones en algunos delitos como secuestro y extorsión, pero no hemos logrado revertir la tendencia ni reducir los altos niveles de homicidios dolosos en el país.

En este contexto, el Secretario de Seguridad y Protección Ciudadana, Alfonso Durazo, señaló que desde abril de 2020 se logró “revertir” la tendencia de crecimiento en el número de homicidios dolosos, en relación con el mes anterior. *“Lo anterior, a pesar que este delito aumentó 1.7% en el primer semestre en comparación con el del año anterior, que es el año más violento desde 1997. De mantener el ritmo en la segunda mitad del año, este 2020 romperá el record histórico de asesinatos. Cada 17 minutos sucede un caso de homicidio doloso”*.³⁹⁸

398 Rivas Francisco, *Reprobada la estrategia de seguridad*, Observatorio Nacional Ciudadano, Conferencia, Reforma 22 de julio 2020, p. 7.



Fuente: CentroGeo. Elaboración propia con base en información estatal del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, disponible al mes de enero de 2020.

* Incluye feminicidio.

Para apoyar esta caracterización —a la que llama “línea de contención” en homicidios dolosos—, el secretario Durazo usó tasas acumuladas del primer semestre de 2019 comparadas con el mismo periodo de 2020, para un conjunto muy acotado de municipios. En ellos, efectivamente, se verifica una reducción: Tlajomulco, Guadalajara, Tijuana, Ecatepec, pero en otros como Ciudad Juárez y Jiutepec estos aumentos a tasa superiores al 21%.

10 Zonas Metropolitanas con más Homicidios dolosos dic 2018 - jun 2020

Lugar	Zona Metropolitana	% Nacional
1	Del Valle de México (no incluye CDMX)	7.3%
2	Tijuana	7.3%
3	Guadalajara	5.0%
4	Ciudad de México	4.8%
5	Juárez	4.4%
6	Monterrey	2.9%
7	León	1.9%
8	Acapulco	1.9%
9	Cuernavaca	1.6%
10	Culiacán	1.5%

Fuente: CentroGeo. Elaboración propia con base en información estatal del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, disponible al mes de junio de 2020.

Los datos, sin embargo, nos muestran que del 1ero de diciembre del 2018 al 31 de agosto del 2020, los homicidios dolosos llegaron a 59,059, la cifra más alta que se tenga registrada.³⁹⁹

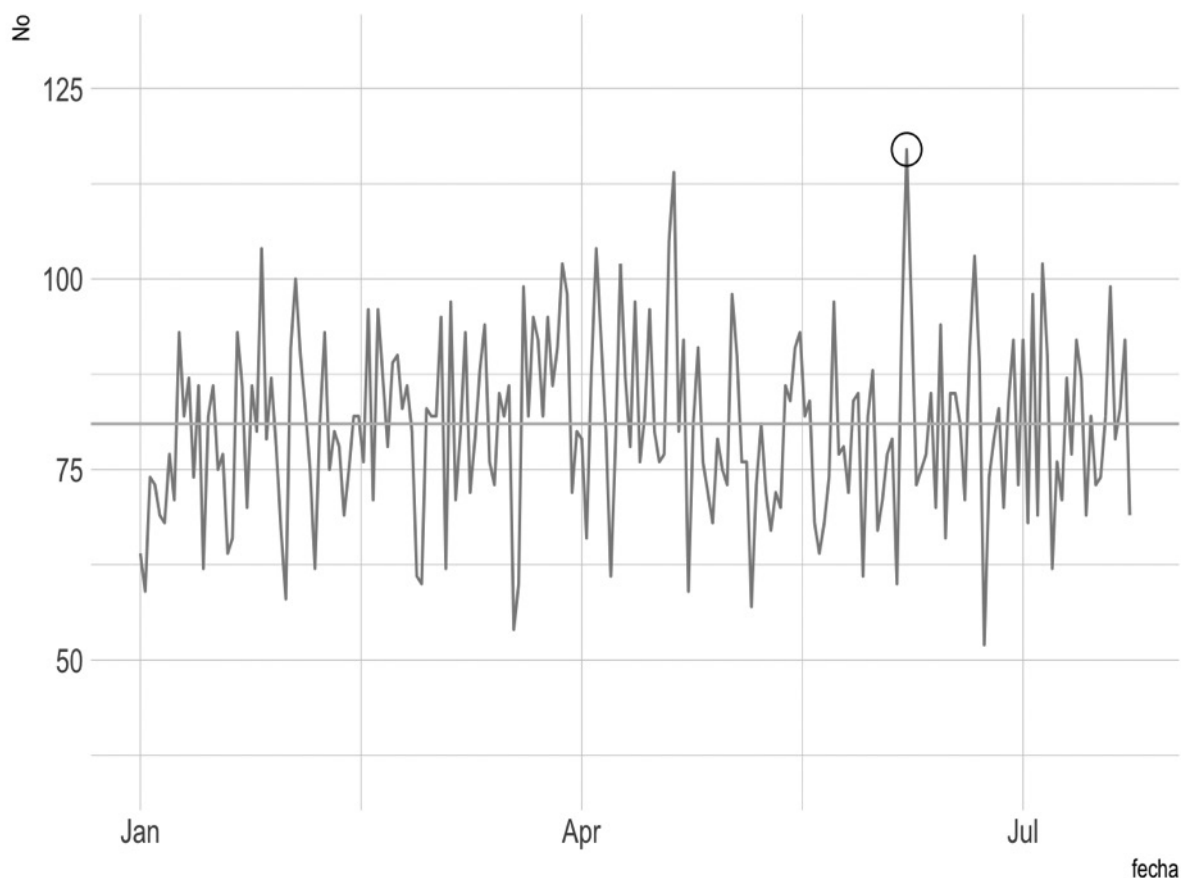
En este mismo contexto, varias organizaciones de la sociedad como Causa en Común, Impunidad Cero, Observatorio Nacional Ciudadano consideran que el Programa Sectorial de Seguridad y Protección Ciudadana, 2020- 2024, publicado en el DOF el 2 de julio del 2020, en su diagnóstico, *“pesan más las frases retóricas y lugares comunes que la evidencia científica y sus metas carecen de estrategias puntuales y son ambiguas”*.⁴⁰⁰

399 SESNSP, septiembre 2020.

400 Declaraciones en La Jornada, El Univesal, Reforma entre otros 22/07/2020

A mayor abundamiento, en el Índice Mundial de la Paz 2020, publicado en junio pasado por el Instituto para la Economía y la Paz con sede en Sydney, Australia, México se ubica en el lugar 137 de 163 países analizados por su nivel de paz que califica de bajo. En América Latina, sólo se encuentra arriba de Venezuela y Colombia, pero muy distante de Costa Rica (32), Uruguay (35) o Chile (45). Para documentar el pesimismo, cabe decir que todos los países de Centroamérica están por arriba de México: Guatemala (115), El Salvador (113), Honduras (119), Nicaragua (135) y Panamá (47), naciones que se podría imaginar que sus niveles de inseguridad son mayores a los del país.

88 HOMICIDIOS DOLOSOS PROMEDIO ENERO/JUNIO 2020



Fuente: Elaboración propia/Aristegui Noticias, La Jornada 24/VII/ 2020. Raya igual a promedio.

Por otra parte, con el fin de ponderar positivamente el trabajo de la Comisión Nacional Antisecuestro, se informó de una disminución en secuestro y extorsión. En efecto, en las carpetas de investigación para estos delitos muestran una tendencia a la baja. Sin embargo, este comportamiento es completamente ‘normal’, dada la altísima cifra negra (hechos no denunciados) que ostentan: 97.9% en extorsión y 91.2% en secuestro (Envipe 2019). Utilizar cifras de delitos de los que se desconoce casi todo resulta especialmente inoportuno en el contexto de la emergencia sanitaria, cuando se han reportado en la prensa nacional casos de secuestro de prestadores de servicios de salud.

Caracterizar como grandes logros cambios marginales en incidencia delictiva conlleva riesgos. El mayor de ellos es desviar la atención de lo que realmente importa: el diseño de una estrategia de prevención y reducción de homicidios, que atienda de manera diferenciada las dinámicas y los patrones de violencia letal de cada región o localidad. Una estrategia con intervenciones dirigidas a los grupos en mayor situación de riesgo, como jóvenes en conflicto con la ley, mujeres que han sido violentadas, migrantes, población de zonas de alta criminalidad, entre otras.⁴⁰¹

El primer año completo del Gobierno Federal 2018/2024, terminó con 35,588 homicidios, un récord para el país.

2. Continúa la inercia del modelo.

El modelo de seguridad sigue con la misma inercia de los gobiernos anteriores, pero con un matiz profundamente centralista, con un débil vínculo con las autoridades locales, asociaciones no gubernamentales o la academia en la atención de factores estructurales, contrario a los proyectos exitosos que se trataron en el Capítulo Quinto y que se reiteran en el Sexto, por lo que de mantenerse esta estrategia es probable que sea muy limitado el impacto en las variables que, en el largo plazo, generan las condiciones propicias para la inseguridad.

Si bien se ha puesto énfasis en programas como Sembrando Vida o Jóvenes Construyendo el Futuro o en las pensiones para adultos mayores y personas con discapacidad, lo que no está claro es cómo tales actividades se relacionan con el contexto de inseguridad y cómo contribuyen a mejorarlo.

401 México Evalúa, México, mayo 9, 2020, pp. 2-3.

En efecto, los mensajes relativos a la reducción de la base social de la criminalidad a partir de dichos programas, sin explicar a detalle los mecanismos causales ni presentar una métrica diferente de la mera asignación de los recursos, hace suponer que no se cuenta con una focalización de los problemas y más bien se aprovecha el diseño de estas acciones para relacionarlas con el tema de inseguridad. A pesar de los incrementos que se observan en los recursos destinados a los objetivos de seguridad en el PEF 2020, si se compara con el gasto 2018, solo se observa un aumento real del 12.08% en Combate al Crimen, mientras en los objetivos Prevención del Delito y Justicia, los montos asignados en el PEF 2020 todavía son inferiores a los registrados en el presupuesto de egresos de la Federación 2018.

No se da información sobre procuración de justicia en lo que se refiere al lavado de dinero y al Plan Conjunto para Combatir el Robo de Hidrocarburos, ni tampoco se cumple cabalmente con las resoluciones del Instituto Nacional de Acceso a la Información.

Respecto a los procesos regionales de pacificación no se mencionan y en relación con la atención a víctimas de delitos específicos como la trata de personas así como la protección a periodistas y activistas y la entrega de restos identificados a los familiares de personas desaparecidas, no se proporciona el componente de justicia transicional. Los resultados contra el lavado de dinero no se vinculan con la procuración e impartición de justicia y no se profundiza sobre la nueva política penitenciaria.

No obstante que se ha declarado el fin de la guerra contra las drogas y se ha anunciado una agresiva estrategia de prevención de las adicciones con una perspectiva de salud pública, se continúa con la política de decomisos y destrucción de enervantes. Incluso, el informe en comento presenta a detalle las estadísticas de la gestión en turno (Esfuerzo Nacional de Aseguramientos al Narcotráfico).⁴⁰²

Por lo tanto, no es de extrañar que el periodo marzo/junio 2020 terminó con el índice más alto de homicidios dolosos desde el inicio del Sexenio, en diciembre de 2018. De acuerdo con las cifras del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) y del Grupo Interinstitucional de la

402 Véase, Rivas Francisco, *La Seguridad de los Ciudadanos*, Observatorio Nacional Ciudadano, México 2019, véase pp. 28 y ss.

Presidencia de la República, las cifras del primer semestre del 2020 reflejan un incremento del 3%, pasando de 14, 210 personas, respecto al mismo período del 2019, a 14,641. El último mes más violento había sido junio de 2019 con 2,543 casos en 30 días.

El primer año completo del Gobierno Federal 2018/2024, terminó con 35 mil 588 homicidios, un récord para el país.

Especialistas y funcionarios consideran que el repunte de la violencia en el País se debe a que el crimen organizado no está de cuarentena y que la crisis sanitaria por Covid- 19 no ha representado un cese al fuego de las organizaciones criminales.

En la mesa virtual *“El papel de las Policías, Guardia Nacional y Fuerzas Armadas en la contingencia”*, organizada por Causa en Común, el 22 de abril del 2020, Renato Sales, ex titular de la Comisión Nacional de Seguridad, subrayó que, *“La pandemia no ha significado una tregua entre el Cártel Jalisco Nueva Generación, por ejemplo y el Cártel de Sinaloa, las plazas siguen en disputa y ellos siguen peleando sus territorios”*. La pandemia no genera armisticios entre estos grupos. Como hemos visto a últimas fechas la delincuencia no ha hecho cuarentena, el índice de homicidios, de robos, se han mantenido, se han incrementado es más.

En el mismo Foro, María Elena Morera, Presidente de Causa en Común, alertó que la violencia criminal continua en la mayor parte del País, pese a la implementación de operativos especiales y el despliegue de miles de elementos de la Guardia Nacional y las Fuerzas Armadas.

Podemos deducir que la inclusión de los cuerpos de seguridad en la atención de emergencia sanitaria va a mermar su capacidad en la acción para combatir el crimen y por tanto deberían estar muy pendientes, manifestó. Ahora la militarización (de la seguridad) no solamente va a estas acciones de seguridad, sino ahora va directamente a atender la emergencia, y esto en algunos casos nos pone en un riesgo mayor.

Macedonio Tamez, Coordinador del Gabinete de Seguridad del Gobierno de Jalisco, sostuvo que lejos de que el crimen organizado esté de cuarentena, posiblemente está aprovechando este periodo para *“encontrar a la gente en sus casas e ir por ellos. El crimen organizado no está guardando cuarentena, si bien otros delitos, en particular los patrimoniales, sí han tenido un cambio significativo, los delitos derivado del crimen organizado”*.

El 25 de abril en su mensaje diario (Mañanera) el Presidente López Obrador señaló que *“pese al despliegue de Guardia Nacional, Ejército y Marina seguimos padeciendo los enfrentamientos de bandas que se disputan plazas, rutas de tráfico de droga, que se siguen enfrentando, eso fue una herencia que recibimos, que hemos podido controlar, pero no se han podido disminuir los números. Marzo fué el mes con más homicidios dolosos de lo que va del año”*.

A junio del 2020 respecto a las entidades federativas, Guanajuato sigue siendo la entidad más violenta del país con cerca del 20% del total seguido de Baja California y Chihuahua.

Aún en casos que existen avances como Guerrero o Tamaulipas, hay que estar atentos, porque si los cambios en el mercado ilegal quizá frenaron la violencia, también están deteriorando las condiciones de vida de las comunidades que dependían del cultivo y/o trasiego de enervantes (casos de amapola y fentanilo). Sin opciones legales y sin respuestas desde los tres órdenes de gobierno y la participación activa de la sociedad, en estas comunidades se puede incrementar el nivel de vulnerabilidad y si los incentivos vuelven a cambiar, estar a merced de redes criminales y su constante búsqueda de ganancias ilegales.

Mención aparte merece el Estado de Yucatán por sus indicadores de criminalidad más bajos en el país. En su Estrategia de Seguridad Pública encontramos cuatro grandes vertientes: 1) Prevención social del delito; 2) Reforma del marco normativo y de actualización de la dinámica de trabajo con 10 reformas a diversas disposiciones; 3) Coordinación entre las instituciones responsables de seguridad pública; y, 4) Inversión en desarrollo policial, equipamiento tecnológico y logístico de fuerzas de seguridad pero, sobre todo, fortalecimiento de *“redes ciudadanas”* a modo de escudo social de

la seguridad, integrado por grupos vecinales, colonias y por comunidades. Éstas promueven actividades deportivas, culturales, recreativas, y ayudarán a detectar riesgos de seguridad, amenazas latentes para la convivencia pacífica, con intervenciones de trabajo social, infraestructura y cambio de la convivencia vecinal o comunitaria.⁴⁰³

La policía ministerial se integró bajo un “*mando concentrador*” en la SSP. La Policía Estatal pasó de ser preventiva a investigadora, con agentes capacitados y con buenas prestaciones, además de la participación de ciudadanos y la tecnología. Se cuenta con un fondo estatal de ayuda, asistencia y reparación del daño sufrido por las víctimas, y se tipificaron como delitos graves el robo a casa a habitación y al comercio, sin importar la cuantía del delito, y se persigue de oficio el abuso sexual de menores, sancionándose con especial dureza la falsedad de declaraciones. En la capital, Mérida, hay más de 3,500 policías estatales que cubren el 99.7% del territorio, además de otros 400 de la Policía Municipal que vigilan sólo el Centro Histórico.

Yucatán cuenta con dos policías por cada 1,000 habitantes, cifra mayor al mínimo de 1.8 policías por cada 1,000 habitantes, que establece el Consejo Nacional de Seguridad Pública; el doble del promedio nacional de 1.05 policías por cada 1,000 habitantes. Yucatán no tiene los policías con los sueldos más altos del País, pero sí son atractivos para que hagan carrera policial. Otras prestaciones son un seguro de vida de 120 meses, el seguro médico por el IMSS, pero si hay algún herido de bala se atiende en instituciones particulares. Tienen fondo de ahorro de retiro y hay apoyo para familias de policías caídos en cumplimiento del deber, como gastos funerarios. Los hijos de sus policías estatales están becados al 100% en cualquier universidad privada a la que asistan. Además reciben -por cada hijo universitario- un apoyo bimestral. Un Patronato Pro-Policía opera con recursos públicos y privados para apoyar con lentes, gastos médicos, útiles escolares, entre otras cosas a los oficiales. El 87% de los policías son yucatecos y el otro 13 son residentes de muchos años en la entidad. Yucatán es el segundo en cumplimiento de órdenes de aprehensión y el primero en menores índices en homicidios y robo.

403 Zapata Bello, Escudo Yucatán estrategia de seguridad pública, Plan Desglosado, marzo 20, 2016, Lectormx. com 2016/03/30 SCNSP 2019

Sin embargo, lo más destacable del Escudo Yucatán es su planteamiento integral de la prevención del delito, relacionada con la preservación del tejido social. En esta tarea participan: cámaras empresariales; sociedad civil, colegios de profesionistas, instituciones académicas y organismos públicos.

Cuando algún ciudadano observa algo raro en su entorno se comunica al 911, llega la patrulla, revisan datos y, si esa persona iba a delinquir, se siente descubierta. Para eso están las patrullas la respuesta es muy clara: Sí, Yucatán es hoy un estado seguro. Siete de cada 10 yucatecos, así lo creen y así lo sienten, y eso nos ubica en el primer lugar nacional en percepción ciudadana de seguridad, pero eso no es suficiente. No podemos quedarnos en la comodidad de los promedios o las comparaciones, no podemos esperar a que algo pase para entonces reaccionar; los yucatecos no queremos una seguridad lisa y llana, una seguridad inmóvil que se quede obsoleta.⁴⁰⁴

1.2 Una última reflexión ante la pandemia Covid19

Respecto al resto del país y derivado de la emergencia sanitaria, la delincuencia organizada está entrando en áreas nuevas como el de la defraudación electrónica, vía internet, ya sea suplantando personalidad o vendiendo productos o inversiones que no existen.

En medio de esto, el desempleo puede generar mayor incremento de reclutamiento de personas por parte de la delincuencia organizada. Mientras que las actividades ilícitas también se extienden a las organizaciones sin fines de lucro, que pueden ser reales, pero que se esté haciendo un mal uso de ellas para lavar dinero en los momentos de contingencia.

Adicionalmente las medidas de prevención y contención, como el cierre parcial de la frontera internacional con EEUU, podrían aumentar la tensión entre cárteles por el control de territorios en el país.

Este cierre de fronteras en donde participa la Guardia Nacional ha provocado severas críticas de las organizaciones defensoras de derechos humanos, por seguir teniendo una dirección militar. *“Es probable que delitos como la*

404 Ídem

*extorsión o el cobro de piso, en la medida que estén cerrados los negocios, lleven a los cárteles a buscar otras formas de financiamiento ilícito”.*⁴⁰⁵

Mucha gente en redes sociales e Internet, está promocionando productos e inversiones o señalando que ya tienen la cura, por ejemplo, una vacuna para el Covid-19 y la gente en varias partes del mundo ha creído en estas ofertas, finalmente invirtiendo, pagando dinero, depositando, haciendo transferencias, para cuentas que resultan ser falsas. A este delito se suma la adulteración y la falsificación de medicamentos. También un tema relacionado con venta de insumos que no cumplen con los criterios específicos que necesita el sector salud y se ha multiplicado la cantidad de personas que empiezan a producir algún tipo de producto, aunque no tengan las condiciones técnicas para hacerlo. Y eso va desde mascarillas hasta gel antibacterial. Esto genera un tema también vinculado con corrupción privada y corrupción pública.

También se incrementó el uso de casas de empeño, prestamistas y medios de financiamiento informal, cuando la gente empieza *“a desesperarse y a empeñar al no tener recursos o acceso a financiamiento de forma directa o de manera formal en el sistema financiero; comienza a acudir a empeñistas y prestamistas”.*⁴⁰⁶

Respecto al avance en la modernización del sistema de justicia, este es imperceptible.

El Presidente, para lograr dejar una sociedad más igualitaria, tendría que invertir recursos y desarrollar capacidades institucionales en las defensorías públicas, las fiscalías, los juzgados cívicos, los tribunales locales y todas las instituciones de gestión y pacificación de conflictos a ras de tierra (446...) a pesar de las enormes brechas y diferencias económicas y sociales de la población, el acceso efectivo a la justicia haga que exista un mínimo común denominador en el ejercicio de derechos entre todos nosotros.

Ese era un cambio de paradigma en la justicia de este país, voltear a ver todas estas instituciones y mejorarlas, dotarlas de presupuesto y reformarlas para un mejor acceso a la justicia. Desde la perspectiva de la Dra. Magaloni,

405 Oliva Javier, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, Declaraciones a EFE el 26 de marzo del 2020.

406 Nieto Santiago, Titular de la UIF a La Jornada Sábado 25 de abril de 2020, p. 15.

ya no fue, así lo dice: *“yo tenía la esperanza de que la 4T las iba a hacer (las instituciones), tuve la esperanza y no, no las va a hacer”*.⁴⁰⁷

La pandemia agrava la situación en los centros de internamiento, tanto para los más de 200 mil detenidos como para los 10 mil servidores públicos (custodios, guardias, personal administrativo) que trabajan en esas instalaciones. La *“sana distancia”* no es posible en México por la tremenda saturación. La tasa nacional de sobrepoblación ronda el 126% y hay entidades donde la cifra se dobla. Por ejemplo, en Nayarit la tasa de sobrepoblación es de 233%; en el Estado de México, de 196%; en Jalisco, de 176%; en Guerrero, de 142%, y en la Ciudad de México, de 129%. Prisiones como la de Chiconautla, en Ecatepec, que fue diseñada para albergar a 2 mil 500 reclusos, hospeda hoy a casi 5 mil internos. Ahí, las celdas que fueron pensadas para recibir a cuatro presos llegan a ofrecer techo hasta a 15 detenidos.

De cara a la crisis sanitaria, los legisladores del partido Morena impulsaron y aprobaron, con otras fuerzas políticas, la Ley General de Amnistía cuyos efectos no es posible evaluar a fines del mes de julio del 2020.

Varias acciones de esta administración apuntan a la descoordinación, el desmantelamiento institucional y la reducción de acciones sustantivas para reducir la conducta criminal. Mientras que, la narrativa oficial ha insistido en que el gobierno atiende las causas que generan la violencia, es decir la desigualdad económica y marginación social. No obstante, no existe evidencia que los programas sociales vayan a tener el impacto deseado debido a que no se observa que en su diseño estén alineados con la concentración delictiva; no garantizan que los individuos vinculados al programa sean los más propensos a delinquir y deja de lado a la mayor población en condición de riesgo. La población objetivo de estos programas es de jóvenes entre los 18 y los 29 años, cuando la evidencia más sólida apunta a que los reclutamientos de jóvenes por parte de los cárteles ocurren en edades más tempranas. Al cierre del primer año de este gobierno podemos afirmar que los errores diagnósticos acerca de la génesis de la violencia han coadyuvado a una deficiente estrategia y a acciones que no sólo no impactan en la disminución de la violencia, sino que, son un factor determinante del aumento de la misma. Es imperativo desarrollar una estrategia sustentada en datos, con mecanismos de evaluación transparentes que permitan entender el desempeño de la autoridad y resultados de los programas y los recursos suficientes para que dicha estrategia se pueda llevar

407 Magaloni Kerpel, Ana Laura, *La Verdadera Igualdad*, Art. Reforma, México, 20 junio 20 2020.

a cabo.⁴⁰⁸

Llama la atención que 3 de cada 10 personas privadas de la libertad han sido procesadas por el delito de robo, mientras que una de cada 10 lo está por el delito de homicidio. Salvadas proporciones, tres de cada 10 personas que habitan las prisiones no son los delincuentes de alta peligrosidad que imaginamos, procesados por delitos de alto impacto social.

El robo, al ser el delito de mayor incidencia —y mayor denuncia— en todas sus modalidades, es también el que supone una mayor carga de trabajo para las fiscalías. Es importante entender la dinámica del robo, pues igualmente representa el delito que más se juzga en las instancias del poder judicial y el tipo delictual más frecuente en el sistema penitenciario.

El robo, en efecto, es un delito con el potencial para saturar el sistema de justicia, por lo que se requiere un diseño de políticas públicas específicas para su atención, a fin de priorizar y asignar suficientes recursos a otros tipos de fenómenos, como homicidio, feminicidio, violación, desaparición o extorsión, que afectan gravemente a la sociedad.

Esta reflexión de cara a lo que será la llamada nueva normalidad y la vida postcovid, caracterizada por la precariedad de recursos, nos lleva a pensar si todos los delitos merecen una pena privativa de la libertad o si es más eficaz el uso de otros medios de contención/sanción para garantizar los objetivos del proceso penal y del sistema de ejecución.

3. Construir desde lo local, con participación social y rendición de cuentas.

En este contexto, es necesario insistir en el rediseño de las políticas públicas de seguridad y justicia a partir de un conocimiento integral del problema que se pretende atender localmente, de sus condiciones sociales, económicas, jurídicas, así como de estrategias y metodologías de aplicación y evaluación en un marco de concurrencia; solo así asomará el Estado, el derecho y satisfacer la expectativa de la sociedad contemporánea ante lo que aquí se ha dicho: la

408 Rivas Francisco, *La Seguridad*, ob.cit. p. 59.

oportunidad de alcanzar por el Estado y por el derecho, a la expresión de la justicia.

En palabras de Enrique Burgos, “*cómo asomará el Estado, el derecho, y éstos a su vez con el derecho procesal; cómo asomará hacia el nuevo milenio, cuál será la expectativa de la sociedad contemporánea ante lo que aquí se ha dicho: la oportunidad de transitar por el Estado y por el derecho, a la expresión de la justicia*”.⁴⁰⁹

Esto es esencial debido a su vinculación con el debido proceso, el combate a la corrupción e impunidad y a los modelos de participación de la sociedad.

Además requiere de flexibilidad para fijar prioridades, recursos y metas para su valoración; necesita innovación con el objetivo de llevar a cabo las transformaciones pertinentes; y, demanda calidad a fin de privilegiar lo estratégico en el proceso de transformación social que se desea alcanzar.

Asimismo, se debe de incorporar la rendición de cuentas a fin de dar seguimiento y analizar los resultados y la eficacia de la política pública basada en evidencia y en información objetiva, precisa, confiable y creíble para su diseño, gestión y evaluación, con la participación de los tres poderes y órdenes de gobierno. de la mano de la sociedad para su legitimación.

Tan sólo pensemos en la información policial como insumo. En México es muy difícil obtenerla por dos razones: no se genera o no se comparte por razones de seguridad. La transparencia y el acceso a la información pública, en general, tienen un importante nivel de rezago en las instituciones de seguridad en todos los órdenes de gobierno. Se requiere de “un modelo objetivo de valores para la conducta, tanto profesional como individual, de todo el personal de la institución policial dedicado en forma exclusiva a la investigación del delito y que deben de considerarse en todo proceso de certificación policial”.⁴¹⁰

Se ha adaptado la transparencia y la rendición de cuentas en la dimensión formal, pero ha quedado pendiente su implementación como un elemento propio de la gestión institucional. En este sentido, la transparencia es un

409 Burgos, Enrique, *Discurso pronunciado en la Inauguración del XV Congreso Mexicano de Derecho Procesal*, 5 de mayo de 1997 en Santiago de Querétaro.

410 González Rodríguez, *La Policía*, ob cit p 147.

atributo de la información gubernamental en el momento mismo en que se genera y no sólo un procedimiento administrativo para responder peticiones de información.⁴¹¹

En síntesis, un conjunto de políticas públicas que no sirva de pretexto para matar a semejantes sino, al contrario, que de soporte a una visión que sustente los motivos para vivir.

En palabras de Jaime Torres Bodet, “*que la paz y la seguridad no se firmen con sangre en el campo de las batallas; la que se haga, sin duda muy lentamente—pero la lentitud es seguridad—en los corazones y en las conciencia por la verdad y la virtud*”.⁴¹²

411 Ramírez de Garay David, *La Política de seguridad no ha salido de la caja negra*, México Evalúa, septiembre 2019.

412 Torres Bodet Jaime, *La Ciudadela de los Hombres sin Uniforme*, Discurso pronunciado en Washigton, DC el 4 de abril de 1949 en la OEA, Obras Escogidas de JTB, FCE, México, 1961, p. 1020.

CONCLUSIONES

1. El Estado de derecho no se agota solo en la mera legalidad; comprende, también, la defensa de los derechos humanos, la equidad social, la seguridad pública y la justicia expedita.
2. Al perder el Estado la capacidad de garantizar el orden y justicia y de ejercer su imperium, se arraiga en la sociedad la corrupción y sobre todo, la impunidad.
3. La sociedad, cuando el Estado no cumple con sus fines, reclama su ausencia y demanda de sus órganos presencia y efectividad.
4. La época actual ha situado al Estado mexicano entre dos grandes tensiones; una al interior, visible en los movimientos para lograr mayor respeto a la soberanía de las entidades federativas y, la otra hacia el exterior, materializada en la creciente globalización.
5. Al ejercer su imperium en un área geográfica tan diversa enfrenta, también, dos opciones: gobernar como si se tratara de un espacio político indivisible o aceptar, como lo establece el Pacto Federal, la soberanía y autonomía de sus partes.
6. La soberanía de los estados en su régimen interior, por tratarse de órdenes no equiparables, no acepta la subordinación; deben imperar los principios de subsidiariedad, solidaridad, concurrencia, coordinación y flexibilidad.
7. Es importante distinguir diversos tipos de seguridades: a) nacional; b) interior; c) humana; d) ciudadana; y d) pública.
8. Desde la época Precortesiana, hasta nuestros días, la seguridad pública, salvo excepciones, ha sido un servicio a cargo del Estado mexicano, principalmente de las localidades, bajo mando civil.
9. No necesariamente la miseria es la única causa de la inseguridad, pero si factor de contribución.

10. Por la violencia sistémica, desde hace poco más de 20 años los gobiernos de México, en sus tres órdenes, han elaborado planes para mejorar la seguridad pública.
11. Las políticas públicas, son la forma particular de diseñar, integrar, y llevar a cabo las acciones de gobierno, susceptibles también de ser evaluadas y mejoradas en función de los resultados.
12. El Plan Nacional de Desarrollo (PND), es el instrumento principal de la planeación gubernamental y marco referencial de las políticas públicas.
13. Los PND's 2006/2018 buscaron recobrar la fortaleza del Estado pero terminaron privilegiando el uso centralizado de la fuerza, especialmente del Ejército y la Marina y no la prevención del delito y la protección a las víctimas. Las comunidades indígenas siguieron y siguen en espera de atención y justicia.
14. No obstante estos esfuerzos los homicidios dolosos, durante el período 2006/2012, arrojaron un total acumulado de 106,536 y el 2012/2018, 147,185. No importó razonar las causas sino atender parcial y exclusivamente, las consecuencias.
15. El PND (2018-2024), continúa la misma inercia de los gobiernos anteriores, con un matiz profundamente centralista, débil vínculo con las autoridades locales, asociaciones no gubernamentales o la academia y énfasis en la participación de las Fuerzas Armadas. Los homicidios dolosos acumulados dic. 2019/ agosto 2020 llegaron a 59,059, el período más violento que se tenga registrado.
16. En el caso específico de los cuerpos policíacos, ante la evidente debilidad en la mayoría de los municipios del país, el Gobierno federal ha privilegiado el modelo punitivo/reactivo sustentado en el derecho penal en vez del preventivo. El resultado es una cada vez mayor injerencia de fuerzas federales en detrimento de las locales.

17. A once años de la implementación del Sistema Penal Acusatorio las fallas en su instrumentación no se corrigen integralmente.
18. La reinserción social no ha logrado modificar las condiciones en las que viven los sentenciados o en proceso de serlo.
19. Los cuerpos de policía francés, italiano, chileno o colombiano son de los modelos más acabados de carácter mixto (militar y policíaco), producto de la experiencia de estados unitarios.
20. En México existen casos debidamente documentados, a partir de lo local, con resultados satisfactorios.
21. Este novedoso diseño de colaboración social y gubernamental, bajo ciertas condiciones, es replicable en otras regiones, ciudades y conurbaciones.
22. A fines del 2020 y ante los pobres resultados alcanzados desde 1997, parece pertinente reorientar las políticas fortaleciéndolas desde los municipios y con una amplia participación de la sociedad. No solo debe de abarcar el ámbito policial, sino todo el Sistema de seguridad pública.
23. Hoy existe en la Federación una fragmentación de tareas e instituciones para la seguridad pública con pocos instrumentos de coordinación en forma efectiva, alimenta el deslinde de responsabilidades, los bajos niveles de rendición de cuentas y una difusa responsabilidad política.
24. Las entidades federativas cuentan con un cuerpo homogéneo en materia de seguridad pública. La Federación, en cambio, no
25. Seguir persistiendo en soluciones desde arriba, no deja espacio para instrumentar otras políticas públicas eficaces en materia de seguridad, basadas en evidencia y en información objetiva, precisa, confiable y creíble.
26. El diseño de las políticas, su gestión y evaluación, debe llevarse a cabo con la participación de los tres poderes y órdenes de gobierno, de la mano de la sociedad para su legitimación. Una nueva generación de políticas públicas que no sirva de pretexto para conculcar el Pacto federal y privilegiar el uso de la fuerza.

PROPUESTAS

1. Respetar el Pacto Federal, en materia de seguridad pública, como el marco que garantice que los tres órdenes de gobierno sean coextensos y coexistentes, cada uno con ámbitos exclusivos de actuación, pero recíprocamente limitados, con sus gobiernos situados en un plano de absoluta igualdad dentro de las jurisdicciones y competencias establecidas por el Pacto federal.
2. Articular los programas de seguridad pública y ser transparentes, evaluables y de largo plazo, con participación plena de los gobiernos locales y de la sociedad, con el acompañamiento de las instituciones federales.
3. Pugnar porque los programas y políticas de seguridad sean consistentes con la tradición jurídica de México y de los países más avanzados del mundo.
4. Integrar a estos, desde la investigación para la prevención del delito y la procuración e impartición de justicia, hasta la reparación del daño, como responsabilidad de los tres órdenes de gobierno y de los tres poderes de cada uno.
5. Fortalecer los cuerpos policiacos, especialmente los municipales de proximidad y estatales.
6. Contar el Gobierno Federal con un cuerpo homogéneo para la seguridad pública, en una Ley de Seguridad Pública Federal.
7. Instrumentar otra serie de acciones, en un marco de pleno respeto al federalismo, para consolidar el Sistema Penal Acusatorio, implantar la reinserción social, acotar el arraigo, la amnistía y las atribuciones de la UIF, así como despenalizar el uso medicinal y lúdico de la marihuana.
8. Revisar varios artículos de la Constitución y la legislación secundaria, con el objetivo de ordenar y dar congruencia a las políticas y cumplir con lo que el Constituyente mandata en materia de seguridad pública.

9. Se tiene que incorporar, además, la rendición de cuentas para dar seguimiento y evaluar los resultados y la eficacia de la política pública basada en evidencia y en información objetiva, precisa, confiable y creíble, que permita, en algún momento, la confirmación o reorientación de las políticas públicas.

APÉNDICE

El borrador de

La iniciativa de Ley de Seguridad Pública Federal.

INICIATIVA QUE EXPIDE LA LEY REGLAMENTARIA DEL LOS PÁRRAFOS NOVENO, DÉCIMO, DÉCIMO PRIMERO, DÉCIMO SEGUNDO y DÉCIMO TERCERO DEL ARTÍCULO 21 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA FEDERAL PRESENTADA POR EL SENADOR -----, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL -----.

El suscrito, -----, Senador del Grupo Parlamentario -----, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 55, fracción II y 56 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos presenta ante el Pleno Iniciativa con proyecto de Decreto que expide la Ley Reglamentaria de los párrafos noveno, décimo, décimo primero, décimo segundo y décimo tercero del Artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Seguridad Pública Federal.

Exposición de Motivos.

El Estado de derecho no se agota en la mera legalidad, sino en la defensa de los derechos humanos, en la subsidiariedad, solidaridad, justicia social, seguridad pública y justicia expedita en los tribunales, es decir, es el que garantiza la libertad integral pero con responsabilidad. En síntesis, es en donde se encuentra el equilibrio para que los intereses se den en la sociedad y en ella se legitimen y que las diferencias de estos intereses se manifiesten en libertad y con certidumbre.

Por lo tanto, las personas tienen derecho a ser tratadas con dignidad y respeto mediante el disfrute de todos los derechos humanos y estar protegidas por el estado de derecho.

En la Declaración del Milenio, los Estados Miembros de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), afirmaron que no escatimarían esfuerzo alguno por promover la democracia y fortalecer el imperio de la ley y el respeto de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales internacionalmente reconocidos. Reiteraron que, si bien la libertad para vivir sin miseria y la libertad para vivir sin temor son fundamentales, no resultan suficientes. Todos los seres humanos tienen derecho a ser tratados con dignidad y respeto como lo establece el Informe del Secretario General en el párrafo 127 del mismo.

Esta Declaración incorpora el principio de gobernanza por el que todas las personas, instituciones y entidades, públicas y privadas, incluido el propio Estado, están sometidas a leyes que se promulgan públicamente y se hacen cumplir por igual y se aplican con independencia, además de ser compatibles con las normas y los principios internacionales de derechos humanos. Las instituciones políticas regidas por dicho principio garantizan en su ejercicio la primacía e igualdad ante la ley, así como la separación de poderes, la participación social en la adopción de decisiones, la legalidad, no arbitrariedad y la transparencia procesal y legal.

En este contexto, el Estado de derecho contempla los siguientes puntos: 1) la estructura formal de un sistema jurídico y la garantía de libertades fundamentales a través de leyes generales aplicadas por jueces independientes (división de poderes); 2) libertad de competencia en el mercado garantizada por un sistema jurídico; 3)

división de poderes políticos en la estructura del Estado; y 4) la integración de los diversos sectores sociales y económicos en la estructura jurídica.

Históricamente, el Estado de derecho apareció cuando en los estados modernos se luchó para que la personalización del poder del monarca diera paso a una organización política y administrativa regida por formas jurídicas establecidas con normas que la sociedad avale. La idea de limitar al Estado fue propuesta por George Jellinek en su *Teoría General del Estado*, seguido por tratadistas como Maquiavelo, Locke, Montesquieu, Kelsen o Tocqueville.⁴¹³

El Estado cuando funciona no se percibe y la seguridad es una relación entre el individuo y la sociedad organizada. Por ello, cuando la sociedad se siente insegura empieza a cuestionarse sobre el Estado de derecho. En efecto, cuando la sociedad siente que el Estado no cumple con su fines reclama su ausencia y demanda de sus órganos presencia y efectividad.

En la corrupción encarnada en el soborno, el tráfico de influencias, los contratos amañados, la aplicación selectiva y discrecional de la justicia y sobre todo, la impunidad, el Estado va perdiendo su capacidad de garantizar el orden y ejercer su imperium en los territorios que van ganando las organizaciones criminales. Justicia y seguridad, por lo tanto, son valores que justifican la vigencia del derecho y la existencia del Estado. Cuando estos imperativos axiológicos no se cumplen o peor aún, cuando las fuerzas del orden se perciben como propiciadoras de la inseguridad o parte de la misma, la sociedad cuestiona la legitimidad del Estado.

En México el Estado de derecho está contemplado en la Constitución en sus artículos 133 y 135 que consagran el principio que las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Contempla que para su modificación se requiere el voto de las dos terceras partes del Congreso de la Unión y que ésta sea aprobada por la mayoría de las legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México.

La seguridad pública en México, es el servicio que brinda el Estado para el libre ejercicio de los derechos de todos los ciudadanos. Como garantía social implica, además de la protección de las personas y de sus bienes, impulsar la reinserción social de quien delinque, la protección de la víctima y la reparación del daño, lo que se traduce en un eje fundamental para garantizar el Estado de Derecho y su sobrevivencia, como una de las exigencias más frecuentes y legítimas de la población.

Es importante distinguir distintos tipos de seguridades: a) El Art. 29 Constitucional, si bien no define a la seguridad nacional, si establece varios de los supuestos para preservar la existencia del Estado: invasión, perturbación grave de la paz pública o cuando se ponga a la sociedad en grave conflicto, eventos suficientes para que el Presidente de la República, con la aprobación del Congreso o de la Comisión Permanente, según sea el caso, suspenda o restrinja garantías; b) seguridad interior, que es la garantía, en grado variable, proporcionada principalmente por el Estado a través de acciones políticas, económicas, psicosociales y militares para que, una vez superados los antagonismos y presiones en el ambiente interno del país, se pueda restablecer el orden y la convivencia social, así como la estabilidad de las instituciones que se hubieran afectado por hechos o actos subversivos.; c) la seguridad humana, para la protección contra la amenaza crónica como el hambre y contra alteraciones súbitas o dolorosas de la vida cotidiana —robo— (no debe confundirse con desarrollo humano) y en otro más amplio de seguridad ciudadana que comprende los derechos civiles y políticos así como los económicos,

413 Jellinek, George. *Teoría general del Estado*, FCE, México 2002, p. 687

ambientales, sociales y culturales que se está construyendo a la luz del derecho internacional comparado; y, d) seguridad pública como una función del Estado mexicano que, como garantía tiene como misión la protección de la persona y de sus bienes y perseguir y detener a los responsables de delitos, la reparación del daño y la reinserción social del delincuente.

Desde la época Precortesiana, hasta nuestros días, la seguridad pública ha sido un servicio a cargo del Estado con mando civil, salvo un breve período —por la invasión americana— que bajo la responsabilidad de la Guardia Nacional se amplió a temas de defensa del territorio y no solo a delitos, principalmente del fuero común (homicidio y robo, en especial en despoblado). Así mismo, la concurrencia de los tres órdenes de Gobierno en una característica distintiva del modelo constitucional mexicano de seguridad pública.

Sin embargo, desde fines del Siglo pasado ante la complejidad del comportamiento delincriminal, la intromisión del Gobierno Federal ha venido rompiendo con este orden y privilegiado el uso de la fuerza, lo que lleva a reflexionar sobre la pertinencia de contar con un modelo: a) preventivo más que reactivo que garantice políticas de seguridad sin conculcar los derechos humanos con perspectiva transversal y de género, con especial atención en los grupos más desfavorecidos, así como corregir la desprotección de las víctimas; b) que privilegie la reinserción de los colectivos y la participación consistente de la sociedad en el cumplimiento de programas de desarrollo social integral y vigilancia de las acciones preventivas y punitivas contra el delito e infractores; c) que separe claramente las funciones de coadyuvancia de las fuerzas armadas y de la policía y que ésta sea profesional, moderna, debidamente dotada y socialmente protegida como factor fundamental, no sólo de orden y buen gobierno, sino del debido proceso; y d) de respeto pleno al Pacto Federal.

La reforma constitucional, del 18 de junio de 2008, buscó la consolidación del marco jurídico de la seguridad pública ampliando su concepto al incluir cuatro funciones diferenciadas: La investigación; la prevención; la proximidad; y la reacción. Se configuraron con un alto grado de detalle los elementos que integran el Sistema Nacional de Seguridad Pública conformada por los tres órdenes de gobierno, incluyendo las prácticas de selección y capacitación del personal y las bases de datos criminológicos y fundamentalmente, la participación de la sociedad civil en la evaluación de las políticas de seguridad pública y el origen de los fondos asignados para esta función y para sus instituciones-

De conformidad con las reformas constitucionales en materia de seguridad pública y justicia penal publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio del 2008, se estableció la responsabilidad de investigar a las policías, como un aspecto fundamental de la Seguridad Pública, en los siguientes términos:

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

...
...
...
...
...

La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de

seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.

[...]

Así, se estructuró un esquema de corresponsabilidad en la investigación, en aras de establecer en nuestro país una verdadera policía científica, capaz de dar a una de las demandas más recurrentes y legítimas de la población como lo es el flagelo de la delincuencia y el crimen organizado.

El legislador, al aprobar dicha Reforma, buscó dar respuesta a esta problemática social al manifestar que *“desde esta perspectiva, es necesario que se reelabore el discurso legislativo, a fin de que la omisión perenne del legislador y el inactivismo judicial anclado en un paleopositivismo infuncional no sean los principales cómplices del delincuente en la vulneración de esos derechos”*.

De esta manera, expresó su intención de dar tales facultades a las policías. Así, en la Exposición de Motivos de la reforma constitucional aludida estableció:

Los países que han logrado avances sustanciales en el combate al crimen demuestran que nada se avanza mediante la legalización de la injusticia. Nuestro país, como bien han dicho los críticos del proceso penal actual, no necesita delincuentes institucionalizados persiguiendo a delincuentes organizados. Lo que necesita es poder abandonar métodos del pasado para ponerse en condiciones de convocar inteligencia policial, energías técnicas y capacidad de investigación avanzada, a la tarea de investigar delitos. Pero sobre todo, necesitamos instituciones sensibles a las víctimas del delito. Hoy, la imagen pública de nuestras policías y Ministerios Públicos permanece debilitada por la corrupción y por métodos que destruyen la confianza de la ciudadanía. Debemos repudiar reglas y prácticas que lastiman la reputación y credibilidad de las instituciones.
[...]

Por ello y a efecto de garantizar el cumplimiento del tal precepto Constitucional, el 2 de enero de 2009 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, con la finalidad imprescindible de corregir y atacar diversos factores de riesgo que componen la problemática de los tres órdenes de gobierno en esta materia, como son:

- La improvisación;
- El deterioro institucional;
- La corrupción;
- La impunidad, y
- La falta de coordinación entre las Instituciones de Seguridad Pública.

Al ser una facultad concurrente de los tres órdenes de gobierno, se buscó cumplir con el mandato constitucional sujetando, además, la actuación de las instituciones de seguridad a los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos por la Constitución.

Esta reforma constitucional produjo un cambio singular en la preservación del Estado de derecho y en la administración de justicia en México si bien los indicadores delictivos no mejoraron y en muchos casos, se deterioraron.

De acuerdo con las cifras del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) y del Grupo Interinstitucional de la Presidencia de la República, las cifras del primer semestre del 2020 arrojan 17,493 asesinatos contra 17,205 del de 2019. Así, del 1ero de diciembre del 2018 al 30 de junio del 2020, los homicidios dolosos llegaron a 55,043, el período más violento que se tenga registrado.

Por lo tanto, nuestro país demanda hoy de estrategias y acciones eficaces que permitan acabar con la delincuencia y el crimen organizado. Para tal fin, resulta necesario implementar las herramientas necesarias, a través de mecanismos de inteligencia eficaces, especializados y modernos, capaces de afrontar los nuevos retos del actual escenario nacional e internacional, regidos por los principios de control y pleno sometimiento al ordenamiento jurídico, con el objeto de proporcionar al Gobierno la información e inteligencia necesarias para prevenir y evitar cualquier riesgo o amenaza que afecte la seguridad, el orden y la paz públicos, a través de la sustentabilidad y preeminencia del Estado de Derecho.

En la actualidad tenemos tres tipos de policía en el país: A) La Federal competente en delitos del fuero federal como terrorismo, sabotaje de instalaciones estratégicas, ataque a las vías generales de comunicación, narcotráfico, contrabando, los que atenten contra el patrimonio de la Nación y aquellos que, con base en la Ley contra la Delincuencia Organizada, son atraídos por la Federación para su investigación y seguimiento, entre otros; B) la estatal encargada de los delitos del fuero común y las conductas que ponen en riesgo la seguridad pública, ya sea a través de cuerpos preventivos para disuadir la comisión de los ilícitos o para apoyar a la policía judicial para la integración y persecución del delincuente; y, C) la municipal, cuya responsabilidad se centra en el cumplimiento del Bando de Policía y Buen Gobierno y favorece la convivencia social y el orden público con base en el civismo. En cuanto a la policía ministerial, los artículos 21 y 102 de la Constitución le asignan una función coadyuvante con el Ministerio Público en la investigación de los delitos.

Existen en México aproximadamente 12 millones de compatriotas que viven en miseria extrema, Esta cifra se hace aún más crítica cuando analizamos los indicadores de bienestar social y el desequilibrio entre el sur y sureste y el centro y norte de México. Los programas de combate a la pobreza han marginalmente obtenido resultados en los dos primeros deciles de la población, en donde los tres últimos se llevan el mayor porcentaje del PIB

Si bien esta falta de atención integral a los grupos más pobres y aún a los marginados de nuestra sociedad y el no mitigar los excesos de la economía de mercado y de la concentración del ingreso --resultado de la aplicación sin atemperar las políticas del llamado "*Consenso de Washington*"-- y del llamado neoliberalismo, han provocado un gran descontento social legítimo y nunca bien atendido, no necesariamente son la única causa de la inseguridad pública en México, pero si factor de contribución.

Se trata de una violencia sistémica en donde los más afluentes sufren en su patrimonio y la pérdida de su libertad; los más pobres los crímenes contra su persona, en especial los homicidios dolosos que flagelan mayoritariamente a nuestros jóvenes entre los 15 y 29 años, según el corte etario y geográfico que se seleccione: mujeres en el norte y hombres victimados por los sueños de un falso mejor futuro que le ofrece el crimen organizado en todo el territorio nacional

Desde hace poco más de 22 años los gobiernos de México de los tres órdenes, en especial el Federal y los de las entidades federativas, con la participación en mayor o menor grado- dependiendo de la época-, de la sociedad, han venido pugnando por restablecer la seguridad pública en el País, sobre todo en lo concerniente a los delitos de alto impacto como lo son el secuestro, el robo con violencia, el homicidio,

la extorsión y los cometidos por el crimen organizado. Lo que empezó como un esfuerzo parcial, en el año de 1997, al tratar de tener en un solo instrumento las políticas públicas en la materia: el Sistema Nacional de Seguridad Pública, la creación entonces de la Policía Federal Preventiva y el establecimiento de esquemas de coordinación entre el Gobierno Federal y los de las entidades, hoy es un enjambre de disposiciones, políticas públicas y estructuras organizativas que no han dado los resultados esperados.

La capacidad invasora y disruptiva del crimen organizado es cada vez mayor y sólo puede ser combatida con un programa del país articulado, consistente, transparente y de largo plazo y con una eficiente iniciativa internacional que comprenda tanto el consumo y oferta de estupefacientes como el control de armas y de recursos financieros.

En foros de organizaciones sociales en defensa de los derechos humanos y de instituciones de procuración, impartición de justicia y de protección de dichos derechos, entre ellos los asociados a la seguridad, es constante el planteamiento de que un adecuado sistema de seguridad pública debe de construirse desde local a partir de la prevención social del delito y terminar con la protección de las víctimas y la reparación del daño, jugando las víctimas un papel central así como los colectivos en situación de vulnerabilidad.

Por lo tanto, en materia de seguridad pública el tema se hace más complejo, por un lado, ante la evidente debilidad de los cuerpos policiacos en la mayoría de los municipios del país y aún en algunos estados y por el otro, ante la ausencia de legislación federal que desarrolle las jurisdicciones correspondientes a la Federación, a diferencia de lo que sí han hecho las entidades federativas que cuentan con sus propias disposiciones. Esta situación ha llevado a la Federación a operar con leyes generales o resoluciones del Consejo Nacional de Seguridad Pública que muchas veces va más allá de las competencias y jurisdicciones que establece la Constitución.

Este deterioro en el país de las condiciones de seguridad pública, durante estos últimos 20 años, se ha privilegiado el modelo punitivo/reactivo -sustentado en el derecho penal-en vez del preventivo que se orienta a atender las causas y a contrarrestar la comisión de delitos y conductas antisociales, además de tener mayor proximidad con las condiciones de desarrollo y oportunidades en las que vive la población.

El resultado es una cada vez mayor participación de las instituciones federales en detrimento de las locales, al amparo de estrategias más del tipo militar, en vez de policiaco, mediante despliegue masivo de tropas con un efecto temporal (tiempo que dura el operativo), parcial (no se adentra en aspectos sustantivos del comportamiento criminal) e ineficiente (por sus costos y resultados) además del daño que provoca en la ruptura del tejido social.

Esta injerencia es evidente en las reformas a la Ley General de Salud y al Código Penal Federal y el Código Nacional de Procedimientos Penales en materia de estupefacientes y psicotrópicos, cuando la Constitución con claridad establece que son de jurisdicción federal. Sin embargo, estas disposiciones reglamentarias, yendo más allá de los límites constitucionales, han pretendido hacer corresponsables a entidades federativas y municipios sin tener éstos ni jurisdicción, ni competencia y menos capacidades en sus estructuras policiacas para responder oportuna y eficazmente.

A once años de la implementación del Sistema Penal Acusatorio podemos considerar que las fallas en su instrumentación no se corrigen de fondo sólo con adecuaciones a la legislación, sino en atender en forma urgente: 1) el diseño de la política criminal,

sobre todo en materia de prevención; 2) el fortalecimiento de las capacidades de investigación del delito; 3) la profesionalización de policías y ministerios públicos; y 4) el desarrollo de unidades de apoyo al proceso.

El proceso ha sido complejo por aplicarse, simultáneamente, el anterior con más de 100 años de operación y el nuevo. La situación se agrava ante la falta de denuncia de la sociedad y la extendida tendencia de una cultura punitiva en donde la venganza es un instrumento para resolver conflictos sociales.

A pesar de las críticas y fallas el Sistema avanza, sobre todo, los mecanismos alternativos de solución de conflictos, cuyo desempeño ha sido aceptable en las entidades en donde los gobernadores han mostrado interés y otorgado apoyo político para implantar el Sistema en forma integral.

El cambio de readaptación a reinserción no logra modificar, al menos, dos implicaciones. En primer lugar eliminar el concepto de la rehabilitación, es decir la “*pretensión curativa*” de la cárcel como medio terapéutico de control social; y, en segundo, reinsertar al interno social, económica y políticamente, lo cual incluye oportunidades de empleo, acceso a atención médica, educación, así como actividades culturales, políticas y deportivas.

El efecto de estos cambios institucionales fue la gradual, si bien lenta, despresurización del sistema penitenciario, el cual disminuyó en su población entre 2012 y 2016 -de acuerdo con la información actual disponible- de 239,000 reclusos a 212,000 personas privadas de la libertad.⁴¹⁴

Además el hacinamiento es otra gran deficiencia en nuestro país, aún en los centros federales, lo que trae consigo más problemas como: riñas, abusos, corrupción, la falta de seguridad dentro del centro y desde luego, el tráfico interno de drogas y armas así como el autogobierno. Adicionalmente, hay una gran tasa de reincidencia delictiva resultado de la baja efectividad y eficacia en los programas de reinserción social, que muestran que no cumplieron con la misión de evitar que los internos cometieran más delitos en el futuro. Lo anterior pese a contar, a partir de 2016, con una nueva Ley Nacional de Ejecución Penal. La cárcel, en efecto, es un signo que podemos llenar de diferentes contenidos; el sistema penitenciario es una realidad tangible. Es el lugar en el que viven 205,535 personas (datos de marzo de 2020), 86% de ellas del fuero local (176,522 personas) y 14% del fuero federal (29,013 personas).⁴¹⁵

El Plan Nacional de Desarrollo 2007/2012, buscó recobrar la fortaleza del Estado y la seguridad en la convivencia social. En algunas de las 13 medidas que propuso, logró avances (implantación Sistema Penal Acusatorio, iniciar procesos de profesionalización de las policías, mejoramiento del Sistema Policial Penitenciario); en otras no alcanzó resultados tangibles (Prevención del delito, participación social, coordinación entre órdenes de gobierno, inseguridad e impunidad), desaparición forzada y desde luego la “*Guerra contra el narcotráfico*”.

El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y el Programa de Seguridad Pública 2014- 2018 , bajo la estrategia de México en Paz, además de mantener la mayoría de los planteamientos del PND 2006-2012, pretendió contar con una política de seguridad pública preventiva en vez de reactiva, el reforzamiento de las áreas de inteligencia y la regionalización de la estrategia de seguridad. Entre los avances tuvo el de reorganizar las policías y rescatar la conducción del Plan Mérida. En

414 Hernández Gerardo y Mondragón Esquivel Reyna, *Los desafíos de la Ley Nacional de Ejecución Penal en México*. Cuestiones Constitucionales no.40 México ene./jun. 2019 Epub 20-Mar-2020)

415 Gobierno Federal, Informe de Seguridad Pública del 20 de mayo 2020.

cambio no logró: consolidar la plataforma informática; la profesionalización de los cuerpos de policía; y, omisiones muy lamentables en el campo de la prevención del delito, la participación social y en dar un sustento jurídico adecuado a la actuación de las Fuerzas Armadas en forma excepcional en tareas de seguridad pública y lo más grave, en la consolidación del Sistema Penal Acusatorio, modelo que todavía no ha permeado, por completo, en el orden jurídico mexicano.

En paralelo, hay más de 2,700 organizaciones que realizan actividades en relación con la seguridad ciudadana y el tejido social pasando, en menos de 20 años de la *“invisibilidad al protagonismo”*, lo que demuestra que la inseguridad pública está afectando la gobernabilidad en el País y que la sociedad demande definición de políticas públicas globales y con objetivos de corto, mediano y largo plazos con visión de estado.

Por la crispación social que se vivía a mediados del 2018, la sociedad votó por un cambio que atemperara pobreza y marginación y redujera la violencia. Así, la actual Administración Federal, después de hacer un diagnóstico acertado sobre la necesidad de incorporar a los jóvenes y marginados al desarrollo del país para disminuir los riesgos de su participación en actividades ilícitas, desafortunadamente, las otras facetas de atención a víctimas, reparación del daño, sistema penitenciario, Sistema Penal Acusatorio, fortalecimiento del tejido social; sin embargo los avances, a la fecha no son importantes.

En esta búsqueda de un cambio de estrategia, la actual Administración Federal dio a conocer lo que serían las bases para la pacificación del país y de la equidad en el desarrollo sosteniendo que, sin crecimiento económico no hay empleo, ni bienestar lo cual no contribuye a la paz y estabilidad social. Propuso una serie de medidas, 9 de ellas las más importantes, en materia de seguridad, algunas novedosas como la atención a los problemas sociales y del campo y otras polémicas como la amnistía y la creación de una fuerza única: La Guardia Nacional.

Sin embargo, el modelo de seguridad continúa en el 2020, con la misma inercia de los gobiernos anteriores, pero con un matiz profundamente centralista, con un débil vínculo con las autoridades locales, asociaciones no gubernamentales o la academia en la atención de factores estructurales, contrario a los proyectos exitosos que se tienen en La Laguna o Mérida, por lo que de mantenerse esta estrategia es probable que sea muy limitado el impacto en las variables que, en el largo plazo, generan las condiciones propicias para la inseguridad.

No es de extrañar que, durante el primer semestre de 2020, la incidencia de homicidios aumentó 1.7% en relación con el mismo período del año anterior. En el caso del secuestro y la extorsión, dada la altísima cifra negra (hechos no denunciados) que ostentan: 97.9% en extorsión y 91.2% en secuestro (Envipe 2019 es difícil evaluar su incidencia).

El entorno se hace más complejo, cuando organizaciones de la sociedad civil, entre estas: Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho; México Unido contra la Delincuencia; EQUIS, Justicia para las Mujeres; Seguridad sin Guerra, presentaron múltiples amparos contra el Acuerdo publicado el 11 de mayo en el DOF que permite la participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública. *“La operación regular de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública, provoca un efecto amedrentador que inhibe el ejercicio del derecho a defender los derechos humanos, el derecho de asociación, el derecho a la protesta y el derecho al acceso a la información”*.⁴¹⁶

416 Ortiz Alexis, Organizaciones de la sociedad civil presentan amparos, Comunicado de las ONG's, El Universal, secc. Nación, México, 22/07/2020.

A mayor abundamiento, las organizaciones de la sociedad como Causa en Común, Observatorio Nacional Ciudadano o Impunidad Cero, consideran que el Programa Sectorial de Seguridad y Protección Ciudadana, 2020- 2024, publicado en el DOF el 2 de julio del 2020, en su “*diagnóstico, pesan más las frases retóricas y lugares comunes que la evidencia científica*” y sus metas carecen de estrategias puntuales y son ambiguas.⁴¹⁷

Durante estos más de 13 años, la asignación de recursos públicos a la seguridad pública se convirtió en objetivo prioritario. No importó razonar las causas sino atender exclusivamente las consecuencias y así se privilegió el combate al crimen y no la prevención del delito y la protección a las víctimas.

Así, las pérdidas económicas por el grado de violencia en el país multiplican por 30 el gasto de gobierno en seguridad ciudadana y procuración de justicia. Mientras a este último rubro se destina 0.7 por ciento del producto interno bruto (PIB), los efectos de la inseguridad acaparan 21.3 por ciento, poco más de una quinta parte de toda la actividad económica de 2019, reporta el Instituto para la Economía y la Paz (IEP).

Estas decisiones confrontaron la destacada tradición mexicana que, desde mediados del siglo pasado busca garantizar, por un lado, los derechos de los ciudadanos frente al poder punitivo y por el otro, la seguridad de los mismos frente a la criminalidad. Así, pasamos a un populismo penal de incremento de penas, compra de equipos y cámaras y aumento de los supuestos delictivos para arraigo, en donde la guerra contra el crimen, a diferencia del crimen de guerra, es en donde se hace pública la hostilidad de aquellos considerados como “*la sociedad buena*”, contra aquellos calificados los malos u “*otros*”, a los que hay que hacer la guerra y por lo tanto, la intervención militar se convierte en una necesidad.⁴¹⁸

Capítulo aparte merecen las comunidades indígenas que representan cerca del 10% de los mexicanos; han sido y siguen siendo una de las asignaturas pendientes de los gobiernos de esta primera parte del Siglo XXI. Asolados por la pobreza extrema y por permanentes abusos y vejaciones, la inseguridad forma parte de su estilo de vida. Están en espera de atención y justicia.⁴¹⁹

Todos estos planes y programas que se han puesto en marcha en las primeras dos décadas del Siglo XXI y sus resultados, evidencian que los objetivos no se han logrado y en cambio se repiten estrategias y se duplican o superponen, inclusive en proyectos y estructuras.

En efecto, tales propósitos dejan sin resolver la esencia del problema: el respeto a la distribución de jurisdicciones y competencias entre la Federación, las entidades federativas y los municipios y la construcción, desde lo local, de un Sistema de Seguridad Pública confiable, profesional, técnicamente preparado y con una fuerte participación ciudadana, que respete a cabalidad los derechos humanos para lograr equilibrar la acción de gobierno con el ejercicio legítimo de la fuerza —dentro del orden constitucional mexicano—, un reto muy atractivo desde el punto de vista de la investigación jurídica y política y socialmente relevante por estar involucradas la libertad y justicia para que nuestra sociedad pueda vivir con esperanza, bienestar y dignidad.

Las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos, los organismos internacionales y la propia Comisión Nacional de Derechos Humanos, reiteraron

417 La Jornada, Excélsior, Reforma, entre otros 22 /VII/ 2020

418 García Ramírez, Sergio, *En Torno a la Seguridad Pública, Los desafíos de la Seguridad y Justicia*, IIJ UNAM, México 2019 pp. 41 y 84

419 Benítez Rivera, René David, *La Policía Comunitaria, Experiencia de organización y lucha en el Estado de Guerrero*, Política y Cultura, otoño 2015, num 44 pp. 35-53

durante todo el proceso de análisis y aprobación de las reformas constitucionales del 2019, políticas consistentes con la tradición jurídica de México y de los países más avanzados del mundo, argumentando que las Fuerzas Armadas no tienen

por qué asumir tareas de seguridad pública que corresponden exclusivamente a la Fiscalía General de la República y a los ministerios públicos y corporaciones policiacas de las entidades federativas y municipios.⁴²⁰

La época actual ha situado al Estado-nación entre dos grandes tensiones; una que se vive al interior del propio Estado y es visible en los movimientos por la autonomía en las entidades federativas, las comunidades autónomas, las provincias o las regiones —según sea el Estado en cuestión— o cuando menos, la demanda de éstas porque se les reconozcan mayores atribuciones; la otra fuerza se experimenta hacia el exterior, materializada en la potencia irresistible de la globalización que ha ejercido un poder de atracción e ineludible integración de los Estados-nación.

El Estado mexicano al ejercer su imperium en un área geográfica tan diversa, enfrenta dos grandes opciones: gobernar como si se tratara de un espacio político indivisible, haciendo a un lado heterogeneidad y diversidad o el reconocer las múltiples circunscripciones territoriales, lo plural y lo diverso. Para esta segunda opción fue indispensable aceptar que la autonomía de las partes se respetaría sin subordinación al Estado federal.

En efecto, el Pacto federal no pretende ningún tipo de reducción de las formas propias de vida de las distintas partes que la integran sino, por el contrario, es la garantía de una vida política plena en donde son coextensos y coexistentes, en el caso de México, 3 órdenes: el municipal, el estatal y el Federal.

Sin embargo, en lo que lleva de transcurrido el Siglo XXI, en nuestro país en temas de seguridad pública, se ha ido construyendo una profunda centralización conculcando de hecho las competencias constitucionales a favor de los estados y los municipios.

El federalismo mexicano consagra en la Constitución las facultades implícitas de los Poderes de la Unión, previsión constitucional que ha sido la fuente principal para el progresivo aumento de competencias del poder central, a pesar de la poderosa corriente doctrinaria y la demanda de la sociedad a favor de la descentralización política y económica.⁴²¹

El régimen de concurrencia del Estado en la función de la seguridad pública, subyace en el concepto del Federalismo, que plantea el respeto a la autonomía de los Estados.

Desafortunadamente, las constantes reformas constitucionales que permiten la expedición de leyes generales para la regulación de diversos delitos como secuestro y trata de personas o atención a víctimas, así como de legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas, son ejemplo de la tendencia centralista en una materia tan delicada como la seguridad pública, inercia que se ha buscado sustentar en la fracción xxx del artículo 73 de la Constitución. Lo cierto es que, en estricto sentido, ninguno de los 3 poderes federales puede actuar si no es por una competencia otorgada expresamente por la Constitución.

420 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe sobre Seguridad y Derechos Humanos*, OEA L/se L/ VII, Doc 57,31 dic 2009. En el mismo sentido CIDH, caso Alvarado Espinoza y otros vs México, Sen 28 nov 2018

421 Uribe Arzate, Enrique y Montes de Oca Alfredo, *Notas sobre un Federalismo Renovado en México*, Cuestiones Constitucionales, Scielo, México, jul/dic 2011, apdo IV

Este centralismo, como se señaló en párrafos anteriores favoreció que el legislador federal, sin facultades para hacerlo, determinara en la Ley General de Salud, que los delitos a que se refiere el Capítulo de “*narcomenudeo*” se regirán por las disposiciones locales respectivas, salvo los casos del destino y destrucción de narcóticos y la clasificación de los delitos como graves que seguirán las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales. Con dichas disposiciones se creó un caos al pretender establecer una concurrencia entre la Federación y las entidades federativas que sólo puede darse en materias meramente administrativas pero, nunca, de carácter jurisdiccional llegando al extremo de tratar de constituir una competencia y peor aún, jurisdicción, de las entidades federativas en materia de crimen organizado en su modalidad de “*narcomenudeo*”, atentándose severamente contra la esencia del federalismo.

A mayor abundamiento, el legislador federal estimó que modificando una ley general, en este caso la de Salud, podía autorizar a las autoridades administrativas y judiciales de carácter local, juzgar una materia eminentemente de competencia federal, convirtiéndose en un atentado contra el principio de federalismo de que son las entidades federativas las que ceden funciones a la Federación y no en forma inversa, como es el caso del “*narcomenudeo*”. Parece que el objetivo que se pretendía era liberar a la Federación de una función que no ha podido cumplir, corresponsabilizando a las entidades federativas y a los propios municipios de una tarea que notoriamente los ha superado y desarticulado.

Lo mismo sucedió, pero a la inversa, con la Ley General para Prevenir y Sancionar Delitos en Materia de Secuestro, reglamentaria de la Fracción 21 del artículo 73 de la Constitución. Aquí nos encontramos con un intento, por parte del Congreso de la Unión, de federalizar el secuestro invadiendo la esfera legislativa de las entidades federativas a través de una ley general lo que lleva, una vez más, a confundir los términos de ley federal y ley general, creando una especie de ley nacional no contemplada en nuestra Constitución ni en el Pacto federal.

Otro caso, es el arraigo en donde tanto los legisladores Federal como locales han ampliado su alcance, sin tener atribuciones para ello, hasta para el caso de testigos, sin cumplir con los requisitos establecidos para tal efecto en la Constitución.

En la figura del Mando Único sería muy lamentable continuar con esta tendencia de vulnerar el federalismo con una reconocida fórmula de centralismo, solo porque el federalismo no ha resultado lo funcional que esperaron, en su momento, Prisciliano Sánchez, Francisco Severo Maldonado, Luis Quintanar, entre otros pensadores del federalismo mexicano.

No obstante que se crearon o reformaron las policías estatales y en su tiempo la Federal Preventiva, si bien pudieron diferenciarse de las policías municipales, se evidenciaron sus limitaciones y desviaciones, así como su escasa o nula colaboración contra los infractores de las leyes penales, incluso su frecuente complicidad y hasta coparticipación en sus ilícitas actividades.

Es precisamente esta situación, la que ha motivado a buscar alternativas que permitan integrar un frente nacional más unido, organizado y eficaz contra la delincuencia, revisando el papel que juegan las policías municipales y la sociedad en su conjunto.

Un modelo de seguridad pública que pugne por crear un esquema en el que se involucre a la sociedad y a los tres órdenes de gobierno en una causa común y en una responsabilidad compartida, implica la obligación de asumir la corresponsabilidad de implementar políticas de seguridad pública para prevenir y sancionar los delitos y faltas en los estados y sus respectivos municipios.

Es por ello que resulta imprescindible la reformulación del marco jurídico que rige a las instituciones de seguridad pública, tanto federales como estatales, para lograr construir una nueva concepción de la Seguridad Pública, sus políticas y sus instrumentos, tales que nos permitan edificar un nuevo paradigma de colaboración entre la sociedad y el Estado. Casos bajo este modelo con buenos resultados los tenemos en México.

Adicionalmente y como parte de las reformas a textos legales primarios, se necesita reformar los ordenamientos que en materia de seguridad pública y gobierno tienen las entidades federativas, en el que se contemple este esquema que busca establecer no una policía única, sino un modelo que contemple como facultades para los municipios aspectos y tareas fundamentales de orden y preservación del Estado de Derecho, tales como:

I. Prevención del delito:

- Acciones de prevención del delito: destinadas a evitar la comisión de faltas administrativas o delitos menores.
- Atención a faltas administrativas o delitos menores ocurridos en la localidad, así como la participación en la detención, custodia y preservación del lugar de los hechos.

II. Protección y apoyo a la comunidad:

- Realizar inspecciones para verificar el cumplimiento de las exigencias administrativas que rigen sobre actividades en la vía pública, viviendas o locales, obras, entre otros.
- Proporcionar el servicio de vigilancia en la localidad.
- Fortalecer tareas de vinculación ciudadana involucrando y comprometiendo a la comunidad, autoridades, instituciones y organizaciones en asuntos de convivencia y seguridad.
- Asistencia ciudadana y recepción de denuncias.
- Apoyo en el manejo de manifestaciones, eventos culturales, deportivos, etc.
- Brindar protección a grupos vulnerables, por ejemplo, menores, gente mayor, indigentes, etc.
- Colaborar en las acciones de protección civil en los casos de desastres naturales.

III: De tránsito:

- Facilitar el desarrollo normal del tráfico vehicular mediante el orden y la regulación de los movimientos y estacionamientos de los vehículos, así como restablecer y mejorar la seguridad y fluidez del tráfico.
- En casos de accidentes de tráfico, asistir e informar a los implicados, recoger los datos del accidente, así como restablecer la seguridad y fluidez del tráfico.
- Educación vial, brindando instrucciones y recomendaciones sobre la manera de actuar en la vía pública, con el objeto de lograr obtener un comportamiento más respetuoso del marco legal vial.

Por lo tanto, el principal reto de seguridad pública en México sigue siendo el fortalecimiento institucional de las policías municipales y algunas estatales que, además, carecen de un número suficiente de elementos adecuadamente equipados y capacitados para hacer frente a la delincuencia, además de la marginación de la sociedad en la construcción de iniciativas.

Es evidente y esto se sabe desde hace muchos años. La realidad ha demostrado que si se construye desde lo local es posible obtener buenos resultados como lo ejemplifican Mérida, Ciudad Juárez, Monterrey o Torreón. Sin embargo se insiste, por mayor facilidad, crear una instancia federal llámese Policía Federal, Gendarmería o Guardia Nacional que se superpone, duplica y desmotiva a las autoridades locales— en vez de trabajar en incrementar poco a poco, pero en forma constante, el número y capacidades de las policías municipales y estatales para que puedan hacerse cargo de la seguridad pública, en términos de los artículos 21 y 115 constitucionales.

En este contexto, al replantear la estrategia de dar prioridad a la construcción de la seguridad pública desde lo local, también es necesario una revisión de lo actuado para llevar a cabo una reingeniería normativa, orgánica y operativa, a partir del respeto al Pacto Federal y de los casos de éxito, que permita revalorar la importancia de la participación y fortalecimiento de los órdenes municipal y estatal y de una clara inclusión de la comunidad, a fin de estructurar un sistema efectivo, honesto y que rinda cuentas en materia de seguridad pública bajo un claro e indiscutible mando civil y con pleno respeto a los derechos humanos. No solo debe abarcar el ámbito policial, sino todo el Sistema que va desde la prevención social del delito, la investigación basada en evidencia y métodos científicos y un Plan de manejo de riesgos, hasta la inserción social, la reparación del daño y los mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal, con vinculación e interrelación con el combate a la pobreza, la protección de la salud, la educación, el desarrollo humano y la participación política para poder vivir en libertad y con dignidad.

Ante los constantes embates centralizadores, gradualmente este modelo ha ido avanzando en México hacia un *“federalismo cooperativo”*, que presupone la coparticipación y coordinación de poderes y funciones entre los tres órdenes de gobierno. Esta cooperación no se circunscribe a la elaboración de leyes sino que se proyecta a la dirección de programas, a la planificación de actividades. En síntesis, *“la competición cede su paso a la cooperación”*. Así surgen los regímenes concurrentes en salud y en medio ambiente y posteriormente en seguridad pública, educación, protección civil, entre otros. En paralelo se ha pretendido establecer un modelo competitivo en donde los tres órdenes *“luchan”* por recursos conforme a las necesidades de su población y sus capacidades de gestión y ejecución.

La respuesta mediante una Ley General, de otorgar un marco jurídico al Sistema de seguridad pública, dejando la función de reparto de competencias y en algunos casos de jurisdicciones al Congreso Federal convierte al Gobierno Federal en juez y parte del proceso. Este rasgo conlleva el reconocimiento subyacente de la superioridad jerárquica de los poderes centrales y de la necesidad correlativa de que sean estos los principales artífices en la construcción de los poderes periféricos.

En tal virtud, es un reclamo de la sociedad que el Poder central reconozca en las entidades federativas la capacidad para ejercer todas aquellas atribuciones, competencias y facultades que le sean necesarias para detonar el crecimiento y bienestar de sus comunidades —según sus condiciones y características con políticas públicas que propicien el empleo y la generación y reparto equitativo de la riqueza— y contribuir de este modo al progreso de la *“Federación”*, entendida como la suma de todas y cada una de las entidades federativas.

En efecto, la tendencia internacional se orienta a que las gendarmerías o guardias civiles o nacionales, con independencia de su origen ciertamente militar en la mayoría de los casos, queden bajo mando civil. La principal razón ha sido evitar violaciones a derechos humanos, ante la diferente formación de policías y soldados. En caso de trasgresión de las leyes, los primeros actúan ante ciudadanos y los segundos ante enemigos.

Si bien los cuerpos de policía franceses, italianos, chilenos o colombianos son de los modelos más acabados de carácter mixto (militar y policíaco), es el resultado de la experiencia en estados no federados, organizados departamentalmente y con una estructura jurídica totalmente distinta a la del Estado mexicano y del Pacto Federal. Este es el que permite integrar a entidades federativas y municipios con una gran diversidad geográfica, pluriétnica y multicultural soberanos en su régimen interior.

En México, a partir de lo local y basados en los casos con resultados satisfactorios que demuestran que sí es posible trabajar en forma conjunta, reducir los índices de criminalidad y llegar a resultados muy positivos, podemos concluir que lo que ha fallado es la continuidad de políticas y estrategias, afectadas por los cambios político-electorales. El secreto está en la coordinación y la confianza sumados al control y la participación de la ciudadanía en el esquema de seguridad, rompiendo las cadenas de corrupción interna y de descoordinación entre instituciones.

De los casos estudiados los de Mérida y La Laguna destacan, primero, por un esfuerzo ininterrumpido de las autoridades municipales, estatales y federales pero, esencialmente, de empresarios, medios de comunicación (informan pero cuidando siempre de no hacer apología del delito), colectivos de víctimas, centros de educación, iglesias y asociaciones no lucrativas y de académicos acompañada de medidas de fortalecimiento a las fuerzas locales del orden, la atención a víctimas, prohibición de centros de apuestas- no solo casinos-, la recuperación de espacios, la modernización y dignificación de centros penitenciarios con unidades de proximidad.

Segundo, las policías mantienen contacto permanente con los vecinos, lo que les da una visión de primera mano de los problemas de seguridad que se complementa con patrullaje estratégico —en lugares identificados como problemáticos—, así como con los sistemas de video-vigilancia y bases de datos criminalísticas de la policía concentradas en los C4 y sobre todo, recientemente en los C4 y C5.

Este novedoso diseño de colaboración social y gubernamental, bajo ciertas condiciones, es replicable en otras ciudades y conurbaciones. Mayor análisis merece el Mando Especial de La Laguna, espacio de articulación y coordinación único en su género que, sin afectar sus virtudes, habría que adecuarlo al espíritu del artículo 21 constitucional.

La experiencia de la Policía Comunitaria en la región de la Costa-montaña, también es de destacar; los índices de delincuencia se redujeron 95%. Hoy superando dificultades y problemas avanza en la solución de otros que aquejan a las comunidades.

En síntesis, en todos los casos señalados, existe una constante: la participación comprometida y democrática de la sociedad que ha sido el punto de inflexión en materia de seguridad pública (y en otros como la política social). Estas historias recientes confirman que el municipio o la alcaldía o en su caso la comunidad, son el espacio para construir una cultura de gobernabilidad democrática y buen gobierno, en donde la transparencia y rendición de cuentas permiten un clima de colaboración y confianza entre todos: gobierno y sociedad.

Sin embargo, hay un camino largo por andar. Si bien en varias ciudades y gobiernos locales trabajan juntos con el acompañamiento de la Federación, sus límites parecen estar tanto en la fragilidad de los diseños participativos como en la falta de un firme compromiso político de promover que gobierno y ciudadanía trabajen corresponsablemente para lograr una vida más democrática y una mejor calidad de vida en nuestras ciudades.

A pesar de tantos esfuerzos y recursos invertidos en más de 20 años, se comprueba que las estrategias actuales, salvo en los casos de excepción señalado, no han logrado articular un plan de acción ni una política integral consistente y de largo plazo para prevenir y combatir el delito por carecer de metas, responsables definidos y un sistema de transparencia, rendición de cuentas y evaluación de resultados.

Además, de dar mayor atención a la participación de los ciudadanos en el diseño y la puesta en marcha de las políticas de seguridad, en especial para la prevención de los delitos y la inclusión activa de los gobiernos locales.

Esta revisión de las políticas implantadas o de las ignoradas para reorientarlas, fortaleciéndolas desde los municipios y con una amplia participación de la sociedad, acompañadas de adecuaciones al marco jurídico en materia de seguridad pública para diferenciarlas de las aplicables en el campo de la seguridad nacional e interior y de la misma seguridad ciudadana, debe de ser integral, multidimensional, inter e intra sectorial e institucional para reducir la inseguridad, la violencia y la impunidad; no es solo un problema producto de la pobreza, marginación y estigmatización (al delincuente se le llama peligroso).

Adicional a los planteamientos hechos sería muy pertinente que esta Soberanía, en su momento, pudiera analizar otros artículos de la Constitución con el objetivo de replantear las políticas en materia de seguridad pública para hacerlas eficaces: el artículo 73, fracc XXI en relación con el narcomenudeo, la fracción 21 del artículo 73 constitucional en relación con el secuestro, la Investigación para la Prevención de los Delitos en el Párrafo 9no. del artículo 21 Constitucional; Párrafo Décimo del mismo Artículo para hacer cumplir lo que el Constituyente mandata de no incluir a las Fuerzas Armadas en materia de seguridad pública. Además revisar el Artículo 73 Fracción XXIII, 115 fracc. III, Inciso h, VI y VII para no debilitar la autonomía del municipio y en cambio fortalecerlo que es lo que se requiere.

Ahora bien, del análisis del artículo 29 de la Constitución y el estado de excepción, se propone la creación de un *“cuerpo intermedio”* ante la debilidad de muchas corporaciones policiales municipales y algunas estatales así como de sus instituciones. Este *“cuerpo intermedio”* atendería esos municipios específicos o partes de estos en donde se presenta situaciones de ausencia de orden y control en forma sistemática.

Por lo tanto, además de fortalecer en forma consistente las policías municipales y estatales, el Gobierno Federal, sustentado en la experiencia de 20 años de operación desde la creación de la Policía Federal Preventiva, deberá de contar con: a) Un cuerpo de proximidad para coadyuvar con las entidades federativas a reforzar, en ciertas zonas, la seguridad pública, mientras construyen sus fuerzas locales, que sería la Misión de la Gendarmería; b) La Policía Federal (que hasta el primer trimestre del 2020) no ha podido en su mayoría integrarse a la llamada Guardia Nacional debería quedar responsabilizada de la protección de las instalaciones estratégicas (presas, carreteras, fronteras, etc.), además de ser una fuerza de reacción ante eventos emergentes (bloqueos de vías de comunicación, por ejemplo) y como coadyuvante de la policía ministerial; y, c) La Guardia Nacional convertirse en ese *“cuerpo intermedio”* con disciplina militar pero con formación policiaca y mando civil para el rescate de determinados y acotados territorios que no son más de 40 en el país.

20 Municipios concentran 32% de los homicidios del país



Fuente: CentroGeo. Elaboración propia con información del SESNSP.

20 Municipios concentran 32% de los homicidios del país

Municipio	Estado	ene-sep 2018	ene-sep 2019	var%
1 Tijuana	BC	1672	1549	-7.36
2 Juárez	CHI	797	968	21.46
3 Acapulco de Juárez	GRO	639	447	-30.05
4 Culiacán	SIN	361	348	-3.6
5 León	GTO	258	323	25.19
6 Guadalajara	JAL	329	289	-12.16
7 Benito Juárez	QRoo	403	270	-33
8 Iztapalapa	CDMX	231	269	16.45
9 Irapuato	GTO	254	263	3.54
10 Chihuahua	CHI	222	237	6.76
11 San Pedro Tlaquepaque	JAL	238	237	-0.42
12 Ecatepec de Morelos	MEX	238	230	-3.36
13 Cajeme	SON	176	222	26.14
14 Salamanca	GTO	187	209	11.76
15 Tlajomulco de Zúñiga	JAL	163	209	28.22
16 Zapopan	JAL	155	204	31.61
17 Manzanillo	COL	153	199	30.07
18 Morelia	MICH	135	190	40.74
19 Hermosillo	SON	126	178	41.27
20 Gustavo A. Madero	CDMX	182	171	-6.04

nte: CentroGeo. Elaboración propia con información del SESNSP.

En efecto, ante la impotencia de las autoridades legítimas para restablecer el orden interno que desborda las capacidades de las autoridades y policías locales, estatales y aún de la Federal, la opción no se encuentra en la intervención de las Fuerzas Armadas con otra Misión y preparación, sino en un cuerpo policiaco formado y estructurado para intervenir en esas regiones con disciplina militar pero instrucción policiaca y mando civil, es decir la Guardia Nacional.

Se tratará de una institución policial, lo que implica que realizará tareas de prevención e investigación de los delitos, siempre bajo el mando del Ministerio Público, así como labores de primer respondiente ante hechos delictivos; su actuación deberá ser en el marco del pleno respeto a la soberanía de las entidades federativas y los municipios...Por ello la Guardia Nacional estará formada y capacitada para la seguridad pública y sus elementos que emanen de las policías militar y naval, estarán adiestrados para la seguridad pública ...concluyen las Comisiones Dictaminadoras de la Cámara de Senadores, que la Guardia Nacional, no implica de ninguna manera la militarización de la seguridad pública, por el contrario, ésta será formada bajo su carácter civil que avala que las operaciones de dicha Guardia estarán encaminadas a garantizar la seguridad de la nación con estricto pargo a la Constitución, la ley y los Derechos Humanos.⁴²²

A mayor abundamiento, del estudio de textos y doctrina, es posible sostener que en el mundo avanza la tendencia política, por un lado, de imponer condiciones de excepción en manos del Ejecutivo para preservar el orden constitucional, mientras que, por el otro, existe un proceso de universalización de los controles jurídicos sobre la excepcionalidad, que busca la defensa del hábeas corpus y las garantías individuales, a cargo de cortes nacionales e internacionales.

De los tratados y convenios internacionales, el Gobierno Federal desde 2006 y más aún a partir del 14 de junio del 2010, ha convertido como un objetivo prioritario el combate al crimen organizado y al narcotráfico para *“lograr la seguridad pública de los ciudadanos”*, lo que en la práctica ha llevado a enfocar sus esfuerzos a combatir mayoritariamente los delitos contra la salud y en menor grado el tráfico de personas y de armas, poniendo menor atención a los demás delitos que conforman la red de ilícitos de las organizaciones criminales y los delincuentes del fuero común.

Hoy, existe en la Federación una peculiar distribución de tareas en diversos ordenamientos entre policías de investigación, prevención e intervención, con intereses contrapuestos por fusiones inconclusas de los cuerpos policiacos (Hidráulica, Forestal, Federal de Caminos, Militar, Naval, Federal, Gendarmería y ahora la Guardia Nacional) o descoordinación (Policía Ministerial) y pocos incentivos para una genuina integración. En resumen, esta fragmentación con escasos instrumentos para coordinarse en forma efectiva alimentan el deslinde de responsabilidades, los bajos niveles de rendición de cuentas y una difusa responsabilidad política.

Estos instrumentos dispersos en variadas disposiciones (existen para la Guardia Nacional, las corporaciones de seguridad privada, los centros llamados de readaptación social, por ejemplo) a diferencia de las entidades federativas que si cuentan con un cuerpo homogéneo. La Federación, en cambio, ha aplicado una ley general, la del Sistema Nacional de Seguridad Pública como Federal y por lo tanto, surgieron esta pluralidad de disposiciones para complementarla.

En este contexto, la propuesta de Iniciativa de Ley Federal de Seguridad Pública, no pretende otra cosa que aprovechar la facultad que tiene el Congreso de la Unión en su artículo 73, fracción XXIII, para expedir leyes que establezcan las bases

422 Páginas 16 y 19 Dictamen Cámara de Diputados 26 feb 2019

de la seguridad pública en materia federal y la coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como para crear y organizar a las instituciones de seguridad pública federal, de conformidad con lo establecido en el artículo 21 de la Constitución y complementando el 29.

Además de todos estos componentes necesarios para una seguridad pública eficaz con policías profesionales, con protección social, honestos, que rindan cuentas para su evaluación de acuerdo con parámetros claramente establecidos y medibles, necesitan ir acompañados de otra serie de decisiones en un marco de pleno respeto al federalismo en base a una construcción a partir de lo local.

Entre estas: A) Fortalecer el Sistema Penal Acusatorio; la Justicia Restaurativa, la Transicional y la Composición. B) Implantar en todo el país un modelo avanzado de desarrollo policial, con acceso a información en tiempo real y rendición de cuentas con debida protección a los derechos humanos y a la cadena de custodia. C) Consolidar la Fiscalía General de la República, la modernización del Ministerio Público y contar con el Código Penal Único D) Avanzar en la modernización del Sistema Penitenciario Federal y del Sistema de Ejecución Penal y métodos alternativos de ejecución. E) Construir un sistema de participación de la sociedad para la prevención del delito y evaluación de resultados, así como otras tareas que se consideran esenciales en un enfoque sistémico para la seguridad pública.

La Iniciativa busca ordenar los cuerpos de policía federal dejando a un lado soluciones desde arriba, para dar espacio para instrumentar otras políticas públicas eficaces en materia de seguridad, y en paralelo trabajar desde lo local para atender sus necesidades específicas.

Asimismo, se pretende incorporar la rendición de cuentas para dar seguimiento y evaluar los resultados y la eficacia de la política pública basada en evidencia y en información objetiva, precisa, confiable y creíble para su diseño, gestión y evaluación, con la participación de los tres poderes y órdenes de gobierno de la mano de la sociedad para su legitimación.

Una nueva generación de políticas públicas que no sirva de pretexto para conculcar el Pacto federal y privilegiar el uso de la fuerza sino, al contrario, que de soporte a una visión que sustente los motivos para vivir en libertad, con dignidad, bienestar y en paz.

Del Contenido de la Iniciativa

En siete Títulos, 18 Capítulos, 21 Secciones y siete transitorios establece, en el artículo 1ero que su objeto es regular la integración, organización, funcionamiento y composición de la seguridad pública en el ámbito federal y de sus Instituciones Policiales, así como establecer las bases jurídicas e institucionales para la planeación, formulación, implementación y control de las políticas y estrategias en materia de seguridad pública y de política criminal, que comprenda las normas, instrumentos y acciones para prevenir de manera eficaz la comisión de delitos.

En el 2do precisa que la Seguridad Pública es una función a cargo de los tres órdenes de gobierno, que tiene como fines los previstos en párrafo noveno del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El 6to y 10mo determinan cuáles son las Instituciones Policiales Federales y que éstas serán de carácter civil, disciplinado y profesional. Deberán fomentar la participación ciudadana y la rendición de cuentas en términos del ordenamiento legal respectivo.

De los artículos 8 al 32 se establecen las atribuciones de las Instituciones de Seguridad Pública y Policiales Federales.

Incorpora del 33 al 43 la Prevención del Delito y se fortalece la participación ciudadana en materia de seguridad pública federal.

En los artículos 44 al 46 se detallan los Programas en materia de Seguridad Pública Federal.

Del artículo 47 al 85 se enumeran las atribuciones genéricas y específicas de las Instituciones Federales de Seguridad Pública y Policías Federales: Secretario, Guardia Nacional (59/61), Policía Federal (62/73), Gendarmería Nacional (74/80) y Policía Federal Penitenciaria (81/85).

A partir del 86 al 97 se incorpora el concepto de Reserva del Personal de las Instituciones Policiales Federales para el adecuado control y seguimiento de los elementos que se retiran del servicio de cualquiera de éstas.

Del 98 al 131 se detallan los principio fundamentales del Desarrollo Policial de las Instituciones Federales de Seguridad Pública y Policías Federales, tanto el servicio profesional de carrera (100/105), profesionalización (106/110), régimen disciplinario (111/114) y conclusión del servicio (115/116), como los órganos colegiados (117/125), centros de evaluación y control de confianza (126/128) y sistema complementario de seguridad social (129/131).

En los artículos 132/151 se integran las disposiciones en materia de Información sobre seguridad pública, estadística criminológica, registro administrativo de detenciones, sistema único de información criminal, Registro Nacional de Personal y de Armamento y Equipo de Seguridad Pública Federal.

Del artículo 153 y siguientes se precisan cuáles son las instalaciones estratégicas y los servicios privados de seguridad.

Finalmente, del 163 al 183 se enuncian los procedimientos policiales, en especial el del uso de la fuerza pública y las responsabilidades que conlleva.

Por lo expuesto, se propone el siguiente proyecto de:

Decreto por el que se expide la Ley Reglamentaria de los párrafos noveno, décimo, décimo primero, décimo segundo y décimo tercero del Artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Seguridad Pública

Artículo Único. Se expide la Ley Reglamentaria de los párrafos noveno, décimo, décimo primero, décimo segundo y décimo tercero del Artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Seguridad Pública del ámbito federal, para quedar en los siguientes términos:

LEY FEDERAL DE SEGURIDAD PÚBLICA

TÍTULO PRIMERO

DISPOSICIONES GENERALES

Capítulo I

Del Objeto de la Ley

ARTÍCULO 1. La presente Ley es de orden público e interés social y de observancia en todo el territorio nacional, es reglamentaria del artículo 21 constitucional en el ámbito Federal y tiene por objeto regular la integración, organización, funcionamiento y composición de la seguridad pública y de las Instituciones Policiales, así como establecer las bases jurídicas e institucionales para la planeación, formulación, implementación y control de las políticas y estrategias en materia de seguridad pública y de política criminal en el ámbito federal.

ARTÍCULO 2. La Seguridad Pública es una función a cargo de los tres órdenes de gobierno, que tiene como fines los previstos en párrafo noveno del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 2 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y tiene como principales objetivos:

- I. Salvaguardar la vida, la integridad, la seguridad y los derechos de las personas y sus familias, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos;
- II. Asegurar la proximidad social de la labor policial, de reacción y de recuperación de territorios que permita auxiliar a las entidades federativas y los municipios en las tareas de resguardar el orden y la paz públicos así como restablecer el acercamiento y confianza de la sociedad en sus instituciones;
- III. Establecer y operar la política de seguridad pública en materia de prevención y combate de delitos;
- IV. Realizar las acciones necesarias para prevenir la comisión de los delitos,
- V. Investigar la comisión de delitos bajo la conducción y mando del Ministerio Público de la Federación, de conformidad con las disposiciones aplicables, y
- VI. Las demás que establezcan otros ordenamientos legales correspondientes.

ARTÍCULO 3. Serán Instituciones de Seguridad Pública Federal e Instituciones Policiales Federales, las creadas y establecidas por Ley o por el Ejecutivo Federal en el ámbito de sus atribuciones, y que observen los supuestos previstos por las fracciones VIII y X del artículo 5 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

ARTÍCULO 4. Para efectos de ésta Ley, se entenderá por:

- I. Academias: a las instituciones de Formación, Capacitación y Profesionalización policial;

- II. Bases de datos: Las bases de datos y la información contenida en ellas, en materia de detenciones, información criminal, personal de seguridad pública, servicios de seguridad privada, armamento y equipo, vehículos, huellas dactilares, teléfonos celulares, registro de procesados y sentenciados y las demás necesarias para la operación del Sistema;
- III. Carrera policial: Al servicio profesional de carrera policial;
- IV. Consejo Nacional: Al Consejo Nacional de Seguridad Pública;
- V. Constitución: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,;
- VI. Gendarmería: Al Órgano Administrativo Desconcentrado Gendarmería;
- VII. Guardia Nacional: Al Órgano Administrativo Desconcentrado Guardia Nacional;
- VIII. Ley General: a la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública;
- IX. Personal: Al personal de las Instituciones de Seguridad Pública y Policiales Federales;
- X. Policía Federal: Al Órgano Administrativo Desconcentrado Policía Federal;
- XI. Programa Rector: Al conjunto de contenidos encaminados a la profesionalización de los servidores públicos de las Instituciones Policiales e Instituciones de Procuración de Justicia respectivamente;
- XII. Reglamento, al Reglamento de la presente Ley;
- XIII. Sistema: Al Sistema Nacional de Seguridad Pública;
- XIV. Secretaría: a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana
- XV. Secretario, al titular de la Secretaría

ARTÍCULO 5. Las instituciones de seguridad pública y policiales federales serán de carácter civil, disciplinado y profesional. Deberán fomentar la participación ciudadana y la rendición de cuentas en términos del ordenamiento legal respectivo.

La actuación del personal de estas instituciones y las que las auxilien, se regirán invariablemente por los principios previstos de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez, y respeto a los derechos humanos previstos por la Constitución.

El Ejecutivo Federal formulará e implementará políticas para la prevención social de los delitos y de la violencia con carácter integral, sobre las causas que generan su comisión y sobre las conductas antisociales. Asimismo generará programas, estrategias y líneas de acción para fomentar en la sociedad valores culturales y cívicos, que induzcan el respeto a la legalidad y a los derechos humanos, a la protección de las víctimas así como a la participación activa de la sociedad.

ARTÍCULO 6. La función de Seguridad Pública Federal se coordinarán con las en su ámbito de competencia por conducto de las Instituciones Policiales Federales previstas por esta Ley, así como por las demás autoridades que en razón de sus atribuciones deban contribuir directa o indirectamente al objeto de esta Ley.

Las funciones de Seguridad Nacional, podrán ser coadyuvantes para la seguridad pública con las limitantes previstas por la Constitución, así como de conformidad con lo establecido por los demás ordenamientos y disposiciones legales aplicables, observando en todo momento 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.

ARTÍCULO 7. Las Instituciones federales de seguridad pública participarán y se coordinarán con las de los tres órdenes de gobierno en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública y con respeto a sus atribuciones, de conformidad con las competencias previstas en la Constitución y la Ley General.

Capítulo II

De las Instituciones de Seguridad Pública y Policiales Federales

ARTÍCULO 8. Las Instituciones de Seguridad Pública y Policiales Federales, realizarán sus funciones de conformidad con la Ley General, la presente Ley, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y demás ordenamientos legales, reglamentarios y disposiciones jurídicas aplicables que regulen su funcionamiento.

ARTÍCULO 9. Son Instituciones de Seguridad Pública Federal las siguientes:

- I. Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana;
- II. La Fiscalía General de la República, y
- III. Las demás que se establezcan conforme a la Ley o por el Presidente de la República en términos de las disposiciones legales aplicables.

La Secretaría de la Defensa Nacional y la Secretaría de Marina, serán instancias auxiliares de las Instituciones de Seguridad Pública.

Las Instituciones de Seguridad Pública Federal a que se refiere el presente artículo, se regirán en lo conducente por esta Ley y sus ordenamientos legales específicos.

ARTÍCULO 10. Son Instituciones Policiales Federales las siguientes:

- I. La Guardia Nacional;
- II. La Policía Federal;
- III. La Gendarmería Nacional;
- IV. Policía Federal Penitenciaria;
- V. La Policía Federal Ministerial;
- VI. Prevención y Readaptación Social;
- VII. Órgano Especializado en la Ejecución de Medidas para adolescentes a nivel Federal;
- VIII. El Servicio de Protección Federal, y

- IX. Las demás que se establezcan conforme a la Ley o por el Presidente de la República en términos de las disposiciones legales aplicables.

ARTÍCULO 11. En tiempos de paz, las fuerzas militares podrán auxiliar a las Instituciones de Seguridad Pública y Policiales federales, cuando exista perturbación grave de la paz pública o de cualquier situación que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, realizando acciones exclusivamente de apoyo para superar la situación de emergencia y siempre bajo las órdenes de la autoridad civil, de conformidad con las facultades constitucionales del Presidente de la República y en términos de las disposiciones legales aplicables.

ARTÍCULO 12. Las Instituciones Policiales Federales actuaran bajo el mando y conducción del Secretario o del servidor público que este designe, con excepción de la Policía Federal Ministerial, quien actuará de conformidad con las disposiciones legales aplicables.

ARTÍCULO 13. Las relaciones jerárquicas en las Instituciones Policiales Federales, sus estructuras normativas y operativas, su organización territorial, las demás atribuciones de mando, dirección y disciplina, así como otros componentes de su régimen interno, serán determinados en los reglamentos correspondientes, en términos de lo previsto en la presente Ley y demás disposiciones legales aplicables.

ARTÍCULO 14. En el desempeño de sus atribuciones y obligaciones, Instituciones Policiales Federales y sus titulares tendrán el apoyo de las unidades administrativas que establezca el Reglamento respectivo.

ARTÍCULO 15. Las Secretarías de Seguridad y Protección Ciudadana, de Hacienda y Crédito Público, de la Función Pública, y la Fiscalía General de la República, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán mecanismos administrativos, presupuestarios y de control, aplicables de manera específica a las funciones y actividades excepcionales de las Instituciones Policiales Federales, que requieran realizarse con riesgo o urgencia.

Capítulo III

Del Personal de las Instituciones de Seguridad Pública y Policiales Federales.

ARTÍCULO 16. Se considera personal de las Instituciones de Seguridad Pública y Policiales federales a quien se le atribuya ese carácter mediante nombramiento o instrumento jurídico similar expedido por dichas Instituciones.

ARTÍCULO 17. Las relaciones de trabajo del personal de las Instituciones de Seguridad Pública y Policiales federales, se regirán por lo dispuesto en el artículo 123, Apartado B, fracción XIII, de la Constitución y, en su caso, serán trabajadores de confianza en términos del segundo párrafo del artículo 73 de la Ley General, así como por lo previsto en esta Ley y demás disposiciones legales aplicables.

ARTÍCULO 18. El personal de las unidades administrativas de las Instituciones de Seguridad Pública Federal se considerará personal de confianza y será de libre designación y remoción; se sujetarán a las evaluaciones de certificación y control de confianza que se determine el Reglamento.

ARTÍCULO 19. El personal de otras dependencias y autoridades federales que se comisione o que preste asesoría en materia operativa, técnica y jurídica a las Instituciones de Seguridad Pública y Policiales federales, se considerará personal

de seguridad pública y será de libre designación y remoción; se sujetará a las evaluaciones de certificación y control de confianza.

ARTÍCULO 20. El personal a que se refiere el presente título, podrá ser separado de su cargo si no cumplen con los requisitos que esta Ley señala para permanecer en la institución, o removidos por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones, sin que proceda su reinstalación o restitución, cualquiera que sea el juicio o medio de defensa para combatir la separación o la remoción.

Si la autoridad jurisdiccional resuelve que la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio fue injustificada, la Secretaría sólo estará obligada a pagar la indemnización y demás prestaciones señaladas en la resolución respectiva, sin que en ningún caso proceda su reincorporación o reinstalación a las instituciones.

Capítulo IV

De la Coordinación Institucional.

ARTÍCULO 21. Las Instituciones de Seguridad Pública y Policiales de la Federación se coordinarán operativa y administrativamente, en el ámbito de sus respectivas competencias y procurarán que, además de los objetivos específicos, se avance en el cumplimiento de las siguientes materias:

- I. Sistemas expeditos para el intercambio de información policial que facilite el desarrollo de sus actividades;
- II. Cooperación en la instrumentación de operativos;
- III. Intercambio académico y práctico para la profesionalización de las Instituciones Policiales; y
- IV. Auxilio en materia de Protección Civil, en los casos de desastre y siniestros.

ARTÍCULO 22. La coordinación en ningún caso implicará la transferencia de atribuciones o facultades legales, sino el ejercicio de aquellas que establece el Artículo 21 y 29 de la Constitución, la Ley General, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República, la presente Ley y demás disposiciones legales aplicables, con el propósito de asegurar el mejoramiento de las condiciones de Seguridad Pública Federal. Las Instituciones de Seguridad Pública y Policiales de la Federación conservarán íntegramente las facultades y responsabilidades que legalmente les corresponden.

ARTÍCULO 23. Todas las autoridades federales, cuyas atribuciones se relacionen con las conferidas a las Instituciones de Seguridad Pública y Policiales federales, se coordinarán entre sí para el apoyo, despacho y operación de los asuntos relativos a la seguridad pública a cargo de la Federación.

ARTÍCULO 24. El Presidente de la República podrá crear dentro del ámbito de sus facultades un Gabinete de Seguridad en el que participen los titulares de la Instituciones de Seguridad Pública, los titulares del Ejército y de la Armada, en su caso, de las Policiales federales y de la Fiscalía General de la República para coordinar las acciones en materia de seguridad pública Federal y las tareas de apoyo que se brinde a los estados, la Ciudad de México y los municipios, en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

ARTÍCULO 25. En los operativos que deban implementarse de manera conjunta entre las Instituciones Policiales Federales, se cumplirán sin excepción los requisitos previstos en los ordenamientos legales aplicables, recayendo el mando en el Secretario o, en el servidor público que éste designe, quien tendrá a su cargo la coordinación respectiva.

ARTÍCULO 26. Las Instituciones Policiales Federales podrán celebrar convenios de colaboración con las entidades federativas, la Ciudad de México y los municipios, para coadyuvar en el fortalecimiento de la prestación de la función de seguridad pública, atendiendo en todo momento los ordenamientos Constitucionales y legales aplicables.

ARTÍCULO 27. En sus funciones de investigación y combate a los delitos, las Instituciones Policiales facultadas, actuarán bajo el mando y conducción del Ministerio Público, con el fin de que sus actuaciones se lleven a cabo en el marco de la legalidad cuidando, especialmente, la cadena de custodia que asegure la preservación de la evidencia ante los tribunales.

ARTÍCULO 28. Durante el desarrollo de la investigación ministerial las Instituciones Policiales facultadas para tal efecto, si estiman necesaria la realización de diligencias que requieran una tramitación especial o la autorización de la autoridad jurisdiccional, lo comunicarán, sin demora, al Ministerio Público quien resolverá lo conducente.

ARTÍCULO 29. Si se tratare de delito flagrante, las Instituciones Policiales facultadas dictarán las medidas y providencias necesarias para el debido cumplimiento de lo que en materia de preservación de indicios dispone el Código Nacional de Procedimientos Penales; en todos los casos, y bajo su más estricta responsabilidad, informará de inmediato de lo acaecido al Ministerio Público, y pondrá a su disposición las personas, bienes u objetos relacionados con los hechos.

En estos casos, las Instituciones Policiales facultadas actuarán de conformidad con los protocolos establecidos.

TÍTULO SEGUNDO

DE LA PREVENCIÓN SOCIAL DEL DELITO Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA FEDERAL

Capítulo I

De la Prevención Social del Delito

ARTÍCULO 30. La prevención social del delito se realizará a través de las distintas instancias del Ejecutivo Federal, así como por las Institución de Seguridad Pública y Policiales federales y en coordinación con las autoridades estatales y de la Ciudad de México.

ARTÍCULO 31. La prevención social del delito comprenderá los instrumentos, mecanismos, políticas y acciones tendientes a disuadir la comisión de los delitos, a generar estabilidad y tranquilidad a las personas y sus familias, así como reconstruir el tejido social de las comunidades afectadas por el fenómeno delictivo, para recuperar el orden y la paz públicos.

ARTÍCULO 32. El Programa Nacional de Seguridad Pública contendrá la política criminal en el ámbito federal, las normas, estrategias y acciones, para prevenir de manera eficaz la comisión del delito y la disminución de la violencia.

ARTÍCULO 33. La Secretaría realizará estudios e investigaciones sobre el fenómeno criminal, encaminados a la detección y clasificación geodelictiva y zonas de riesgo del país, materia de prevención de los delitos. Asimismo, elaborará una base de datos que genere información estadística que permita el análisis de la geografía del fenómeno delictivo y que sirva como herramienta de consulta para las instancias de seguridad pública de los tres órdenes de gobierno.

ARTÍCULO 34. El Reglamento establecerá los criterios para la integración de la información estadística proporcionada por las Institución de Seguridad Pública y Policiales federales, así como proponerlos ante las instancias competentes.

ARTÍCULO 35. La Secretaría podrá implementar sistemas de intercambio de información con instituciones nacionales y extranjeras, a fin de realizar estudios comparados en materia de prevención de los delitos.

Capítulo II

De la Participación Ciudadana

ARTÍCULO 36. Se conformarán consejos de participación ciudadana que permitan fomentar la participación de la sociedad civil, en colaboración con las instancias y autoridades en materia de seguridad pública en la planeación, elaboración, evaluación y supervisión de las actividades en la materia, que se lleven a cabo en sus ámbitos de competencia, de acuerdo con esta Ley y demás disposiciones legales aplicables.

ARTÍCULO 37. La participación ciudadana, en las Institución de Seguridad Pública y Policiales Federales, se realizará a través de las acciones previstas en el artículo 131 de la Ley General. Asimismo promoverán que en sus instituciones cuenten con una instancia de consulta y participación de la comunidad, para alcanzar los propósitos del presente Título.

ARTÍCULO 38. Son obligaciones de las Institución de Seguridad Pública y Policiales Federales en materia de participación ciudadana:

- I. Promover la participación organizada de la sociedad, en el seguimiento y evaluación de las actividades que se realicen en el marco de los programas de seguridad pública y de prevención del delito;
- II. Establecer un sistema permanente para identificar la percepción de seguridad de la ciudadanía y en su caso, incluir acciones en los programas establecidos en materia de seguridad pública para atender dicha percepción;
- III. Integrar las propuestas ciudadanas para la elaboración de los programas de seguridad pública, así como la evaluación periódica de estos y otros relacionados;
- IV. Evaluar con la sociedad la situación de la seguridad pública en las entidades federativas o municipios, según corresponda, y proponer las acciones tendientes a su mejoramiento;

- V. Evaluar el comportamiento, eficiencia y preparación de los integrantes de las corporaciones policiales, su operación y funcionamiento en general, de acuerdo con los criterios que establezca el reglamento.
- VI. Mantener informada a la sociedad sobre las acciones implementadas en materia de seguridad pública, así como el seguimiento de las propuestas de la ciudadanía;
- VII. Elaborar propuestas de reformas que contemplen los planteamientos de la sociedad en leyes y reglamentos en materia de seguridad pública, mismas que podrán ser presentadas ante el órgano legislativo por medio de los sujetos legitimados para ello, y
- VIII. Las demás previstas en otras leyes y el Reglamento.

ARTÍCULO 39. Para efectos de este Capítulo, se difundirá a través de la dependencia correspondiente, las medidas preventivas que juzgue convenientes, recomendando su observancia a la población.

Estas medidas fomentarán la participación de la población en las actividades de prevención con el objetivo de preservar la seguridad de las personas, sus familias y sus bienes.

Capítulo III

De los Programas en materia de Seguridad Pública Federal

ARTÍCULO 40. El Ejecutivo Federal, a través de las Instituciones de Seguridad Pública y Policiales de la Federación, formularán y expedirán los programas federales en materia de seguridad pública, mismos que se elaborarán acordes al Plan Nacional de Desarrollos y deberán vincularse con el Programa Nacional de Seguridad Pública.

ARTÍCULO 41. Los programas de Seguridad Pública que en materia federal se expidan, deberán contener las medidas, objetivos, metas y métodos de evaluación e información a la sociedad para el mantenimiento del orden, la paz pública y en general, la salvaguarda de la integridad física y de los bienes y derechos de las personas y sus familias y el auxilio a la población en caso de contingencias, siniestros y desastre naturales en coordinación con las autoridades de protección civil competentes.

ARTÍCULO 42. Los programas de Seguridad Pública en materia Federal, deberán contener cuando menos:

- I. Un diagnóstico sobre la seguridad pública en el ámbito de su competencia;
- II. Los objetivos del programa, sus metas y métodos de evaluación y difusión de la información a la sociedad;
- III. Las estrategias para el logro de los objetivos;
- IV. Las líneas de acción necesarias para su cumplimiento;
- V. Los subprogramas específicos y metas operativas, los mecanismos previstos para la coordinación con las dependencias y entidades federales, entidades federativas y las municipales, así como aquellos que requieran la

participación ciudadana en términos de las disposiciones legales aplicables,
y

VI. Los responsables de su ejecución.

ARTÍCULO 43. Los programas que al efecto se expida, evaluarán y medirán los resultados periódicamente, a través de campañas, encuestas y sondeos de opinión relativos a la prestación del servicio de seguridad pública y la ejecución de las políticas encaminadas a la prevención de conductas ilícitas.

Se deberá elaborar un Programa de Gestión de Riesgos y los resultados serán sujetos de rendición de cuentas y en especial a la evaluación del desempeño, con el fin de ajustar o cambiar las políticas y acciones y en su caso, aplicar sanciones al desvío de prácticas policiales definidas en los protocolos o por incumplimiento de funciones o bien por violación a los derechos humanos en que incurran ante el desempeño de las fuerzas de tarea.

TÍTULO TERCERO

DE LAS INSTITUCIONES DE SEGURIDAD PÚBLICA Y POLICIALES FEDERALES

Capítulo I

De la Secretaría

Sección Primera

Disposiciones Generales

ARTÍCULO 44. La Secretaría será la instancia encargada de la coordinación, planeación y definición de las políticas públicas en materia de seguridad pública federal y la responsable de dar seguimiento y cumplimiento a los acuerdos, lineamientos y políticas emitidos por el Consejo Nacional de Seguridad Pública y las Conferencias Nacionales del Sistema Nacional de Seguridad Pública en el ámbito de su competencia.

ARTÍCULO 45. La Secretaría supervisará por medio de las Instituciones Policiales adscritas y en el ámbito de sus atribuciones, que la investigación para la prevención de los delitos, sea en términos de los artículos 16 y 21 de la Constitución a través de los órganos, áreas y unidades que para tal efecto tenga bajo su mando y dirección.

Sección Segunda

De la Organización y Funcionamiento de la Secretaría.

ARTÍCULO 46. El Secretario tendrá el más alto rango en las Instituciones Policiales Federales por lo que ejercerá las atribuciones de mando, dirección y disciplina, y será nombrado y removido libremente por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

ARTÍCULO 47. Para ser Secretario deberán cumplirse, además de los establecidos en el artículo 91 de la Constitución, los requisitos siguientes:

- I. Contar con título de estudios superiores debidamente registrado;
- II. Tener reconocida capacidad y probidad, no haber sido sentenciado por delito doloso o inhabilitado como servidor público, ni estar sujeto a proceso penal;
- III. Comprobar una experiencia mínima de cinco años en labores vinculadas con la seguridad pública;
- IV. Acreditar los exámenes de Control y Confianza, y
- V. No estar suspendido o inhabilitado, ni haber sido destituido por resolución firme como servidor público.

ARTÍCULO 48. La Secretaría, contará con las áreas sustantivas, de apoyo y demás unidades administrativas y personal que resulte necesario para el cumplimiento de sus atribuciones, en términos del Reglamento Interior que al efecto se expida.

Sección Tercera

De las Atribuciones de la Secretaría

ARTÍCULO 49. La Secretaría tendrá además de las atribuciones y obligaciones que contiene el art 30 Bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, las siguientes:

- I. Coordinar las funciones de salvaguardar la vida, la integridad, la seguridad y los derechos de las personas y sus familias, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos, en el ámbito de competencia de la Federación;
- II. Impulsar en la Federación y ante el Sistema:
 - a) Las políticas y lineamientos en materia de Carrera Policial y Penitenciaria;
 - b) El Programa Rector para la Profesionalización Policial y del Sistema Penitenciario;
 - c) Los lineamientos y políticas para el desarrollo, profesionalización y carrera penitenciaria;
 - d) Los criterios para establecer academias e institutos para el desarrollo de programas de coordinación académica, y
 - e) Los lineamientos para la aplicación de los procedimientos en materia del régimen disciplinario policial y penitenciario.
- III. Coordinar las acciones para la vigilancia y protección de las Instalaciones Estratégicas, en términos de ley;
- IV. Organizar, dirigir y supervisar bajo su adscripción a los cuerpos policiales federales como la Guardia Nacional, Policía Federal, la Gendarmería Nacional

y los de vigilancia y custodia de los establecimientos penitenciarios, así como garantizar el desempeño honesto de su personal y aplicar su régimen disciplinario;

- V. Administrar y analizar la información que se genere sobre seguridad pública federal, así como coordinar y operar los sistemas de información y de interconexión de bases de datos;
- VI. Impulsar el desarrollo de políticas orientadas a prevenir el delito, de inteligencia y contrainteligencia y para reconstituir el tejido social de las comunidades afectadas por fenómenos de delincuencia recurrente o generalizada, y aplicarlas en coordinación con las autoridades competentes federales, estatales y municipales; promover y facilitar la participación social para el desarrollo de actividades de vigilancia y evaluación sobre el ejercicio de sus atribuciones en materia de seguridad pública, y atender de manera expedita las denuncias y quejas ciudadanas con relación al ejercicio de estas atribuciones y dar debida información sobre las mismas
- VII. Diseñar, actualizar y publicar una página electrónica específica en la cual se registren los datos generales de las mujeres y niñas que sean reportadas como desaparecidas en todo el país. La información deberá ser pública y permitir que la población en general pueda aportar información sobre el paradero de las mujeres y niñas desaparecidas. Esta página deberá actualizarse de forma permanente;
- VIII. Participar en la atención integral a víctimas y coadyuvar en la celebración de acuerdos de colaboración con otras instituciones del sector público y privado para el mejor cumplimiento de esta atribución, así como fomentar la participación de la sociedad en las acciones que en materia de seguridad pública realice la Secretaría;
- IX. Coordinar, operar e impulsar la mejora continua del sistema de información, reportes y registro de datos en materia criminal; desarrollar las políticas, normas y sistemas para el debido suministro permanente e intercambio de información en materia de seguridad pública entre las autoridades competentes;
- X. Establecer mecanismos e instancias para la coordinación integral de las tareas y cuerpos de seguridad pública y policial, así como para el análisis y sistematización integral de la investigación e información de seguridad pública en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública;
- XI. Coordinar y establecer mecanismos para contar oportunamente con la información de seguridad pública, así como del ámbito criminal y preventivo que la Secretaría requiera de dependencias y organismos competentes en dichas materias, para el adecuado cumplimiento de las atribuciones que las leyes le establecen;
- XII. Realizar en el ámbito de su competencia, la investigación para prevenir los delitos, y para la persecución de los mismos de conformidad con las disposiciones legales aplicables;
- XIII. Impulsar el Desarrollo Policial en el ámbito de su competencia;
- XIV. Otorgar las autorizaciones a empresas que presten servicios privados de seguridad en dos o más entidades federativas y supervisar su funcionamiento;

- XV. Brindar el servicio de protección federal en términos de las disposiciones legales aplicables;
- XVI. Establecer un sistema de control e inspección en la Secretaría e Instituciones Policiales Federales para, supervisar, fiscalizar y auditar el cumplimiento de los programas y el debido manejo de recursos humanos, materiales y financieros de la Secretaría así como evaluar que las disposiciones, normas, programas, procedimientos y los diversos instrumentos de control se cumplan y apliquen de manera eficiente. Esto se hará con transparencia y dándolo a conocer a la ciudadanía;
- XVII. Establecer un sistema de inspección para supervisar, verificar y evaluar las actividades sustantivas de la Guardia Nacional, la Policía Federal, Gendarmería y Prevención y Reinserción Social, así como de su régimen disciplinario;
- XVIII. Supervisar que los integrantes de la Secretaría, en sus respectivos ámbitos de competencia, ajusten su actuación conforme a los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos por la Constitución ;
- XIX. Implementar mecanismos de rendición anual de cuentas y evaluación del desempeño a la sociedad
- XX. Las demás que le instruya el Titular del Poder Ejecutivo Federal y aquellas que se establezcan en otros ordenamientos legales y reglamentarios aplicables.

ARTÍCULO 50. Son atribuciones del Secretario :

- I. Ejercer atribuciones de mando, dirección y disciplina de las Instituciones Policiales Federales;
- II. Proponer la política en materia policial Federal;
- III. Vigilar, en el área de su competencia, el cumplimiento de las disposiciones legales y administrativas en materia de protección de derechos humanos;
- IV. Ejercer los recursos que se aporten para la operación y funcionamiento de las Instituciones Policiales Federales que coordina;
- V. Proponer y celebrar convenios y demás actos jurídicos, así como llevar a cabo todas aquellas actividades directamente relacionadas con el ámbito de competencia de la Secretaría ;
- VI. Elaborar y proponer los anteproyectos de Reglamento, manuales, acuerdos, circulares, memorando, instructivos, bases y demás normas administrativas para el buen funcionamiento de la corporación y sugerir adecuaciones al marco normativo de las Instituciones Policiales Federales ;
- VII. Nombrar los mandos superiores de la Secretaría y de las Instituciones Policiales Federales que tenga adscritas, de acuerdo con lo establecido en esta Ley y su Reglamento;
- VIII. Designar a los integrantes en cargos administrativos o de dirección de la estructura orgánica de la propia institución y relevarlos libremente, respetando su grado policial y derechos inherentes a la Carrera Policial;

- IX. Otorgar, en términos que establezca el Reglamento, los grados policiales homólogos;
- X. Adscribir funcionalmente y conforme a esta ley y su Reglamento, las unidades administrativas a su mando, mediante acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación;
- XI. Autorizar operaciones encubiertas y de usuarios simulados para desarrollar operaciones de inteligencia para la prevención;
- XII. Ser el enlace institucional con organismos policiales gubernamentales y no gubernamentales homólogos, nacionales y extranjeros, que se relacionen con el ámbito de sus atribuciones;
- XIII. Establecer y operar, en el ámbito de su competencia, un sistema de gratificaciones para la investigación preventiva, conforme a la disponibilidad presupuestaria y la obtención de resultados;
- XIV. Presentar un informe anual de las actividades realizadas en cumplimiento del programa operativo anual de la Secretaría , ante las Comisiones del Congreso de la Unión en la materia y organizaciones de la sociedad; y,
- XV. Las demás que le otorguen otras leyes, así como las previstas en el Reglamento y demás disposiciones legales aplicables.

Sección Cuarta

Del auxilio a la Secretaría y de los Servicios Técnicos Especializados

ARTÍCULO 51. La Secretaría a través de sus Instituciones Policiales, podrá auxiliarse con:

- I. El personal técnico especializado de las instituciones Federales;
- II. Las policías de la Ciudad de México, de los estados y de los municipios, en los términos que señala la Ley General ;
- III. Los capitanes, patrones o encargados de naves o aeronaves nacionales; y,
- IV. Los particulares que presten servicios de seguridad privada, sin que puedan substituir en sus funciones a las instituciones de seguridad pública.

Los auxiliares de la Secretaría deberán, informar, a la brevedad, del resultado del auxilio prestado a ésta.

Capítulo II

De las Instituciones Policiales Federales

Sección Primera

Disposiciones Generales

ARTÍCULO 52. Las Instituciones Policiales previstas en este capítulo que actuaran en el ámbito de competencia Federal, serán cuerpos policiales de carácter civil con formación acorde al modelo policial con protocolos de actuación con estándares internacionales y preparados para atender las necesidades de la población en materia de seguridad pública, con sentido de servicio a la comunidad, con espíritu de cuerpo y una alta vocación de auxilio en la protección de la población, sus familias y sus bienes.

ARTÍCULO 53. Los cuerpos de Policía descritos en esta Ley, podrán actuar en apoyo de los Estados, la Ciudad de México y los municipios de manera subsidiaria a petición expresa de los gobiernos locales al Secretario, quien analizará la procedencia e instruirá lo correspondiente.

En todo momento las Policías aquí descritas actuarán con respeto al orden Constitucional establecido, a los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y estricto apego a los derechos humanos.

ARTÍCULO 54. La atribuciones y obligaciones Genéricas de las Instituciones Policiales Federales, en el ámbito de su competencia serán las siguientes:

- I. Prevenir la comisión de delitos y faltas administrativas que determinen las leyes federales;
- II. Intervenir en materia de seguridad pública, en coadyuvancia con las autoridades competentes, en la observancia y cumplimiento de las leyes y en su caso, en el rescate de territorios en donde las autoridades municipales han perdido el control para que impere el estado de derecho, en los términos de los ordenamientos aplicables;
- III. Efectuar tareas de verificación en el ámbito de su competencia, para la prevención de infracciones administrativas;
- IV. Recabar información en lugares públicos, mediante la utilización de medios e instrumentos y cualquier herramienta que resulten necesarias para la generación de inteligencia preventiva. En el ejercicio de esta atribución se deberá respetar el derecho a la vida privada de los ciudadanos.
- V. Realizar análisis técnico táctico o estratégico de la información obtenida para la generación de inteligencia y contrainteligencia;
- VI. Informar a la persona al momento de su detención sobre los derechos que en su favor establece la Constitución;
- VII. Poner a disposición sin demora de las autoridades competentes, a personas y bienes en los casos en que por motivo de sus funciones practique alguna detención o lleve a cabo algún aseguramiento de bienes, observando en todo momento el cumplimiento de los plazos constitucionales y legales establecidos;

- VIII. Verificar la información que reciba sobre hechos que puedan ser constitutivos de delito para, en su caso, remitirla al Ministerio Público;
- IX. Recibir las denuncias sobre hechos que puedan ser constitutivos de delitos, en términos de lo dispuesto por el Código Nacional de Procedimientos Penales y las demás disposiciones aplicables;
- X. Participar en la investigación ministerial, en la detención de personas y en el aseguramiento de bienes que el Ministerio Público considere se encuentren relacionados con los hechos delictivos, así como practicar las diligencias necesarias que permitan el esclarecimiento de los delitos y la identidad de los probables responsables, en cumplimiento de los mandatos del Ministerio Público;
- XI. Efectuar las detenciones conforme lo dispuesto en el artículo 16 de la Constitución y el Código Nacional de Procedimientos Penales;
- XII. Inscribir de inmediato la detención que realice en el Registro Administrativo de Detenciones del Centro Nacional de Información, así como remitir sin demora y por cualquier medio la información al Ministerio Público;
- XIII. Preservar el lugar de los hechos y la integridad de los indicios, huellas o vestigios del hecho delictuoso, así como los instrumentos, objetos o productos del delito, dando aviso de inmediato al Ministerio Público. Las unidades facultadas para el procesamiento del lugar de los hechos, deberán fijar, señalar, levantar, embalar y entregar la evidencia física al Ministerio Público, conforme al procedimiento previamente establecido por éste y en términos de las disposiciones aplicables;
- XIV. Garantizar que se asiente constancia de cada una de sus actuaciones, así como llevar un control y seguimiento de éstas. Durante el curso de la investigación ministerial deberán elaborar informes sobre el desarrollo de la misma, y rendirlos al Ministerio Público, sin perjuicio de los informes que éste le requiera;
- XV. Emitir los informes, partes policiales y demás documentos que se generen, con los requisitos de fondo y forma que establezcan las disposiciones aplicables, para tal efecto se podrán apoyar en los conocimientos que resulten necesarios;
- XVI. Proporcionar atención a víctimas, ofendidos o testigos del delito; para tal efecto deberá:
 - a) Prestar protección y auxilio inmediato, de conformidad con las disposiciones legales aplicables;
 - b) Garantizar que reciban atención médica y psicológica cuando sea necesaria;
 - c) Adoptar las medidas que se consideren necesarias tendentes a evitar que se ponga en peligro su integridad física y psicológica, en el ámbito de su competencia;
 - d) Preservar los indicios y elementos de prueba que la víctima y ofendido aporten en el momento de la intervención policial y remitirlos sin demora al Ministerio Público encargado del asunto para que éste acuerde lo conducente, y

e) Asegurar que puedan llevar a cabo la identificación del imputado sin riesgo para ellos.

- XVII. Dar cumplimiento a las órdenes de aprehensión y demás mandatos ministeriales y jurisdiccionales de que tenga conocimiento con motivo de sus funciones;
- XVIII. Incorporar a las bases de datos criminalísticas y de personal de la Secretaría y del Sistema Nacional de Información de Seguridad Pública, la información que pueda ser útil en la investigación de los delitos, y utilizar su contenido para el desempeño de sus atribuciones, sin afectar el derecho de las personas sobre sus datos personales;
- XIX. Colaborar, cuando así lo soliciten otras autoridades federales, para el ejercicio de sus funciones de vigilancia, verificación e inspección que tengan conferidas por disposición de otras leyes;
- XX. Colaborar, cuando sean formalmente requeridas, de conformidad con los ordenamientos constitucionales y legales aplicables, con las autoridades locales y municipales competentes, en la protección de la integridad física de las personas y en la preservación de sus bienes, en situaciones de peligro, cuando se vean amenazadas por situaciones que impliquen violencia o riesgo inminente; prevenir la comisión de delitos, así como garantizar, mantener y restablecer la paz y el orden públicos;
- XXI. Participar en operativos conjuntos con otras autoridades federales, locales o municipales, que se lleven a cabo conforme a lo dispuesto en la legislación relativa al Sistema Nacional de Seguridad Pública;
- XXII. Obtener, analizar y procesar información así como realizar las acciones que, conforme a las disposiciones aplicables, resulten necesarias para la prevención de delitos, sea directamente o mediante los sistemas de coordinación previstos en otras leyes federales;
- XXIII. Vigilar, supervisar, asegurar y custodiar, a solicitud de la autoridad competente, las instalaciones de los centros federales de detención, reclusión, readaptación y reinserción social, con apego a los derechos humanos reconocidos en la Constitución federal;
- XXIV. Colaborar, a solicitud de las autoridades competentes, con los servicios de protección civil en casos de calamidades, situaciones de alto riesgo o desastres por causas naturales;
- XXV. Ejercer en el ámbito de su competencia, y en coordinación con el Instituto Nacional de Migración, las facultades que en materia migratoria prescriben la Ley General de Población, su Reglamento y demás disposiciones legales;
- XXVI. Prestar apoyo al Instituto Nacional de Migración para verificar que los extranjeros residentes en territorio nacional cumplan con las obligaciones que establece la Ley General de Población;
- XXVII. Apoyar el aseguramiento que realice el Instituto Nacional de Migración y en su caso, resguardar a solicitud del Instituto las estaciones migratorias, a los extranjeros que violen la Ley General de Población, cuando el caso lo amerite;

- XXVIII. Suscribir convenios o instrumentos jurídicos con otras instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno y organizaciones no gubernamentales para el desempeño de sus atribuciones, en el marco de la ley;
- XXIX. Informar permanentemente de los resultados de su actuación para que la sociedad pueda evaluar su desempeño;
- XXX. Colaborar y prestar auxilio a las policías de otros países, en el ámbito de su competencia, y
- XXXI. Las demás que le confieran ésta, otras leyes aplicables y sus reglamentos.

Sección Segunda

De la Guardia Nacional

ARTÍCULO 55. La Guardia Nacional, es una Institución Policial de carácter civil dependiente de la Secretaría con disciplina militar pero con formación policíaca y mando civil para el rescate de determinados y acotados territorios, que se regirá por lo previsto en la Constitución, ésta Ley y por el Reglamento Interior que al efecto se emita, debiendo informar sus acciones en todo momento al Secretario o al servidor público que éste designe.

ARTÍCULO 56. Esta Institución Policial Federal actuará en aquellos territorios en donde las legislaturas locales y ejecutivos estatales y municipales lo soliciten por escrito, de forma temporal y acotada bajo las reglas establecidas en el artículo 29 Constitucional, con el objeto de reestablecer el orden constitucional y competencial exclusivamente en los términos, condiciones, geo referenciación y tiempos que establezca la ley reglamentaria que se emita.

ARTÍCULO 57. La atribuciones y obligaciones de la Guardia Nacional, serán las siguientes:

- I. Salvaguardar la permanencia y continuidad de los tres 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;
- II. Actuar en rescate y recuperación del territorio y los espacios públicos de la Nación;
- III. Combatir las amenazas al interior de la Nación;
- IV. Preservar la estabilidad de las Instituciones de país en términos de las disposiciones aplicables;
- V. Proponer acciones y estrategias ante las amenazas identificadas y los impactos de las mismas;
- VI. Derivado de sus funciones de inteligencia, alertar sobre el riesgo a la Seguridad Interior, que pueda convertirse potencialmente en una amenaza;
- VII. Reestablecer el orden Constitucional, en su caso con el auxilio del Ejército y la Armada de México;

- VIII. Solicitar la información necesaria para el ejercicio de sus facultades a las autoridades federales y los órganos autónomos quienes deberán colaborar con la entrega de la información que les requieran en los términos de la presente Ley;
- IX. Observar los principios de racionalidad, oportunidad, proporcionalidad, temporalidad, subsidiariedad y gradualidad, así como las obligaciones relativas al uso legítimo de la fuerza, y
- X. Las demás que le confieran ésta, otras leyes, los Reglamentos y demás disposiciones legales aplicables.

Sección Tercera

De la Policía Federal

ARTÍCULO 58. La Policía Federal, es una Institución Policial encargada de realizar las funciones de investigación para la prevención de los delitos, investigación para el combate de los mismos, bajo la conducción del Ministerio Público de la Federación, así como las acciones que permitan auxiliar a salvaguardar la vida, la integridad, la seguridad y los derechos de las personas y sus familias, proteger instalaciones estratégicas del Estado y preservar y, en su caso, restablecer, las libertades, el orden y la paz públicos.

ARTÍCULO 59. La investigación para la prevención de los delitos es el conjunto sistematizado de acciones y procedimientos encaminados a la planeación, obtención, procesamiento y aprovechamiento de la información, con el propósito exclusivo de evitar la comisión de delitos, con base en los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a las garantías individuales y los derechos humanos reconocidos en la Constitución.

ARTÍCULO 60. La Policía Federal tendrá las atribuciones y obligaciones siguientes:

- I. Salvaguardar la integridad de las personas, garantizar, mantener y restablecer el orden y la paz públicos, proteger instalaciones estratégicas del Estado así como prevenir la comisión de delitos, en:
 - a) Las zonas fronterizas y en la tierra firme de los litorales, la parte perteneciente al país de los pasos y puentes limítrofes, las aduanas, recintos fiscales, secciones aduaneras, garitas, puntos de revisión aduaneros, los centros de supervisión y control migratorio, las carreteras federales, las vías férreas, los aeropuertos, los puertos marítimos autorizados para el tráfico internacional, el espacio aéreo y los medios de transporte que operen en las vías generales de comunicación, así como sus servicios auxiliares.

La Policía Federal actuará en los recintos fiscales, aduanas, secciones aduaneras, garitas o puntos de revisión aduaneros, en auxilio coordinación con las autoridades responsables en materia fiscal o de migración, en los términos de la presente Ley y las demás disposiciones legales aplicables;

- b) Los parques nacionales, las instalaciones hidráulicas y vasos de las presas, los embalses de los lagos y los cauces de los ríos;
- c) Los espacios urbanos considerados como zonas federales, así como en los inmuebles, instalaciones y servicios de entidades y dependencias de la

federación;

d) Todos aquellos lugares, zonas o espacios del territorio nacional sujetos a la jurisdicción federal, conforme a lo establecido por las leyes respectivas, y

e) En todo el territorio nacional en el ámbito de su competencia.

- II. Realizar investigación para la prevención de los delitos;
- III. Llevar a cabo operaciones encubiertas, de inteligencia y containteligencia y de usuarios simulados para la prevención de delitos. El Reglamento definirá con precisión los lineamientos mínimos para el ejercicio de esta atribución;
- IV. Realizar análisis técnico táctico o estratégico de la información obtenida para la generación de inteligencia;
- V. Solicitar al Ministerio Público que requiera a las autoridades competentes, informes y documentos para fines de la investigación;
- VI. Entrevistar a las personas que pudieran aportar algún dato o elemento para la investigación en caso de flagrancia o por mandato del Ministerio Público, en términos de las disposiciones aplicables. De las entrevistas que se practiquen se dejará constancia y se utilizarán meramente como un registro de la investigación, que para tener valor probatorio, deberán ser ratificadas ante la autoridad ministerial o judicial que corresponda;
- VII. Reunir la información que pueda ser útil al Ministerio Público que conozca del asunto, para acreditar el cuerpo del delito y la probable responsabilidad del imputado, conforme a las instrucciones de aquél;
- VIII. Solicitar por escrito, previa autorización del juez de control en los términos del artículo 16 Constitucional, a los concesionarios, permisionarios, operadoras telefónicas y todas aquellas comercializadoras de servicios en materia de telecomunicaciones, de sistemas de comunicación vía satélite, la información con que cuenten, así como georreferenciación de los equipos de comunicación móvil en tiempo real, para el cumplimiento de sus fines de prevención de los delitos. La autoridad judicial competente, deberá acordar la solicitud en un plazo no mayor de doce horas a partir de su presentación;
- IX. Solicitar por escrito ante el juez de control, en términos de esta Ley, la autorización para la intervención de comunicaciones privadas para la investigación de los delitos. La autoridad judicial competente deberá acordar la solicitud en un plazo no mayor de doce horas a partir de su presentación;
- X. Vigilar e inspeccionar, para fines de seguridad pública, la zona terrestre de las vías generales de comunicación y los medios de transporte que operen en ellas;
- XI. Levantar las infracciones e imponer las sanciones por violaciones a las disposiciones legales y reglamentarias relativas al tránsito en los caminos y puentes federales, así como a la operación de los servicios de autotransporte federal, sus servicios auxiliares y transporte privado cuando circulen en la zona terrestre de las vías generales de comunicación;
- XII. Ejercer, para fines de seguridad pública, la vigilancia e inspección sobre la entrada y salida de mercancías y personas en los aeropuertos, puertos marítimos autorizados para el tráfico internacional, en las aduanas, recintos

fiscales, secciones aduaneras, garitas y puntos de revisión aduaneros; así como para los mismos fines sobre el manejo, transporte o tenencia de dichas mercancías en cualquier parte del territorio nacional.

- XIII. Actuar en los recintos fiscales, aduanas, secciones aduaneras, garitas o puntos de revisión aduaneros, en auxilio y coordinación con las autoridades responsables en materia fiscal o de migración, en los términos de la presente Ley y las demás disposiciones legales aplicables;
- XIV. Estudiar, planificar y ejecutar los métodos y técnicas de combate a la delincuencia;
- XV. Realizar acciones de vigilancia, identificación, monitoreo y rastreo en la Red Pública de Internet sobre sitios web con el fin de prevenir conductas delictivas;
- XVI. Desarrollar, mantener y supervisar fuentes de información en la sociedad, que permitan obtener datos sobre actividades relacionadas con fenómenos delictivos;
- XVII. Integrar en el Registro Administrativo de Detenciones y demás bases de datos criminalísticos y de personal, las huellas dactilares y otros elementos distintos a las fotografías y videos para identificar a una persona, solicitando a las autoridades de los tres órdenes de gobierno la información respectiva con que cuenten, y
- XVIII. Las demás que le confieran ésta, otras leyes, los Reglamentos y demás disposiciones legales aplicables.

ARTÍCULO 61. En concordancia con los artículos 16 y 21 de la Constitución, Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada, Ley de Seguridad Nacional, Código Nacional de Procedimientos Penales y este ordenamiento, la Policía Federal podrá solicitar la intervención de comunicaciones. La autorización judicial podrá otorgarse únicamente a solicitud del servidor público autorizado cuando se constate la existencia de indicios suficientes que acrediten que se está organizando la comisión de los delitos señalados en el artículo 51 de esta Ley.

En caso de que durante la investigación preventiva se advierta que alguno de los actos preparatorios sea punible en sí mismo, se dará vista de inmediato al Ministerio Público.

ARTÍCULO 62. El titular de la Policía Federal será responsable de que la intervención se realice en los términos de la autorización judicial. La solicitud de autorización deberá contener los preceptos legales que la fundan, el razonamiento por el que se considera procedente, el tipo de comunicaciones, los sujetos y los lugares que serán intervenidos, así como el periodo durante el cual se llevarán a cabo las intervenciones, el cual podrá ser prorrogado bimestralmente, sin que el periodo de intervención, incluyendo sus prórrogas, pueda exceder de seis meses. Después de dicho plazo, sólo podrán autorizarse nuevas intervenciones cuando la Secretaría acredite nuevos elementos que así lo justifiquen.

En la autorización, la autoridad judicial competente determinará las características de la intervención, sus modalidades y límites y, en su caso, ordenará a instituciones públicas o privadas, modos específicos de colaboración.

ARTÍCULO 63. La intervención preventiva de comunicaciones a que se refiere esta Ley, se autorizará únicamente en los delitos previstos en los ordenamientos legales que a continuación se enlistan:

I. Del Código Penal Federal:

a) Evasión de Presos; previsto en el artículo 150;

b) Contra la salud, previsto en los artículos 194, 195, párrafo primero, 195 Bis, excepto cuando se trate de los casos previstos en las dos primeras líneas horizontales de las tablas contenidas en el apéndice I, 196 Bis, 196 Ter, 197, párrafo primero y 198, parte primera del párrafo tercero;

c) Corrupción de menores o incapaces, previsto en los artículos 200, 201 y 201 bis;

d) Pornografía de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo, previsto en el Capítulo II;

e) Turismo sexual en contra de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo, previsto en los artículos 203 y 203 bis;

f) Lenocinio de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo, previsto en el artículo 204;

g) Explotación del cuerpo de un menor de edad por medio del comercio carnal, previsto en el artículo 208;

h) Asalto en carreteras o caminos, previsto en el artículo 286, segundo párrafo;

i) Homicidios relacionados con la delincuencia organizada;

j) Tráfico de menores, previsto en el artículo 366 Ter;

k) Robo de vehículo, previsto en el artículo 376 Bis;

l) Los previstos en el artículo 377;

m) Extorsión, previsto en el artículo 390, y

n) Operaciones con recursos de procedencia ilícita, previsto en el artículo 400 Bis.

II. De la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos el delito de introducción clandestina de armas de fuego en términos de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada;

III. De la Ley General de Salud, el delito de tráfico de órganos previsto en los artículos 461, 462 y 462 bis, y

IV. De la Ley General de Población, el delito de tráfico de indocumentados, previsto en el artículo 138.

ARTÍCULO 64. En la autorización que otorgue la autoridad judicial competente deberá ordenar que, cuando en la misma práctica sea necesario ampliar a otros sujetos o lugares la intervención, se deberá presentar ante la autoridad judicial competente, una nueva solicitud; también ordenará que al concluir cada intervención se levante un acta que contendrá un inventario pormenorizado de la información de audio o video que contengan los sonidos o imágenes captadas durante la intervención, así como que se le entregue un informe sobre sus resultados, a efecto de constatar el debido cumplimiento de la autorización otorgada.

ARTÍCULO 65. La autoridad judicial competente podrá, en cualquier momento, verificar que las intervenciones sean realizadas en los términos autorizados y, en caso de incumplimiento, decretar su revocación parcial o total.

La autoridad judicial competente deberá acordar la solicitud en un plazo no mayor de doce horas a partir de su presentación.

Independientemente de lo anterior, la Policía Federal deberá rendir un informe mensual sobre la intervención, que la autoridad judicial competente pondrá a disposición del Ministerio Público.

ARTÍCULO 66. En caso de que la autoridad judicial competente que autorizó la intervención, concluya que de la investigación no existen elementos para que el caso sea conocido por el Ministerio Público, por no tratarse de conductas delictivas, ordenará que se ponga a su disposición la información resultado de las intervenciones y ordenará su destrucción en presencia del servidor público autorizado por Acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación.

La reserva de las intervenciones de comunicaciones privadas autorizadas por el servidor público autorizado por Acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación, será bajo su estricta responsabilidad y, en caso de incumplimiento, será sancionado penalmente.

En caso de que durante la investigación preventiva se advierta la comisión de un delito, se dará vista de inmediato al Ministerio Público.

ARTÍCULO 67. Sólo podrán dar cumplimiento a las intervenciones autorizadas por la autoridad judicial competente, aquellos integrantes de la Policía Federal que cumplan los siguientes requisitos:

- a) Que pertenezcan a las áreas de Investigación o de Servicios Técnicos Especializados de la Institución;
- b) Que cuenten con certificación de control de confianza vigente, y
- c) Que tengan un grado policial mínimo de subinspector.

Todos los integrantes de la Policía Federal que den cumplimiento a una intervención de comunicaciones autorizada por la autoridad judicial competente, estarán obligados a someterse a los exámenes de control de confianza al término de la misma.

Sección Cuarta

De la Gendarmería Nacional

ARTÍCULO 68. La Gendarmería Nacional es una fuerza permanente de proximidad social encargada de resguardar la vida, libertad e integridad física de las personas y sus familias, así como la preservación de sus bienes, en las entidades federativas, los municipios, localidades rurales y urbanas, en los términos establecidos por esta Ley y su Reglamento.

ARTÍCULO 69. La Gendarmería Nacional estará bajo el mando directo del Secretario y se conformará por elementos con instrucción, formación, capacitación y disciplina civil que permita su acercamiento a la sociedad y pueda desarrollar sus funciones de protección y atención ciudadana.

ARTÍCULO 70. La organización territorial, las atribuciones de mando, dirección y disciplina, así como otros componentes de su régimen interno, serán determinados en el Reglamento correspondiente, en términos de lo dispuesto en esta Ley.

Esta Institución contará, además, con el personal sustantivo y de apoyo necesario, así como con la estructura orgánica, jerárquica, administrativa y operativa que se establezca en el Reglamento correspondiente.

ARTÍCULO 71. Los integrantes de la Gendarmería Nacional, podrá hacer uso de la fuerza pública en todas sus formas para proteger la vida, la libertad e integridad física de las personas, la cual se ejercerá en términos de esta Ley y su Reglamento.

El uso injustificado de la fuerza será sancionado en términos de las disposiciones legales aplicables.

ARTÍCULO 72. La Gendarmería Nacional permanecerá en la zona donde se solicite su presencia por tiempo indeterminado, hasta que concluya la necesidad de prestar su servicio o cuando las autoridades federales y locales así lo consideren.

Asimismo la Gendarmería Nacional podrá capacitar a los cuerpos de policía existentes en la zona en donde se haya requerido su presencia, para que el propio Municipio o la entidad federativa realicen esta función directamente.

ARTÍCULO 73 La Gendarmería Nacional tendrá las atribuciones y obligaciones siguientes:

- I. Realizar tareas de seguridad pública en zonas de riesgo para el establecimiento y preservación del orden y la paz públicos;
- II. Coadyuvar con las autoridades federales, estatales, de la Ciudad de México y municipales que soliciten apoyo en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en la protección de la integridad física de las personas y sus familias, la preservación de sus bienes, así como de sus derechos humanos;
- III. Reforzar cuando así lo soliciten las autoridades de seguridad pública competentes, la tarea policial y de seguridad de los municipios y localidades rurales y urbanas que lo requieran, e intervenir ante situaciones de peligro cuando se vean amenazados por aquellas que impliquen violencia o riesgo inminente;

- IV. Proponer al Secretario, la celebración de convenios con las autoridades federales, estatales, de la Ciudad de México y municipales , para lograr la efectiva coordinación y funcionamiento en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública y el combate a la delincuencia; así como establecer acuerdos de colaboración con instituciones similares, en los términos de los tratados internacionales, conforme a la legislación;
- V. Brindar seguridad, atención y servicio a la población en general, en el ámbito de su competencia, a través de la elaboración de un programa institucional de vigilancia;
- VI. Situar grupos operativos especializados para restaurar la convivencia y seguridad ciudadana en zonas críticas con alta afectación de la criminalidad, con pleno respeto a los derechos humanos;
- VII. Fortalecer la cobertura del servicio de policía en poblaciones rurales que lo requieran;
- VIII. Diseñar estrategias que permiten consolidar la función de la seguridad pública en el ámbito rural, contribuyendo a reducir los factores que originan y facilitan las amenazas a las comunidades asentadas en esas zonas;
- IX. Establecer, previo acuerdo con el Secretario, las regiones estratégicas y cuadrantes de atención y servicio a la población en general.
- X. Establecer mecanismos de coordinación con las autoridades competentes para la realización de tareas de prevención del delito y participación ciudadana en las áreas en que brinden el servicio;
- XI. Recopilar la información que genere el ejercicio de sus atribuciones, para suministrarla al Sistema de información que concentra las bases correspondientes;
- XII. Ejecutar planes de despliegue y cobertura territorial en las regiones estratégicas y cuadrantes para contrarrestar las acciones delictivas e impedir la utilización de los corredores de movilidad por parte de los grupos delictivos;
- XIII. Promover la capacitación de sus integrantes para que cuenten con los conocimientos, destrezas y habilidades para desempeñarse como un cuerpo de elite de proximidad de seguridad, atención y servicio de la población mexicana;
- XIV. Proporcionar herramientas, cuando así lo soliciten las autoridades de seguridad pública estatales, de la Ciudad de México y municipales, para la formación y capacitación de sus cuerpos de policía;
- XV. Emitir, previo acuerdo con el Secretario, los procedimientos de actuación de los integrantes de la Gendarmería Nacional, así como distribución de las áreas de atención y servicio a la población en general en el territorio nacional;
- XVI. Implementar e impulsar el Desarrollo Policial a que se refiere la Ley General;
- XVII. Diseñar el manual de uniformes y divisas de la Gendarmería Nacional;
- XVIII. Establecer políticas en materia de análisis criminal que permitan identificar

en coordinación con las autoridades federales, estatales, de la Ciudad de México y municipales las causas del fenómeno delictivo, y

XIX. Las demás que le confieran otras disposiciones o el Secretario.

Sección Quinta

De la Policía Federal Penitenciaria

ARTÍCULO 74. La Autoridad Penitenciaria contará con una Policía Federal Penitenciaria encargada de la custodia penitenciaria en los complejos o centros penitenciarios del orden Federal.

ARTÍCULO 75. Es función principal de la Policía Federal Penitenciaria la vigilancia y seguridad en los complejos o centros penitenciarios, de la población penitenciaria, funcionarios, visitantes, bienes muebles e inmuebles, de acuerdo con lo que determinen la Ley Nacional de Ejecución Penal, su Reglamento y demás disposiciones aplicables. en la materia.

ARTÍCULO 76. La Policía Federal Penitenciaria tendrá, además de las atribuciones y obligaciones conferidas a la custodia penitenciaria, las siguientes:

- I. Preservar y restablecer el orden en los complejos o centros penitenciarios federales;
- II. Instrumentar las medidas de prevención y control de rebeliones o motines al interior; Proporcionar la seguridad externa de conformidad con lo previsto en la presente Ley; Operar la plataforma tecnológica de información y seguridad; Elaborar y coordinar la ejecución del programa de capacitación y evaluación específico del personal responsable de brindar los servicios de seguridad y protección en instituciones del sistema penitenciario;
- III. Efectuar el traslado de internos a los diferentes centros de reinserción federales y estatales;
- IV. Coordinar los operativos conjuntos que se le instruyan, en términos de las disposiciones legales aplicables;
- V. Detectar los factores que incidan en las amenazas o en los riesgos que atenten contra la preservación del el orden y la seguridad y proponer medidas para su prevención, disuasión, contención y desactivación, y
- VI. Las demás que le confieran otras disposiciones legales aplicables.

ARTÍCULO 77. La estructura y funcionamiento de la Policía Federal Penitenciaria quedarán establecidas en el reglamento respectivo.

ARTÍCULO 78. Para el ejercicio de sus funciones, la Policía Federal Penitenciaria utilizará las armas y equipo de seguridad de conformidad con las disposiciones aplicables.

Sección Sexta

De la Reserva del Personal de las Instituciones Policiales Federales

ARTÍCULO 79. Las Instituciones Policiales Federales contarán con personal de reserva que podrá ser convocado cuando por circunstancias de índole social se requiera contar con personal profesional policial.

ARTÍCULO 80. La reserva del personal se constituye por personal que haya prestado sus servicios en las Instituciones Policiales Federales, en la forma que se establece en la presente Ley y en reglamento respectivo.

ARTÍCULO 81. Las reservas en las Instituciones Policiales Federales, se clasifican:

- I. Primera Reserva;
- II. Segunda Reserva, y
- III. Tercera Reserva.

ARTÍCULO 82. La primera Reserva se integra con personal que haya prestado sus servicios en los Guardia Nacional, la Policía Federal, Gendarmería o en cualquier otra Institución o corporaciones Federales de Policía, desempeñando funciones de carácter policial, hasta los 50 años de edad.

ARTÍCULO 83. La segunda Reserva, se integra con personal que haya prestado sus servicios en los cuerpos de vigilancia y custodia de los establecimientos penitenciarios, de detención preventiva y centros de arraigo de índole federal, desempeñando funciones de ese carácter, hasta los 55 años de edad.

ARTÍCULO 84. La tercera Reserva se integra con el personal que haya prestado servicios en instituciones, dependencias, corporaciones y centros, todos de índole policial y que por sus funciones no queden comprendidos en la primera y segunda reserva hasta los 60 años de edad.

ARTÍCULO 85. Las Reservas serán convocadas en los términos de la ley respectiva y serán empleadas en funciones de carácter profesional de índole social, cuando así lo requieran las condiciones sociales del país.

ARTÍCULO 86. El Secretario , por sí o a través del servidor público que designe, podrá llamar a cada de las reservas por separado, en su totalidad o en forma individualizada a cualquier integrante de las mismas, para tal efecto, esta última, llevará a cabo el registro del personal de la reserva policial.

ARTÍCULO 87. El Presidente de la República autorizará el llamado de las reservas, previa aprobación del Congreso de la Unión, acreditada la necesidad anterior, salvo que se trate de una convocatoria individualizada. Para el efecto del primer supuesto, autorizará los gastos que demande el sostenimiento de los elementos movilizados, durante el tiempo que estime necesario el propio Congreso.

ARTÍCULO 88. Los reservistas tendrán la obligación de presentarse al ser llamados, dentro de los plazos que se le señale en la convocatoria correspondiente, a proporcionar la información que le sea requerida, así como a desempeñar las funciones que se le asignen respecto del servicio policial y a recibir las contraprestaciones que al efecto se establecen en el reglamento de esta ley.

ARTÍCULO 89. La omisión de los reservistas a los requerimientos que reciban por parte de la autoridad correspondiente, será sancionado en términos del Reglamento que al efecto se emita y de las demás disposiciones legales aplicables.

ARTÍCULO 90. Las Instituciones Policiales Federales previstas en las fracciones IV, V, VI, VII y VIII del artículo 11 de la presente Ley, se registrarán por lo previsto en sus disposiciones legales aplicables vigentes.

TÍTULO CUARTO

DE LAS DISPOSICIONES COMUNES EN MATERIA DE DESARROLLO POLICIAL DE LAS INSTITUCIONES DE SEGURIDAD PÚBLICA FEDERAL Y POLICIALES FEDERALES.

Capítulo I

Disposiciones Generales

ARTÍCULO 91. El Desarrollo Policial para las Instituciones Policiales Federales, se regirá por lo previsto en la Ley General y tendrá por objeto garantizar el desarrollo institucional, la estabilidad, la seguridad y la igualdad de oportunidades de los mismos; elevar la profesionalización, fomentar la vocación de servicio y el sentido de pertenencia, así como garantizar el cumplimiento de los principios constitucionales previstos en esta Ley.

ARTÍCULO 92. El presente Título se aplicará en lo conducente, al personal de las Instituciones de Seguridad Pública Federal que se encuentren en lo previsto en el artículo 73 de la Ley General y 20 de la presente Ley.

Sección Primera

Del Servicio Profesional de Carrera

ARTÍCULO 93. El Servicio Profesional de Carrera, observará los fines previstos en el artículo 79 de la Ley General y comprenderá el grado policial, la antigüedad, las insignias, condecoraciones, estímulos y reconocimientos obtenidos, el resultado de los procesos de promoción, así como el registro de las correcciones disciplinarias y sanciones que, en su caso, haya acumulado el integrante. Se regirá por las normas siguientes:

- I. Se deberá consultar los antecedentes de los aspirantes en el Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública antes de que se autorice su ingreso a la misma;
- II. Todo aspirante deberá tramitar, obtener y mantener actualizado el Certificado Único Policial, que expedirá el Centro de Control de Confianza, conforme al protocolo aprobado por el Centro Nacional de Acreditación y Control de Confianza;
- III. Ninguna persona podrá ingresar a las Instituciones Policiales Federales si no han sido debidamente certificada e inscrita en el Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública;

- IV. Sólo ingresarán y permanecerán en las Instituciones Policiales Federales aquellos aspirantes e integrantes que cursen y aprueben los programas de formación, capacitación y profesionalización;
- V. La permanencia de los integrantes está condicionada al cumplimiento de los requisitos que determine la Ley y su Reglamento;
- VI. Los méritos de los integrantes serán evaluados por los órganos colegiados encargados de determinar las promociones y verificar que se cumplan los requisitos de permanencia;
- VII. El reglamento establecerá los criterios para la promoción de los miembros de las Instituciones Policiales Federales que deberán ser, por lo menos, los resultados obtenidos en los programas de profesionalización, los méritos demostrados en el desempeño de sus funciones y sus aptitudes de mando y liderazgo;
- VIII. El Reglamento establecerá un régimen de estímulos y previsión social que corresponda a las funciones de los integrantes;
- IX. Los integrantes podrán ser cambiados de adscripción, con base en las necesidades del servicio, sin que esa adscripción implique inamovilidad en la sede a la que fueron destinados;
- X. El cambio de un integrante de un área operativa a otra de distinta especialidad sólo podrá ser autorizado por el órgano colegiado establecido en el Reglamento respectivo;
- XI. Las sanciones de amonestación, suspensión o remoción que se apliquen a los integrantes, se determinarán mediante el procedimiento que señalan esta Ley y su Reglamento. En el procedimiento de aplicación de sanciones se salvaguardará en todo tiempo la garantía de audiencia;
- XII. Los procedimientos para la selección, ingreso, formación, capacitación, adiestramiento, desarrollo, actualización, permanencia y promoción de integrantes serán establecidos en las disposiciones reglamentarias que al efecto se expidan, y
- XIII. Los órganos colegiados previstos en esta Ley y el Reglamento, aplicarán los procedimientos relativos a cada una de las etapas de la Carrera Policial.

La Carrera Policial es independiente de los nombramientos para desempeñar cargos administrativos o de dirección que el integrante llegue a desempeñar en las Instituciones Policiales Federales. En ningún caso los derechos adquiridos en la Carrera Policial implicarán inamovilidad en cargo alguno.

ARTÍCULO 94. Los reglamentos de cada institución federal policial establecerán la organización jerárquica, el orden de las categorías y grados así como los toques del personal con relación a las áreas operativas y de servicios de las Instituciones Policiales Federales.

Para las categorías, se considerarán al menos las previstas en la Ley General.

ARTÍCULO 95. Para ingresar o permanecer en las Instituciones Policiales Federales:

A. Para el ingreso:

- I. Ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles;
- II. Ser de notoria buena conducta, no haber sido condenado por sentencia irrevocable por delito doloso, ni estar sujeto a proceso penal;
- III. Acreditar que ha concluido, al menos, los estudios siguientes:
 - a) En el caso de aspirantes a las áreas de investigación, enseñanza superior o equivalente;
 - b) Tratándose de aspirantes a las áreas de prevención, enseñanza media superior o equivalente, y
 - c) En caso de aspirantes a las áreas de reacción, los estudios correspondientes a la enseñanza media básica.
- IV. Aprobar el concurso de ingreso y los cursos de formación;
- V. Contar con los requisitos de edad y el perfil físico, médico y de personalidad que exijan las disposiciones aplicables;
- VI. Aprobar los procesos de evaluación de control de confianza;
- VII. Abstenerse de consumir sustancias psicotrópicas, estupefacientes u otras que produzcan efectos similares;
- VIII. No padecer alcoholismo;
- IX. Someterse a exámenes para comprobar la ausencia de alcoholismo o el no uso de sustancias psicotrópicas, estupefacientes u otras que produzcan efectos similares;
- X. No estar suspendido o inhabilitado, ni haber sido destituido por resolución firme como servidor público;
- XI. Cumplir con los deberes establecidos en esta ley, y demás disposiciones que deriven de ésta;
- XII. Los demás que establezcan otras disposiciones legales aplicables.

B. Para la Permanencia:

- I. Ser de notoria buena conducta, no haber sido condenado por sentencia irrevocable por delito doloso;
- II. Mantener actualizado su Certificado Único Policial;
- III. No superar la edad máxima de retiro que establezca el reglamento de la Ley, salvo lo previsto en el artículo 21;
- IV. Acreditar que ha concluido, al menos, los estudios siguientes:
 - a) En el caso de integrantes de las áreas de investigación, enseñanza superior, equivalente u homologación por desempeño, a partir de bachillerato;

b) Tratándose de integrantes de las áreas de prevención, enseñanza media superior o equivalente, y

c) En caso de integrantes de las áreas de reacción, los estudios correspondientes a la enseñanza media básica.

V. Aprobar los cursos de formación, capacitación y profesionalización;

VI. Aprobar los procesos de evaluación de control de confianza;

VII. Aprobar las evaluaciones del desempeño;

VIII. Participar en los procesos de promoción o ascenso que se convoquen, conforme a las disposiciones aplicables;

IX. Abstenerse de consumir sustancias psicotrópicas, estupefacientes u otras que produzcan efectos similares;

X. No padecer alcoholismo o cualquier otra adicción;

XI. Someterse a exámenes para comprobar la ausencia de alcoholismo o el no uso de sustancias psicotrópicas, estupefacientes u otras que produzcan efectos similares;

XII. No estar suspendido o inhabilitado, ni haber sido destituido por resolución firme como servidor público;

XIII. No ausentarse del servicio sin causa justificada, por un periodo de tres días consecutivos o de cinco días dentro de un término de treinta días;

XIV. Abstenerse de incurrir en cualquier acto u omisión que afecte la *prestación del servicio*;

XV. No incurrir en actos u omisiones que causen la pérdida de confianza, y

XVI. Las demás que establezcan las disposiciones legales aplicables.

ARTÍCULO 96. Las instancias y órganos responsables del servicio profesional de carrera en las Instituciones Policiales Federales fomentarán la vocación de servicio mediante la promoción y permanencia en las dichas Instituciones para satisfacer las expectativas de desarrollo profesional de sus integrantes.

ARTÍCULO 97. El régimen de promociones, escalas policiales, y estímulos y recompensas, serán determinados en el Reglamento que al efecto emita el Ejecutivo Federal.

ARTÍCULO 98. Son derechos de los integrantes de las Instituciones Policiales Federales, los siguientes:

I. Percibir un salario remunerado conforme a su rango y el presupuesto que corresponda;

II. Gozar de las prestaciones, así como recibir oportuna atención médica y el tratamiento adecuado, cuando sufran lesiones en el cumplimiento del deber, en la institución pública o privada más cercana al lugar de los hechos y contar con un seguro de vida;

- III. Recibir asistencia jurídica gratuita institucional, en los casos en que por motivo del cumplimiento del servicio sean sujetos de algún procedimiento que tenga por objeto fincarles responsabilidades penal, civil o administrativa;
- IV. Que les sean respetados los derechos que les reconoce la Carrera Policial, en los términos de esta Ley;
- V. Recibir un trato digno y respetuoso de sus superiores jerárquicos;
- VI. Ser reclusos en áreas especiales para los policías, en los casos en que sean sujetos a prisión, y
- VII. Las demás que les confieran otras las leyes y reglamentos respectivos.

Sección Segunda

De la Profesionalización

ARTÍCULO 99. La profesionalización, es el proceso continuo que busca impulsar y fortalecer las capacidades de los integrantes de las Instituciones Policiales Federales, a través de un programa permanente de especialización y reforzamiento de sus habilidades y aptitudes, con el objeto de mejorar el servicio de la seguridad pública que prestan a la sociedad.

ARTÍCULO 100. Las Instituciones de Seguridad Pública Federal y Policiales, realizarán propuestas a los contenidos del Programa Rector de Profesionalización que emita el Consejo Nacional de Seguridad Pública.

ARTÍCULO 101. La Secretaría, tendrá la facultad de proponer a las instancias de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública lo relativo al artículo 48 de la Ley General.

ARTÍCULO 102. Los aspectos de actualización, especialización y alto mando, serán establecidos en el Reglamento correspondiente.

ARTÍCULO 103. Las Instituciones de Seguridad Pública Federal y Policiales establecerán y operarán Academias e Institutos encargados de aplicar los programas rectores de profesionalización, el desarrollo de programas de investigación y formación académica, bajo los criterios que determine la Secretaría.

Sección Tercera

Del Régimen Disciplinario

ARTÍCULO 104. En términos de las disposiciones legales aplicables, la disciplina es la base del funcionamiento y organización de las Instituciones Policiales Federales, por lo que sus integrantes deberán sujetar su conducta a la observancia de las leyes, órdenes y jerarquías, así como a la obediencia y al alto concepto del honor, de la justicia y de la ética.

El régimen disciplinario se ajustará a los principios establecidos en la Constitución, la presente Ley y los ordenamientos legales aplicables y comprenderá las correcciones disciplinarias y sanciones que al efecto establezcan la Ley y su Reglamento.

ARTÍCULO 105. Son deberes de los integrantes de las Instituciones Policiales Federales:

- I. Conducirse siempre con dedicación y disciplina, así como con apego al orden jurídico y respeto a las garantías individuales y derechos humanos reconocidos en la Constitución;
- II. Preservar la secrecía de los asuntos que por razón del desempeño de su función conozcan, en términos de las disposiciones aplicables;
- III. Prestar auxilio a las personas amenazadas por algún peligro o que hayan sido víctimas u ofendidos de algún delito, así como brindar protección a sus bienes y derechos. Su actuación será congruente, oportuna y proporcional al hecho;
- IV. Cumplir sus funciones con absoluta imparcialidad y sin discriminación alguna;
- VI. Abstenerse en todo momento de infligir o tolerar actos de tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes, aun cuando se trate de una orden superior o se argumenten circunstancias especiales, tales como amenaza a la Seguridad Pública, urgencia de las investigaciones o cualquier otra; al conocimiento de ello, podrá denunciarlo inmediatamente ante la autoridad competente;
- VII. Observar un trato respetuoso con todas las personas, debiendo abstenerse de todo acto arbitrario y de limitar indebidamente las acciones o manifestaciones que en ejercicio de sus derechos constitucionales y con carácter pacífico realice la población;
- VIII. Desempeñar su misión sin solicitar ni aceptar compensaciones, pagos o gratificaciones distintas a las previstas legalmente. En particular se opondrán a cualquier acto de corrupción y, en caso de tener conocimiento de alguno, deberán denunciarlo;
- IX. Abstenerse de ordenar o realizar la detención de persona alguna sin cumplir con los requisitos previstos en los ordenamientos constitucionales y legales aplicables;
- X. Velar por la vida e integridad física de las personas detenidas;
- XI. Actualizarse en el empleo de métodos de investigación que garanticen la recopilación técnica y científica de evidencias;
- XII. Utilizar los protocolos de investigación y de cadena de custodia adoptados por su corporación;
- XIII. Participar en operativos y mecanismos de coordinación con otras Instituciones de Seguridad Pública, así como brindarles, en su caso, el apoyo que conforme a derecho proceda;
- XIV. Reservar, conforme a las disposiciones aplicables, las pruebas e indicios de probables hechos delictivos o de faltas administrativas de forma que no pierdan su calidad probatoria y se facilite la correcta tramitación del procedimiento correspondiente;

- XV. Abstenerse de disponer de los bienes asegurados para beneficio propio o de terceros;
- XVI. Someterse a evaluaciones periódicas para acreditar el cumplimiento de sus requisitos de permanencia, así como obtener y mantener vigente la certificación respectiva;
- XVII. Informar al superior jerárquico, de manera inmediata, las omisiones, actos indebidos o constitutivos de delito, de sus subordinados o iguales en categoría jerárquica;
- XVIII. Cumplir y hacer cumplir con diligencia las órdenes que reciba con motivo del desempeño de sus funciones, evitando todo acto u omisión que produzca deficiencia en su cumplimiento;
- XIX. Fomentar la disciplina, responsabilidad, decisión, integridad, espíritu de cuerpo y profesionalismo, en sí mismo y en el personal bajo su mando;
- XX. Inscribir las detenciones en el Registro Administrativo de Detenciones conforme a las disposiciones aplicables;
- XXI. Abstenerse de sustraer, ocultar, alterar o dañar información o bienes en perjuicio de las Instituciones;
- XXII. Abstenerse, conforme a las disposiciones aplicables, de dar a conocer por cualquier medio a quien no tenga derecho, documentos, registros, imágenes, constancias, estadísticas, reportes o cualquier otra información reservada o confidencial de la que tenga conocimiento en ejercicio y con motivo de su empleo, cargo o comisión;
- XXIII. Atender con diligencia la solicitud de informe, queja o auxilio de la ciudadanía, o de sus propios subordinados, excepto cuando la petición rebase su competencia, en cuyo caso deberá turnarlo al área que corresponda;
- XXIV. Abstenerse de introducir a las instalaciones de sus instituciones bebidas embriagantes, sustancias psicotrópicas, estupefacientes u otras sustancias adictivas de carácter ilegal, prohibido o controlado, salvo cuando sean producto de detenciones, cateos, aseguramientos u otros similares, y que previamente exista la autorización correspondiente;
- XXV. Abstenerse de consumir, dentro o fuera del servicio, sustancias psicotrópicas, estupefacientes u otras sustancias adictivas de carácter ilegal, prohibido o controlado, salvo los casos en que el consumo de los medicamentos controlados sea autorizado mediante prescripción médica, avalada por los servicios médicos de las Instituciones;
- XXVI. Abstenerse de consumir en las instalaciones de sus instituciones o en actos del servicio, bebidas embriagantes;
- XXVII. Abstenerse de realizar conductas que desacrediten su persona o la imagen de las Instituciones, dentro o fuera del servicio;
- XXVIII. No permitir que personas ajenas a sus instituciones realicen actos inherentes a las atribuciones que tenga encomendadas. Asimismo, no podrá hacerse acompañar de dichas personas al realizar actos del servicio;

- XXIX. Abstenerse de consumir, dentro o fuera del servicio, sustancias psicotrópicas, estupefacientes u otras sustancias adictivas de carácter ilegal, prohibido o controlado, salvo los casos en que el consumo de los medicamentos controlados, sea autorizado mediante prescripción médica, avalada y certificada por los servicios médicos de la Policía Federal;
- XXX. Abstenerse de consumir en las instalaciones de la Policía Federal o en actos del servicio, bebidas embriagantes, así como presentarse a su servicio en estado de ebriedad;
- XXXI. Abstenerse de realizar conductas que desacrediten su persona o la imagen de la Policía Federal, dentro o fuera del servicio;
- XXXII. No permitir que personas ajenas a la Policía Federal realicen actos inherentes a las atribuciones que tenga encomendadas. Asimismo, no podrá hacerse acompañar de dichas personas al realizar actos del servicio;
- XXXIII. Abstenerse de asistir uniformado a bares, cantinas, centros de apuestas y juegos, o prostíbulos u otros centros de este tipo, si no media orden expresa para el desempeño de funciones o en casos de flagrancia;
- XXIV. Deberá hacer uso de la fuerza de manera racional y proporcional, con pleno respeto a los derechos humanos, manteniéndose dentro de los límites y alcances que se marcan en las disposiciones legales aplicables y los procedimientos previamente establecidos, y
- XXXV. Las demás que establezcan las disposiciones reglamentarias aplicables.

ARTÍCULO 106. Las sanciones que aplique el órgano colegiado establecido en materia de Régimen Disciplinario, por infracciones cometidas por los integrantes serán:

- I. Amonestación;
- II. Suspensión, y
- III. Remoción.

ARTÍCULO 107. La aplicación de dichas sanciones por el órgano colegiado establecido en materia de Régimen Disciplinario se realizará considerando los factores siguientes:

- I. Gravedad de la infracción;
- II. Daños causados a la Institución;
- III. Daños infligidos a la ciudadanía;
- IV. Condiciones socioeconómicas del infractor;
- V. Cargo, comisión, categoría jerárquica y antigüedad;
- VII. Conducta observada con anterioridad al hecho;
- VIII. Circunstancias de ejecución;
- VIII. Intencionalidad o negligencia;

- IX. Perjuicios originados al servicio;
- X. Daños producidos a otros integrantes;
- XI. Daños causados al material y equipo, y
- XII. Grado de instrucción del presunto infractor.

Sección Cuarta

De la Conclusión del Servicio

ARTÍCULO 108. La conclusión del servicio de un integrante es la terminación de su nombramiento o la cesación de sus efectos legales por las siguientes causas:

- I. Separación, por incumplimiento a cualquiera de los requisitos de permanencia, o cuando en los procesos de promoción concurren las siguientes circunstancias:
 - a) Si hubiere sido convocado a tres procesos consecutivos de promoción sin que haya participado en los mismos, o que habiendo participado en dichos procesos no hubiese obtenido el grado inmediato superior que le correspondería por causas imputables a él;
 - b) Que haya alcanzado la edad máxima correspondiente a su jerarquía, de acuerdo con lo establecido en las disposiciones aplicables, y
 - c) Que del expediente del integrante no se desprendan méritos suficientes a juicio del Consejo Federal para conservar permanencia.
- II. Remoción, por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones o incumplimiento de sus deberes, de conformidad con las disposiciones relativas al régimen disciplinario, o
- III. Baja, por:
 - a) Renuncia;
 - b) Muerte, o incapacidad permanente, o
 - c) Jubilación o retiro.

Al concluir el servicio el integrante deberá entregar al funcionario designado para tal efecto, toda la información, documentación, equipo, materiales, identificaciones, valores u otros recursos que hayan sido puestos bajo su responsabilidad o custodia mediante acta de entrega recepción.

ARTÍCULO 109. Los integrantes que hayan alcanzado las edades límite para la permanencia, previstas en las disposiciones que los rijan, podrán ser reubicados, a consideración del órgano colegiado establecido en el Reglamento para tal efecto, en otras áreas de los servicios de la propia institución.

Sección Quinta

De los Órganos Colegiados

ARTÍCULO 110. Las Instituciones Policiales Federales establecerán instancias colegiadas en las que participen, en su caso, cuando menos, representantes de las unidades operativas de investigación, prevención y reacción de dichas Instituciones, para conocer y resolver, en sus respectivos ámbitos de competencia, toda controversia que se suscite con relación a los procedimientos de la Carrera Policial y el Régimen Disciplinario.

El reglamento respectivo determinará si un solo órgano colegiado analizará los procedimientos de la Carrera Policial y el Régimen Disciplinario, pero siempre a través de comisiones especializadas.

ARTÍCULO 111. Los órganos colegiados, serán la instancia encargada de normar, conocer y resolver toda controversia que se suscite en relación con los procedimientos del Servicio Profesional, el Régimen Disciplinario de las Instituciones Policiales y su profesionalización.

ARTÍCULO 112. Las controversias que se suscitaren con motivo de las relaciones y condiciones entre el Federación y sus elementos, serán resueltas por el órgano colegiado en materia disciplinaria de acuerdo a las disposiciones de las leyes y reglamentos vigentes y aplicables.

ARTÍCULO 113. Estos órganos llevarán un registro de datos de los integrantes, el cual se proporcionará a las bases de datos criminalísticas y de personal de las Instituciones Policiales Federales y del Sistema Nacional de Información de Seguridad Pública.

ARTÍCULO 114. Los órganos colegiados, tendrán cuando menos las siguientes atribuciones: Los órganos colegiado, tendrán cuando menos las siguientes atribuciones:

- I. Emitir normas relativas al ingreso, selección, permanencia, estímulos, promoción y reconocimiento de los integrantes;
- II. Establecer los lineamientos para los procedimientos de Servicio Profesional;
- III. Formular normas en materia de previsión social;
- IV. Elaborar los planes y programas de Profesionalización que contendrá los aspectos de formación, capacitación, adiestramiento y actualización;
- V. Establecer los procedimientos aplicables a la Profesionalización;
- VI. Celebrar los convenios necesarios para la instrumentación de la Profesionalización;
- VII. Instruir el desarrollo de los programas de investigación académica en materia policial;
- VIII. Establecer los lineamientos para los procedimientos aplicables al Régimen Disciplinario;
- IX. Emitir Acuerdos de observancia general y obligatoria en materia de desarrollo policial para la exacta aplicación del Servicio Profesional;

- X. Aplicar y resolver los procedimientos relativos al ingreso, selección, permanencia, promoción y reconocimiento de los integrantes;
- XI. Verificar el cumplimiento de los requisitos de permanencia de los integrantes;
- XII. Analizar la formación, capacitación, adiestramiento, desarrollo, actualización, las sanciones aplicadas y los méritos de los integrantes a fin de determinar quiénes cumplen con los requisitos para ser promovidos;
- XIII. Resolver, de acuerdo a las necesidades del servicio, la reubicación de los integrantes de un área operativa a otra;
- XIV. Sustanciar los procedimientos disciplinarios por incumplimiento a los deberes u obligaciones de los integrantes, preservando el derecho a la garantía de audiencia;
- XV. Conocer y resolver sobre el otorgamiento de constancias de grado y estímulos a los integrantes, conforme al procedimiento establecido en el Reglamento de la presente Ley;
- XVI. Establecer el régimen homólogo de grados para el personal de servicios, conforme a las instrucciones del Secretario;
- XVII. Crear las comisiones, comités y grupos de trabajo del Servicio Profesional, Régimen Disciplinario y demás que resulten necesarias, de acuerdo al tema o actividad a desarrollar, supervisando su actuación;
- XVIII. Sancionar a los integrantes por incumplimiento a los deberes previstos en la presente Ley y disposiciones aplicables que deriven de ésta;
- XIX. Resolver los recursos de revisión promovidos contra las sanciones impuestas por violación al Régimen Disciplinario;
- XX. Resolver los recursos de reclamación promovidos contra los acuerdos respecto a la no procedencia del inicio del procedimiento;
- XXI. Dictar las medidas necesarias para el despacho pronto y expedito de los asuntos de su competencia, y
- XXII. Las demás que le señalen la presente Ley y demás disposiciones legales y reglamentarias que de él deriven.

La operación y funcionamiento de los órganos colegiados, su integración y funcionamiento estarán previstas en el Reglamento que al efecto se emita.

ARTICULO 115. El procedimiento que se instaure a los integrantes por incumplimiento a los requisitos de permanencia o por infracción al régimen disciplinario ante los órganos colegiados iniciará por solicitud fundada y motivada del responsable de la unidad de inspección o asuntos internos que determine el Reglamento, dirigida al Presidente del órgano colegiado que corresponda y remitiendo para tal efecto el expediente del presunto infractor

ARTICULO 116. El Reglamento respectivo, desarrollará los procedimientos que instruyan los órganos colegiados contra los integrantes en el que se salvaguardará en todo tiempo la garantía de audiencia.

En él se desarrollarán sus etapas, las pruebas admisibles, lo relativo a sus resoluciones y los recursos que podrán interponerse.

ARTÍCULO 117. La resolución que dicte el órgano colegiado deberá estar debidamente fundada y motivada, contener una relación sucinta de los hechos y una valoración de todas y cada una de las pruebas aportadas.

ARTICULO 118. Para lo no previsto en el presente capítulo se aplicará de manera supletoria el Código Federal de Procedimientos Civiles.

Sección Sexta

De los Centros de Evaluación y Control de Confianza

ARTICULO 119. Las Instituciones de Seguridad Pública y Policiales deberán establecer Centros de Evaluación y Control de Confianza en los términos que disponga el Centro Nacional de Acreditación y Certificación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

ARTICULO 120. En los centros descritos, se establecerán los mecanismos y modelos de actuación que corresponda, en apego a la normativa aplicable, para coordinar, asesorar, apoyar o colaborar en la práctica de evaluaciones a los integrantes y aspirantes de dichas Instituciones.

ARTICULO 121. El control de confianza es el proceso que tiene por objeto evaluar la condición biológica, psicológica y social de los aspirantes e integrantes de Instituciones de Seguridad Pública y Policiales federales, con base en principios y fundamentos técnicos. Abarca la ponderación de aptitudes competenciales.

Las cuestiones relativas a la evaluación y control de confianza expuestas en esta ley se detallarán en la reglamentación que al efecto se expida.

Sección Séptima

De los Sistemas Complementarios de Seguridad Social

ARTICULO 122. La remuneración de los integrantes de las Instituciones de Seguridad Pública y Policiales federales será acorde con la calidad y riesgo de las funciones en sus rangos y puestos respectivos, así como en las misiones que cumplan, las cuales no podrán ser disminuidas durante el ejercicio de su encargo y deberán garantizar un sistema de retiro digno.

De igual forma, se establecerán sistemas de seguros para los familiares de los policías, que contemplen el fallecimiento y la incapacidad total o permanente acaecida en el cumplimiento de sus funciones.

ARTICULO 123. Las Instituciones Policiales Federales deberán garantizar, al menos las prestaciones previstas como mínimas para los trabajadores al servicio del Estado; el Estado y municipios generarán de acuerdo a sus necesidades y con cargo a sus presupuestos, una normatividad de régimen complementario de seguridad social y reconocimientos, de acuerdo a lo previsto en el Artículo 123, apartado B, fracción XIII, tercer párrafo, de la Constitución y el artículo 45 de la Ley General.

ARTICULO 124. Las Instituciones de Seguridad Pública y Policiales federales, conforme a lo dispuesto en esta Ley, realizarán y someterán a las autoridades que corresponda, los estudios técnicos pertinentes para la revisión, actualización y fijación de sus tabuladores.

TÍTULO QUINTO

DE LA INFORMACIÓN SOBRE SEGURIDAD PÚBLICA

Capítulo I

Disposiciones Generales

ARTICULO 125. Las Instituciones de Seguridad Pública y Policiales federales, con base en las políticas que fije el Consejo Nacional de Seguridad Pública y conforme a lo dispuesto en la Ley General, suministrarán, intercambiarán, sistematizarán, consultarán, analizarán y actualizarán, la información que diariamente se genere sobre seguridad pública, mediante los sistemas e instrumentos tecnológicos respectivos.

Estas instituciones deberán conservar un respaldo de la información generada en su respectiva competencia. El acceso a las bases de datos del Sistema se sujetará a lo establecido por la Ley General.

ARTICULO 126. Las Instituciones de Seguridad Pública y Policiales federales, en lo que les corresponda, mantendrán actualizada la información de los Registros Nacionales de Personal de Seguridad Pública, armamento y equipo, en términos de lo establecido en la Ley General

ARTICULO 127. Se, realizarán los trabajos para lograr la compatibilidad de los servicios de telecomunicaciones de su red local correspondiente, con las bases de datos criminalísticos y de personal del Sistema, previstas en la Ley General.

Capítulo II

Sistema Estatal de Estadística Criminológica

ARTICULO 128. creará un Sistema Federal de Estadística Criminológica, como un instrumento metodológico a cargo de la Secretaría, que tendrá como finalidad orientar los procesos de planeación, organización, ejecución, control y evaluación de los objetivos, metas, estrategias y acciones político criminales en la Federación.

Las Instituciones de Seguridad Pública y Policiales federales y sus auxiliares, deberán suministrar la información que generen a efecto de integrar y organizar el Sistema Federal de Estadística Criminológica. También se conformará con la información proporcionada por otras dependencias y organismos públicos que se estime necesaria para la elaboración del diagnóstico criminológico en el Estado y para la elaboración de estrategias en materia de prevención del delito y conductas antisociales.

ARTICULO 129. Se conformarán grupos de seguridad. La Secretaría será la instancia responsable de recibir la información que integrará el Sistema Federal de Estadística Criminológica, así como de establecer los criterios para la normalización de la información que se le suministre y su coordinación con el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

ARTICULO 130. Los titulares de las dependencias, entidades y de las Instituciones de Seguridad Pública y Policiales federales que suministren información deberán registrar y mantener actualizadas las bases de datos correspondientes conforme a los criterios de normalización definidos por la Secretaría.

ARTICULO 131. El acceso a los registros y a la información generada por este Sistema se hará bajo los más estrictos principios de confidencialidad y reserva en términos de la Ley General y este ordenamiento.

Capítulo III

Del Registro Administrativo de Detenciones

ARTICULO 132. Los integrantes de las Instituciones Policiales Federales que realicen detenciones, además de realizar sus registros, deberán dar aviso administrativo de inmediato al Centro Nacional de Información del Sistema Nacional de Seguridad Pública, de la detención, a través de su Informe Policial Homologado.

ARTICULO 133. El Registro Administrativo de Detenciones y el aviso referido en el Artículo anterior, deberán contener, al menos, los datos siguientes:

- I. Nombre, apellidos y, en su caso, apodo del detenido;
- II. Media filiación del detenido y señas particulares;
- III. Motivo, circunstancias generales, lugar y hora en que se haya practicado la detención;
- IV. Nombre y apellidos de quien o quienes hayan intervenido en la detención. En su caso, rango y área de adscripción; y
- V. Lugar a donde será trasladado el detenido, conforme a la autoridad que sea competente para conocer del asunto.

ARTICULO 134. En caso de detención en flagrancia, además del Registro Administrativo de Detenciones, las Instituciones Policiales Federales deberán llevar un registro con los siguientes datos:

- I. Fecha, hora y lugar de la detención;
- II. Nombre y apellidos de quien realizó dicha detención;
- III. Motivos de la detención;
- IV. Fecha, hora y lugar de su entrega a la autoridad más cercana;
- V. Identidad de las autoridades que recibieron al detenido;

- VI. Registro de que el detenido fue informado por éstas autoridades de las razones de su detención, de sus derechos, de poder comunicarse con su defensor y sus familiares o con la oficina consular o diplomática en caso de ser extranjero; su manera de ejercerlos y de que otorgaron facilidades para que los ejerciera;
- VII. Fecha, hora y lugar donde se estableció la custodia; hora en que inició, tiempo que estuvo detenido en ese lugar, hora de salida, y autoridades que lo tuvieron a su disposición; y
- VIII. En caso de que el hecho sea punible, fecha, hora y lugar en que el detenido se puso a disposición del Ministerio Público.

ARTICULO 135. La autoridad ministerial de la federación deberá actualizar la información relativa al registro, tan pronto reciba a su disposición al detenido, recabando lo siguiente:

- I. Domicilio, fecha de nacimiento, estado civil, grado de estudios y ocupación o profesión;
- II. Clave Única de Registro de Población;
- III. Grupo étnico al que pertenezca;
- IV. Descripción del estado físico del detenido;
- V. Huellas dactilares;
- VI. Identificación antropométrica y señas particulares; y
- VII. Otros medios que permitan la identificación del individuo.

El Ministerio Público Federal y los integrantes de las Instituciones Policiales Federales deberán informar, a quien lo solicite, de la detención de una persona y, en su caso, la autoridad a cuya disposición se encuentre.

ARTICULO 136. La información capturada en el Registro Administrativo de Detenciones será confidencial y reservada; a la información contenida en este registro sólo podrán tener acceso:

- I. Las autoridades competentes en materia de investigación y persecución del delito, para los fines que se prevean en los ordenamientos jurídicos aplicables; y
- II. Los probables responsables, estrictamente para la rectificación de sus datos personales y para solicitar que se asiente en el mismo el resultado del procedimiento penal, en términos de las disposiciones jurídicas aplicables.

Bajo ninguna circunstancia se podrá proporcionar información contenida en el Registro Administrativo de Detenciones a terceros. Este Registro no podrá ser utilizado como base de discriminación, vulneración de la dignidad, intimidad, privacidad u honra de persona alguna.

Al servidor público que quebrante la reserva del Registro o proporcione información sobre el mismo, se le sujetará al procedimiento de responsabilidad administrativa o penal, según corresponda.

ARTICULO 137. Las Instituciones Policiales Federales serán responsables de la administración, guarda y custodia de los datos que integran este registro; su violación se sancionará de acuerdo con las disposiciones previstas en la legislación penal aplicable.

Capítulo IV

Del Sistema Único de Información Criminal

ARTICULO 138. Para los efectos del Artículo 117 de la Ley General, las Instituciones Policiales Federales serán responsables de integrar y actualizar el Sistema Único de Información Criminal, con la información que generen sus Instituciones y las de seguridad pública.

ARTICULO 139. Dentro del Sistema Único de Información Criminal se integrará una base nacional de datos de consulta obligatoria en las actividades de seguridad pública, sobre personas indiciadas, procesadas o sentenciadas, donde se incluyan su perfil criminológico, medios de identificación, recursos y modos de operación.

Esta base nacional de datos se actualizará permanentemente y se conformará con la información que aporten las Instituciones Policiales Federales, relativa a las investigaciones, procedimientos penales, órdenes de detención y aprehensión, procesos penales, sentencias o ejecución de penas.

La Fiscalía General de la República podrá reservarse la información que ponga en riesgo alguna investigación, conforme a las disposiciones aplicables, proporcionándola al Sistema Único de Información Criminal después que deje de existir tal condición.

ARTICULO 140. El Sistema de Información penitenciaria es la base de datos que dentro del sistema único de información criminal, contiene, administra y controla los registros de la población penitenciaria federal.

ARTICULO 141. La base de datos deberá contar al menos, con el reporte de la ficha de identificación personal de cada interno con fotografía, centro de reclusión; debiendo agregarse además un extracto de los estudios técnicos interdisciplinarios practicados, partida de antecedentes penales y demás información necesaria para la integración de dicho sistema.

Capítulo V

Del Registro Nacional de Personal y de Armamento y Equipo de Seguridad Pública Federal

ARTICULO 142. Las Instituciones de Seguridad Pública y Policiales Federales y sus auxiliares, deberán establecer una base de datos actualizada sobre los integrantes de sus instituciones.

ARTICULO 143. Esta base de datos deberá contener:

- I. Los datos que permitan identificar plenamente y localizar al servidor público, sus huellas digitales, fotografía, escolaridad y antecedentes en el servicio, así como su trayectoria en la seguridad pública;

- II. Los estímulos, reconocimientos y sanciones a que se haya hecho acreedor el servidor público, y
- III. Cualquier cambio de adscripción, actividad o rango del servidor público, así como las razones que lo motivaron.

Cuando a los integrantes de las Instituciones de Seguridad Pública se les dicte cualquier auto de procesamiento, sentencia condenatoria o absolutoria, sanción administrativa o resolución que modifique, confirme o revoque dichos actos, se notificará inmediatamente al Registro.

ARTICULO 144. Además del registro anterior, las Instituciones de Seguridad Pública y Policiales federales y sus auxiliares, deberán conformar una base de datos actualizada sobre el equipo y armamento con el que doten a sus integrantes.

ARTICULO 145. Este registro deberá contener cuando menos, los parámetros establecidos en el artículo 124 de la Ley General.

ARTICULO 146. Para el supuesto que los integrantes de las Instituciones referidas en el presente capítulo aseguren armas o municiones, lo comunicarán de inmediato al Registro Nacional de Armamento y Equipo y las pondrán a disposición de las autoridades competentes, en los términos de las normas aplicables, de conformidad con la Ley General.

TÍTULO SEXTO

DE LAS INSTALACIONES ESTRATÉGICAS Y LOS SERVICIOS PRIVADOS DE SEGURIDAD

Capítulo I

De las Instalaciones Estratégicas

ARTICULO 147. Para efectos de esta Ley, se consideran instalaciones estratégicas, a los espacios, inmuebles, construcciones, muebles, equipo y demás bienes, destinados al funcionamiento, mantenimiento y operación de las actividades consideradas como estratégicas por la Constitución, así como de aquellas que tiendan a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, en términos de la Ley de Seguridad Nacional.

ARTICULO 148. Las Instituciones de Seguridad Pública y Policiales federales coadyuvarán en la protección y desarrollo de las acciones necesarias para la vigilancia de las instalaciones estratégicas y para garantizar su integridad y operación.

ARTICULO 149. El resguardo de las instalaciones estratégicas queda a cargo de la Federación, que se coordinará con las Instituciones locales y municipales correspondientes por razón del territorio en el ejercicio de esta función, las cuales garantizarán la seguridad perimetral y el apoyo operativo en caso necesario.

ARTÍCULO 150. El Presidente de la República constituirá un Grupo de Coordinación Interinstitucional para las Instalaciones Estratégicas, que expedirá, mediante acuerdos generales de observancia obligatoria, la normatividad aplicable en la materia y que será coordinado por la Secretaría.

Capítulo II

De los Servicios Privados de Seguridad

ARTÍCULO 151. Los servicios privados de seguridad, serán auxiliares de las Instituciones Policiales Federales cuando estos servicios sean proporcionados por los particulares en dos o más entidades federativas en términos de los ordenamientos legales y reglamentarios aplicables.

ARTÍCULO 152. La supervisión y vigilancia de la prestación de los servicios de seguridad privada corresponderá a la Secretaría.

ARTÍCULO 153. Los integrantes de estas empresas autorizadas para prestar el servicio, coadyuvarán con las autoridades y las Instituciones Policiales Federales en situaciones de urgencia, desastre o cuando así lo solicite dicha autoridad, de acuerdo a los requisitos y condiciones que establezca la autorización respectiva.

ARTÍCULO 154. Los particulares que se dediquen a estos servicios, así como el personal que utilicen, se registrarán en lo conducente por ésta Ley y la Ley Federal de Seguridad Privada, debiéndose adecuar a los lineamientos que marca la Ley General y las demás disposiciones que al efecto se establezcan, incluyendo los principios de actuación y desempeño y la obligación de aportar los datos para el registro de su personal y equipo, y en general, proporcionar la información estadística y sobre la delincuencia al Centro Nacional de Información.

ARTÍCULO 155. Las empresas debidamente registradas como prestadoras de servicios de seguridad privada, tendrán la obligación de someter a su personal a procedimientos de evaluación y control de confianza que realicen los centros de control y confianza de la federación.

TÍTULO SÉPTIMO

DE LOS PROCEDIMIENTOS POLICIALES

Capítulo Único

Del Uso de la Fuerza Pública

ARTÍCULO 156. Las Instituciones Policiales Federales encargadas de hacer cumplir la ley y preservar el Estado de Derecho establecerán una serie de métodos lo más amplio posible y dotarán a los funcionarios correspondientes de distintos tipos de armas y municiones de modo que puedan hacer un uso diferenciado de la fuerza y de las armas de fuego.

ARTÍCULO 157. La fuerza pública es el instrumento legítimo mediante el cual los Integrantes hacen frente a las situaciones, actos y hechos que afectan o ponen en peligro la preservación de la libertad, el orden y la paz públicos, así como la integridad y derechos de las personas, a fin de mantener los conceptos de seguridad pública que aseguren la vigencia de la legalidad y el respeto de las garantías individuales.

ARTÍCULO 158. El uso de la fuerza pública será ejercido contra individuos o grupos que sean sorprendidos violando la ley y que requieran acciones concretas de las Instituciones para detenerlos y presentarlos ante la autoridad correspondiente, con

el fin primordial de garantizar la integridad de las personas, preservar el orden y la paz públicos.

ARTÍCULO 159. Los integrantes de las Instituciones Policiales Federales encargados de hacer cumplir la ley podrán usar la fuerza pública sólo cuando sea estrictamente necesario y en la medida que lo requiera el desempeño de sus tareas.

ARTÍCULO 160. En el desempeño de sus funciones, los integrantes de estas Instituciones utilizarán en la medida de lo posible medios no violentos antes de recurrir al empleo de la fuerza y de armas de fuego. Podrán utilizar la fuerza y armas de fuego solamente cuando otros medios resulten ineficaces o no garanticen de ninguna manera el logro del resultado previsto.

ARTÍCULO 161. Cuando el empleo de las armas de fuego sea inevitable, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley:

- I. Ejercerán moderación y actuarán en proporción a la gravedad del delito y al objetivo legítimo que se persiga;
- II. Reducirán al mínimo los daños y lesiones, asimismo respetarán y protegerán la vida humana;
- III. Procederán de modo que se presten lo antes posible asistencia y servicios médicos a las personas heridas o afectadas, y
- IV. Procurarán notificar lo sucedido, a la menor brevedad posible, a los familiares de las personas heridas o afectadas.

ARTÍCULO 162. Todo policía tiene derecho a la protección de su vida e integridad física, al respeto a su dignidad como ser humano y autoridad, por parte de sus superiores y de la ciudadanía, por lo que podrá portar, mostrar y, en caso necesario, hacer uso de sus armas en forma racional y proporcional para asegurar la defensa oportuna de las personas o derechos de terceros o de los propios.

ARTÍCULO 163. Las Instituciones Policiales desarrollarán, en el ámbito de sus respectivas competencias, los métodos para el empleo de la fuerza pública en las distintas áreas de investigación, prevención y reacción, en los términos del presente Título.

Sección Primera

De sus Objetivos

ARTÍCULO 164. Los objetivos del uso de la fuerza pública son los siguientes:

- I. Hacer cumplir la Ley;
- II. Evitar la violación y garantizar el restablecimiento de derechos fundamentales de las personas;
- III. Mantener la vigencia del Estado de Derecho;
- IV. Salvaguardar el orden y la paz públicos;
- V. Evitar la toma, destrozo o incendio de la propiedad pública o privada y de instalaciones o infraestructura destinados a los servicios públicos;

- VI. Garantizar el normal funcionamiento de servicios públicos y el libre tránsito de personas y bienes, y
- VII. Disuadir a personas que participan de manera violenta en conflictos que comprometen el mantenimiento del orden público.

ARTÍCULO 165. En caso de agresión ilegítima actual o inminente, el derecho de legítima defensa faculta al personal de las Instituciones a hacer uso de fuerza proporcional a la amenaza, a adoptar medidas de protección activa o pasiva y defensa de sus personas o de la de otros, incluyendo el empleo de su armamento reglamentario.

ARTÍCULO 166. En el uso de la fuerza pública, los Integrantes deberán apearse a los principios siguientes:

- I. Necesidad;
- II. Proporcionalidad;
- III. Racionalidad, y
- IV. Oportunidad.

ARTÍCULO 167. Sólo cuando sea estrictamente necesario, los integrantes emplearán la fuerza para impedir la perturbación del orden público y para reestablecerlo.

ARTÍCULO 168. El uso de la fuerza será adecuado y en proporción a la resistencia del infractor o agresión recibida, atendiendo a su intensidad, duración y magnitud.

Este principio de proporcionalidad establece básicamente que no se debe actuar con todo el potencial de una unidad si las personas contra las que se usa la fuerza se encuentran en una situación cuantitativa y cualitativa inferior. En consecuencia, la fuerza empleada debe ser prudente y limitada, sólo para alcanzar la neutralización de la agresión.

El uso de la fuerza está en directa relación con los medios que emplean las personas que participan en la agresión, su número y grado de hostilidad.

ARTÍCULO 169. La racionalidad en el uso de la fuerza implica que ésta será empleada de acuerdo a la reflexión y lógica con relación a la situación hostil que se presenta, a efecto de valorar el objetivo que se persigue, las circunstancias del caso y las capacidades tanto del sujeto a controlar como la de los propios Integrantes.

ARTÍCULO 170. La oportunidad en el uso de la fuerza pública tenderá a la actuación policial inmediata para evitar o neutralizar un daño o peligro inminente o actual, que vulnere o lesione la integridad, derechos o bienes de las personas, las libertades, la seguridad ciudadana o la paz pública.

ARTÍCULO 171. El empleo de armas de fuego sólo será justificable en situaciones de extrema necesidad y como último recurso cuando fracasen todos los medios de negociación y persuasión y se empleará sólo en las situaciones siguientes:

- I. En defensa propia o de otras personas en caso de peligro inminente de muerte o lesiones graves;
- II. Para detener a una persona plenamente identificada que represente peligro y oponga resistencia o para impedir su fuga;

- III. Para impedir la toma de instalaciones militares y civiles que se encuentren bajo custodia;
- IV. Para evitar ser desarmados o impedir la captura del armamento, y
- V. Para impedir que personas, con su accionar, traten de dificultar o evitar a las unidades cumplir su misión constitucional.

Sección Segunda

Del Procedimiento Sistemático Operativo del empleo de la Fuerza Pública

ARTÍCULO 172. Para el empleo de las armas de fuego, el personal de las Instituciones Policiales Federales deberá observar, conforme a las circunstancias de cada caso, lo siguiente:

- I. Planificación, preparación y movilización para el empleo de medios humanos, materiales y técnicos, en directa relación con el principio de proporcionalidad, identificándose como personal de instituciones policiales y darán una clara advertencia de su intención de emplear armas de fuego, con tiempo suficiente para que se tome en cuenta;
- II. El empleo de las armas debe ser ordenado y controlado por el comandante de la unidad empleada, con autorización del superior inmediato;
- III. Ejecución de disparos al aire con munición de fogeo;
- IV. Ejecución de disparos al suelo con munición de guerra o munición no letal;
- V. Si la amenaza continúa, ejecución de disparos con munición no letal en caso de contar con ella, en zonas no vitales;
- VI. Se deben tomar todas las precauciones para evitar daños a personas no comprometidas en el conflicto o a las propiedades adyacentes al área donde se desarrolla el hecho delictivo, y
- VII. En todo caso se tendrá en cuenta que el empleo de armas de fuego debe basarse en el mínimo necesario, dirigido y controlado.

ARTÍCULO 173. En términos del artículo anterior, después de haberse efectuado disparos deben adoptarse las siguientes medidas:

- I. Médicas. Todas las personas heridas deben recibir los primeros auxilios en el menor tiempo posible, siempre que dicha asistencia no ponga en peligro la vida de los socorristas, y
- II. Informes. El informe de la relación de los hechos, elaborado a la brevedad posible, que incluya los siguientes aspectos:
 - a) Fecha, hora y lugar donde se efectuaron los disparos.
 - b) Unidad que participa;
 - c) Causas de la acción;

- d) Motivo por el cual el personal abrió fuego;
- e) Tipo de armas empleadas y cantidad de cartuchos disparados;
- f) Las consecuencias aparentes de los disparos, y
- g) Un diagrama de la escena del incidente.

ARTÍCULO 174. El personal de las Instituciones Policiales Federales recibirá la capacitación y adiestramientos necesarios para el empleo de armas de fuego en los supuestos legalmente previstos.

Una vez que haya recibido el adiestramiento, el personal será examinado conforme al protocolo de evaluación y control de confianza correspondiente. El personal que deba portar arma de fuego deberá estar autorizado para hacerlo sólo tras haber finalizado la capacitación especializada en su empleo.

En la capacitación del personal encargado de hacer cumplir la ley, se prestará especial atención a las cuestiones de ética policial y derechos humanos, especialmente en el proceso de indagación, a los medios que puedan sustituir el empleo de la fuerza y de armas de fuego.

Sección Tercera

De la Responsabilidad del Uso Ilícito de la Fuerza Pública

ARTÍCULO 175. En caso de que el personal de las Instituciones Policiales Federales haya recurrido al uso ilícito de la fuerza y de armas de fuego, y no adopten todas las medidas a su disposición para impedir, eliminar o denunciar ese uso, serán acreedores, de acuerdo a su participación, a la responsabilidad a que diere lugar, sea administrativa, civil o penal.

ARTÍCULO 176. El personal no podrá alegar obediencia de órdenes superiores si tenía conocimiento de que la orden de emplear la fuerza o armas de fuego, a raíz de la cual se ha ocasionado la muerte o heridas graves a una persona, era manifiestamente ilícita y tuvo una oportunidad razonable de negarse a cumplirla.

También serán responsables los superiores que dieron las órdenes ilícitas.

TRANSITORIOS

ARTÍCULO PRIMERO. La presente Ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

ARTÍCULO SEGUNDO. Se abrogan las leyes de la Policía Federal y Ley de la Guardia Nacional y las disposiciones que se opongan a la presente Ley.

ARTÍCULO TERCERO. Las Instituciones Policiales Federales a que se refiere la presente Ley, continuarán ejerciendo sus atribuciones en términos de las disposiciones legales aplicables, hasta el momento en que se determine su modificación en el Reglamento respectivo.

ARTÍCULO CUARTO. Todas las menciones que en cualquier disposición se hagan

respecto de la Policía Federal o a la Guardia Nacional se entenderán referidas a la Secretaría.

ARTÍCULO QUINTO. Los procedimientos que a la fecha de entrada en vigor del presente Decreto se estén substanciendo en el Consejo Federal de Desarrollo Policial, deberán continuar su trámite en el mismo órgano colegiado hasta en tanto se emiten las disposiciones reglamentarias correspondientes que lo sustituyan.

ARTÍCULO SEXTO. El Ejecutivo Federal deberá expedir los reglamentos de ésta Ley, en un término no mayor a 180 contados a partir de la publicación del presente Decreto, con la participación activa en el ámbito de sus distintas competencias de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de la Secretaría de la Función Pública y de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal para el cumplimiento del término establecido, permaneciendo vigentes los reglamentos existentes, en aquello que no se opongan al contenido de la presente Ley.

ARTÍCULO SÉPTIMO. Para el cumplimiento de esta Ley, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría, tomarán las medidas correspondientes para que se utilice el presupuesto asignado en el ejercicio fiscal correspondiente.

FUENTES DE INVESTIGACIÓN

Bibliografía

1. Acosta Mariclaire, *¿Guerra de baja intensidad?*, en: Seguridad Pública, Militarización y Derechos Humanos en: Seguridad Pública, Militarización y Derechos Humanos. Instituto de Estudios de la Revolución Democrática. Colección Análisis y Propuesta; México. 1997.
2. Aguayo Sergio, *Los Usos, Abusos y Retos de la Seguridad Nacional Mexicana, 1946-1990*, en: *Busca de la Seguridad Perdida. Aproximaciones a la Seguridad Nacional* S. Aguayo y B. M. Bagley (Comps.). S. XXI, México. 1990.
3. Aguilar Villanueva Luis F. y Laswell Harold D, *El Estudio de las Políticas Públicas*, Miguel Angel Porrúa, 3er Ed. México 2007.
4. Aguilera Portales Rafael, *Políticas de Seguridad Pública*, Porrúa, México, 2011.
5. Armienta Hernández Gonzalo, *El juicio oral y la justicia alternativa en México*, 2a. ed., Porrúa, México, 2010.
6. Aguilar Morales Luis María, *El Sistema Penal Acusatorio en México*, INACIPE, México 2016.
7. Almada Mireles María Teresa, *Casa: Un modelo de desarrollo juvenil, Ciudad Juárez: Centro de Asesoría y Promoción Juvenil, AC*, México, 2012.
8. Alvarado Mendoza Arturo, *Indicadores de Seguridad Pública en México: Una discusión Conceptual Metodológica*, CIES, México 2012).
9. Amendola G., *La Citá Postmoderna*, Celeste Ediciones, Madrid, 2000.
10. Arellano David y Salgado Juan, *Policía Federal: Una Nueva Institución para México*, CIES, México 2012.

11. Arellano Trejo Efrén, *Políticas Públicas eficaces en el combate a la delincuencia*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados, México, 2007.
12. Arteaga Nava Elisur, *Derecho constitucional*, 2a. ed., Oxford, México, 1999.
13. Azaola Elena y Pérez Correa Catalina, *Condiciones de vida y de trabajo del personal de los centros penitenciarios federales*, CNS, México, 2018,
14. Azúa Reyes Sergio, *Metodología y Técnicas de la Investigación Jurídica*, Porrúa, México 2014.
15. Bagley B. M. y Stark, J., *Introducción. México y Estados Unidos: En Busca de la Seguridad*, Aguayo, S. y B.M. Bagley, Comps. Siglo XXI, México 1990.
16. Barrachina Carlos, *Los Derechos Humanos en el Marco del Nuevo Modelo de Policía*, CIES, México, 2012.
17. Barrón Cruz Martín Gabriel, *Policía y Seguridad Pública*, INACIPE, México, 2005.
18. _____, *Violencia y Seguridad en México en el Umbral del siglo XXI*, INACIPE, México, 2012
19. Barlow Robert H., *Apuntes para la Historia Antigua de Guerrero*, México, 1948.
20. Bazdresch Luis, *Garantías Constitucionales*, 5a. ed., Trillas, México, 1998.
21. Bayley David, *Patterns of Policing: A comparative International Analysis*, New Brunswick Univesity, N.J, E.U.A, 1990.
22. Benavente Chorres Hesbert, *La aplicación de la teoría del caso y la teoría del delito en el proceso penal acusatorio y oral*, Flores Editor y Distribuidor, México, 2011.
23. Benítez Manault, Raul, coeditor con Donaido Marcela, *Atlas de la Seguridad y la Defensa en América Latina*, Resdal, México, 2012.

24. Bonesana César, *Tratado de los Delitos y de las Penas*, Heliasta S.R.L Duodécima Edición, Brasil, 1993.
25. Burgoa Orihuela Ignacio, *Derecho Constitucional*, Porrúa, México 1985.
26. _____, *Las garantías Individuales*, Porrúa, México, 1999.
27. Buscaglia Edgardo, *Lavado de Dinero y Corrupción Política*, El Arte de la Delincuencia Organizada, Debate, México, 2015.
28. Caballero Delgadillo Juan Antonio, *La Intervención del Ejército en la Seguridad Pública Interior*, Fontanera, México, 2015.
29. Calva José Luis, *Coordinador, Democracia y Gobernabilidad*, Cámara de Diputados, Porrúa, México 2007.
30. Camús Albert, *Moral y Política*, Alianza, Madrid, 1995.
31. Carbonell Miguel y Pérez Portilla Karla, *Comentarios a la Reforma Constitucional en Materia Indígena*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2002.
32. Carbonell Miguel, *El Federalismo en México: principios generales y distribución de competencias*, *Anuario Derecho Constitucional Latinoamericano*, IIJ, UNAM, México, 2003.
33. Cárdenas Gracia Jaime, *México a la Luz de los Modelos Federales*, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Num 110, UNAM, IIJ, México 2004.
34. _____, *Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*, UNAM, México, 1996
35. Carlsen Laura, *A pesar de tratados, descoordinación en Seguridad Pública*, *Programa de las Américas*, Centro de Relaciones Internacionales, México 2010.
36. Curcó Felipe, *La guerra perdida. Dos ensayos críticos sobre la política de combate al crimen organizado 2006-2012*, Coyoacán, México 2010.

37. Dammert Lucia, *Un Nuevo Modelo de Policía en México: Una perspectiva comparada*, CIES, México 2012
38. De la Torre E. y Navarro R. *Metodología de Investigación. Bibliografía Archivística y Documental*, Mc. Graw Hill. México 2000.
39. De Vega García Pedro, *Estudios político constitucionales*, I.I.J, UNAM, México, 1987.
40. Déctor García Romeo, *La Función de Seguridad Pública en México*, Flores Editor y Distribuidor, México 2014.
41. *Derechos del pueblo mexicano*, Tomo I al XV. Cámara de Diputados, Porrúa, México 2000.
42. Diaz Cuervo, Jorge, *Drogas Caminos Hacia la Legalización*, ISBN 978-607-747-185-1 Ariel, México, 2016.
43. Dziedzic Michael J., *Mexico and U.S. Grand Strategy: The Geostrategic Linchpin to Security and Prosperity*, en J. Bailey & S. Aguayo, Siglo XXI, México, 1990.
44. Escalante Gonzalbo Fernando, *El crimen como realidad y representación. Contribución para una historia del presente*, México, El Colegio de México, 2012.
45. _____, *El problema de la participación ciudadana*, Reforma política del Distrito Federal, México, 2002.
46. Escobar Flores Mariana, *Manual sobre el Sistema Penal Acusatorio y Justicia Alternativa*, México Unido Contra la Delincuencia AC, México 2014.
47. Esquivel Hernández Gerardo, *Desigualdad Extrema en México*, OXFAM, México 2015.
48. Faya Viesca Jacinto, *El Federalismo Mexicano*, Instituto Nacional de Administración Pública A.C., México 1978.

49. Flores Salgado Lucerito e Yllanes Bautista Gustavo, *Los principales retos de las instituciones policiales en México*, Dike, México, Marzo.
50. Fuentes Mario Luis, *La Cuestión Social en México, Revisión y Alternativas* Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2012.
51. Galicia Carlos Francisco, *Los mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos y las Víctimas en el Proceso Penal Acusatorio*, Biblioteca Virtual, I.I.J, UNAM. México. 2016.
52. Garcia Ramírez Sergio, *Seguridad y Justicia: Plan Nacional y Reforma Constitucional*, I.I.J, UNAM, México, 2019.
53. _____, *La Reforma Penal Constitucional (2207/2008) ¿Democracia o Autoritarismo?*, Porrúa, México 2008.
54. García Ramírez, Sergio y otros, *Temas de Derecho Penal, Seguridad Pública y Criminalística*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2005.
55. García Ramírez Sergio y Morales Sánchez Julieta, *La Reforma Constitucional sobre Derechos Humanos (2009/2011)*, Porrúa, México, 2012.
56. García Z. Mauricio José, *Modelo Juárez de Participación Ciudadana en Materia de Seguridad*, SEGOB/ México nos Mueve en Paz, México 2015.
57. Garza Salinas Mario, *Políticas Públicas y Seguridad, Los Desafíos de la Seguridad Pública en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. México 2012.
58. Gasparello Giovanna, *Policía Comunitaria de Guerrero, investigación y autonomía, Política y Cultura*, México, 2009.
59. González De la Vega René, *Políticas Públicas en materia de Criminalidad. Teoría de los Escenarios 2000-2030*, Porrúa, México, 2000.
60. González Oropeza Manuel, *Las Controversias entre la Constitución y la Política*, Cuadernos Constitucionales de México-Centroamérica, UNAM, Mexico 1993.

61. Gonzalez Reyna Susana, *Manual de redacción e investigación documental*, 3era reimpr. de la 4ta ed., México, Trillas, 1995.
62. González Rodríguez Patricia Lucila, *La Policía de Investigación en el Sistema Acusatorio Mexicano*, I.I.J-UNAM-PGJDF, Serie juicios orales #7, México 2013.
63. Häberle Peter, *La garantía del contenido esencial de los derechos fundamentales en la Ley Fundamental de Bonn*, traducción de Joaquín Brage, Madrid, 2000.
64. Hernández Aguirre Christian y otros, *Importancia de los Métodos Alternativos de Solución de Controversias en el Sistema Penal Acusatorio en México*, Ciencia Jurídica, Univ. de Guanajuato, México 2015.
65. Herrera Lasso Luis, *Balance y Perspectiva en el Uso del Concepto de Seguridad Nacional citado por Sergio Aguayo Quezada, En Busca de la Seguridad Perdida*, XXI Editores, Melo, México, 1990.
66. Hobbes Thomas, *Leviatán o la materia, forma y poder de una República eclesiástica y civil*, F.C.E, México, 1960.
67. INACIPE, *ABC del nuevo sistema de justicia penal en México*, México, 2008.
68. INACIPE, *Protocolos de Cadena de Custodia. Dos grandes etapas: preservación y procesamiento*, Impresora y Encuadernadora Progreso, México, 2013.
69. Instituto de Investigaciones Sociales, *Evaluación de Procesos, Administración del Sistema Penitenciario Federal*, CNS, México 2018.
70. Iñigo Alejandro, *Bitácora de un Policía*, 2da Ed. México, 1994.
71. Jellinek George, *Consideraciones sobre la Teoría General del Estado*, Buenos Aires, Albatros, 1954.
72. Jones Muñoz Elizabeth, *Participación Ciudadana. Hacia una Democracia Participativa*. Fundación Colosio, 2007.

73. Kelsen Hans, *Teoría Pura del Derecho*, UNAM, México, 1982.
74. Lara Saénz Leoncio, *Procesos de Investigación Jurídica*, México, I.I.J.,UNAM, 1991.
75. Laveaga Gerardo, *Cinco Pendientes del Sistema Penal Acusatorio, El Mundo del Abogado*, INACIPE, Marzo, 2018.
76. Laynez Potisek Javier, *Facultades Concurrentes y Federalismo*, UNAM, 2017.
77. Lozano Gracia Fernando Antonio, *Reforma Policial en la Reforma Penal, el eslabón más débil*, INACIPE, México 2016.
78. Lucas Verdú Pablo, *Curso de derecho político*, Tecnos, Madrid, 1996.
79. Mancera Espinosa Miguel Angel, *¿Derecho Penal del Enemigo en México?*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Biblioteca Jurídica Virtual, _____, *Derecho Penal del Enemigo*, PGJ del DF, Segunda reimpresión, México, 2011.
80. Mansilla Olivares Arturo, *Seguridad Pública en el Siglo XXI “ORDO AB CHAO”*, Retos y Perspectivas, Porrúa, México 2014.
81. Martínez Carnelo Jesús, *Policía Nacional Investigadora*, Porrúa, Segunda Edición, México 2003.
82. Matías Marcos Alonso, *La Policía Comunitaria, su legalidad y legitimidad*, Instituto de Estudios Parlamentarios del Congreso de Guerrero, México 2014.
83. Mclaughin, Andrew, *A Constitutional History of the United States*, Simon Publications, Mellon University, Wisconsin, E.U.A, 2001
84. Mendoza Alvarado Arturo, *Programas de Prevención del Delito, una revisión teórica, Indicadores de Prevención del Delito*, CIES, México 2012.
85. Meyer Maureen, *La Policía en México, Muchas reformas, pocos avances*, WOLA, Washington 2014.

86. Meza Oliver, *La Retracción del Estado: como la violencia afecta la capacidad de gobernar en México*, Centro de Investigación y Desarrollo Económico (CIDE), México 2016.
87. Novoa María, *Justicia, Retroceso acelerado*, Diagnóstico Inaugural, México Evalúa, México 2020.
88. Nuñez Torres Michael, *Derechos Humanos, Seguridad Pública y Constitución*, INACIPE, México 2016.
89. Olamendi Patricia, *Desnaturalización de la seguridad pública*, en: Seguridad Pública, Militarización y Derechos Humanos. Instituto de Estudios de la Revolución Democrática, Colección Análisis y Propuesta, México, 1997.
90. Ordóñez Cifuentes José Emilio Rolando, *Análisis Interdisciplinario de la Declaración Americana de los Derechos de los Pueblos Indígenas*. X Jornadas Lascasianas, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2005.
91. _____, *Pluralismo Jurídico y Pueblos Indígenas*. XIII Jornadas Lascasianas Internacionales, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2005.
92. Ortiz Ortiz Serafin, *Función Policial y Seguridad Pública*, McGrawHill/ Interamericana Editores, (Serie Jurídica), México, 1998.
93. Ortega y Gasset José, *Meditaciones del Quijote*, Alianza, Madrid 2014.
94. Otero Mariano, *Y la Crisis del Estado Nacional*, Suprema Corte de Justicia De la Nación y el Colegio de Jalisco AC México 2017.
95. Pelayo Moller Carlos, *La Suspensión de Garantías en la Constitución de 1917*, Ayer y Hoy, IIJ, Biblioteca Jurídica Virtual, México, 2016.
96. Peñaloza Pedro José y Garza Salinas Mario, *Los Desafíos de la Seguridad Pública en México*, IIJ, México 2002.
97. Peñaloza Pedro José, *México a la deriva: y después del modelo policiaco ¿qué?*, México, UNAM, Colección Heterodoxos, 2018.

98. Rabasa Gamboa Emilio, Duque Roquero Roberto, De Icaza Hernández Gerardo y otros, *El Marco Jurídico de la Seguridad Pública en México*, Porrúa, México 2012.
99. Reyes Heróles Jesús, *El Liberalismo Mexicano*, 3 tomos, Fondo de Cultura Económica, México 1974.
100. Robinson, William I., *Promoting Polyarchy. Globalization, U.S. Intervention, and Hegemony*, Cambridge University Press; Great Britain, 1996.
101. Robledo Silvestre Carolina, *Drama Social y Político del Duelo, Las desapariciones de la lucha contra las drogas en Tijuana*, El Colegio de México, 2017.
102. Roemer Andrés, *Economía del Crimen*, Limusa, México 2001.
103. Rodríguez Sánchez Gerardo, *La Seguridad Nacional en México y sus problemas estructurales*, UDLAP, México, 2017.
104. Rosas Ramírez Salomón, *La Seguridad Pública en México*, Universidad Iberoamericana, México, 1998.
105. Ryan Alan, *On Politics, A history of political thought from Herodotus to the present*, Liveright Publishing Co, London 2012.
106. Salazar Ana María, *La Seguridad Nacional Hoy*, Aguilar, México 2002.
107. Sánchez Galindo Antonio, *La Transformación del Sistema Penitenciario Federal: Una Visión de Estado*. CIES, México 2012.
108. Sánchez Itzel, *¿Fracasó el Sistema penal Acusatorio?*, Centro Nacional de Comunicación Social, México 2018.
109. Sarre Miguel, *Debido proceso y ejecución penal: reforma constitucional de 2008*, México, 2010.
110. Santa Cruz Fernández Roberto y otros, *La Ejecución de Sentencias en el Sistema Acusatorio*, BUAP, Libro electrónico, Puebla 2015.
111. Schedler Andreas, *En la Niebla de la Guerra, Los ciudadanos ante la violencia criminal organizada*, CIDE, 2018.

- 112.Schmitt Karl, *Teoría de la Constitución*, Nacional, SA, México 1982.
- 113.Serra Rojas Andrés, *Derecho Administrativo*, Porrúa, México 2001.
- 114.Stavenhagen R., *La Cuestión étnica*. El Colegio de México. Centro de Estudios Sociológicos, México 2001.
- 115.Suárez Iñiguez Enrique, *Como hacer la Tesis. La solución a un problema*, Trillas, México 2013.
- 116.Szekely Pardo Miguel, *Sistema Integral de Desarrollo Policial: La Construcción de una Policía Profesional en México*, CIES, México, 2012.
- 117.Tena Ramírez Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México 1985.
- 118.Tigar Michael E. I. Levi, Madelaine R., *El Derecho y el Ascenso del Capitalismo*, Siglo XXI, México 1968.
- 119.Tudela Poblete Patricio, *La gestión de la seguridad pública: lecciones y tareas para el éxito*, Fundación Paz Ciudadana, Santiago de Chile 2010.
- 120.Turbiville Jr., Graham H., *Law Enforcement and the Mexican Armed Forces: The Military Undertakes New Internal Security Missions*. United States Army, Foreign Military Studies Office, Fort Leavenworth, Kansas, USA. April, 1997.
- 121.Van Riet Roban, *Las Mejores Políticas de Desarme del Mundo*, United Nations Office for Disarmament Affairs UNODA, ICA, Francia, 2013.
- 122.Villa Vargas Luis Alfonso, *Plataforma México; La Expresión Tecnológica del Nuevo Modelo de Policía*. CIES, México 2012.
- 123.Vázquez, Daniel (Coord.), Cardona, Luz & Ortiz, Horacio. *Los derechos humanos y la corrupción en México. Análisis de las tendencias en las entidades federativas entre el 2000 y el 2014*, CNDH, México, 2017.
- 124.Witker Jorge, *Cómo Elaborar una Tesis de Grado en Derecho. Lineamientos metodológicos y técnicas para el estudiante o investigador del derecho*, 2da edición, México, 1986.

125. Zaffaroni R., *El Enemigo en Derecho Penal*, Dikynson, Buenos Aires, 2006.

126. Ziccardi Alicia, *Sobre la participación ciudadana en las políticas públicas del ámbito local, Democracia y Gobernabilidad*, coordinador José Luis Calva, Porrúa, México 2007.

Censos, Encuestas y Estadísticas

1. BID, *Mega ciudades e infraestructura en América Latina: lo que piensa la gente*. Encuesta, marzo 2014
2. Centro de Investigación y Estudios de Seguridad (CIES) CONACYT/ Centro GEO
3. Foros Escucha para la Pacificación y la Reconciliación (14)
4. INEGI, *Censo Nacional de Impartición de Justicia Federal*, México 2018.
5. INEGI, *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública*, ENVIP 2018.
6. INEGI, *Censo Nacional del Sistema Penitenciario, Presentación de resultados generales*, dic 2019.
7. Observatorio Nacional Ciudadano, CCILAGUNA, *Medición Incidencia Delictiva La Laguna*, Informes 2012 2018.
8. Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública

Hemerografía

1. Arenal Concepción, *Congreso Pedagógico de la Provincia de Matanzas*, La Nación, Argentina, 1884.
2. Aguirre Mariano, *Los nuevos hábitos de los militares latinoamericanos. Garantes de la seguridad, hombres de negocios, actores políticos*, Le Monde Diplomatique, junio 20 julio 1999.

3. Aguilar López Miguel Ángel, *Presunción de inocencia: principio fundamental en el sistema acusatorio*, México, Consejo de la Judicatura Federal, Instituto de la Judicatura Federal, (Estudios de la Magistratura), México, 2009.
4. Atuesta Lara, *Las Cuentas de la Militarización*, Nexos, México 2017.
5. Benet Raul, *¿Funciona o no?*, Sembrando Vida, Artículo, Aristegui Noticias, marzo 1er 2020.
6. Benítez Rivera René David, *La Policía Comunitaria, Experiencia de organización y lucha en el estado de Guerrero*, *Política y Cultura*, otoño 2015, núm. 44.
7. Burgos Garcia Enrique, *Pena por la muerte*, Examen, México, Octubre 2008.
8. Carrancá Rivas Raúl, *Nuevas Reformas en Justicia Penal*, Entrevista, El Sol de México, jueves 23 de enero 2020.
9. _____, *Control Político y Territorial*, Artículo, Sol de México, 9 de julio 2020.
10. Carreón M. Fernando, *Prevención: ¿Una propuesta ex ante al delito?*, Revista Latinoamericana de Seguridad, Ecuador, enero 2009.
11. Cerasoli Ana Claudia, *La Mujer Rural*, Intervención, SADER, México oct 15, 2019.
12. Cáseres Parra Otto René, *Sistema de Información e Inteligencia*, Plataforma México, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad #21, Ecuador 2017.
13. Casar María Amparo, *Corrupción*, en Nexos No. 468, diciembre de 2016.
14. CCINLAC, Observatorio Ciudadano 2011.
15. CESOP, *Mando Único Policial*, Reporte CESOP, núm. 93, marzo de 2016. Publicación mensual del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados.

16. Centro de Estudios sobre la Impunidad y la Justicia. UDLAP, igi-mex Índice global de Impunidad Puebla, 2020.
17. CIDH, Caso Osorio Rivera y fam vs Perú, Sen 26 Nov 2013 y CIDH caso Alvarado Espinoza y otros vs México, Sen 28 nov 20018.
18. CNDH Racionalización de la Pena de Prisión, Pronunciamiento, 25 años, México 2018.
19. Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, La Seguridad Pública como Derecho Humano, 5to Certamen de Ensayo sobre Derechos Humanos: varios autores, Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, México, 2002.
20. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe sobre Seguridad y Derechos Humanos OEA L/Ser L/VII, Doc 57, 31 de diciembre 2009.
21. CONACYT/Centro GEO, Soluciones Inteligentes para Comunidades Seguras, Taller, México, oct 2018 CONEVAL, Medición de la pobreza. Las estimaciones de la pobreza en México 2016.
22. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso González y otras (“Campo Algodonero”) vs México, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009, Serie C No. 205.
23. Cossio Jose Ramón, *El Nuevo Modelo de Seguridad*, Ensayo, Ed 2224, Proceso 16 de junio 2019.
24. Croxatto, Guido Leonardo, *El último adiós a Massimo Pavarini. El encuentro en su casa*, Lecciones y Ensayos, Nro. 95, 2015.
25. Cruz Jaimes Guadalupe, *Trabajadoras de la Maquila, Tienen Empleo pero Pierden la Salud*, CIMAC, México 19 / 5 /2008.
26. Chapa Koloffon Lilia y Torres González Marcelo, *Dos razones de peso por la policía municipal*, Nexos, México, sep 23, 2019
27. *Decisiones relevantes de La Suprema Corte de Justicia, Caso Tabasco*,

Procedencia de la Acción de Inconstitucional para impugnar Constituciones Locales, Serie de decisiones relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2005.

28. De la Rosa Xochitiotzi Carlos, *Lo que si falta y nadie arregla del nuevo sistema penal acusatorio*, Nexos, México 17 julio, 2017.
29. Enríquez Rubio Ernesto, *Debate por la forma de gobierno en México*, Confluencia XXI, México 2008.
30. Enríquez Rubio Ernesto, *Combate a la pobreza*, Examen, México, Octubre 2008.
31. Enríquez Rubio Ernesto, *¿Tenemos un Plan de Seguridad Pública en México?*, Conferencia, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Dic 2018.
32. Farías Mackey Luis, *¿Dónde quedó el Estado?*, Examen, México Octubre, 2008.
33. Federación Iberoamericana de Ombudsman, *Seguridad Ciudadana. VIII Informe sobre Derechos Humanos*, Trama, Madrid 2011.
34. Fix-Zamudio Héctor, *Los Estados de excepción y la Defensa de la Constitución*, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, nueva serie, año XXXVII, núm. 111, México, septiembre-diciembre de 2004.
35. Gallardo Negrete Francisco, *A propósito de la Ley Reglamentaria del Artículo 29 Constitucional. Historia y actualidad de la suspensión de garantías individuales en México*, Nexos, México, octubre 16, 2017.
36. García Ramírez Sergio, *La reforma que viene*, Opinión, El Universal 30/01/2020.
37. _____, *Derecho Penal. Memoria del Congreso Internacional de Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados. III. Ejecución de Penas; IV. Menores Infractores; V. Justicia Penal Internacional y Sistemas Nacionales*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2005.
38. Giles Navarro César Alejandro y Cruz Reyes Gerardo (2019), *La suspensión de garantías en México y su legislación pendiente*, Cuaderno

de Investigación No. 2, DGDyP/IBD, CDMX.

39. González de la Vega René, *Narcomenudeo una Legislación Fallida*, Conferencia en el Tribunal Superior de Justicia del DF, México sep 2008.
40. Grandmaison Romain LaCour, *Rediseñar la Estrategia de Seguridad Pública desde lo Local*, Publicación 16 abril, México, 2018.
41. Jaime Edna, De PGR a FGR, *Lineamientos Hacia la Transición*, México Evalúa, México 2018.
42. Jasso López Lucía Carmina, *Organizaciones de la Sociedad Civil por la Seguridad en México*, Nexos, México Feb 26, 2018.
43. Jimena David y López Adán, *Del Mando Único a la Realidad de las Policías Locales*, Centro de Análisis de Políticas Públicas, México Evalúa, Marzo 2018.
44. Juárez Pérez Janet y Servín Aguillón Gerardo, *Entre Federalismo, Municipio y Derechos Humanos*, Fundación Preciado Hernández, Bien Común, Núm 251, Mexico 2016.
45. *La Tira de la Peregrinación*, Códice, Offset Rebosan, México 2004.
46. Laveaga Gerardo, *Para aprovechar la reforma penal*, Examen, México, octubre, 2008.
47. Le Cour Grandmaison Romain, *Rediseñar la Estrategia de Seguridad Pública desde lo Local*, México Evalúa, 2018.
48. López Portillo Ernesto, *La Permanente Intervención Temporal del Ejército, en Seguridad Interior, ¿Seguridad para quién?* Coord. José Antonio Guevara, *Seguridad sin Guerra*, CMDPH, México, marzo 2017.
49. Londoño Jaramillo Laura Alejandra, *Seguridad y Justicia, Intervención Mesa sobre Seguridad*, Durango, Durango, 22 enero 2018.
50. Magaloni Kerpel, Ana Laura, *La Verdadera Igualdad*, Reforma, México junio 20/2020.

51. Mansilla Olivares Arturo, *Mal que el Narcomenudeo sea Juzgado por el Fuero Común, Ciudadanía y Democracia*, número 5, Sección Editorial 15 de nov. del 2010
52. *Manual sobre el Sistema Penal Acusatorio y Justicia Alternativa*, México Unido Contra la Delincuencia AC, México 2014.
53. Martínez Pedro, *Elementos para la (re) construcción del federalismo en México*, Gestión y Estrategia, num 5, México 1994.
54. México Evalúa, *Un Diagnóstico Inaugural*, México, nov 2019.
55. Moreira Maria Elena, *¿Cómo vamos en seguridad pública?*, Encuesta, Causa Común, El Sol de México, sinembargo.com 3 dic 2019.
56. Murillo Karam Jesús, *Disonancia del Estado Mexicano*, Examen, México, Octubre 2008.
57. *Nuestra Constitución, Historia de la libertad y soberanía del pueblo mexicano*, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, SEGOB, México 1991.
58. Organización de las Naciones Unidas, *Código de Conducta para Funcionarios Encargados de hacer Cumplir la Ley*, Asamblea general, Res. 34/169, 19 dic 1979.
59. Palma Rangel Manuel, *Reformar el Sistema Penitenciario Mexicano ¿se puede?*, Nexos, México 2018.
60. Peguero Raquel, *Seguridad Pública e Impunidad*, Examen, México, octubre 2008.
61. Quintana Navarrete Miguel, *La construcción discursiva de la prevención del delito en México 2006-2009*, Perf. Latinoamericano, vol 21, no 42, México jul/dic 2013.
62. Ramírez de Garay David, *La Política de seguridad no ha salido de la caja negra*, México Evalúa, septiembre 2019.
63. Reyes Heróles Jesús, *El liberalismo mexicano en pocas páginas*, Lecturas

de Política Mexicana, núm. 100, México, FCE-SEP, 1985.

64. Rivas Francisco, *La Seguridad de los Ciudadanos*, Observatorio Nacional Ciudadano, México 2019.
65. Sandoval J. Manuel, *La Frontera México-Estados Unidos en la Perspectiva de la 'Seguridad Binacional. En: Las Fronteras Nacionales en el Umbral de Dos Siglos*, Juan M. Sandoval (Comp.), INAH, Colección Científica, Núm. 267, México, 1993.
66. Secretaría de Seguridad Pública, *Modelo de Prevención Social del Delito*, México, 2012.
67. Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, *La Seguridad Pública en las Américas: retos y oportunidades*, 2ª. Edición, Washington, D. C., 2008.
68. SEGOB, *Condiciones de vida y de trabajo del personal de los centros penitenciarios federales*, México 2018.
69. Senado de la República, *Mirada Legislativa*, Núm 72, México, 2015.
70. Serrano Rodríguez Asucena, *La Participación Ciudadana en México*, SCIELO, Estudios Políticos, UNAM No 34, ene/abril 2015.
71. Serrano Tárraga Dolores, *La Medición del delito y la Importancia de sus Aportaciones para la Criminología Contemporánea*, Revista de la Facultad de Derecho, UNED, Segovia No 20, 2017.
72. SHCP, *Guía Técnica para la elaboración de los programas derivados del PND 2013/2018*.
73. Suárez de Garay Maria Eugenia, *Policía Comunitaria en México: Del entramado de resistencias y condiciones de posibilidad*, Universidad de Guadalajara, Instituto para la Seguridad y la Democracia AC y el Instituto Tecnológico de Monterrey, Taller sobre Seguridad Ciudadana en México, Octubre 28, 2014.
74. Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Seguridad Pública Serie de debates*, Pleno, Número 8, Año 1996.

75. Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Las Garantías de Seguridad Jurídica*, Ed. Suprema Corte de Justicia de la Nación, Colección Garantías Individuales, México, 2004.
76. Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Colegio de Jalisco, AC, *La Crisis del Estado Nacional*, México 2017.
77. Torres Bodet Jaime, *La Ciudadela de los Hombres sin Uniforme*, Discurso pronunciado en Washigton, DC el 4 de abril de 1949 en la OEA, Obras Escogidas de JTB, FCE, México 1961.
78. Tovilla Padilla Carlos, *Sistema Penal Acusatorio, para entenderlo en frases*, México Evalúa, Proyecto Justicia, México, 3 febrero 2015.
79. UDLAP, *Centro de Estudios sobre la Impunidad y la Justicia*. UDLAP, igi-mex Índice global de Impunidad Puebla, México, 2020.
80. UNAM, *Seguridad, Justicia y Democracia, La Propuesta de la UNAM*, en Carta de Política Mexicana, No. 526, GCI. 26 de agosto de 2011.
81. US Supreme Court, *Marshall Court*, US Supreme Court, Wash.DC, june 2018.
82. Uribe Arzate Enrique y Montes de Oca Alfredo, *Notas sobre un Federalismo Renovado en México*, Cuestiones Constitucionales, No 25, Scielo, México, jul/dic 2011.
83. Valenzuela Mendoza Rafael, *Proximidad Policial en Ciudad Juárez*, UACJ, Revista electrónica, vol 14, 2016.
84. Zarco Nicolás y Granados Silvia, *Reflexiones y Estrategias para el tratamiento preventivo de los homicidios relacionados con grupos criminales y/o delincuencia organizada*, Memorando, CNS, México, abril 2013.
85. Zúñiga Glrorineyda Zarco Nicolás y Enríquez Ernesto. *La Gendarmería, Funciones de Seguridad Publica*, CNS. Ensayo, México 2015,_____ *La Comisión Nacional de Seguridad*, CNS: Ensayo, México 2015.

1. Acosta Romero Miguel, *Las Leyes Marco y su Impacto en la Seguridad Jurídica*, Biblioteca Jurídica Virtual del IIJ, www.derecho.unam.mx, UNAM, México.
2. Chapela Jose Ignacio, Alegre Ana y Vázquez Ana, *Plataforma de Inteligencia Digital*, Seguridad Pública, Centro Geo, ed. Digital <https://www.centrogeo.org.mx>. México/Conacyt, México 2019
3. CIDAC, Hallazgos 2016, *Seguimiento y Evaluación de la Operación del Sistema de Justicia Penal en México*, 2017 Disponible en: <http://bit.ly/2tQ2dCC>.
4. Cipagauta María Angélica, La Reconciliación como un Procesos Sociopolítico, Artículo, Univ. De Granada, marzo 2006 mbueno3@UNAB.EDU.COM
5. Concha Cantú Hugo, *El Paquete Legislativo del Fiscal General Gertz*, Artículo, Integrante del I.I.J de la UNAM. <http://origin-www.milenio.com/opinion/hugo-concha-cantu/columna-hugo-concha-cantu/el-paquete-legislativo-del-fiscal-gertz> Milenio 17/01/20.
6. Contreras Raúl, *Reseñas*, Revista de la Facultad de Derecho de México Tomo LXVIII, Número 272, Septiembre -Diciembre 2018 <http://dx.doi.org/10.22201/fder.24488933e.2018.272-2.67608>.
7. Ferreryra Barreiro Aleida, *Participación Ciudadana en la Seguridad Pública*, Fundación Henry Dunant, www.fundacionhenrydunant.org
8. García Alvarez Fabiola, *Importancia del estudio de las Causas Delictivas y Otros aspectos para Estructurar las Políticas Criminales*, *Archivos de Criminología, Seguridad Privada y Criminalística*, Año 6, vol. XI agosto-diciembre 2013/www.somecrimnl.es.tl
9. García Ramírez Sergio, *Comentario a la Iniciativa de reforma en materia penal del 29 de marzo del 2004*. Documento electrónico 20/2003. <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/rt/captureCite/3811/4739>

10. Madero Estrada José Miguel, *Configuración Normativa de las leyes en el Marco Competencial de los Órdenes Jurídicos*, REDIPAL Virtual, VIII Red de Investigadores Parlamentarios en Línea, Marzo-agosto 2015.
11. Mexico Evalúa, *Hallazgos-2018-seguimiento-evaluacion-del-sistema-justicia-penal-en mexico*/[www. mexicoevalua.org/2019/08/07/](http://www.mexicoevalua.org/2019/08/07/)
12. Observatorio Nacional Ciudadano, *Seguridad, Justicia y Legalidad*, México 2020 www.onc.org.mx
13. Ordorika Imaz Amaya, incidencia@cmdpdh.org
14. Pérez Gavilán Sergio, *La alarmante realidad de la custodia penitenciaria*, comunicacion@asilegal.org.mx, ASILEGAL/UNAM, México, mayo 2019.
15. Piccone M, *La Política con Vocación de Max Weber*, Univ. Nacional. de la Plata, Argentina, 2019 [https:// doi.org/10.24215/2591638e20](https://doi.org/10.24215/2591638e20).
16. Ramírez de Garay David, Coordinador, *Seguridad el incendio local, El Primer año de Gobierno de AMLO, Un diagnóstico inaugural*, México Evalúa info@mexicoevalua.org, México 2020.
17. Ramírez Martínez Benito, *El sistema de justicia penal acusatorio: diagnóstico, crítica y propuestas, Hechos y Derechos*, IIJ ISSN Versión electrónica 2448-4725 Publicado el 21 de mayo de 2018.
18. Rojas Valencia Alberto y Rubio Miguel, *México en el Nuevo Milenio: La redifinición de una nación pluriétnica multicultural. Política* [http: www.nacionmulticultural.unam.mx/portalcultura_politica/alberto_valencia_20070704.html](http://www.nacionmulticultural.unam.mx/portalcultura_politica/alberto_valencia_20070704.html)
19. *The World Justice Project*, 1025 Vermont Avenue, NW, Suite 1200, Washington, DC 20005 USA E-mail: aponce@worldjusticeproject.org.
20. Saxe, J., *Petróleo, Droga y Territorio*, Diario La Jornada, 7 de abril de 2011, consultado en línea en: <https://goo.gl/plb3ij>.

21. Zavala Urquides Enrique, *Entrevista*, Proyecto Puente, 6 de agosto 2018
ezavala urquides@gmail.com

Diccionarios

1. Bouffard L.A. y Sherman L.W. Defiance Theory. *In: Bruinsma G., Weisburd D. (eds) Encyclopedia of Criminology and Criminal Justice*. Springer, New York, NY, 2014.
2. Cabanellas Guillermo, *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*, Tomo VI, Ed. Eliasta, Argentina 1998.
3. Díaz de León Marco Antonio, *Diccionario de Derecho Procesal y de Términos Usuales en el Proceso Penal*, 4ta Ed. México 2000.
4. Echaurri Martínez Eustaquio, *Diccionario Básico Latín Español*, Octava Ed. Barcelona ,1973.Real Academia de la Lengua, *Diccionario de la Lengua Española*, Vigésima segunda Ed.Madrid, 2000.

Legislación y Tratados

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero.
3. Tratados Multilaterales: Convenciones y Protocolos.
 - Convención de la Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus protocolos.
 - Protocolo contra Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire.
 - Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas Especialmente Mujeres y Niños.
 - Convenio 169 OIT sobre Púeblos Indígenas y Tribales.
 - Convención Interamericana Contra Fabricación y el Tráfico Ilícito de Armas de Fuego, Municiones y Explosivos y Otros Materiales Relacionados.

4. Tratados Bilaterales.

- Carta de Acuerdo sobre la Iniciativa Mérida de Seguridad Regional.

5. Leyes Generales, Federales y Locales.

- Del Sistema Nacional de Seguridad Pública.
- De Seguridad Nacional.
- De Salud.
- De la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
- Para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro.
- Para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos.
- Para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes.
- Para la Protección Social de la Violencia y la Delincuencia.
- Para la Protección y Asistencia a Víctimas.
- Nacional de Ejecución Penal.
- Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes.
- Código Penal Federal.
- Código Nacional de Procedimientos Penales.
- Federal de Extinción de Dominio.
- Federal contra la Delincuencia Organizada.
- Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil de la CDMX.
- General de Protección Civil.

- Administración Pública Federal.
- Orgánica de la Procuraduría General de la República.
- Federal Para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita.
- Para la Prevención Social del Delito.
- De Centros Federales de Readaptación Social.
- De La Policía Federal.
- Ley Número 701 Reconocimiento Derechos y Cultura de los Pueblos Indígenas y Comunidades Afromexicanas de Guerrero.
- Ley Número 777 del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guerrero.
- Reglamento Interior SEGOB 2013.
- Bachelet Michelle, Presentación Ley 20.500 IACH, Santiago de Chile, 2015.

Planes y Programas

1. Nacionales de Desarrollo, 2007/2012 , 2013/2018 y 2019/ 2024.
2. Proyecto de Nación 2019-2024.
3. Propuestas del Gobierno 2018/2024.
4. Programas sectoriales de Gobernación y SSPC.

Diarios y Revistas

1. Aristegui Noticias 1/III/2020
2. B.B.C, 7/ VIII/ 2018.
3. Excélsior, 27/II7 2012; 27/X1/2012; 14/II/2020.

4. El Economista, 28/VII/ 2018, 20/ VIII/ 2019.
5. El Financiero, 12/ VIII/ 2019.
6. El Siglo de Torreón, 27/VI/ 2019.
7. El Sol de México, 2/IX/ 2019; 4/ III/ 2019; 3/XII/2019; 26/ XII/ 2019; 23/I/2020; 9/VII/2020.
8. El Universal, 16/II/2020.
9. La Jornada, 7/ IV/ 2011; 18/I/ 2014; 27/I/2019; 24/VII/2020.
10. Milenio, 17/ I/ 2020 y 2/II/2020.
11. Nexos, 1/II/ 2017; 8/I/2018; 23/IX/2019.
12. Notimex, 2/ IX/ 2019.
13. Proceso, 12/I /2002; 16/VI/ 2019.
14. Reforma, 17/III/ 2019; 25/I/2020; 4/VII/ 2020.
15. Revista Nuevo Sistema de Justicia Penal SEGOB.
16. Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.
17. The Economist, 2/II /2011, 27 /II/ 2020.
18. The New York Times, 7/VII/ 2019.
19. Washington Post, 18/XI/2019, 18/III/2020.