

SEGUNDO INFORME ESPECIAL DE LA CNDH SOBRE EL EJERCICIO EFECTIVO DEL DERECHO FUNDAMENTAL A LA SEGURIDAD EN NUESTRO PAÍS

I. PRESENTACIÓN

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1o., 3o., 6o., fracciones I, II, III; 15, fracción VII, VIII; 24, fracción IV, 44, 46 y 51 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y 174 de su Reglamento Interno, presenta a la opinión pública, su Segundo Informe Especial sobre el Ejercicio Efectivo del Derecho Fundamental a la Seguridad Pública en México.

Para el Informe Especial que ahora se presenta se diseñaron diversas estrategias encaminadas a lograr, por una parte, dar seguimiento al primer Informe Especial que se dirigió el 16 de enero de 2006 a los tres órdenes de gobierno responsables de hacer efectivo ese derecho, y por la otra, reunir todos los datos que recientemente han dado a conocer las propias autoridades de manera oficial, o a través de sus salas de prensa, permitieron confirmar que durante la última década los índices de criminalidad van en aumento, y generan una creciente demanda ciudadana, sobre todo por el peligro latente en que se encuentra su integridad, su seguridad personal y sus bienes ante la ola de violencia que se ha venido incrementado, tanto por parte de la delincuencia común y organizada.

Al trabajo realizado por esta Comisión Nacional se sumó el esfuerzo de los organismos públicos de protección y defensa de los derechos humanos del país, con su amplia y extensa colaboración en la recopilación, sistematización y procesamiento de la información; sobre todo, la relativa a la elaboración de la encuesta nacional de delitos no denunciados, que conjuntamente con el análisis que se realizó a los datos obtenidos en materiales bibliohemerográficos especializados, informes de autoridades, legislación, estadísticas y encuestas de opinión básicamente, además de la información difundida en diversos medios de

comunicación, permitieron confirmar una serie de hechos que constituyen violaciones a los derechos humanos reconocidos en el orden jurídico mexicano.

II. ANTECEDENTES

Han transcurrido casi tres años desde que esta Comisión Nacional emitió su primer Informe Especial sobre el Ejercicio Efectivo del Derecho Fundamental a la Seguridad Pública en Nuestro País, en el cual, entre otros pronunciamientos, señaló que el ejercicio efectivo de ese derecho consiste en elevar la calidad del servicio público (policial), de acuerdo con las necesidades y exigencias de la ciudadanía, como un elemento fundamental orientado a evitar las conductas indebidas en la función pública, así como en eliminar espacios de corrupción e impunidad a través de condiciones que garanticen la eficacia del quehacer gubernamental y que permitan crear una cultura basada en valores éticos y en el respeto a los derechos humanos.

También se dejó en claro, que la corrupción y el abuso de poder proliferaban al interior de los cuerpos policiales que operaban al amparo de los débiles programas de inspección y supervisión; de un rezago en la aplicación de las sanciones legales, de manera ejemplar, a aquellos servidores públicos infractores o negligentes; de la ausencia de organismos que promuevan la organización y la participación ciudadana en labores de prevención del delito y de las infracciones administrativas, así como de la falta de sistemas efectivos en las dependencias encargadas de brindar seguridad pública que permitan la recepción e investigación de las quejas, la falta de atención a las recomendaciones y denuncias, sin soslayar el hecho de que los procedimientos de investigación en contra de los servidores públicos se caracterizan por carecer de imparcialidad, particularmente en los casos de delitos graves, toda vez que cuando recae la investigación en sus superiores o compañeros, es común encontrar casos de impunidad por que no se realiza investigación alguna o bien no se hace de manera adecuada.

Esta Comisión Nacional pudo acreditar en la investigación que realizó que los servidores públicos de las diversas dependencias encargadas de brindar seguridad pública, no obstante estar obligadas a hacer efectivo ese derecho a las personas, por determinación expresa de los ordenamientos previstos en el orden jurídico mexicano y por formar parte del Sistema Nacional de la Seguridad Pública,

incurrían en prácticas con las que se quebrantaron no solamente el Estado de derecho, sino también los derechos fundamentales de las personas, circunstancia que fomenta el desaliento de las víctimas para presentar la denuncia o dar continuidad a ésta; por ello, no era dable abatir el crecimiento inusitado de la delincuencia, ni reducir los altos índices de violencia que se observaron hasta ese entonces.

En el primer informe se señaló que el respeto a la ley constituye la base fundamental para la convivencia social armónica y desarrollo pleno de las personas, y para que éste prevalezca y logre garantizar la seguridad pública se requiere que los individuos y las autoridades se conduzcan conforme a las leyes, y cuando éstas son violentadas es necesario entonces la actuación decidida del Estado.

También se mencionó la obligación a cargo del Estado mexicano, en sus tres ámbitos de gobierno, para cumplir y hacer cumplir la Constitución y el conjunto de leyes que de ella emanen, en beneficio de la sociedad y de los individuos. Entre esos beneficios destacan el pleno goce de los derechos humanos y el fortalecimiento de las instituciones, así como el respeto de los habitantes hacia las autoridades.

Bajo ese tenor, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos formuló a los secretarios de Gobernación y Seguridad Pública federal; procuradores generales de la República, de Justicia militar y de Justicia de las entidades federativas; gobernadores de las entidades federativas, jefe de Gobierno del Distrito Federal; secretarios, subsecretarios y directores generales de Seguridad Pública del Distrito Federal y de las entidades federativas 16 propuestas (*cuadro 1*) orientadas principalmente a que se revisaran y coordinaran las políticas públicas en materia de seguridad pública; cumplimentar las ordenes de aprehensión pendientes de ejecutar e informar del estado que guardan; homologar las acciones que hagan posible la formación de cuerpos policiales preventivos con similar capacidad táctica-operativa; impulsar el desarrollo profesional de las policías; mejorar la colaboración y la coordinación institucional; crear un Registro nacional de policías y un Sistema nacional de huellas dactilares delincuenciales; promover una mayor cultura sobre los derechos de las víctimas del delito; consolidar el Sistema Nacional de Seguridad Pública; promover la participación ciudadana, impulsar la

profesionalización y capacitación del personal de las procuradurías generales de justicia, y cumplir las recomendaciones de los organismos públicos de protección y defensa de los derechos humanos, entre otras, encaminadas sustancialmente a restituir a la ciudadanía los derechos fundamentales que por acción u omisión les fueron conculcados.

Cuadro 1

INFORME ESPECIAL DE LA CNDH SOBRE EL EJERCICIO EFECTIVO DEL DERECHO FUNDAMENTAL A LA SEGURIDAD PÚBLICA EN NUESTRO PAÍS (2006)	
MATERIA	PROPUESTA
POLÍTICAS PÚBLICAS	Revisar y coordinar las políticas públicas en el ámbito de la seguridad pública, prevención del delito, combate a la corrupción y a la impunidad, dignificación de los cuerpos policiales, atención a víctimas del delito y renovación integral del sistema penitenciario.
ORDENES DE APREHENSIÓN	Informar con datos estadísticos confiables, el estado que guardan las órdenes de investigación, presentación, aprehensión, reaprehensión y de comparecencia.
CUMPLIMENTACIÓN DE ÓRDENES DE APREHENSIÓN	Reordenar la base de datos de las Procuradurías Generales de Justicia del país, con la finalidad de detectar los mandamientos judiciales y ministeriales, y se designe personal para que se avoque al desahogo inmediato de las ordenes de aprehensión rezagadas.
CUERPOS DE POLICÍA	Homologar las acciones que hagan posible la formación de cuerpos policiales preventivos con similar capacidad táctica-operativa, para el análisis y desactivación de escenarios predelictivos, el manejo e integración de información e investigación preventiva y de conocimientos sobre las condiciones particulares del entorno socio-delictivo en el que brindan sus servicios y los derechos humanos.
DESARROLLO PROFESIONAL	Formar cuadros con base en técnicas modernas, inclusión de valores cívicos, conocimiento de la ley, vocación de servicio y de comportamiento ético, a fin de mejorar el servicio de seguridad pública.
COLABORACIÓN Y COORDINACIÓN INSTITUCIONAL	Ofrecer en el ámbito de la competencia de cada institución, una respuesta integral a las demandas de la comunidad en materia de prevención del delito, y se permita o amplíe la participación de la sociedad civil.
REGISTRO NACIONAL DE POLICÍAS Y SISTEMA NACIONAL DE HUELLAS DACTILARES DELINCUENCIAL	Crear una base de información confiable y oportuna que permita la expedita identificación de los elementos policiales y de los internos de los centros penitenciarios.
PARTICIPACIÓN DE LA VÍCTIMA DEL DELITO	Impulsar la cultura de apoyo y respeto a la condición de la víctima del delito, que permita a ésta ejercer sus derechos y obtener de parte de los servidores públicos los apoyos necesarios.
SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA	Consolidar el SNSP incorporando iniciativas conjuntas de los tres ámbitos de gobierno, a fin de que contribuyan a corto plazo con la estructura de una política criminal coherente, que permita combatir no solamente las causas que propician la criminalidad, sino también sus efectos.
PARTICIPACIÓN CIUDADANA	Promover la participación ciudadana, bajo esquemas de representación que aseguren la presencia de personas comprometidas con el tema de la seguridad pública, así como relacionadas con los lugares en los que se pretenden ejecutar los planes y

	<i>programas de acción.</i>
EFICIENCIA DEL MINISTERIO PÚBLICO	Promover el intercambio de información, para el diseño y ejecución de operativos conjuntos, que les permitan reducir el tiempo de integración de las averiguaciones previas, incorporando nuevas tecnologías informáticas y personal especializado del mismo, así como erradicar la práctica ilegal de iniciar las denominadas “actas circunstanciadas”, con el fin de esclarecer puntualmente los hechos probablemente delictivos que les son denunciados; así mismo, se debe reducir el rezago en la integración de las averiguaciones previas.
PROFESIONALIZACIÓN Y CAPACITACIÓN	Planear, determinar y supervisar adecuadamente, los proyectos y programas de profesionalización y capacitación especializada del personal sustantivo de la Procuraduría General de la República y las procuradurías de las entidades federativas, a fin de obtener unidad en la criterios, así como criterios uniformes de actuación con los que se garantice la vigilancia y el respeto del Estado de derecho.
EFICIENCIA EN LA GESTIÓN	Diseñar y ejecutar un programa de intercambio de información entre los tres niveles de gobierno, que les permita dar un seguimiento oportuno hasta lograr el cumplimiento de los mandamientos judiciales y ministeriales, para lo cual se debe realizar una reestructuración orgánica, funcional y de operación de las instituciones, así como establecer un proceso de reingeniería financiera orientada a fortalecer las actividades sustantivas y a mejorar la eficiencia en el manejo de los recursos.
CUMPLIMIENTO DE RECOMENDACIONES	Adoptar las medidas jurídicas necesarias, por parte los tres órdenes de gobierno, tendentes a garantizar el cumplimiento efectivo y puntual de las recomendaciones emitidas por los Organismos Públicos de Protección y Defensa de los Derechos Humanos.
DERECHOS DE LAS VÍCTIMAS DEL DELITO	Desarrollar los derechos que constitucionalmente se encuentran reconocidos a favor de las víctimas del delito, a fin de hacerlos efectivos a través de redes de atención integral de fácil acceso, que permitan inicialmente conocer el alcance de sus derechos y lograr su cumplimiento; que cuenten con una verdadera representación legal gratuita y profesional que defienda los derechos que les reconoce la Constitución, así como, tomar las medidas de la seguridad idóneas para evitar que se revelen los datos personales y eliminar los riesgos de sufrir amenazas por parte de los delincuentes.
NÚMERO DE EMERGENCIA	Instrumentar redes de comunicación, a partir de un sólo número telefónico de emergencia en el ámbito nacional que permita la respuesta inmediata y coordinada por parte de las autoridades.

A más de una década de haberse creado el Sistema Nacional de Seguridad Pública, es un hecho innegable que la seguridad pública en México se enfrenta a uno de los momentos más sensibles y delicados en la historia, no sólo por el número de delitos que diariamente se comenten a lo largo y ancho de la República mexicana, así como por la violencia presente, sino también por la adopción de nuevas estrategias que han resultado ineficaces para el combate a la inseguridad, como la inclusión de miembros de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública, sobre la base de considerar el problema, al menos de hecho, como un asunto de seguridad interior o nacional.

En los últimos 15 años se han elaborado un gran número de estudios especializados, estadísticas nacionales e internacionales, encuestas e informes detallados, entre otros, que reflejan las causas, efectos y consecuencias del problema. Paralelamente, la cantidad de esfuerzos gubernamentales y medidas

para salvaguardar la seguridad pública, que van desde la asignación de mayores recursos federales, la creación de ambiciosos planes y programas de gobierno, las reformas legales al sistema de justicia penal y seguridad pública, el endurecimiento de las penas y la militarización de las policías, por mencionar algunas acciones, se hacen presentes sin poder resolver aún el problema.

En este contexto, las políticas emprendidas por el Estado mexicano, para prevenir el delito y combatir a la delincuencia en el país, han ido gestando las bases para orientar la seguridad pública hacia un enfoque fundamentalmente “policial”, en el cual dicha función, que consiste en la salvaguarda del orden público, así como en la protección y defensa de las personas y sus bienes, se realiza a través de los cuerpos de policía, que presenta matices muy delicados a partir de la inclusión de las fuerzas armadas en tareas de esta naturaleza.

El planteamiento anterior surge de observar como a propósito de los actos que se han evidenciado en los últimos años, en los cuales, por la supuesta rivalidad entre miembros de la delincuencia organizada que, al disputarse zonas de operaciones de narcotráfico en el país o reaccionar ante las acciones que el Estado mexicano ha emprendido en su contra, provocan por una parte, que la incidencia delictiva y la violencia en diversas regiones de la República mexicana continúe aumentando inquietantemente, sobre todo por el número de ejecuciones llevadas a cabo, y cuyo saldo aproximado por mencionar, sólo de enero de 2006 a noviembre de 2008, supera las 10,500 ejecuciones, y por otra, que se estén instrumentando operativos conjuntos entre los elementos de seguridad pública federal y las fuerzas armadas para combatir a tales grupos delincuenciales; desafortunadamente, por cierto, sin tener resultados alentadores.

Además también hemos observado que la proliferación de organizaciones delictivas singularmente violentas, como son los autodenominados “Mara Salvatrucha” y “los Zetas”, así como: otras que giran no sólo en torno al narcotráfico, sino a otros hechos delictivos como: la trata de personas, el comercio ilícito de armas, la extorsión, el secuestro y, recientemente, el terrorismo, han puesto en la mesa de las decisiones políticas la necesidad de emplear a miembros de las fuerzas armadas para preservar el orden y garantizar la seguridad de los mexicanos, sobre todo en labores de inteligencia y combate directo a la delincuencia.

Ahora bien, si consideramos además que la delincuencia común también refleja un aumento en los últimos años; el paradigma seguridad pública y derechos humanos, hoy más que nunca está presente en el escenario nacional a propósito de la necesidad de contar con cuerpos de seguridad pública eficientes, con mayor formación y responsabilidad profesional, mejor coordinados entre los tres ámbitos de gobierno y con aptitud para prevenir el delito y combatir a la delincuencia; situación que se traduce en el hecho de que las acciones de gobierno se dirijan al desarrollo de “un nuevo modelo” policial que ofrezca resultados tangibles y que las competencias y responsabilidades estén bien definidas, a efecto de no solamente prevenir el delito, sino que su combate se realice en el marco de la legalidad y el respeto de los derechos humanos, a fin de prevenir abusos de poder y fortalecer el Estado de derecho.

Ante esta realidad, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos ha observado precisamente que la intervención de miembros de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública dan como primera impresión que el Estado mexicano, como así lo ha reconocido, está librando una “guerra” con base en una estrategia de contención en contra de la delincuencia organizada, en la cual, bajo el parámetro del ejercicio de la mayor fuerza pública, también se evidencian excesos con la práctica de tortura, detenciones arbitrarias, allanamientos, privaciones arbitrarias de la vida y en general violaciones a los derechos humanos, situación que desemboca en un mayor riesgo de vulneración a las libertades individuales y eventualmente un quebrantamiento del Estado de derecho a través del abuso de poder.

El concepto de seguridad pública en este escenario, se ha modificado a grado tal de equipararlo al de “seguridad interna o incluso seguridad nacional”, que por mandato constitucional, es parte de las atribuciones y competencias de las fuerzas armadas del país; situación que explica, aun cuando no justifica, la inclusión de militares en las instituciones encargadas de garantizar la seguridad pública, a nivel de mandos superiores, medios y personal operativo, en los cuerpos de la policía federal y procuración de justicia, con un nuevo rumbo en la relación entre los civiles y los militares en esta materia, que los faculta para intervenir en los asuntos de seguridad pública directamente por considerarse como un asunto de Estado, pese al carácter civil que ésta tiene por disposición constitucional.

En función de lo anterior, es claro que si el problema de la inseguridad pública en México ha adquirido, al menos de hecho, dimensiones que pone en riesgo la seguridad interior o seguridad nacional y que explica la presencia de militares en funciones policiales, lo cierto es que dicha inclusión ha reflejado por una parte, graves abusos a los derechos humanos, los cuales han quedado evidenciados en las 19 recomendaciones emitidas por este organismo nacional a las fuerzas armadas, solamente en 2007 y 2008 que es el mayor número en la historia de este país, y por otra parte, que tampoco ha logrado garantizar la seguridad pública de los mexicanos.

Preocupa en especial esta circunstancia, ya que el *Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley de la Organización de las Naciones Unidas*, es muy claro al señalar que dichos funcionarios cumplirán en todo momento los deberes que les impone la ley, sirviendo a su comunidad y protegiendo a todas las personas contra actos ilegales, en concordancia con el alto grado de responsabilidad exigido por su profesión; la expresión “funcionarios encargados de hacer cumplir la ley” incluye a todos los agentes de la ley, ya sean nombrados o elegidos, que ejercen funciones de policía, especialmente las facultades de arresto o detención, y precisa que en los países en que ejercen las funciones de policía autoridades militares, ya sean uniformadas o no, o fuerzas de seguridad del Estado, se considerará que dicha definición también los comprende, y que deberán respetar y proteger la dignidad humana y usar la fuerza en el desempeño de sus tareas, pero en ningún momento podrán infligir, instigar o tolerar ningún acto de tortura o penas crueles, inhumanas o degradantes, ni invocar la orden de un superior o circunstancias especiales, como estado de guerra o amenaza de guerra, amenaza a la seguridad nacional, inestabilidad política interna, o cualquier otra emergencia pública como justificación del abuso de poder que cometan.

Además, si bien es cierto que el titular del Poder Ejecutivo Federal tiene la facultad de disponer de las fuerzas armadas para la preservación de la seguridad nacional e interior del país, según lo establece la fracción VI del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, también lo es que se debe evitar la militarización de la seguridad pública para el combate a la delincuencia.

Bajo este escenario es muy importante que el Estado mexicano delimite la magnitud que el problema de la delincuencia ha provocado, y si ha adquirido tal dimensión para poner en riesgo la seguridad nacional o interior del país, de ser así, tendría que definirse el rumbo hacia el que se dirigirían los esfuerzos de los agentes de la ley, incluidos miembros de las fuerzas armadas en funciones de policía, así como la responsabilidad a que estarían sujetos en caso de una violación a los derechos humanos, al asumir una función propia de la autoridad civil estando al margen del fuero de guerra.

Es importante señalar que el problema creciente de la delincuencia, genera un escenario de inseguridad pública y propicia el quebrantamiento social, el cual se refleja por medio de fuertes espirales de violencia y agresividad, actos de linchamiento, ejecuciones y de regresión a una aparente “justicia por propia mano”, y sólo por señalar algunos actos alimentados por la desesperación, la impunidad y la corrupción, que al lesionar los valores protegidos en las normas de la convivencia social atentan en contra de la vigencia del Estado de derecho y propician una percepción generalizada de inseguridad, así como la protesta de la ciudadanía ante el aumento de la ineficiencia de las autoridades, lo cual debilita la confianza en las instituciones encargadas de garantizar la seguridad pública.

Tal es el caso de la marcha realizada el 30 de agosto de 2008, denominada “Iluminemos México”, en la cual la sociedad civil organizada expresó públicamente, en las calles de la ciudad de México y en diversas entidades de la república, su repudio e indignación contra la inseguridad pública y la impunidad que ha vulnerado, y sigue atentando contra sus derechos a la protección de la seguridad personal, a la vida, a la libertad, al respeto de la propiedad y a una debida procuración e impartición de justicia.

El empleo de miembros de las fuerzas armadas en el combate a la delincuencia organizada, principalmente en la última década, aunado al impulso de reformas legislativas que implican el adelgazamiento y flexibilización de los derechos fundamentales, así como el establecimiento de regímenes de excepción, a través de figuras como la extinción de dominio y la implementación de acciones orientadas a la expansión del derecho penal, como ya se señaló están generando la conformación de nuevas circunstancias en materia de seguridad pública, que de no regularse habrán de generar un abuso de poder.

En síntesis, se observó que las acciones emprendidas por el Estado mexicano en la última década, respecto a sus políticas públicas que comprenden planes y programas de gobierno, eficiencia de servidores públicos, presupuesto ejercido, reformas legales impulsadas, tareas de coordinación y colaboración institucional y la atención que, se le ha proporcionado a las víctimas del delito no han alcanzado los resultados esperados para lograr la preservación del Estado de derecho ni el fortalecimiento de las instituciones públicas que conlleven a la observancia de los derechos humanos amparados por el orden jurídico mexicano.

Debemos recordar que la seguridad pública es una función que está sustentada en la ley y en principios internacionalmente reconocidos, que obliga a que el Estado mexicano actúe con base en la protección a la seguridad pública, ya que como lo ha sostenido esta Comisión Nacional, es un derecho reconocido en diversos instrumentos jurídicos del ámbito internacional en materia de derechos humanos. La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y la Declaración Universal de Derechos Humanos, por una parte, son instrumentos que preservan el derecho que tienen los individuos a la vida, a la libertad, a la seguridad e integridad de su persona y el derecho de acceso a la justicia; por su parte, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como la Convención Americana sobre Derechos Humanos, incorporados al sistema jurídico mexicano como Ley Suprema de toda la Unión, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, manifiestan el carácter imprescriptible e irrenunciable de tales derechos y señalan la obligación de los Estados parte de garantizar su libre y pleno ejercicio.

En el ámbito nacional, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presenta un catálogo de derechos fundamentales que buscan garantizar, entre otros aspectos, la seguridad personal, la vida, la libertad, la propiedad, y una adecuada procuración e impartición de justicia. Al respecto, la protección de la seguridad pública, se encuentra concebida, además, como un deber a cargo del Estado mexicano que, conforme al artículo 21, párrafos noveno y décimo, tiene que organizarse con base en un sistema nacional de colaboración entre el Ministerio Público y las instituciones policiales de la federación, los estados, el distrito federal y los municipios, a fin de salvaguardar la integridad y derechos de

las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos. El ejercicio efectivo del derecho a la seguridad pública también comprende la prevención de los delitos, la investigación y persecución de los mismos para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas en los términos de la ley.

Bajo este contexto, la seguridad pública se conforma por cuatro aspectos: 1) prevención del delito, que es una tarea coordinada entre los tres ámbitos de gobierno; 2) la procuración de justicia, a cargo de la Procuraduría General de la República y las procuradurías de Justicia de las entidades federativas en sus respectivas competencias; 3) la impartición de justicia, a cargo del Poder Judicial de la Federación y los estatales y 4) la reinserción social a cargo del Poder Ejecutivo, federal o local, según corresponda.

La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá, según dicho precepto constitucional, por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos y se destaca el carácter civil, disciplinado y profesional que la Constitución les asigna, estando sujetas las acciones del Sistema Nacional a las siguientes bases:

- 1) La regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública. La operación y desarrollo de las acciones serán competencia de los tres ámbitos de gobierno;
- 2) El establecimiento de las bases de datos criminalísticos y de personal para las instituciones de seguridad pública. Ninguna persona podrá ingresar a las instituciones de seguridad pública si no ha sido debidamente certificada y registrada en el sistema;
- 3) La formulación de políticas públicas tendentes a prevenir la comisión de delitos;
- 4) Se determinará la participación de la comunidad que coadyuvará, entre otros, en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito, así como de las instituciones de seguridad pública, y

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

El artículo 73 constitucional, fracción XXIII, por su parte faculta al Congreso de la Unión para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, en materia de seguridad pública; así como para establecer y organizar a las instituciones de seguridad pública en materia federal, de conformidad con lo establecido en el artículo 21 constitucional; y el artículo 115, fracción III, inciso h), y VII, establece la obligación de los municipios del país de brindar seguridad pública en los términos del referido artículo 21, a través de la policía preventiva y de tránsito municipal, y estará a cargo del presidente municipal la primera de éstas, y del titular del Ejecutivo estatal, en caso de fuerza mayor o alteración grave del orden público.

Por su parte, el artículo 122 constitucional, base segunda, fracción II, inciso e), y base quinta, letra G, establecen las facultades que tiene el jefe de Gobierno del Distrito Federal, para ejercer las funciones de dirección de los servicios de seguridad pública, de conformidad con el Estatuto de Gobierno, y para suscribir convenios para la planeación y ejecución de acciones en las zonas conurbanas limítrofes con el Distrito Federal en materia de seguridad pública.

Si bien es cierto, que el 11 de diciembre de 1995, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley general que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública vigente, en la que se prevé que la actuación y formación de los integrantes de las instituciones policiales se regirán por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez, para lo cual las instancias de coordinación del Sistema Nacional promoverán que en las normas aplicables se incluyan, como mínimo, los deberes de conducirse siempre con apego al orden jurídico y respeto a los derechos humanos, y prestar auxilio a las personas amenazadas por algún peligro o que hayan sido víctimas de algún delito, así como brindar protección a sus bienes y derechos (artículos 6o. y 22, fracciones I y II), debemos esperar a que los contenidos de la nueva ley en materia de seguridad pública acorde a la reforma al artículo 21 constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de junio de 2008, logren hacerse realidad y no

se quede sólo como una declaración de buenos propósitos como resultó la ley de 1995.

El deber público de proporcionar seguridad por parte del Estado mexicano es una obligación que resulta concordante con el principio internacional denominado “debida diligencia”, que consiste en el esfuerzo mínimo que un servidor público Estatal debe realizar para proteger a los ciudadanos de los abusos contra sus derechos; y exige que dichos servidores adopten las medidas más eficaces para prevenir éstos, investigarlos cuando se producen, procesar a los probables responsables y garantizarles un juicio justo, así como gestionar una compensación adecuada y otras formas de reparación a las víctimas, garantizando que la justicia se imparta sin discriminación de ningún tipo.

En este contexto, la “debida diligencia”, según interpretación de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, implica que los agentes del Estado deben actuar investidos de los poderes que ostentan por su carácter de servidores públicos, previniendo cualquier tipo de abuso o exceso, por un hacer, no hacer, permitir, o tolerar abusos y excesos en contra de los individuos a quienes tienen la obligación de servir; situaciones ante las cuales el Estado, por tanto, estaría obligado a prevenir, investigar y sancionar las violaciones a los derechos humanos dentro del ámbito de su competencia, y los supuestos en que su responsabilidad puede verse comprometida por haberse provocado una lesión a esos derechos, pero todo ello siempre dentro del ámbito de la ley, a fin de evitar que so pretexto de luchar contra el delito se caiga precisamente en la ilegalidad.

Esto significa, por tanto, que el Estado mexicano es igualmente responsable de los actos cometidos directamente por sus agentes en ejercicio de sus funciones (policías preventivos, ministerios públicos, policías judiciales, custodios y miembros de las fuerzas armadas, entre otros) en contra de los derechos humanos de las personas, pero también es responsable indirecto por los actos que inicialmente no resulten imputables a sus agentes, por ser obra de un particular (delincuente), o por no haberse identificado al autor de la trasgresión, pero que lo responsabilizan por no actuar con la debida diligencia para prevenir el delito a favor de las víctimas.

El respeto al derecho a la seguridad pública exige a la vez, según el artículo 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, un deber de garantía a cargo del Estado, principio de derecho internacional de los derechos humanos, consistente en el establecimiento de los mecanismos necesarios a través de las leyes y de las instituciones para que tal derecho se ejerza plenamente, y en caso de que éste sea vulnerado pueda atribuirse las responsabilidades correspondientes a la autoridad pública encargada de garantizarlo, por la acción u omisión, que les sean imputables.

La responsabilidad del Estado mexicano en la prevención del delito abarca por tanto, todas aquellas medidas de carácter jurídico, económico, político, administrativo y cultural que promuevan y protejan el derecho que tienen las personas a su seguridad, tanto en su integridad física y psicológica, como en la propiedad y posesión de sus bienes, y que aseguren que las eventuales violaciones al mismo sean efectivamente consideradas y tratadas como un delito que, como tal, es susceptible de acarrear consecuencias jurídicas para quien las cometa, las cuales, pueden ir desde una sanción hasta la obligación de indemnizar o reparar el daño a las víctimas u ofendidos por la comisión de tales ilícitos.

Cuando los servidores públicos del Estado encargados de garantizar la seguridad pública realizan actos que implican un abuso o un exceso en sus atribuciones, o permiten y toleran que los particulares, de manera individual o colectiva, actúen libre o impunemente en menoscabo de los derechos humanos y omiten cumplir con su deber de actuar con la debida diligencia, de modo que tal violación quede impune, y no se restablece a la víctima u ofendido en la plenitud de sus derechos, entonces válidamente podemos afirmar que dicho Estado ha incumplido con el deber de proteger los derechos de las personas sujetas a su jurisdicción y es responsable directo.

Es importante señalar que existen también algunos instrumentos internacionales que, si bien es cierto no constituyen un imperativo jurídico, sí son reconocidos como ideales a alcanzar por parte de la comunidad internacional, y que de acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas son una fuente de derecho para los Estados miembros, dentro de los que se encuentra nuestro país.

Dentro de dichos instrumentos se encuentra la Declaración de Viena sobre la Delincuencia y la Justicia: Frente a los Retos del siglo XXI, del Consejo Económico y Social (2000), que considera necesario instrumentar medidas restitutivas de la justicia que se orienten a reducir la delincuencia y a promover la recuperación del daño de víctimas y comunidades.

El Conjunto de Principios para la Protección y Promoción de los Derechos Humanos, mediante la lucha contra la impunidad, de la Subcomisión de Derechos Humanos de la ONU (1997), consideran necesario adoptar las medidas eficaces para luchar contra la impunidad, y para que, en interés de las víctimas de violaciones a los derechos humanos, se aseguren el derecho a la verdad, el derecho a la justicia y el derecho a obtener reparación, sin los cuales no puede haber recurso eficaz contra las consecuencias de la impunidad.

La Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas del Delito y del Abuso de Poder (resolución 40/34 del Séptimo Congreso de las Naciones Unidas) en la que se reconoce la necesidad de tomar medidas más eficaces en los planos internacional, regional y nacional en favor de las víctimas de delitos y de las víctimas del abuso de poder, quienes frecuentemente, junto con sus familias, los testigos y otras personas que les presten ayuda, están expuestos injustamente a pérdidas, daños o perjuicios, y que además pueden enfrentar dificultades cuando comparezcan en el enjuiciamiento de los delincuentes, hacen patente la necesidad de adoptar medidas nacionales e internacionales a fin de garantizar el reconocimiento y el respeto universal y efectivo de los derechos de las víctimas de delitos y del abuso de poder.

Los Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos a interponer recursos y obtener reparaciones (abril de 2005, Comisión de Derechos Humanos de la ONU).

El Manual de Justicia para Víctimas, sobre el uso y aplicación de los principios fundamentales de justicia para las víctimas del delito y del abuso del poder, *Hand Book on Justice for Victims* (1999), señala los mecanismos necesarios para establecer programas efectivos de atención a víctimas del delito y del abuso de poder.

La recomendación N 2 R(85), del Comité de Ministros de la Unión Europea a los Estados miembros, sobre la posición de la víctima en el campo del derecho penal y procesal penal (adoptada por el Comité de Ministros el día 28 de junio de 1985, en reunión número 387 de los delegados de los ministros), la cual destaca la importancia de aumentar la confianza de la víctima en la justicia penal y alentar su cooperación especialmente en su calidad de testigo; para lo cual, en el sistema judicial penal, es necesario tener más en cuenta los daños físicos, psicológicos, materiales y sociales sufridos por la víctima y considerar los pasos deseables para satisfacer sus necesidades en esos aspectos; y las medidas para este fin no deben entrar en conflicto con otros objetivos del derecho penal y procesal-penal, tales como el restablecimiento del orden y la resocialización de los delincuentes, sino que pueden de hecho ayudar a su consecución y a una eventual reconciliación entre la víctima y el delincuente.

Finalmente, es importante considerar que el problema de la inseguridad pública puede tener diversas causas estructurales, entre ellas pueden ser las siguientes: 1) Políticas, que dejan de lado la existencia de sectores políticos no comprometidos y una gran corrupción de la función pública; 2) Económicas, referentes a la falta de desarrollo, el desempleo, la pobreza y la desigualdad en los ingresos; 3) Internacionales, referidas a la existencia del crimen organizado, la inseguridad regional, el narcotráfico y el contrabando; 4) Jurídicas, relativas al aumento desmedido de la impunidad, sistemas de seguridad y justicia obsoletos e ineficaces y la falta de respeto constante a los derechos humanos; 5) Culturales, consistentes en violencia exacerbada en los medios de comunicación, y 6) Sociales, referentes a falta de condiciones ambientales adecuadas, disponibilidad indiscriminada de armas, disponibilidad absoluta de drogas y estupefacientes y una gran percepción de la violencia.

Conviene reflexionar, por tanto, en qué parte de las políticas públicas, planes y programas de gobierno y recursos asignados el Estado mexicano está fallando. Abatir el crecimiento inusitado de la delincuencia; reducir los altos índices de violencia; auspiciar que las víctimas del delito denuncien ante el agente del Ministerio Público; combatir la impunidad y prevenir el delito, entre otros, son los grandes desafíos a los que se enfrenta el Estado mexicano.

En consideración a lo anterior, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en su compromiso con la sociedad mexicana, busca que la seguridad pública en el país reciba una atención y tratamiento especializado, hecho que se traduce en no solamente redimensionar las acciones que el Estado mexicano ha instrumentado en la última década y señalar las directrices a las que éste, en su calidad de garante, se encuentra obligado a seguir para satisfacer las necesidades de libertad y seguridad que los individuos requieren, sino que dichas estrategias se ejecuten y se cumplan primero por las autoridades civiles facultadas para cumplir y hacer cumplir la ley; segundo, poniendo la debida diligencia, que la función de seguridad pública exige a efecto de que tal derecho se cumpla como actualmente lo establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y tercero, que en tanto prevalezca la participación de miembros de las fuerzas armadas en las tareas de seguridad pública, dado el carácter civil que dicha función reviste, en el caso de que dichos servidores públicos violen la ley se sometan al fuero de justicia civil correspondiente.

III. ACCIONES Y METODOLOGÍA

Para la elaboración de este Segundo *Informe Especial sobre el Ejercicio Efectivo del Derecho Fundamental a la Seguridad Pública*, se instrumentó un programa de trabajo orientado a recopilar y analizar materiales sobre el estado que guarda la seguridad pública en México, y las acciones que el Estado mexicano está llevando al cabo para garantizar dicho derecho, en los siguientes términos:

1. Solicitud de información. Se dirigieron solicitudes de información indistintamente a la Secretaría de Seguridad Pública Federal y a la Procuraduría General de la República, así como a los titulares de ambas instituciones de los 31 estados de la República Mexicana y del Distrito Federal, y a los titulares de los 72 gobiernos municipales y 3 demarcaciones territoriales del Distrito Federal, que por su número de habitantes e incidencia delictiva se les asignaron recursos del Subsidio para la Seguridad Pública Municipal *SUBSEMUN* en el ejercicio de 2008.

2. Tipo de información solicitada. La solicitud de información que se les requirió a las mencionadas autoridades consistió principalmente en la aportación de datos con los que acreditaran logros y resultados obtenidos en materia de seguridad pública durante el periodo de enero de 2006 a agosto de 2008, referente a las

acciones emprendidas respecto a los planes y programas de gobierno; prevención del delito; capacitación y formación de recursos humanos; presupuesto asignado y destino por programas; reformas legales sobre el tema; tareas de coordinación institucionales; mecanismos de rendición de cuentas implementados, y medidas para la atención a víctimas del delito.

A raíz del *Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad*, suscrito el 20 de agosto de 2008, los titulares de 29 comisiones de derechos humanos del país, suscribieron el *Acuerdo de Unidad de los Organismos Públicos de Protección y Defensa de los Derechos Humanos en Materia de Seguridad Pública*, en el que se estableció un frente común de dichos organismos para evaluar, entre otros aspectos, el avance de los 75 compromisos previstos en el *Acuerdo Nacional*, y recabar información para establecer indicadores y formular propuestas orientadas a:

- 1) Lograr el establecimiento de indicadores objetivos por parte de las instancias encargadas de la seguridad pública, para informar a la sociedad sobre los datos estadísticos respecto de las órdenes de aprehensión dictadas, las cumplidas, las pendientes de ejecutarse y los compromisos para lograr su plena ejecución.
- 2) Detectar las prácticas institucionales que generan subregistros delictivos mediante la elaboración de las denominadas “actas circunstanciadas” o “actas especiales de hechos”.
- 3) Propiciar la creación de una instancia plenamente imparcial y autónoma del ministerio público encargada de investigar los delitos en los que se encuentren involucrados policías y demás miembros de las áreas de seguridad pública y procuración de justicia.
- 4) Establecer programas institucionales orientados a analizar las causas generadoras de los delitos que sirvan de base para el diseño de las políticas institucionales de prevención de los delitos.

5) Impulsar y lograr consolidar una Red Nacional de Atención a Víctimas del Delito, que permita potenciar los esfuerzos de todas las dependencias públicas en los tres ámbitos de gobierno, para lograr que los derechos reconocidos en el apartado C del artículo 20 constitucional tenga plena vigencia.

6) Aportar los indicadores respecto de la incidencia de servidores públicos vinculados con las áreas de la seguridad pública en las quejas que se presenten ante los organismos públicos de derechos humanos por abusos u omisiones, así como realizar tareas que permitan impulsar y reconocer la profesionalización de las corporaciones policiales.

7) Desarrollar un *Programa Nacional de Lucha contra la Impunidad*, sobre la base de un compromiso compartido para evitar que los servidores públicos que vulneren la ley continúen laborando en las instituciones encargadas de brindar seguridad pública.

8) Propiciar el fortalecimiento de las instituciones públicas, a partir de una mayor cultura de la legalidad que facilite el cumplimiento de las leyes y evite la proliferación de la impunidad, así como buscar el compromiso de que se revisen los proyectos de reformas legales que se presenten, a fin de evitar que dichos procesos legislativos impliquen un retroceso en materia de derechos humanos.

Cabe destacar la amplia y extensa colaboración de dichos organismos públicos de protección y defensa de los derechos humanos para la recopilación, sistematización y procesamiento de la información que, por su medio, se solicitó a las autoridades estatales, y la relativa a la elaboración del Encuesta Nacional de Delitos No Denunciados, el cual se conformó con 3,415 muestras que sirvieron como un sondeo respecto a la incidencia delictiva no reportada a las autoridades, y a la percepción que sobre las mismas tienen las víctimas del delito que acuden a las comisiones de derechos humanos a pedir orientación o a presentar sus quejas.

De igual manera resultó relevante la información aportada por los *ombudsmen* de México, relativa a la incidencia de violaciones a derechos humanos por parte de

servidores públicos vinculados a la seguridad pública del país, todo lo cual representó un importante indicador para la conformación de este Segundo Informe Especial sobre el Ejercicio Efectivo del Derecho Fundamental a la Seguridad Pública en México.

3. Fuentes de información y documentación. Este organismo nacional revisó y analizó, entre otros documentos, 15,000 notas periodísticas relacionadas con el tema de seguridad pública, correspondientes al periodo comprendido de enero de 2005 al 5 de diciembre de 2008, de diversos medios impresos de comunicación nacionales; las Estadísticas Judiciales en Materia Penal de los Estados Unidos Mexicanos, comprendidas de 1997 a 2007, elaboradas por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática *INEGI*; las Encuestas Nacionales sobre Inseguridad Pública y el Atlas Delictivo del Fuero Común, elaboradas por el Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad A. C. *ICESI*; las Estadísticas en materia de seguridad ciudadana e índices de incidencia delictiva y violencia elaboradas por el Centro de Investigación para el Desarrollo A. C. *CIDAC*; los Índices Nacionales de Corrupción y Buen Gobierno, elaborados por Transparencia Mexicana; la Carpeta de Datos sobre Seguridad Pública y Justicia Penal 2008, elaborada por el Instituto para la Seguridad y la Democracia *INSYDE*; los datos recabados por el Observatorio del Delito, elaborado por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito para México y la COPARMEX; Las Estadísticas en Materia de Secuestro, elaboradas por el Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal A. C.; la Primera Evaluación del Acuerdo Nacional para la Seguridad, la Justicia y la Legalidad, realizado por México Unido Contra la Delincuencia A. C.; la Encuesta sobre Gobernabilidad y Desarrollo Empresarial, realizada por el Centro de Estudios Económicos del Sector Privado; las Acciones y retos en materia de Seguridad Pública, “Hacia la rendición de cuentas”, publicado por *FUNDAR Centro de Análisis e Investigación A. C.*; los diversos Estudios sobre Indicadores Delictivos y el Presupuesto Público Federal para la Seguridad Pública en México, elaborados por el Centro de Documentación y Análisis de la Cámara de Diputados; el Estudio sobre la Seguridad Pública y Desarrollo Humano en el ámbito local”, elaborado por el Programa de Naciones Unidas sobre Desarrollo Humano; el Análisis de la Magnitud y Costos de la Violencia en México, y la Violencia en América Latina, Epidemiología y Costos, ambos realizados por el Banco Interamericano de Desarrollo; los Presupuestos de Egresos de la Federación desde 1997 a 2008; los Planes Nacionales de Desarrollo de los

periodos 1995-2000, 2001-2006 y 2007-2012; los Informes Anuales de Gobierno de 1997 al 2007; los Planes Nacionales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia de dichos periodos de gobierno; legislación federal y estatal sobre la materia; propuestas de reformas legislativas; instrumentos internacionales relativos a los temas de derechos humanos, desarrollo humano, prevención del delito y justicia penal; recomendaciones de organismos públicos de protección y defensa de los derechos humanos; así como más de 50 estudios especializados en temas de seguridad pública, policía, prevención del delito, cultura de la legalidad, víctimas del delito, desarrollo humano, estadísticas delictivas, encuestas de opinión, delincuencia organizada y violencia, seguridad nacional e interior, teoría del delito, justicia penal, derechos humanos y fortalecimiento de las instituciones públicas.

Debemos señalar que para el caso de que las autoridades requeridas no dieran respuesta a las solicitudes de información, con fundamento en el artículo 38 de la ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se consideró que, ante su silencio, la autoridad reconocía tácitamente la omisión del deber constitucional de cumplir y hacer cumplir la ley respecto al derecho fundamental a la seguridad pública, no obstante lo anterior, este órgano protector de los derechos humanos orientó el mejor de sus esfuerzos por allegarse de evidencias que le permitieran conocer el motivo de dicho silencio; sin renunciar a sus potestades discrecionales para apreciar tal silencio o la inercia de la autoridad.

IV. HECHOS Y OBSERVACIONES

Mucho se ha hablado en la última década de que la seguridad pública en México es la preocupación fundamental de la sociedad mexicana, por los graves efectos que provoca. La protección y defensa del derecho a la seguridad pública sigue siendo uno de los deberes pendientes a resolver por parte de los servidores públicos responsables de garantizarla. La ineficacia en su atención no permite que las acciones emprendidas compensen los efectos que la victimización ha ocasionado en quienes la han sufrido durante tanto tiempo.

En México, como se ha señalado en el “Estudio sobre la Seguridad Pública y Desarrollo Humano en el ámbito local”, elaborado por el Programa de Naciones Unidas sobre Desarrollo Humano (2005), la falta de efectividad en la respuesta

gubernamental explica de alguna manera, el aumento en la delincuencia, aunado ello al hecho de la proliferación de factores como la impunidad, que en algunos casos representan un incentivo para que un individuo delinca. Efectivamente, la inseguridad que actualmente se vive en nuestro país, ante el crecimiento desmesurado de los delitos, la violencia, la corrupción, la impunidad y la desconfianza en las instituciones públicas encargadas de garantizarla, no permite que se perciban respuestas eficaces.

La incidencia delictiva ha aumentado a grado tal, que es común escuchar en muchas familias mexicanas el hecho de que alguno de sus miembros en la última década ha sido víctima, al menos una vez, de un delito, o que se sienten expuestos ante la amenaza real o percibida de serlo; pero lo más delicado es considerar que la inseguridad pública se ha convertido en un elemento presente en la vida cotidiana de las personas, en la toma de decisiones sobre el trabajo, la vida familiar, la decisión de invertir recursos económicos y hasta de conservar su domicilio en el país, afectando así el bienestar de los mexicanos y su calidad de vida; el 65% de la muestra realizada en la Quinta Encuesta Nacional sobre Inseguridad ENSI/2008 señaló que dichas personas encuestadas cambiaron algún hábito o dejaron de realizar actividades durante 2007 por temor a ser víctima de algún delito.

En este contexto, la delincuencia y la falta de atención eficaz al problema ha generado que la crisis que México ya vivía en este tema particularmente se agudice en los últimos años, a grado tal que los efectos provocados en la sociedad y en sus comportamientos los podemos percibir con claridad en el sentimiento de inseguridad, temor o desconfianza, esto es, en la vulnerabilidad que experimentan las personas. La sensación de tener miedo en la colonia en donde vivimos, o en las calles donde caminamos, o en las escuelas de nuestros hijos, o inclusive en nuestra propia casa cada día es mayor; el miedo se ha vuelto un elemento disperso y omnipresente que afecta nuestra libertad personal y emocional.

La seguridad pública constituye uno de los reclamos más sentidos que la sociedad mexicana permanentemente le hace al gobierno; históricamente este derecho fundamental surge como una potestad que se le da al Estado, a fin de que garantice a su vez el sistema de libertades, permitiendo armonizar los intereses de todos, proveer la solución de los conflictos e impulsar las condiciones razonables

para el desarrollo humano. No obstante lo anterior, la delicada situación por la que atraviesa la seguridad pública nos hace recordar la existencia del estado de naturaleza en el que la humanidad se encontraba previo al surgimiento del Estado, y en el que prevalecía la incertidumbre, la contingencia, la imposición de la fuerza, la autoridad individual, aspectos que ponían en riesgo la existencia de la misma sociedad.

Es evidente, que aun cuando se han realizado importantes esfuerzos por los servidores públicos del Estado mexicano para garantizar la seguridad pública, no se ha alcanzado el éxito a fin de garantizar un nivel aceptable de ésta a las personas, y que la corrupción y la impunidad, las tasas reportadas de delitos, comenzaron a registrar aumentos significativos, principalmente en entidades como Chihuahua, Sinaloa, Baja California, Michoacán, Guerrero, estado de México, Durango y el Distrito Federal, que han golpeado violentamente a importantes sectores productivos y a la población en general.

Surge entonces la inquietud de saber, cómo hemos llegado a casi una década de haber iniciado el siglo XXI, en donde los avances tecnológicos, con grandes presupuestos para el gasto público y ambiciosos planes y programas de gobierno, no han podido contrarrestar a una delincuencia que se beneficia de un índice de impunidad y corrupción cotidianamente descubierto en los órganos encargados de prevenir e investigar el delito.

1. La incidencia delictiva

A. El incremento de los delitos y la impunidad

Según datos del Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad A. C. que tiene como fuentes del Sistema Nacional de Seguridad Pública, el CONAPO y la Procuraduría General de la República, del Índice de Incidencia Delictiva y Violencia CIDAC publicado en agosto de 2008, y del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática INEGI, en los últimos 11 años se denunciaron ante el agente del Ministerio Público en todo el país, alrededor de 18 millones de delitos del fuero común y federal.

Solamente en el año 2006, del millón 580,742 delitos de ambos fueros que se denunciaron, conforme a datos del *INEGI*, 243,617 fueron consignados a juzgados penales de primera instancia, 162,989 fueron sentenciados, y 143,927 obtuvieron sentencia condenatoria; esto es, menos del 10% de los delitos respecto de los cuales se presentó denuncia. Para el año 2007, la tendencia continua en términos similares y, según una radiografía global del crimen elaborada por el *Centro de Investigación para el Desarrollo A. C.*, de 1 millón 600 mil delitos que aproximadamente se denunciaron, el 25.7% correspondió a delitos patrimoniales y federales no violentos, 25% a conflictos incipientes, 22.1% a delitos de alto impacto social; 15.1% a delitos imprudenciales y 12.1% a otros delitos.

El siguiente cuadro muestra la tendencia anteriormente señalada:

Cuadro 2

AÑO	DELITOS DENUNCIADOS (ambos fueros)	DELITOS CONSIGNADOS AL JUEZ	PROBABLE RESPONSABLE CON AUTO DE FORMAL PRISIÓN	SENTENCIAS DICTADAS	SENTENCIAS CONDENATORIAS	SENTENCIAS ABSOLUTORIAS
1997	1,564,828	215,594	144,617	142,195	122,063	20,132
1998	1,450,510	222,645	151,093	140,312	120,720	19,592
1999	1,466,643	224,451	153,349	143,255	124,704	18,551
2000	1,420,251	220,479	151,048	141,725	122,582	19,143
2001	1,512,450	228,491	158,745	147,813	127,997	19,816
2002	1,516,027	234,191	164,894	152,260	132,374	19,886
2003	1,517,925	241,860	172,584	158,801	139,962	18,839
2004	1,505,844	248,613	174,934	166,397	146,894	19,503
2005	1,505,223	250,122	177,298	168,218	149,071	19,147
2006	1,580,742	243,617	173,072	162,989	143,927	19,062
2007	1,715,974	246,205	174,301	163,910	145,446	18,464
2008	1,540,689 (al 31 de noviembre)	S/R	S/R	S/R	S/R	S/R
TOTAL	18,297,106	2,576,268	1,795,935	1,687,875	1,475,740	212,135

Es necesario tomar en cuenta que las cifras oficiales no reflejan la incidencia delictiva real, ya que si calculamos, por ejemplo, una media estimada entre la cifra

negra que supuestamente prevalecía en 1997 (50%) y la que prevalece al mes de noviembre de 2008 (90%), dichos delitos denunciados en el periodo de 11 años representan el 30%, y los no denunciados el 70% (*cifra estimada con base en la información obtenida de las estadísticas del ICESI y del Encuesta Nacional de Delitos No Denunciados de la CNDH*), por lo que resulta importante comparar la cifra de los delitos denunciados contra la suma de éstos y los no denunciados, para obtener la incidencia total (100%) de delitos cometidos; esto es, mientras que las denuncias se han mantenido con una tendencia constante de un millón y medio de delitos por año aproximadamente, como resultado de la suma obtendremos que en dicho periodo se cometieron aproximadamente 60 millones de delitos, con una tendencia de más de 5 millones de delitos cometidos por año, según lo muestra el siguiente cuadro:

Cuadro 3

AÑO	DELITOS DENUNCIADOS (ambos fueros)	CIFRA NEGRA	TOTAL
	30%	70%	100%
1997	1,564,828	3,651,265	5,216,093
1998	1,450,510	3,384,523	4,835,033
1999	1,466,643	3,422,167	4,888,810
2000	1,420,251	3,319,919	4,734,170
2001	1,512,450	3,529,050	5,041,500
2002	1,516,027	3,537,396	5,053,423
2003	1,517,925	3,541,825	5,059,750
2004	1,505,844	3,513,636	5,019,480
2005	1,505,223	3,512,187	5,017,410
2006	1,580,742	3,688,398	5,269,140
2007	1,715,974	4,003,939	5,719,913
2008	1,540,689 (al 31 de noviembre)	3,594,941	5,135,630
TOTAL	18,297,106	42,699,246	60,990,352

Ahora bien, es necesario poner atención al periodo comprendido durante los años 2006 al 2008, en el que la cifra negra, en opinión de las encuestadoras públicas y de las mismas autoridades, presenta el mayor incremento de incidencia delictiva al estar en niveles aproximados del 90%; es decir, mientras que en 1997 la cifra

negra contra la cifra oficial era de uno a uno, en 2008 se denuncia 1 de cada 10 delitos, lo que representa un 40% de incremento en la incidencia delictiva en la última década. Luego entonces, diríamos que la suma de la cifra oficial de delitos denunciados y la cifra negra al 90%, en los últimos 3 años, arroja un aproximado de 48 millones de víctimas del delito en todo el país, promedio de 16 millones por año y 43,835 diarias.

B. Las ejecuciones u homicidios atribuidos a la delincuencia organizada.

Con relación a los delitos de alto impacto, entre enero de 2006 al 1 diciembre de 2008, se reportaron más de 10,500 ejecuciones atribuidos a la delincuencia organizada; solamente de enero a diciembre de este año, esta Comisión Nacional registró 5,585 homicidios, y encabeza la lista el estado de Chihuahua con 1,878, en segundo lugar Sinaloa, con 853, y Baja California en tercer lugar, con 535 ejecutados; ahora bien de dicho número más de 86% son particulares, 12 % servidores públicos y 2% menores de edad, noviembre fue el mes en que más ejecuciones hubieron en el país. Cabe destacar que la violencia con la que se han cometido varias de las ejecuciones, cada vez provocan mayor temor a la sociedad, ya que, por ejemplo, el caso de los 11 decapitados encontrados en el estado de Yucatán, en agosto de 2008, aunado a las demás decapitaciones en el país, han provocado una fuerte reacción de repudio social y la exigencia al Estado de una política criminal adecuada en materia de seguridad pública que logre contener la andanada de violencia.

Sobre ese tema, el 11 de abril de 2007 el entonces titular de la Subsecretaría de Estrategia e Inteligencia Policial de la Secretaría de Seguridad Pública Federal, dio a conocer un informe a la Comisión de Seguridad Pública del Senado de la República, ante quien afirmó que, como resultado del despliegue de elementos de esa dependencia y de los operativos conjuntos realizados en el territorio nacional, a cuatro meses de iniciada la actual administración sólo se registraron en el país durante ese periodo, 600 ejecuciones, siendo el estado de Michoacán, la entidad federativa que disminuyó el número de ejecuciones con motivo de dichos operativos.

Paralelamente a lo anterior, la Secretaría de Seguridad Pública Federal, en un informe que denominó “Radiografía de las Ejecuciones”, al hacer referencia a los

operativos realizados en los estados de Michoacán, Sinaloa, Guerrero, Chihuahua, Baja California, Nuevo León, Durango y Tamaulipas, señaló que a nivel nacional durante el periodo de diciembre de 2006 a abril de 2007, se registraron 1,176 ejecuciones, dentro de los cuales 89 eran elementos pertenecientes a distintas corporaciones policiales, lo que significó el 7.6% de la cifra mencionada.

Esta Comisión Nacional solicitó, el 5 de junio de 2007, al entonces coordinador general de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Seguridad Pública Federal que proporcionara la información necesaria que permitiera confirmar los datos contenidos en el documento de referencia, así como toda aquella que se fuera generando en lo sucesivo sobre el tema de las ejecuciones, a fin de poder realizar un estudio integral sobre su incidencia delictiva y los principales factores que la generan, proponer soluciones encaminadas a lograr su disminución hasta su total erradicación; sin embargo, no fue posible alcanzar ese objetivo, debido a que dicho funcionario afirmó que, después de realizar una búsqueda exhaustiva en los bancos de datos de las principales áreas sustantivas de esa dependencia del Ejecutivo Federal, no se encontró antecedente alguno sobre la información requerida; y se obtuvieron idénticos resultados de los titulares de los órganos de procuración de justicia de los estados que integran la federación, no obstante de ser éstos a quienes corresponde iniciar las investigaciones sobre las ejecuciones que se registran en su respectivas localidades.

Bajo ese tenor, y ante el impedimento de conocer de manera directa la información oficial que se genera en torno a las ejecuciones vinculadas al narcotráfico, esta Comisión Nacional pudo conocer, el 29 de diciembre de 2006, que el periódico "la Jornada", informó a la opinión pública los resultados de un estudio que realizó la Secretaría de Seguridad Pública Federal y que denominó "Estudio de las ejecuciones, primer año de gobierno diciembre 2006-noviembre 2007", cuyas estadísticas revelan que durante ese periodo, que corresponde a los primeros doce meses de gobierno de la actual administración, acorde a cifras oficiales se registraron 2,794 ejecuciones las que se desglosaron de la siguiente manera: 233 homicidios ocurridos en diciembre de 2006, más 2,561 casos que se registraron de enero a noviembre de 2007.

Adicionalmente, la misma fuente de información señaló que en diciembre de 2007 se registraron 50 ejecuciones más, que sumadas a los 2,561 casos que se tenían

registrados dan un total de 2,611 homicidios cometidos por las distintas organizaciones criminales vinculadas al narcotráfico, de enero a diciembre del mismo año; con lo cual se confirmó un incremento de 390 casos, respecto al año anterior (2006), que durante el mismo periodo (enero-diciembre) alcanzó la cifra de 2,221 ejecuciones. El mismo medio de comunicación señaló que las entidades federativas que continuaron presentando el mayor número de ejecuciones, son Durango, Sinaloa, Baja California, Michoacán, Guerrero, Distrito Federal, Tamaulipas y Nuevo León; y precisó también, que en el 2007 fueron ejecutados 46 militares, 5 marinos y 5 policías, y 23 personas fueron decapitadas, la mayoría de ellos en Guerrero, Sinaloa y Baja California.

Es importante señalar que, de acuerdo a las investigaciones realizadas por esta Comisión Nacional, se pudo conocer que la Procuraduría General de la República, a través del Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia (CENAPI), desde el mes de enero del 2008 comenzó a requerir a todos los órganos de procuración de justicia de nuestro país la información relacionada con homicidios dolosos con características de ejecución, con base a los siguientes indicadores: 1) Decapitados; 2) Con tiro de gracia; 3) Ojos vendados; 4) Mordaza con cinta adhesiva; 5) Atados de pies y manos; 6) Con mensajes en cuerpo o cartulinas; 7) Más de cinco disparos de arma de fuego; 8) Que las víctimas hayan sido previamente “levantadas”; 9) Presenten huellas de tortura; 10) Que en la agresión se hayan empleado armas de grueso calibre tanto cortas como largas; 11) Que se haya presentado una emboscada o persecución; 12) Que se encuentren con los dedos o manos mutilados; 13) Calcinados; 14) Descuartizados; 15) Que los cadáveres hayan sido “encobijados o embolsados” y degollados, colocados en sus propios vehículos e incluso algunos de ellos hayan sido “quemados” en tambos.

En ese sentido, de acuerdo a los datos que esta Comisión Nacional recabó sobre el tema mencionado pudo conocer que el citado Centro Nacional de Planeación, a través de la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Procuraduría General de la República, dio a conocer el 7 de octubre de 2008 las cifras de personas ejecutadas por el narcotráfico durante los primeros 22 meses de gestión de la actual administración, que le fue solicitada a través del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI). De acuerdo a dicha información se pudo conocer, que en el mes de diciembre de 2006 se registraron 62 ejecuciones en 12 estados

de la República Mexicana, y fue el estado de Michoacán el que ocupó el primer lugar por haber registrado 25 casos, siguiéndole en ese orden los estados de Guerrero y Baja California, que reportaron 11 y 8 casos respectivamente.

Por lo que hace al periodo de enero a diciembre de 2007, el CENAPI reportó 2,712 personas ejecutadas en 31 estados de la República (cifra superior a los 2,611 casos reportados por el periódico “la Jornada”), y ocupó el primer lugar el estado de Sinaloa con 424 casos de ejecuciones, seguido de los estados de Michoacán (309), Guerrero (301), Chihuahua (242), Baja California (201) y el Distrito Federal (182), respectivamente.

Respecto a los meses de enero a septiembre de 2008, se reportaron en dicho informe 3,625 ejecuciones y ocupan los primeros cinco lugares los estados de Chihuahua (1,146), Sinaloa (592), Guerrero (232), Baja California (230) y el estado de México (221), observándose que el estado de Michoacán pasó a ocupar el sexto lugar con 186 ejecuciones, y los estados de Baja California Sur y Tlaxcala los que ocuparon el último lugar con 2 ejecuciones respectivamente.

En cuanto a las cifras anteriores, de acuerdo a la información que esta Comisión Nacional ha procesado y registrado en su base de datos sobre el tema mencionado, pudo establecer que de enero al 1 diciembre del 2008 se han registrado en nuestro país 5,585 ejecuciones y ocupan los primeros seis lugares, los Estados de Chihuahua (1878), Sinaloa (853), Baja California (535), Michoacán (247), Durango (256) y Guerrero (232), respectivamente.

En ese sentido, resulta oportuno considerar que han transcurrido casi dos años desde que el Gobierno Federal emprendió su lucha contra la delincuencia organizada, en espera de afectar sus principales estructuras, y aun que se han desplegado las fuerzas del Ejército Mexicano en la citadas entidades federativas continúan siendo éstas, las que registran el mayor índice de criminalidad de parte de las organizaciones criminales vinculadas al narcotráfico y que lejos de disminuir, cada vez va en aumento, pues así lo revelan las siguientes cifras con que cuenta esta Comisión Nacional:

Cuadro 4

AÑO	PERSONAS EJECUTADAS
2001	1,080
2002	1,230
2003	1,290
2004	1,304
2005	1,776
2006	2,221
2007	2,712
2008	5,585 (hasta el 1 de Diciembre)
Total	17,198

Además de lo anterior, no hay que olvidar que los métodos que emplean las citadas organizaciones para privar de la vida a su opositores o víctimas, cada vez son más violentos; así lo demuestran las cifras obtenidas en el 2007, que registraron la decapitación de 23 personas después de haber sido sometidas a actos de tortura, mientras en lo que va del año, la cifra aumentó a 186, registrándose la mayoría en los estados de Guerrero, Yucatán, Sinaloa, Baja California, Durango y el estado de México.

Asimismo, de acuerdo a los datos que se tienen registrados en la base de datos de esta Comisión Nacional, se pudo observar que dichas organizaciones ejecutaron en el 2007 a 56 servidores públicos, 46 militares, 5 marinos y 5 policías, mientras que en el 2008, la cifra se incrementó a 648 servidores públicos, entre ellos se encuentran 52 militares, 105 policías federales, 102 policías preventivos, 163 policías municipales y 151 policías ministeriales, así como 75 servidores públicos de distintas dependencias gubernamentales de los tres órdenes de gobierno, y los estados de Chihuahua y Sinaloa son los que se encuentran a la cabeza en ese tipo de ejecuciones con 142 y 112 casos respectivamente.

La segunda mitad del año 2008 registra los mayores porcentajes e incidencia de ejecuciones que se tienen registradas de enero a noviembre del mismo año, lo cual ha propiciado que la sociedad mexicana se encuentre profundamente consternada ante el ambiente de inseguridad y violencia que se está viviendo en nuestro país; sobre todo, porque en el interior de las instituciones responsables de hacer efectivo su derecho de seguridad pública se han detectado servidores públicos que se encuentran vinculados, o incluso forman parte de la delincuencia

organizada, tal y como recientemente lo dio a conocer la Procuraduría General de la República, a partir de la detención de distintos funcionarios adscritos a la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada (SIEDO), de la Agencia Federal de Investigación (AFI), de la Subprocuraduría de Control Regional, Procedimientos Penales y Amparo; así como de distintos elementos de seguridad pública de los estados de México, Baja California y Tabasco; donde por cierto, en la primera de las entidades federativas mencionadas, el 12 de septiembre del presente año, fueron localizados en el poblado “La Loma”, San Isidro Tehuantepec, municipio de Ocoyoacac, los cadáveres de 24 personas ejecutadas, y por ello fueron consignados ante el órgano jurisdiccional a los titulares de las Direcciones de Seguridad Pública Municipal de los municipios de Huixquilucan y San Mateo Aténco, por su probable participación en la detención y ejecución de las citadas personas.

Ahora bien, sobre el tema de los secuestros se observó que ha tenido un desarrollo preocupante ya que, según cifras del *Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal A. C.*, durante el periodo 2001 a noviembre de 2008 se reportaron 5,140 secuestros, y si consideramos la cifra negra que se traduce en el hecho de que en este delito, en ese periodo, 1 de cada 4 secuestros se denuncia, según lo expresado por el presidente de dicho Consejo Ciudadano, podría significar que se cometieron aproximadamente 20 mil secuestros, un promedio de 2,500 por año, y 7 secuestros por día, a pesar de la existencia de una *Estrategia Nacional contra el Secuestro*.

Cuadro 5

AÑO	SECUESTROS DENUNCIADOS 25%	CIFRA NEGRA 75%	TOTAL 100%
2001	593	1,779	2,372
2002	542	1,626	2,168
2003	582	1,746	2,328
2004	523	1,569	2,092
2005	423	1,269	1,692
2006	727	2,181	2,908
2007	785	2,355	3,140
2008	965 (al mes de noviembre)	2,895	3,860

TOTAL	5,140	15,420	20,560
-------	-------	--------	--------

Hoy más que nunca se debe consolidar a la seguridad pública como una política de Estado, que convoque a las autoridades y a la sociedad a hacer un frente común contra la violencia y la criminalidad, y esa causa debe estar por encima de diferencias políticas, ideológicas o sociales, porque una verdadera solución requiere la suma de todos los esfuerzos, que tenga como premisa fundamental la corresponsabilidad entre los tres órdenes de gobierno para garantizar la plena vigencia del Estado de derecho.

A finales del periodo del presidente Vicente Fox, el mismo gobierno federal reconoció que la cruenta lucha entre grupos de narcotraficantes para posicionarse en áreas de influencia específicas generó un clima de violencia, y que los resultados en el combate al crimen organizado fueron insuficientes, ya que se registró un fuerte incremento en las actividades delictivas por organizaciones criminales de mayor complejidad operativa; la persecución del delito en los ministerios públicos fue insatisfactoria y el número de consignados fue menor en comparación con el número de denuncias presentadas; la atención a las víctimas del delito fue deficiente y desincentivó la denuncia; en suma, la justicia y la seguridad pública necesaria para la estabilidad y la paz social en 2006 fue de baja calidad y pocos resultados.

C. La corrupción

Para la Comisión Nacional de los Derechos Humanos es preocupante que paralelamente al incremento de la incidencia delictiva, persistan y se agraven los problemas internos para garantizar la seguridad pública, a los que hay que ponerles atención especial, como el combate a la corrupción; ya que en este aspecto solamente en 2007, en cifras del *Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno de Transparencia Mexicana*, se cometieron 197 millones de actos de corrupción en el servicio público de los tres ámbitos de gobierno, que representan 27,000 millones de pesos en “*mordidas*”, que impiden precisamente que las políticas públicas avancen en beneficio de las personas.

Cuadro 6

AÑO	ACTOS DE CORRUPCIÓN COMETIDOS Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno de Transparencia Internacional	VALOR DE LAS "MORDIDAS" (En millones de pesos)
2001	214,000,000	23,400
2003	101,000,000	10,656
2005	115,000,000	19,000
2007	197,000,000	27,000
TOTAL	626,000,000	80,056

En este tema es importante señalar, que la delincuencia organizada se ha infiltrado en altos niveles de las autoridades encargadas de combatir la delincuencia, como es el caso de servidores públicos detenidos en la operación denominada "limpieza", durante los meses de octubre y noviembre de 2008, situación que resulta alarmante, sobre todo por el grado de impunidad que se está generando, y en donde es muy claro que las fallas estructurales, además de añejas, el Estado mexicano deja en claro que en áreas tan delicadas como la conformación de cuerpos de policía y procuración de justicia no funcionan adecuadamente los mecanismos de control de confianza, de evaluación de personal, de contraloría patrimonial de servidores públicos, de rendición de cuentas, de lucha contra la impunidad y combate a la corrupción.

La alta incidencia delictiva que vive el país provocó que el pasado 16 de noviembre de 2008 se diera a conocer a la opinión pública un desplegado suscrito por presidentes Municipales, instituciones educativas y asociaciones evangélicas del estado de Chihuahua y recientemente el gobierno del estado de Sinaloa, en el que se reconoció que las actividades de la delincuencia organizada habían rebasado cualquier nivel de tolerancia socialmente aceptable y le solicitaban al presidente de la República, reorientar las acciones de los operativos, y en general las estrategias para su combate, entendiendo que esta responsabilidad es compartida por los tres órdenes de gobierno, los tres poderes de la unión y la sociedad en su conjunto.

Bajo estos parámetros es necesario, entonces, que el Estado mexicano diseñe dentro de sus políticas en materia de seguridad pública un sistema de medición

sobre la incidencia delictiva, a nivel nacional y por regiones, a efecto de conocer con precisión y certeza cuál es el comportamiento real que va desarrollando la delincuencia en México, y a partir de este diagnóstico instrumentar las medidas para prevenir el delito y combatirlo en los lugares donde se ha arraigado más. El hecho de mejorar la calidad de la información acerca de los sistemas de justicia y seguridad pública es fundamental, ya que las estadísticas judiciales son una herramienta clave para adoptar medidas, supervisar el funcionamiento, gestionar mejor y con carácter general para la toma de decisiones.

D. Las estadísticas delictivas

En México se generan distintas cifras estadísticas para conocer el panorama sociodemográfico de la delincuencia. Dichas cifras se identifican como: reales, ocultas, oficiales, aparentes y legales, por lo que es factible identificar la existencia de tres categorías de estadísticas delictivas: 1) la que corresponde a los delitos cometidos que no se conocen; 2) la de los delitos cometidos que se conocen y no se denuncian, y 3) la de los delitos cometidos que se conocen y se denuncian.

Las estadísticas que se publican, en su mayoría corresponden a la tercera categoría y son las conocidas como “*estadísticas oficiales*”, generalmente cumplen propósitos de medición de la actividad pública administrativa y tienen además fines presupuestales, lo que desvía a otro plano el problema de la delincuencia en sí, y es a partir de los datos obtenidos en las estadísticas que podemos conocer la tendencia delictiva, la incidencia, las tipologías, la percepción ciudadana y la eficiencia institucional; sin embargo, el problema de la generación de datos confiables sigue siendo un planteamiento actual respecto de la información que debe formar parte de la estadística delictiva, y cómo se deben sistematizar y homogeneizar los criterios de recolección.

Actualmente, las estadísticas oficiales ofrecen una imagen diversa de la realidad delictiva en el país. Esta afirmación se convalida con las cifras estimadas existentes en materia de delitos no denunciados, lo que permite observar que las estadísticas oficiales difícilmente puedan servir para señalar con objetividad las tendencias y los patrones de comportamiento e, inclusive, para explicar el fenómeno delictivo, máxime cuando se afirma que “*la incidencia delictiva ha descendido*”.

Para prevenir el delito, es muy importante contar con información que oriente las políticas públicas encaminadas a combatirlo. El costo social de no aplicar recursos en el desarrollo de un sistema de información delictivo, que sea eficaz y esté organizado sobre bases científicas con información confiable, es muy alto, en virtud de que las decisiones tomadas con “información” dudosa pueden conducir a errores. Leyes más severas, más jueces, más policías y más cárceles, puede significar más personas en prisión, pero no necesariamente menos delitos, pero sí, y esto es lo más delicado, mayores brotes de corrupción so pretexto de una lucha contra la delincuencia, así como la pretensión de anular los derechos de las personas en la oferta de lograr un mayor éxito en la lucha contra la delincuencia.

Sin duda alguna, la tarea preventiva a cargo del Estado mexicano se impone, en virtud de que en términos sociales y económicos resulta menos costoso prevenir que tratar de detener a los delincuentes, procesarlos y ejecutar una pena. Cuando las medidas de prevención del delito resultan parcialmente efectivas o simplemente no son eficaces, el índice de delincuencia que comprende los delitos federales y del fuero común tiende a mantenerse en niveles preocupantes o se incrementa.

Al respecto, dentro de los compromisos asumidos por el gobierno federal en el Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad se encuentra el de consolidar el Sistema Único de Información Criminal de Plataforma México, a fin de garantizar la interconexión e intercambio de información entre instancias y órdenes de gobierno para combatir el delito, homologando los sistemas y procedimientos para el acceso, carga y análisis de datos; programa al que se le han destinado, al menos, recursos por 2,561 millones de pesos, de los cuales el 24% se han ejercido en infraestructura de telecomunicaciones, 16% al desarrollo de sistemas computacionales y 60% al equipamiento de estaciones de policía; sin embargo, se estima que su consolidación se logrará hasta el mes de agosto de 2009 y mientras tanto, la incidencia delictiva sigue en aumento y no existe un diagnóstico real entorno al problema de la inseguridad.

Debemos aceptar que la delincuencia organizada es un fenómeno global y cambiante, por lo que la información y su manejo constituyen un aspecto prioritario; en ese orden de ideas es necesario robustecer la cooperación

internacional, no sólo para el narcotráfico, (en el que México, pasó de ser un país de tránsito de estupefacientes a distribuidor y consumidor) sino también para otros delitos (trata de personas, contra migrantes, tráfico de vehículos, mercancías, y operaciones con recursos de procedencia ilícita).

Sin lugar a duda, el delito y el daño que éste genera a sus víctimas provocan altos costos y representa un serio problema para la sociedad. Al respecto, resulta insoslayable el hecho de que la incidencia delictiva encuentra relación con el déficit que presenta el país en su desarrollo, lo cual queda de manifiesto en los diversos informes rendidos a la sociedad por el gobierno federal, en los que se reconoce la falta de oportunidad en el empleo, la inestabilidad en el crecimiento y flujo de capitales, tanto del interior como del exterior, generados por los diversos acontecimientos económicos que se han padecido en México.

De esa manera, se puede explicar que en la inseguridad pública influyen diversos factores como: la pobreza, la falta de oportunidades a nivel laboral, económico, cultural-educativo, y de seguridad social, que hacen propicio el surgimiento de fenómenos tales como: el alcoholismo, la drogadicción y el pandillerismo, entre otros.

A lo anterior se suman las instituciones que operan sobre la base de esquemas orientados hacia la represión más que a la implementación de políticas de servicio público y que carecen de controles sobre la actuación de los servidores públicos, lo cual genera que los programas de acción invariablemente arrojen resultados parciales, que en lugar de prevenir e investigar con eficiencia los delitos, un gran número de ilícitos se mantienen en la absoluta impunidad, lo cual afecta en mayor medida al eslabón más débil de la seguridad pública: las víctimas del delito.

En este contexto, en la Encuesta sobre Gobernabilidad y Desarrollo Empresarial 2005, se señala que para el 94% de empresas encuestadas, uno de los obstáculos en el desarrollo empresarial, es la inseguridad en 5.8, en una escala del 1 al 7, en donde 7 es muy grave. Dicha encuesta señala que en cuanto a las instituciones públicas del gobierno federal, según la honestidad promedio percibida por el sector empresarial, la policía federal (preventiva y judicial) se encuentra en primer lugar de las deshonestas, con un 5.4 aproximadamente, en una escala del 1 al 7, en donde 7 es la más deshonestas.

Paralelamente, es necesario desarrollar estrategias y acciones que protejan a las víctimas primarias de la delincuencia y a quienes se encuentran, por su circunstancia, vulnerables a la delincuencia, y que requieren atención, como en el caso de las adicciones como el alcoholismo, la drogadicción y los jóvenes que encuentran en el pandillerismo un mecanismo para satisfacer carencias materiales y afectivas.

2. Eficiencia institucional

La seguridad pública es una función a cargo del Estado, que demanda todas aquellas políticas, medidas y técnicas encaminadas a inhibir las transgresiones a la ley. Es un área que maneja la policía preventiva, ya sea federal, estatal o municipal, y la forma más ostensible de ello es la vigilancia policial de los espacios públicos; ahora bien, se contemplan en este esquema los programas coordinados con otras instituciones, como por ejemplo acciones contra el consumo de drogas, los programas de atención a grupos vulnerables, a grupos tendentes a cometer delitos o a ser víctimas (mujeres y personas de la tercera edad).

En ese orden de ideas, las políticas públicas para que sean eficaces deben partir de un conocimiento exhaustivo del fenómeno delictivo, así como de una acción uniforme por parte de la autoridad, pues la solución al problema de la seguridad pública en un sistema nacional impone la obligación de dictar medidas articuladas que permitan la intervención de cada uno de los ámbitos de gobierno con responsabilidades definidas. La seguridad pública enfrenta mayores preocupaciones por el incremento de una delincuencia cada vez más violenta y organizada, que crea un clima de incertidumbre y desconfianza entre la población, y da lugar a un proceso de descomposición de las instituciones públicas y de la convivencia social.

La eficiencia institucional de la policía y de los agentes del Ministerio Público en la prevención del delito y la procuración de justicia, resulta fundamental para mejorar la seguridad pública en el país, porque precisamente ninguna política pública de esta naturaleza obtendrá resultados benéficos, y si no existen servidores públicos aptos para ejecutarlos; esto implica tener cuerpos de seguridad y agentes del Ministerio Público mejor pagados, bien preparados, sujetos a rígidos mecanismos

de control y evaluación de desempeño, de revisión patrimonial, y sobre todo estar condicionados a no ser sujetos de actos de corrupción. El gran problema que México ha tenido que enfrentar es la corrupción en la función pública, que se manifestaría principalmente en los cuerpos de seguridad pública y deja honda huella por los abusos de poder y excesos que se cometen en contra de los derechos humanos de las personas.

En ese sentido, debemos reiterar la necesidad de robustecer y generar un órgano autónomo que investigue a los servidores públicos del área de seguridad que sean denunciados.

Respecto a la policía, en la actualidad existen aproximadamente más de 2,000 cuerpos de seguridad en los tres ámbitos de gobierno de todo el país y que en cifras del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados representan el registro de más de 606,835 cédulas completas de personal de seguridad pública activos de las 31 entidades federativas y el Distrito Federal (*incluye a 129,579 elementos de empresas de seguridad privada*); con un nivel de confianza que existe hacia la policía en general, de 5.5 en una escala del 0 al 10; 1 de cada 4 personas confía en ella, y el 66% de las víctimas que participaron en el *Encuesta Nacional de delitos No Denunciados*, considera que su desempeño es malo.

Pero, además, el grado de participación de los cuerpos de seguridad pública en hechos delictivos, entre otros aspectos debido a la corrupción e impunidad, genera una gran temor y preocupación en la sociedad, porque la sensación al enfrentarse a un policía en muchas ocasiones, es casi la misma que a la de enfrentarse a un delincuente; solamente del 2004 al 2006 fueron destituidos 3,843 policías en el Distrito Federal por delitos contra la salud, extorsión, homicidio y secuestro, entre otros; de ahí que sea muy común encontrar afirmaciones en diversos medios de comunicación referente a que *“sale más barato al narcotráfico convertir policías en sicarios, debido a que son personas con habitual sangre fría y adiestrados en el manejo de las armas”*.

En el estudio sobre la percepción de inseguridad pública en México 2004, realizado por el *Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública CESOP y la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados*, la opinión que tiene la ciudadanía sobre

las instituciones de seguridad, señala que para 8 de cada 10 personas entrevistadas la policía en general es corrupta; predomina la percepción de que la policía está coludida con los delincuentes y que otorga un trato preferencial a gente con poder y dinero.

También es interesante señalar, sobre dicha encuesta, que los ciudadanos perciben las condiciones en que trabaja la policía como precarias, y que las causas por las que persiste la corrupción son los sueldos bajos y su escaso nivel educativo. En un sentido similar, *la Encuesta Internacional sobre Criminalidad y Victimización*, realizada por el ICESI, señala que el 45% de la población opina que la policía actúa mal o muy mal para controlar el delito, y adicionando los resultados sobre el nivel de confianza que arroja la *Cuarta Encuesta Nacional sobre Inseguridad*, también del ICESI, las corporaciones policíacas locales inspiran bajo nivel de confianza; y en la *Quinta Encuesta Nacional sobre Inseguridad ENSI-5/2008*, solamente el 8% de las personas encuestadas les inspiran mucha confianza.

El *Instituto para la Seguridad y la Democracia INSYDE*, ha señalado que la policía en México enfrenta 30 problemas fundamentales que impiden un adecuado desempeño de su función:

Cuadro 7

30 PROBLEMAS DE LA POLICÍA EN MÉXICO (Instituto para la Seguridad y la Democracia INSYDE)	
1	No definen sus misiones como un servicio al público y a la protección de los derechos humanos y por tanto, no conducen sus operaciones acordes a esto.
2	No cuentan con políticas, normas e instrumentos de control eficaces que garanticen una función soportada en valores de integridad, respeto a los derechos humanos, no discriminación y profesionalismos de las operaciones.
3	No cuentan con sistemas efectivos de recepción de quejas, investigación interna, disciplina y control de la corrupción.
4	No propician la clara comprensión entre sus integrantes respecto a los parámetros legales de atribuciones tan importantes como alto y registro, arresto, detención, interrogación y vigilancia.
5	No presentan políticas soportadas en estrategias claras para la reducción del delito, la violencia y el temor; por tanto, los objetivos que se persiguen aparecen desarticulados, temporales e intuitivos.
6	No elaboran estrategias específicas para fenómenos delictivos, de violencia e inseguridad particulares.
7	No establecen estrategias específicas para la atención a grupos vulnerables.
8	No mantiene registros internos y públicos sobre el uso de la fuerza, la manera como ésta se usó y las razones de su empleo.

9	No presentan evidencias de aprendizaje por medio de la evaluación de los incidentes provocados por el uso de la fuerza por parte de la policía.
10	No utilizan la fuerza dentro de los criterios de empleo mínimo y respeto a la vida humana, no cuentan con procesos automáticos de investigación cuando provocan daños severos o muertes, ni registran, investigan y analizan todo uso de arma de fuego.
11	Mantienen prácticas internas de abuso, discriminación y simulación de servicio civil de carrera, al tiempo que no proveen a sus elementos de las condiciones mínimas para un servicio profesional, una adecuada defensa legal y para la protección colectiva de sus derechos.
12	No establecen las medidas necesarias para garantizar la seguridad de los elementos en las prácticas de formación y en campo.
13	No hay evidencia de que mantienen registros internos y públicos, sobre el número de incidentes provocados por la policía.
14	No presentan evidencia de que evitan cualquier forma de intimidación en contra de intereses o causas políticas particulares de personas o grupos.
15	No están soportadas desde los gobiernos por esquemas legales, presupuestales, fiscales coherentes, con un modelo policial responsable en términos democráticos.
16	No funcionan de manera independiente frente a los mandatos, poderes, valores, esquemas organizacionales, y misiones militares.
17	No responden ante agencias independientes especializadas que tengan poderes legales para recibir quejas contra la policía, para asegurar que éstas son adecuadamente investigadas y para emitir reportes independientes sobre el comportamiento de la policía.
18	Mantiene esquemas extremadamente débiles de rendición de cuentas.
19	No presentan mecanismos que aseguren la transparencia en el manejo de sus presupuestos.
20	No apoyan el escrutinio sobre ellas proveniente desde instituciones o personas especializadas de la sociedad civil y la academia.
21	No desarrollan mecanismos efectivos de diálogo y cooperación entre la policía y las comunidades a las que deben servir.
22	No cuentan con sistemas confiables y públicos de registro de información para la evaluación del desempeño y de la conducta individual de los policías.
23	No cuentan con sistemas confiables y públicos de información respecto a la eficiencia en el uso de sus recursos, que incluyan, por ejemplo, indicadores de desempeño que permitan comparar resultados en tres sectores cuadrantes, áreas de patrullaje, etcétera.
24	No aseguran que los individuos sean responsables por su desempeño y conducta, ni garantizan claridad y efectividad en la cadena de mando, particularmente con respecto a la supervisión en calle.
25	No hay evidencia de que ejercen control efectivo interno o externo (judicial) anterior, durante o posterior a las actividades encubiertas.
26	No desarrollan capacidad para establecer alianzas duraderas con otras instituciones y la sociedad civil en materia de prevención del delito.
27	No mantienen registros públicos y confiables respecto a la calidad de sus investigaciones.
28	No hay evidencia de que aplican instrumentos de evaluación sobre satisfacción pública del servicio policial, que incluya trato a las víctimas, trato recibido en contacto voluntarios e involuntarios, información recibida, número de personas que solicitan asistencia respecto a hechos relacionados y no relacionados con delitos y quejas por el servicio.
29	No mantienen registros públicos confiables respecto al comportamiento de faltas y delitos, y no reconocen ni utilizan como insumo las encuestas de victimización, de percepción de inseguridad hechas por actores externos.
30	No cumplen estándares profesionales para proporcionar información al público sobre faltas, delitos y percepciones de inseguridad.

En este contexto, para lograr un auténtico y adecuado control de los índices de criminalidad es necesario robustecer las instituciones y hacerlas confiables con base en programas sustentados en una política criminal enfocada a responder al principio de todo estado democrático de derecho y atender los requerimientos

sociales; es necesario impulsar una verdadera vinculación institucional de la policía con la sociedad, a partir de rigurosos mecanismos de evaluación y control que logren mejorar su desempeño.

Al respecto, el incremento en los índices de corrupción, junto con la penetración de la delincuencia en las instituciones de seguridad, son factores que preocupan sobre todo por los niveles de impunidad que se están generando, y que en cierta medida son el reflejo del abuso de poder y las inadecuadas prácticas administrativas por parte de los servidores públicos encargados de hacer cumplir la ley que son cada día mayores.

De igual manera, la deficiente preparación de los policías exige la necesidad de revalorar y redimensionar la formación profesional y el servicio policial en el país. Lo anterior permite afirmar que si bien la actuación de la *Secretaría de Seguridad Pública Federal* se fundamenta en los principios señalados en el artículo 21 constitucional, situación que le impone la obligación de preservar de manera prioritaria el respeto a los derechos humanos, a fin de brindar servicios de seguridad pública de calidad a todos los mexicanos, propiciando la coordinación entre los tres ámbitos de gobierno, para afrontar con decisión la inseguridad, la delincuencia y la corrupción, esto no se ha logrado, no obstante que en la lucha por erradicar dicho fenómeno se han realizado múltiples acciones derivadas de la aplicación de diversos planes y programas.

El gobierno federal ha impulsado diversas acciones para mejorar a los cuerpos de seguridad en el país, una de ellas las señaladas en el *Fondo Municipal de Subsidios a los Municipios y a las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal para la Seguridad Pública*, a través del cual se le proporcionaron recursos a 150 municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal con mayor incidencia delictiva, a fin de fortalecer su desempeño; para el año de 2008 los apoyos ascendieron a la cantidad de 3,589,400,000.00 pesos, estableciendo la mecánica operativa para llevar al cabo la profesionalización de los cuerpos de seguridad pública en dichas regiones, con la idea de avanzar hacia un nuevo modelo de operación policial y estandarizar el equipamiento básico para el personal operativo utilizado por las corporaciones policiales, en la prevención y combate del delito, así como para mejorar la infraestructura de las corporaciones.

El Programa Sectorial de Seguridad Pública 2007-2012 reconoce que la misión de la *Secretaría de Seguridad Pública Federal* es *proteger y servir* a las personas y a la sociedad, para llevarla a cabo se requiere la coordinación con otras instituciones federales, la colaboración con los órdenes de gobierno, la vinculación estrecha con la sociedad y la cooperación internacional; así mismo se basa en dos pilares: 1) lograr la legitimidad social de las corporaciones policiales como instituciones confiables que brindan protección y servicio, y que actúan siempre con apego a los principios constitucionales que las rigen, e 2) instituir *“Limpiemos México”* como la estrategia preventiva federal para lograr la convivencia social en un entorno de seguridad, libertad y confianza del ciudadano, a través de los programas *Escuela segura, Salud sólo sin drogas y Recuperación de espacios públicos para la convivencia social*.

El Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad, tiene entre sus principales compromisos, depurar y fortalecer las instituciones de seguridad y procuración de justicia; crear un modelo nacional de evaluación y control de confianza; regular el funcionamiento de organismos públicos y privados de certificación, e impulsar la creación de centros estatales de control de confianza certificados; sujetar a evaluación permanente y de control de confianza al personal de áreas sensibles, dar seguimiento a elementos dados de baja y a comunicar sus resultados a un observador ciudadano de las instituciones policiales, de procuración de justicia, de aduanas, de los centros de readaptación social federales, así como del Instituto Nacional de Migración, a través de organismos certificados; y perfeccionar los mecanismos de reclutamiento, selección, capacitación, promoción y retiro de los elementos de las instituciones policiales del país a través del establecimiento de un Sistema Nacional de Desarrollo Policial.

Ahora bien, las acciones propuestas en los programas señalados difícilmente tendrán eficacia si no existe, primero la política de Estado de redimensionar el papel que la función policial tiene como parte esencial de un entorno social, y que reestablezca la confianza entre los ciudadanos; buscando crear las condiciones para un desarrollo armónico, incluyente sustentable y moderno, que ayude a garantizar el orden público y la convivencia social, y segundo, que permita fomentar y difundir ampliamente la cultura de la prevención del delito y de la legalidad, a través de programas y mecanismos de coordinación entre las policías de los tres niveles de gobierno y la sociedad en funciones de supervisión y

evaluación; que sirva para contrarrestar las causas generadoras del delito, la detección oportuna de los factores criminógenos y grupos de riesgo, a fin de minimizar su potencial delictivo, privilegiando una política de prevención integral del delito que se complemente con estrategias de combate a la delincuencia, y haciendo efectivo el ideal de una vida segura orientada al desarrollo de los individuos sin mayores limitaciones que las establecidas en las leyes.

En suma, prevenir la comisión de delitos y garantizar la seguridad pública constituye una de las obligaciones más importantes del Estado mexicano, para ello resulta necesario implementar mecanismos preventivos que actualmente se utilizan no han reportado la eficacia estimada; el delito se inicia, en muchas ocasiones, a partir de faltas administrativas o delitos menores o por abusos en el entorno social, y el grado de la conducta se va agravando cuando la tolerancia e impunidad continúan ante la falta de acción por parte del Estado.

Respecto al tema de la eficiencia institucional de los agentes del Ministerio Público, que son el segundo nivel dentro del marco de la seguridad pública en nuestro país, su desempeño debe ser apegado al marco jurídico, toda vez que en materia penal no hay espacio para la discrecionalidad o el condicionamiento de la aplicación de la ley, ya que ésta se debe aplicar sin excepciones, en las formas y los términos especificados por la propia legislación.

Con el principio de legalidad se busca evitar que las autoridades se aparten de sus mandatos legales, así como impedir que los delitos queden impunes, pues la ley obliga a la institución del Ministerio Público a investigar y determinar si existe o no delito que perseguir, dado el monopolio de la acción penal, así como el deber que le asiste de proteger los derechos de las víctimas y ofendidos por el delito. El problema aquí es saber si dichos agentes del Ministerio Público conocen y comprenden, al menos, el principio de legalidad.

En este orden de ideas, podemos afirmar que el orden jurídico y la seguridad pública son parte fundamental de toda organización social y política, por ser un capítulo esencial del Estado de derecho; la procuración de justicia, como elemento inherente del orden jurídico, constituye así una de las funciones más trascendentes para el Poder Ejecutivo Federal y los correspondientes a los estados de la República.

Para cumplir puntualmente lo anterior es menester contar con los mecanismos y herramientas necesarios para complementar estos esfuerzos, y cobra especial relevancia la obligatoriedad de desarrollar programas encaminados a consolidar un régimen de certidumbre jurídica y, a la vez, crear las condiciones que permitan al Estado combatir frontalmente la delincuencia, con la participación de los tres órdenes de gobierno, en forma sólida, con un esfuerzo permanente y en un frente común con las procuradurías de justicia estatales, la del Distrito Federal, la militar, así como también la General de la República.

Los artículos 21 y 102, apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establecen la facultad del Ministerio Público para la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos, y por lo mismo a él le corresponderá solicitar las órdenes de aprehensión contra los inculpados; buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos; hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la procuración de justicia sea pronta y expedita; pedir la aplicación de las penas e intervenir en todos los negocios que la ley determine, y que el procurador general de la República, sus agentes, así como sus homólogos en cada entidad federativa, serán responsables de toda falta, omisión o violación a la ley en que incurran con motivo de sus funciones.

Para esta Comisión Nacional no pasa desapercibido el hecho de que los instrumentos jurídicos mencionados obligan a la institución del Ministerio Público, a dar impulso procesal al órgano jurisdiccional para que se libren las órdenes de aprehensión que se deriven del ejercicio de su acción penal; por lo que dicha institución se encuentra obligada a velar porque una vez conseguidos esos mandamientos judiciales sean cumplidos puntualmente, en sus términos y en estricto apego a la ley, por la corporación policiaca que tenga bajo su mando, y también por aquellas corporaciones pertenecientes a las instituciones que formen parte de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, en términos de las disposiciones contenidas en los artículos 3o., 4o., 10, 11 y 13 de la *Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública*; esto es, a través de los convenios de colaboración que le permitan hacer, no solamente más eficientes las acciones de procuración de justicia, y en consecuencia una adecuada administración de la justicia.

Por otra parte, la investigación realizada para la elaboración del presente Informe Especial permitió observar que en los informes anuales de gestión que hasta el momento han rendido a la sociedad los titulares del Ejecutivo Federal, de los 31 estados, y del Distrito Federal, cuando menos en los últimos diez años omiten hacer referencia al total de las órdenes de aprehensión y reaprehensión, que dentro del ámbito de su competencia se encuentren pendientes de cumplir.

La omisión de la rendición de cuentas de los datos anteriores, impide realizar un estudio analítico-comparativo que permita conocer los argumentos de las autoridades para justificar el incumplimiento de las órdenes de aprehensión, ya que el marco jurídico mexicano establece responsabilidades ante el incumplimiento de dichos mandamientos judiciales, toda vez que propicia que operen a favor del responsable del delito la prescripción de la acción penal, o incluso de la sanción penal, en detrimento de los derechos de la víctima del delito.

En el *Segundo Informe del Gobierno Federal* de la presente administración, se señala que en el *Registro Nacional de Mandamientos Judiciales* se cuenta con 1 millón 021 mil 272 registros, integrados principalmente por 647 mil 960 órdenes de aprehensión, 122 mil 427 re aprehensiones, 112 mil 669 arrestos y 76 mil 225 comparecencias, entre otros; sin embargo, no hace referencia a las órdenes de aprehensión que a la fecha continúan pendientes de ejecución y cuantas investigaciones no se han podido concluir por ese motivo; situación con la que se deja en estado de indefensión a las víctimas del delito y también fomenta la desconfianza de la ciudadanía en los órganos de procuración de justicia, máxime si se toma en consideración que la Procuraduría General de la República se encuentra doblemente obligada a cumplir, por un lado, con los instrumentos jurídicos que determinan su competencia, y por otro, a administrar con responsabilidad la *Base Única* de información sobre todas la órdenes de presentación, aprehensión, reaprehensión y comparecencia del país.

Por otra parte, de la información que este organismo nacional recibió de las entidades federativas con alta incidencia delictiva y de los organismos públicos de protección y defensa de los derechos humanos del país, referente al periodo 2006-2008, se deduce que de una muestra de 7 entidades federativas, el nivel de ineficiencia institucional en esta materia oscila entre niveles de un 0% a un 82%, obteniendo una media nacional de un 8% a 10 % aproximadamente.

Cuadro 8

ENTIDAD	O. A. GIRADAS	O. A. CUMPLIDAS	REZAGO ANTERIOR AL PERIODO	REZAGO DEL PERIODO	O. A. PENDIENTES DE CUMPLIR
BAJA CALIFORNIA	23,548	20,731	5,202	2,817	8,019
COLIMA	3,205	3,721	207	516	723
DURANGO	2,299	1,704	0	595	595
HIDALGO	7,698	2,283	2,976	5,415	8,391
PUEBLA	9,290	7,510	3,709	1,780	5,489
QUERÉTARO	5,975	4,301	457	1,674	2131
SONORA	23,045	19,685	4,815	3,360	8,175
TOTAL	90,932	70,889	44,433	21,075	65,508

En esa tesitura se encuentran los mandamientos girados por la institución del Ministerio Público de la Federación y de las entidades federativas. Esta Comisión Nacional, en los últimos 15 años, ha emitido un total de 78 recomendaciones relacionadas al incumplimiento de orden de aprehensión, lo cual permite observar una problemática que obstaculiza el hacer efectivo el derecho a una procuración de justicia pronta, completa y, sobre todo, imparcial.

Al inicio de la década de los noventa, la preocupación sobre el incremento sustancial en la incidencia delictiva nacional llevó a los titulares de las procuradurías de justicia de las 31 entidades federativas del país, del Distrito Federal, de la Procuraduría General de la República y el de Justicia Militar a replantear los mecanismos de colaboración entre ellas, para afrontar de manera más competente, moderna y ágil la lucha contra la delincuencia, que ya desde aquél entonces atentaba no sólo contra la integridad física y patrimonial de los ciudadanos, sino también contra la seguridad pública y nacional de nuestro país.

Así, con base en el segundo párrafo del artículo 119 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por vez primera se celebró entre las procuradurías del país, un convenio suscrito en Mazatlán, Sinaloa, el 25 de septiembre de 1993, en el que se incorporaron compromisos iniciales de colaboración de las

instituciones de procuración de justicia del país, en donde se obligó a tomar en cuenta, particularmente, la reforma al artículo 21 constitucional, estableciéndose que la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, comprometiéndose a instrumentar acciones con la finalidad de colaborar recíprocamente, dentro de sus respectivos ámbitos de competencia, en la modernización, agilización y optimización de la lucha contra la delincuencia organizada y, por último, la obligación de asumir la coordinación con la creación del Sistema Nacional de Seguridad Pública y los principios de actuación de las instituciones policiales.

Lo anterior dio como resultado que dentro de *Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, del 11 de diciembre de 1995, con la finalidad de lograr una mejor integración y funcionamiento del mismo, se tomara en consideración el establecimiento de la Conferencia Nacional de Procuradores de México, inmediata antecesora de la actual Conferencia Nacional de Procuración de Justicia.

El 27 de abril de 2001, en la ciudad de Cancún, Quintana Roo, los titulares de la Procuraduría General de la República, la Procuraduría General de Justicia Militar, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y las procuradurías generales de justicia de los 31 estados integrantes de la Federación suscribieron un Convenio de Colaboración, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 17 de mayo de 2001, con el objeto de establecer las bases de coordinación para adoptar una política integral que permita diseñar y ejecutar estrategias conjuntas en la lucha contra la delincuencia; documento que contiene los elementos para modernizar y optimizar los mecanismos de colaboración en materia de procuración de justicia, y adecuarlos a las nuevas disposiciones constitucionales y legales aplicables, a fin de lograr que el combate a la delincuencia sea más eficiente y eficaz y satisfaga de manera oportuna las exigencias actuales de la sociedad.

El 30 de marzo de 2007, se suscribió en la ciudad de San Luis Potosí, San Luis Potosí, el Convenio de Colaboración que celebraron las procuradurías, General de la República, de Justicia Militar, de Justicia del Distrito Federal y de las 31 entidades federativas de la República, en el marco de la XVIII Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, a efecto de establecer los mecanismos de colaboración recíproca y las bases de coordinación para adoptar una política

integral que permita diseñar y ejecutar estrategias conjuntas en contra de la delincuencia.

El Estado mexicano tiene el compromiso de dotar a la sociedad de las condiciones para vivir en paz, con seguridad y justicia, en un Estado de derecho en el cual disminuya la impunidad, y partiendo del principio de que ninguna reforma legal podría por sí misma desalentar a los criminales potenciales mientras no se incremente la eficacia de la autoridad por medio de la profesionalización y modernización de las instituciones públicas, y que no obstante que en la actualidad existe una Secretaría de Seguridad Pública Federal, orientada a combatir el grave problema de la inseguridad pública, la delincuencia no sólo se ha incrementado, sino que también se ha tornado más violenta.

A este respecto, el entonces procurador general de la República, al comparecer en el año de 1998 ante el pleno de la Cámara de Diputados para exponer su análisis correspondiente a la Política Social del IV Informe de Gobierno, admitió que los avances logrados hasta aquella época, a través de una serie de acciones contra la delincuencia organizada, no eran tan importantes como para revertir la realidad delictiva ni para reconquistar la confianza social, y afirmó, “que el Estado, se enfrenta también, a una delincuencia cada vez más agresiva, sumamente poderosa en recursos y con la mayor capacidad de corrupción y de infiltración en las instituciones”.

En esa ocasión, aseguró también el citado funcionario “que a lo largo de los casi dos años que habían transcurrido desde que asumió sus funciones de Procurador, fueron destituidos 474 elementos de esa dependencia; dentro de los cuales, 299 quedaron inhabilitados; y que además, el número de sanciones administrativas se elevó a 1,448, ya que la lucha contra la impunidad comienza dentro de esa Institución, pero que era indispensable contar con una mayor y más enérgica clarificación legislativa, que permanentemente haga realidad la norma constitucional del artículo 21 que la actuación de las instituciones policiales bajo los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez”.

Al respecto, es importante comparar el número de quejas recibidas en contra de servidores públicos vinculados a la seguridad pública en los últimos tres años; la Comisión Nacional ha recibido un total de 3,945 quejas del ámbito federal, en

tanto que 17 entidades federativas como Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Chiapas, Colima, Durango, Hidalgo, Estado de México, Jalisco, Oaxaca, Puebla, Sinaloa, Sonora, Tabasco y Querétaro recibieron 24,081 quejas, en las cuales, los 38 principales hechos violatorios reclamados que generan corrupción e impunidad son:

Cuadro 9

HECHOS VIOLATORIOS	AUTORIDADES FEDERALES	AUTORIDADES LOCALES	TOTAL
Detención arbitraria	1,180	6,391	7,571
Ejercicio indebido de la función pública (seguridad pública)	1,090	3,377	4,467
Violaciones al derecho a la legalidad y a la seguridad jurídica	139	3,915	4,054
Irregular integración de averiguación previa	179	2,510	2,689
Trato cruel y/o degradante	836	1,782	2,618
Cateos y Visitas Domiciliarias Ilegales	1,063	1,079	2,142
Incumplimiento de la función pública en la procuración de justicia	28	1,900	1,928
Violación a los derechos del indiciado o procesado	5	1,771	1,776
Violaciones al derecho a la integridad y seguridad personal	24	1,597	1,621
Dilación en la procuración de justicia	62	1,539	1,601
Ejercicio indebido de servicio público (seguridad pública)	180	1,341	1,521
Amenazas	161	1,333	1,494
Negativa injustificada de beneficios de ley	305	993	1,298
No consignación de averiguación previa	3	1,184	1,187
Intimidación	76	1,067	1,143
Insuficiente protección de personas	9	1,044	1,053
Violación al derecho a la libertad personal	0	1,040	1,040
Acciones contra la administración de justicia	3	973	976
Falta de información sobre el estado de salud de reclusos o internos	2	939	941
Negativa de asistencia a víctimas de delito	3	788	791
Retención ilegal	114	593	707
Empleo arbitrario de la fuerza pública	14	666	680

Incomunicación	121	534	655
Ejercicio indebido del cargo	163	431	594
Imputación indebida de hechos	240	295	535
Aseguramiento indebido de bienes	78	427	505
Tortura	14	402	416
Extorsión de servidores públicos	76	321	397
Cohecho	18	355	373
Omisión de información al inculpado	6	266	272
Inejecución de orden de aprehensión	5	247	252
Denegación de justicia	7	236	243
Violación al derecho a la vida (homicidio)	9	109	118
Violación a la ubicación de los internos en las áreas adecuadas	6	95	101
Desaparición Forzada o involuntaria de Personas	9	31	40
No aceptación de denuncia por maltrato presentado por mujeres	1	37	38
Arraigo	0	21	21
Ejecución sumaria o extrajudicial	2	0	2
TOTAL	6,231	41,629	47,860

Los datos anteriores permiten afirmar que la mejora de la gestión pública y la acción honesta y eficaz de quienes trabajan en ella requiere de un esfuerzo sistémico y consistente de la población y sus autoridades, que va desde la educación en la familia y en los primeros años escolares, hasta el reconocimiento y premio a quienes entregan su vida al servicio de la comunidad, pasando además por el reclutamiento, selección y desarrollo de personal, así como por la simplificación administrativa y de procesos, y por la participación activa y permanente de la sociedad, con la finalidad de que se lleguen a erradicar con sanciones, ello derivado de quejas y denuncias recibidas por la contraloría interna, para que la sociedad recobre la confianza en las instituciones.

Respecto al problema de la inseguridad pública, aun cuando se ha señalado que es una de las mayores preocupaciones de la ciudadanía y del actual gobierno federal, el incremento de una delincuencia cada vez más violenta y organizada, que crea un clima de incertidumbre y de desconfianza entre la población, da lugar

a un proceso de descomposición de las instituciones públicas y de la convivencia social; ello, porque la corrupción y el abuso de poder permanecen dentro de los cuerpos policiales, al amparo de débiles programas de vigilancia y supervisión, y de un rezago legal para sancionar, de manera ejemplar, a aquellos servidores públicos infractores o negligentes.

Como se puede advertir, en México mucho se ha dicho sobre las distintas estrategias implementadas en materia de prevención del delito, al combate de la corrupción, así como a la impunidad, encaminadas a brindar un efectivo derecho a la seguridad pública de la ciudadanía; asimismo, se han realizado diversas reformas a la ley y cambios estructurales al Sistema Nacional de Seguridad Pública, que le permita al gobierno federal alcanzar resultados objetivos para lograr la erradicación de dichos fenómenos sociales; se ha hablado también de la depuración y dignificación de los cuerpos policiales, entre otros; sin embargo, hasta el momento no se ha observado que se haya informado de los resultados cualitativos y cuantitativos, que permitan confirmar a la sociedad el cumplimiento de los objetivos, el logro de las estrategias, y en particular la tendencia en los índices de delincuencia en cualquiera de sus aspectos, así como, la corrupción y la impunidad al interior de las instituciones de seguridad pública.

3. Actas circunstanciadas de “hechos” y tiempos de conclusión de la averiguación previa

Un aspecto importante que hay que tomar en cuenta es la aparente disminución de los delitos, lo cual se explica por el surgimiento en los últimos años de la práctica de los agentes del Ministerio Público de no iniciar averiguaciones previas, sino de lo que se denomina “actas circunstanciadas”, que en su sentido original y tal y como se prevé en el acuerdo A/010/92 del procurador General de la República, solo serían elaboradas cuando las condiciones o hechos que por su propia naturaleza y por carecerse de elementos constitutivos, no puedan aún ser considerados como delitos y previsto en este acuerdo, sean perseguibles por querrela, petición o declaratoria de perjuicio de parte ofendida, acuerdo que se ha pervertido en cuanto a su sentido original propiciado una mayor desconfianza social ante las instancias encargadas de procurar justicia, así como una firme convicción en las víctimas del delito de que no obstante la presentación de denuncias éstas no se tramitarán, a la vez de propiciar un incremento en los

márgenes de impunidad, Por lo que la referencia a delitos denunciados no refleja el problema en su total dimensión, ya que ignora lo relativo a la denominada “cifra negra de la delincuencia” y, por ende, es muy difícil otorgarles eficacia en las acciones gubernamentales para prevenirlo o combatirlo cuando éstas no parten de estrategias derivadas del fenómeno delictivo acorde a sus manifestaciones.

Atento a lo anterior, resulta indispensable señalar que esta Comisión Nacional se opone a dicha practica administrativa de crear actas circunstanciadas en vez de averiguaciones previas, debido a que eso impide dar seguimiento puntal a dichos documentos, ya que su trámite no resulta claro, al carecer de fundamento legal, al estar contempladas en circulares o acuerdos, que no son dados a conocer puntualmente a los servidores públicos y mucho menos se les capacita respecto a su aplicación, lo cual propicia que no se observen, o peor aún se pervierta su finalidad, con lo cual se transgrede el mandamiento constitucional que prescribe que todo acto de autoridad deberá estar fundado y motivado.

De igual manera, esta Comisión Nacional observa que la falta de resultados por parte de las instancias encargadas de la procuración de justicia del país no sólo obedece a la abrumadora carga de trabajo, sino también a la ineficiencia o apatía de las autoridades, quienes en muchos de los casos se dedican a esperar que las víctimas aporten elementos que ayuden a integrar la averiguación previa, o que los peritos rindan sus dictámenes, sin que exista una verdadera labor de investigación en la que se realicen las diligencias mínimas necesarias, como lo son: 1) proporcionar seguridad y auxilio a las víctimas u ofendidos; 2) hacerlos sabedores de sus derechos y obligaciones durante el procedimiento de averiguación previa, tanto a la víctima como al indiciado; 3) impedir que se destruyan o alteren los indicios derivados del delito; 4) ubicar a las personas que fueron testigos, a efecto de citarlos a declarar; 5) evitar que el delito se siga cometiendo; y, 6) detener a los indiciados en casos de delito flagrante, así como llevar a cabo con prontitud todas aquellas diligencias necesarias para esclarecer los hechos, como lo son: las solicitudes de dictámenes periciales en todas las especialidades que correspondan, recolección y además la custodia de evidencias, con su cadena de resguardo o vigilancia.

De lo anterior se desprende que la investigación de los delitos y persecución de los probables responsables no puede diferirse en el tiempo de manera ilimitada,

debido a que la imposibilidad material para obtener los elementos de prueba para acreditar la probable responsabilidad del indiciado se diluye conforme transcurre el tiempo y es por ello que el límite de actuación de los servidores públicos se encuentra en la posibilidad real de allegarse nuevos elementos de juicio, de lo contrario, el mantener una investigación abierta después de transcurrido un plazo razonable, puede arrojar información poco confiable sobre la eficacia con la que se desempeñan las instancias de procuración de justicia, sobre todo cuando el paso del tiempo es el principal enemigo de las investigaciones. Existe, por lo tanto, la necesidad de tener un control estricto de las actuaciones que realizan los distintos servidores públicos en torno a la averiguación previa, ya que omitir una diligencia o bien practicarla de forma inapropiada puede traer graves consecuencias en el desarrollo del procedimiento.

De ahí que las instancias de procuración de justicia del país deban actuar con estricto apego al marco normativo, respetando ante todo los derechos de las víctimas, ofendidos e indiciados, ya que el exceso de trabajo no justifica la inobservancia del plazo razonable en la práctica de diligencias necesarias para la determinación de la averiguación previa.

También, es dable afirmar que pese a que existe una enorme disparidad de criterios respecto al trámite que habrá de dispensarse a la averiguación previa, no debe ser esto un obstáculo para lograr una adecuada, pronta e imparcial procuración de justicia, la cual es un imperativo constitucional, y no obstante que entre las diversas legislaciones de las entidades federativas existen diferencias, resulta importante atender a lo previsto en las legislaciones de Aguascalientes, Baja California Sur, Chiapas, Coahuila, Hidalgo, Jalisco, Morelos, Tlaxcala y Veracruz, en las cuales se plasma la necesidad de concluir la averiguación previa lo antes posible, así como deslindar la responsabilidad de los servidores públicos que intervinieron en la averiguación previa y determinar en qué casos se está en presencia de una inactividad injustificada; también se alude a que debe existir una revisión periódica de la averiguación previa por parte de funcionarios de alto rango para verificar si se han agotado todas las diligencias necesarias para el esclarecimiento de los hechos o bien se encuentra pendiente alguna.

Un aspecto más sobre el cual descansa el problema de la dilación en la integración de la averiguación previa es la carencia de un acuerdo respecto del

plazo razonable o prudente que debe existir para determinar la averiguación previa, así como de los criterios que deben tomarse en cuenta, ya que para algunas legislaciones el punto de partida es la individualización del indiciado, para otras será el momento en que se formuló o ratificó la denuncia, y existen algunas legislaciones estatales que sostienen que la determinación del plazo razonable debe estar en función de la pena que corresponde al delito cometido, pudiendo decretarse la caducidad de la instancia o el archivo definitivo de la averiguación previa en plazos que van de los 24 meses a los 60 días naturales, o bien, quedarse en la indefinición jurídica.

En esta tesitura, resulta preocupante para esta Comisión Nacional la ausencia de criterio definidos respecto al plazo en que se debe ejercitar acción penal o se debe ordenar el archivo de una averiguación que carezca de elementos de prueba y cuyas diligencias no arrojen indicio alguno sobre la comisión de un ilícito, lo cual resulta contrario al derecho a una adecuada y expedita procuración de justicia, al acceso a la justicia para las víctimas de delitos -a recibir la indemnización y la reparación del daño correspondiente-, a ser juzgado en un plazo razonable, a la debida defensa legal y al derecho a la presunción de inocencia.

La solución a los problemas anteriormente descritos, sólo es dable con el consenso de los servidores públicos capaces de suplir las deficiencias legales, por medio de una actuación diligente, que evite hacer uso injustificado de la figura de la reserva o el archivo temporal. Este periodo de indefinición no abona una pronta justicia, por el contrario, la obstaculiza: el Estado debe llevar adelante, con rigor y escrúpulo, la investigación que permita la apertura de un proceso, y no confiar en que habrá siempre una “segunda oportunidad” para reparar los errores, vacíos o deficiencias de la investigación inicial, y que mientras esa oportunidad llega y se aprovecha, la seguridad queda en suspenso y se retarda la procuración de justicia.

De igual forma, son reiterados los casos de dilación de las averiguaciones previas, sin que se logren reunir elementos constitutivos de delito, debido a la ausencia de diligencias, lo que resulta en el posible archivo temporal de la averiguación y genera incertidumbre jurídica para el indicado y la víctima, toda vez que esta puede ser retirada de la reserva en cuanto el denunciante o querellante ofrece más pruebas, o bien impulsa la práctica de otras diligencias, y la acción penal no haya prescrito o extinguido, lo cual deja al indiciado en un estado de indefensión

absoluta al no estar en posibilidad de saber en que momento la acusación en su contra ha quedado concluida.

La imperiosa necesidad de ejercer un control estricto sobre las actuaciones que realizan los distintos servidores públicos en torno a la averiguación previa, se plantea como una condicionante para garantizar una adecuada procuración de justicia, por lo que debe fijarse un tiempo cierto y determinado, perentorio, para llevar a cabo las diligencias necesarias y determinar la averiguación previa; en ese sentido sería pertinente contar con un ordenamiento que señale expresamente en qué plazos y bajo qué circunstancias el Ministerio Público y su auxiliares deben realizar sus funciones, so pena de ser sancionados administrativamente, lo cual generará un clima de certidumbre jurídica entre la sociedad y de confiabilidad ante su representante social, y de esta forma prevenir y evitar la continua violación a los derechos humanos de quienes directa o indirectamente se vean afectados por la integración de una indagatoria.

La falta de determinación de la situación jurídica oportuna de una averiguación previa afecta gravemente la seguridad jurídica, ya que obstaculiza la procuración e impartición de justicia, es por ello que resulta conveniente promover la práctica de todas y cada una de las acciones previstas en los códigos adjetivos, en el menor tiempo posible y con la mayor diligencia, con lo cual se contribuye a abatir el rezago que impera en las instancias de procuración de justicia de nuestro país.

4. Falta de continuidad de las políticas públicas y de los planes y programas de gobierno.

Las estrategias plasmadas en los programas oficiales para garantizar la seguridad pública siguen sin alcanzar dicho objetivo; el deber de coordinación institucional de las policías en los tres ámbitos de gobierno, hoy más que nunca, no se ha podido lograr. A pesar de los programas gubernamentales impulsados a partir de la creación del *Sistema Nacional de Seguridad Pública* (1995), pero principalmente en los últimos dos años, denominados "*Programa Sectorial de Seguridad, Gobernabilidad y Política Exterior 2007-2012*" (2007), "*Los Programas y Estrategias Nacionales de Seguridad*" como "*Plataforma México*" (el *Sistema Único de Información Criminal*), y "*Limpiemos México*" en sus tres fases: *Centros en Recuperación, Escuelas Segura y Centro de Atención Primaria de Adicciones y*

Salud Mental (2007 y 2008), "Programa Sectorial de Seguridad Pública 2007-2012" (2008); "Programa Sectorial de Procuración de Justicia 2007-2012" (2008), por mencionar algunos, y destacando el *"Acuerdo Nacional para la Seguridad, la Justicia y la Legalidad"*(2008), así como las acciones que derivan de éste, lamentablemente no reflejan que la planeación nacional sobre el tema, se realice de manera ordenada, racional y sistemática, que permitan al Ejecutivo Federal, dar continuidad, permanencia y ejecución a las acciones aprobadas en estos años aprovechándose la experiencia adquirida.

La falta de continuidad en los planes y programas oficiales, la improvisación en el servicio público y la corrupción, entre otros, ha generado que dichas políticas públicas y los planes y programas de gobierno no tengan el éxito para el que fueron diseñados. Las acciones específicas que se han creado con la idea de lograr una reforma integral al sistema de seguridad pública y justicia penal, consideradas como líneas estratégicas que involucran a los tres niveles de gobierno para combatir el delito, han dado resultados insuficientes y en muchos casos inconsistentes.

Haciendo una retrospectiva observamos cómo los programas de gobierno en materia de seguridad pública no han tenido continuidad: El *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, establece una estrategia orientada al impulso del *Estado de Derecho y la Seguridad*, sobre la base de la protección cabal de la integridad y los derechos de las personas que propicie el orden y la paz para el desarrollo integral de México; el *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, contiene un objetivo rector denominado *"Orden y Respeto"*, el cual estableció como estrategias, garantizar la seguridad pública para la tranquilidad a la ciudadanía, prevenir el delito y lograr la reforma integral del sistema de seguridad pública; y el *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, definió a la seguridad pública como un asunto prioritario y enfatizó la necesidad de contar con un marco jurídico adecuado para garantizar justicia, seguridad y bienestar social, y una de las estrategias definidas para poner en marcha las acciones fue establecer la coordinación entre los tres niveles de gobierno a través de la creación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, con lo que inició la transformación de instituciones y políticas federales destinadas a atender este rubro de la vida social.

Es un hecho que en los últimos tres periodos de gobierno encontramos una constante reiteración de los contenidos de *Planes Nacionales de Desarrollo*, respecto a que la inseguridad pública es un problema que va en aumento, perturba la paz y tranquilidad de la sociedad, afecta el bienestar y desarrollo de las personas, que existe una franca desconfianza en las instituciones, programas y responsables de la seguridad pública, fundamentalmente en la policía; que es evidente un desempeño policial carente de método, técnica, ética, estímulos y compromiso, una falta de coordinación entre cuerpos policiales, ausencia de efectivos mecanismos de rendición de cuentas, de una cultura de la legalidad y de un Estado de derecho efectivo, una gran impunidad por parte de los delincuentes y una enorme corrupción de servidores públicos, entre otros aspectos.

Hay coincidencia en las acciones orientadas a desarrollar toda una reingeniería de procesos administrativos, para el combate a la corrupción, el depuramiento y dignificación de los cuerpos policiales, así como su coordinación, profesionalización y entrenamiento, con el reconocimiento y estímulos al personal; el establecimiento de un sistema de control de confianza, capacitación continua y evaluación de permanencia; una promoción de la cultura de respeto de los derechos humanos en las corporaciones policiales; la prevención del delito, recolección de datos y su análisis; el equipamiento y las nuevas tecnologías, mecanismos de coordinación y procesamiento; las reformas legales y regulación de las fuerzas de seguridad pública, por mencionar algunas, que en teoría se ven muy bien, pero en práctica no se han podido desarrollar con eficiencia ya que no hay continuidad en las acciones de un programa a otro.

En 2008 se cumplen 13 años de la promulgación de la *Ley general que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública*; las políticas públicas y las acciones para enfrentar el fenómeno de la inseguridad, hoy por hoy no se han podido ejecutar eficientemente, hay malas cuentas que entregar a los mexicanos: millones de víctimas del delito de todos los estratos sociales, la corrupción, la desconfianza ciudadana hacia todo lo que parezca autoridad y más aún si es policial. Es cierto que durante el periodo del presidente Ernesto Zedillo se creó el *Sistema Nacional de Seguridad Pública*; también es cierto que en el gobierno del presidente Vicente Fox la respuesta institucional del gobierno federal consistió en reforzar dicho *Sistema Nacional*, y es innegable que en el periodo del presidente Felipe Calderón se ha impulsado toda una reforma estructural al

sistema de justicia penal y seguridad pública del país, pero al día de hoy el resultado sigue siendo una mayor inseguridad pública.

En este contexto, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos ha observado con gran preocupación que en la última década, el balance que las estrategias plasmadas en los diversos *programas de gobierno, tanto en materia de seguridad pública como de procuración de justicia*, es negativo y no han alcanzado los objetivos de reestablecer el sentido de la función de seguridad pública del Estado, coordinando las acciones en los tres niveles de gobierno, como lo establece el artículo 21 constitucional, cuya premisa es proteger y servir a la sociedad, bajo los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos que garanticen la seguridad pública de los mexicanos. Tampoco han podido consolidar la función del Ministerio Público como garante de la constitucionalidad y legalidad, para hacer eficiente la institución, reduciendo los índices de impunidad, disminuyendo los delitos del orden común y federal, abatir los hechos de corrupción, y respetar los derechos humanos y la atención de víctimas del delito.

Las tasas de delitos cometidos reportadas inquietan significativamente, amén de que la delincuencia paralelamente golpea violentamente, además de la población en general, a importantes sectores productivos, siendo éste un factor determinante para el desaliento al desarrollo e inversión, y una muestra de que las autoridades policiales no están en condiciones de enfrentar a la delincuencia y especialmente a la organizada. El clima de inseguridad que está viviendo México ha provocado que la historia se repita, pero con mayores niveles de perjuicios y agravios; así, la marcha del año de 1997, en la que un grupo aproximado de 120 mil personas se reunió en los alrededores del Ángel de la Independencia para protestar en un recorrido por el Paseo de la Reforma hasta la plancha del Zócalo capitalino, exhibiendo mantas, pancartas y lanzando consignas contra el secuestro y la inseguridad pública, bajo la consigna de ¡Ya basta!, posteriormente fue seguida por otra movilización en el año de 1998, la cual impulsó la campaña denominada *“del Moño Blanco”*, para hacer público su repudio a la violencia delictiva.

Ocho años después, el 27 de junio de 2004, se generó una movilización social de grandes magnitudes denominada *“megamarcha”* o *“marcha del silencio”*, convocada por diversas organizaciones sociales, bajo el lema de *“Rescatemos a*

México"; y reunió a miles de personas, de todos los estratos sociales y de distintos puntos de la República, que marcharon del Ángel de la Independencia hasta el Zócalo de la ciudad de México, con un mismo fin y lanzando la consigna "*Ya basta a la delincuencia*" dirigido a las autoridades por su ineficiencia en el combate a la delincuencia e impunidad.

Hoy a casi 11 años de la primera movilización, el espíritu que la motivó está presente a través de la marcha denominada "*Iluminemos México*", en la cual también la sociedad civil organizada expresó públicamente en las calles de la ciudad de México, y en las entidades de la República, su repudio e indignación contra la inseguridad pública y la impunidad, que ha vulnerado y sigue atentando contra sus derechos a la protección de la seguridad personal, a la vida, a la libertad, al respeto de la propiedad, y a una debida procuración e impartición de justicia; es muy interesante ver cómo en el transcurso de dicho periodo se realizaron al menos cuatro movilizaciones sociales de grandes dimensiones en contra de la inseguridad pública, las cuales han generado una respuesta a través de la reforma legal bien mediante los planes o programas de gobierno, y sin embargo, la delincuencia sigue presente.

Pero si además hacemos una breve evaluación, notaremos, por ejemplo, que las acciones gubernamentales se repiten; hace diez años, en respuesta a la inseguridad pública el gobierno federal, a efecto de atender esas demandas ciudadanas, instrumentó el programa que denominó "*Cruzada Nacional Contra el Crimen y la Delincuencia*", precisamente en el mes en agosto de 1998; en dicho programa dio a conocer 26 estrategias y 120 acciones específicas orientadas a instrumentar todo un sistema de protección de la seguridad pública de los mexicanos, entre las que destacaron la profesionalización y entrenamiento de los cuerpos policiacos, prevención del delito, recolección de datos y su análisis, el equipamiento y las nuevas tecnologías, mecanismos de coordinación y procesamiento, reformas legales y regulación de las fuerzas de seguridad pública.

Hoy, a una década de la *Cruzada Nacional*, al igual que en aquella época, la inseguridad pública está en ascenso, pero además la violencia con la que se cometen los delitos, especialmente el referido a la privación ilegal de la libertad en la modalidad de secuestro, ha propiciado el malestar de la sociedad, sobre todo a raíz del sensible fallecimiento del joven Fernando Martí Haik, en manos de una

banda de secuestradores, que sólo refleja una realidad del secuestro que afecta a miles de mexicanos, situación que obligó a que el gobierno federal convocara, el 21 de agosto, a la XXIII Reunión del *Consejo Nacional de Seguridad Pública* para definir acciones y estrategias concretas en contra de la delincuencia, de la que derivó la suscripción del *Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad*, dándose el “*banderazo oficial para iniciar la batalla frontal en contra de la delincuencia*”.

El *Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad*, está conformado por más de una centena de acciones agrupadas en 75 compromisos institucionales, en donde participan los tres Poderes de la Unión, los gobernadores de las entidades federativas, las asociaciones de alcaldes, el sector productivo, las organizaciones de la sociedad civil, las organizaciones religiosas, y los medios de comunicación; las acciones tienen diversas fechas para su cumplimiento, que van desde el mes de agosto de 2008, hasta el mes de agosto de 2011, y busca, entre otros aspectos, la depuración de las policías y los órganos de justicia, la creación de penales de alta seguridad, el seguimiento del gasto en materia de seguridad, el registro de teléfonos celulares y la promoción de la cultura de la legalidad y la denuncia. A partir de ese momento, el gobierno federal, asumiendo nuevamente su responsabilidad, colocó a la seguridad pública como el principal punto en su agenda.

En el periodo del presidente Felipe Calderón Hinojosa, la inseguridad pública es considerada cómo un cáncer a combatir, y a partir de los objetivos plasmados en el *Plan Nacional de Desarrollo* se han instrumentado programas y políticas públicas dirigidas a la prevención del delito y al combate del crimen organizado; la *Estrategia Integral de Prevención del Delito y Combate a la Delincuencia*, anunciada el 7 de marzo del 2007, pretende restablecer el sentido original de la función de seguridad pública del Estado, cuya premisa es proteger y servir a la sociedad, bajo los principios establecidos en el artículo 21 constitucional; se busca impulsar de manera frontal un nuevo modelo de actuación policial basado en una policía formada y especializada, sobre la base de un modelo homologado que considere estándares internacionales, así como la participación activa de la sociedad cómo método de prevención para el combate al delito.

El 30 de noviembre del 2007, se presentó el *Programa Sectorial de Seguridad, Gobernabilidad y Política Exterior*, mismo que se desprende del *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, en el cual se sentaron las bases para elaborar los *Planes Sectoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia*, respectivamente, con miras a una visión integral y de largo plazo de la seguridad pública al *Proyecto de Gran Visión México 2030*. En este documento se coordinan objetivos, metas y acciones del gobierno federal con el propósito de fortalecer la soberanía nacional, garantizando la plena vigencia del Estado de derecho y la seguridad, la gobernabilidad democrática, una política exterior responsable y activa, así como la rendición de cuentas y transparencia.

En este orden de ideas, el gobierno federal ha impulsado diversos programas orientados a mejorar la seguridad pública, uno de ellos, como ya lo mencionamos anteriormente el referente a *subsidiar a 150 municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal con mayor incidencia delictiva, con recursos para fortalecer su desempeño*; que para el año de 2008 ascendieron a la cantidad de 3,589,400,000.00 pesos, estableciendo la mecánica operativa para llevar al cabo la profesionalización de los cuerpos de seguridad pública en dichos municipios y demarcaciones territoriales y avanzando hacia un nuevo modelo de operación policial y estandarizar el equipamiento básico para el personal operativo utilizado por las corporaciones policiales, en la prevención y combate del delito, así como para mejorar la infraestructura de las corporaciones.

Las reglas de operación del *Fondo Municipal de Subsidios a los Municipios y a las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal SUBSEMUN*, quedaron a cargo de la Secretaría de Seguridad Pública Federal, con el fin de capacitar, evaluar y equipar a los municipios conforme a una fórmula que considera, entre otros criterios, el número de habitantes y la incidencia delictiva, debiendo suscribir convenios de adhesión con cada uno de los municipios y delegaciones que se beneficiarían del programa para recibir los recursos, quienes además aportarán un porcentaje de participación (25%), obligándose a sujetarse a los acuerdos del Consejo Nacional de Seguridad Pública.

Los recursos asignados a un municipio o demarcación territorial no podrán ser menores de 9 millones de pesos, ni mayores de 104,092,600 pesos, y la cantidad por entidad federativa no podrá ser mayor de 287,152,000 pesos. Ahora bien, la

implementación del modelo policial tiene varias obligaciones para los beneficiarios del subsidio, tales como: coordinarse directamente con la Secretaría de Seguridad Pública Federal; aplicar al personal municipal las evaluaciones integrales y exámenes que determine el Centro Nacional de Evaluación y Control de Confianza de dicha dependencia; homologar el Manual de Procedimientos del municipio, si es que existe, al manual básico de Actuación Policial, y capacitar al personal policial municipal para el manejo del mismo; adoptar el informe policial homologado, y capacitar al personal policial para el manejo del mismo; coordinarse para implementar el modelo nacional homologado de reglamento de policía e interconectarse a Plataforma México, entre otras.

Otro programa, "*Plataforma México*", considerada como un sistema de interconexiones de voz, datos y video que proporcionen a los órganos de seguridad de los tres órdenes de gobierno, la información precisa y constante en materia de seguridad pública, que generen inteligencia apta para el combate a la delincuencia es uno de los programas de mayor impulso. Para su adecuada operación, instrumentación y óptimo funcionamiento, son necesarias, según el gobierno federal, la adopción de estrategias y del desarrollo de sistemas que la conformen y garanticen el adecuado intercambio de información, así como de soluciones de tecnologías de la información que permitan la interconexión exitosa de los múltiples sistemas y bases de datos existentes en el gobierno.

Los ejes estratégicos de la plataforma están orientados a dos vertientes:

- 1) Programa de actualización de la infraestructura tecnológica y de fortalecimiento de la Red Nacional de Telecomunicaciones para el año 2007 y el;
- 2) Sistema Nacional de Información, destacando el Sistema Único de Información Criminal;

Ahora bien, *la Plataforma México* contempla tres etapas:

- 1) Red de datos encriptada. En esta etapa se incorporan las 32 entidades federativas y al menos los 150 municipios de mayor incidencia criminal del país a una moderna red de telecomunicaciones, en donde la información viaja de manera segura y confidencial. Es mediante esta red de datos que se tiene acceso a las Bases de Datos y Sistemas de Seguridad Pública;

2) Sistema Único de Información Criminal (SUIC). A través del SUIC se proporciona a las dependencias responsables de la seguridad pública, en los tres órdenes de gobierno, sistemas para el registro, uso y explotación de información como herramientas de apoyo para la generación de inteligencia policial;

3) Equipamiento de estaciones de policía. En esta etapa, se integra, se provee y aprovisiona de tecnología a las estaciones de policía para que tengan acceso ágil a las bases de datos y sistemas de Plataforma México.

Dicho programa cuenta con un presupuesto aproximado de 2,561 millones de pesos, aplicándose el 60% de dicho presupuesto al equipamiento de estaciones de policía, el 24% a infraestructura de telecomunicaciones y el 16% al desarrollo de sistemas computacionales. Al mes de octubre de 2008 ha conectado con accesos básicos a 32 entidades de la República; tiene 65 nodos de interconexión de telecomunicaciones que operan 26 municipios enlazados; ha concluido el nuevo diseño de las estaciones de la Policía Federal y ha incorporado las bases de datos del Sistema Nacional de Seguridad Pública, de la Policía Federal Preventiva y de la Agencia Federal de Investigaciones al Sistema Único de Información Criminal, entre otras acciones.

Para la Comisión Nacional, la mayoría de los programas y las acciones emprendidas arrojan escasos resultados, aun cuando en el *Programa Sectorial de Seguridad Pública 2007-2012* el mismo gobierno federal reconoció que en materia de coordinación y cooperación entre los tres órdenes de gobierno no ha alcanzado los resultados esperados, debido a la falta de mecanismos consistentes y de políticas públicas compartidas que permitieran la concurrencia de las corporaciones de policía para el combate a la delincuencia; a dos años, dichas estrategias no han funcionado en razón de la percepción que la sociedad y el propio gobierno federal tienen respecto de la inseguridad, toda vez que la incidencia delictiva sigue siendo alarmante.

El balance que realizó esta Comisión Nacional permite observar que cuando menos en los últimos 10 años se han implementado al menos 7 programas para abatir el problema de la inseguridad pública, destacando los denominados "*Cruzada Nacional Contra el Crimen y la Delincuencia*" (agosto de 1998), "*El Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006*" (2002); "*Las 10 acciones contra la*

delincuencia organizada, comprometidas por el Ejecutivo Federal” (14 de julio de 2004), y “El Programa Sectorial de Seguridad, Gobernabilidad y Política Exterior 2007-2012” (2007), “Los Programas y Estrategias Nacionales de Seguridad” como “Plataforma México” (el Sistema Único de Información Criminal), y “Limpiemos México” en sus tres fases: Centros en Recuperación, Escuela Segura y Centro de Atención Primaria de Adicciones y Salud Mental (2007 y 2008), “Programa Sectorial de Seguridad Pública 2007-2012” (2008); “Programa Sectorial de Procuración de Justicia 2007-2012” (2008), y el “Acuerdo Nacional para la Seguridad, la Justicia y la Legalidad” (2008), que contienen estrategias y acciones específicas similares, nacidas de demandas ciudadanas, pero también comparten el lamentable destino de ser insuficientes en cuanto a resultados cualitativos que permitan a la sociedad mexicana acceder a mejores condiciones de seguridad pública y, por el contrario, se observa la escala ascendente de los índices delictivos en nuestro país.

Ahora bien, el panorama se complica si consideramos el hecho de que cada entidad de la República tiene al menos un *Programa Estatal de Seguridad Pública*, con acciones de combate a la inseguridad pública. De los 150 municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal que fueron seleccionados a través del *Fondo Municipal de Subsidios para la Seguridad Pública*, tomemos como ejemplo la Delegación Iztapalapa del Distrito Federal, cuyos programas de seguridad pública implementados para 2008 fueron: *Dile ¡Sí! a la detección temprana de adicciones; por una juventud sana; canje de armas por despensas (de septiembre de 2007 a agosto de 2008); escuela segura; sendero seguro; comunidad segura; lechería segura; repartidor seguro y vigilancia sobre ruedas.*

En el municipio de Tijuana, Baja California, se desarrollaron los siguientes programas: *Seguridad y justicia integral*, que pretende garantizar la seguridad de las personas y sus bienes; *el rescate del centro histórico, la creación de la policía turística metropolitana, seguridad de los parques industriales, lograr escuelas libres de drogas* y la realización de operativos especiales para recuperar colonias en manos de la delincuencia, entre otros.

El municipio de los Cabos, Baja California Sur, *implementó los programas de coordinación y modernización policíaca, capacitación, eficiencia administrativa, vialidad y transporte y asuntos internos.* Por su parte, el municipio de Saltillo, en el

estado de Coahuila, cuenta con el *Plan de Seguridad Pública Municipal 2006-2009*, en el cual destacan las siguientes acciones: *rondines de prevención y vigilancia; Vigilancia permanente en casetas; Vigilancia bancaria; Sistema de registro y control de infractores y probables responsables; Detenciones en flagrancia; Respuesta inmediata a llamadas de emergencia; Seguridad escolar; Apoyo ciudadano; Unidad de inteligencia criminal; Dignificar la policía; Combate a la corrupción, así como actividades de prevención en planteles de educación preescolar, primaria, secundaria y preparatoria, colonias y ejidos.*

La ciudad de Colima, llevó a cabo, entre otros, los siguientes programas y acciones estratégicas: *Manzanillo pinta con arte, Vecino vigilante, Operativo "Menor a tu domicilio", Operativo Playa Semana Santa y Pascua, Operativo fiestas de Mayo y Operativo bares y centros nocturnos.* En la ciudad de Chihuahua, se impulsaron, entre otros, los programas y acciones de: *Educación para resistir el uso de drogas y violencia; Protección y orientación a la mujer; Vecino vigilante; Escuela segura; Operación mochila; Alerta joven; Policía amigo; Prevención de asaltos a empresas y prevención de robos a casa habitación.*

En Iguala, Guerrero, se determinó definir estándares para el reclutamiento y permanencia del personal de seguridad pública, capacitar y evaluar permanentemente al personal en este rubro, mejorar la atención a la ciudadanía en materia de seguridad pública e integrarse al Sistema Estatal de Seguridad Pública, desarrollando lineamientos para la organización y funcionamiento de las corporaciones policiales. En este sentido, se realizaron los operativos: *Escuela segura; Colonia segura; Vecino vigilante; Recuperación de espacios; Limpiemos México (calle, bares zócalo); adquisición de 17 video-cámaras colocadas en puntos estratégicos en la ciudad de Iguala; y, creación de una sala de operación de radio de control.*

Los programas mencionados no reflejan que la planeación nacional en materia de seguridad pública se realice de manera ordenada, racional y sistemática, tal y como se prevé en el artículo 3 la Ley de Planeación y que permitan hacer realidad un Sistema Nacional de Seguridad Pública que de continuidad a las acciones aprobadas en su oportunidad y evitar la repetición o duplicidad de programas, en los que se haga referencia al problema de la inseguridad, la impunidad y la corrupción, así como en el cambio de denominación de las estrategias en el

combate a la criminalidad en ausencia de una práctica que permita aprovechar la experiencia.

Además, las Conferencias Nacionales de Seguridad Pública, de Procuración de Justicia y la de Readaptación Social se encuentran comprometidas, a través del Sistema Nacional de Seguridad Pública, a impulsar las tareas que se les han delegado, para alcanzar de manera coordinada y sustentada los avances significativos que les reclama la sociedad en el combate a la delincuencia y propiciar las condiciones para hacer efectivo el derecho a la seguridad pública reconocido en el orden jurídico mexicano, que otorga a los particulares la amplia y plena protección que les corresponde, y es vinculante para los poderes públicos, en atención a los criterios superiores de libertad y respeto total a la dignidad del ser humano. Esto implica propiciar en las autoridades, por un lado, una conciencia activa y un compromiso gubernamental en la promoción y protección de la seguridad pública y, por otro, la abstención de conductas que lo anulen.

5. La reforma legal

La tendencia que la reforma al sistema de seguridad pública, ha tenido desde 1995, se ha orientado sobre la base de proponer una *oferta legislativa* en la que la premisa fundamental es la prevención del delito y el combate a la delincuencia; claro está, sin obtener resultados que hayan conseguido bajar la incidencia delictiva en el país. Ahora bien, es de particular interés la reforma constitucional del 18 de junio de 2008, ya que el Estado mexicano impulsó la modificación de 10 artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sobre la base de una reingeniería "*completa, y profunda*" al sistema mexicano de seguridad pública y justicia penal.

Los objetivos de dicha reforma fueron, entre otros, ajustar el sistema a los principios de un Estado democrático de derecho, tales como defender las garantías de víctimas y acusados y la imparcialidad en los juicios, implantar prácticas más eficaces contra la delincuencia organizada y en el funcionamiento de las cárceles, así como vincular al Sistema Nacional de Seguridad Pública con la protección de los derechos humanos, y obligar a las autoridades de los tres niveles de gobierno a coordinarse de manera más estrecha y verdaderamente compartir beses de información sobre la criminalidad y el personal de las

instituciones policiales; profesionalizar a fiscales, policías y peritos; regular la selección, ingreso, formación y permanencia del personal, certificar competencias y abrir espacios a la participación social en la evaluación

En este contexto, vale la pena reflexionar sobre los sentidos que dicha reforma puede tomar: La Constitución General de la República contempla un nuevo modelo basado en el *“endurecimiento del marco jurídico”*, así como la *“ampliación de las facultades de las policías y los ministerios públicos”*, a efecto de que, se obtengan mejores resultados en materia de seguridad pública; sin embargo, es importante mencionar que cuando se han implementado reformas de esta naturaleza y en este sentido, los efectos que se han obtenido son precisamente los contrarios.

En retrospectiva, y como ejemplo, podemos mencionar que a raíz de las reformas realizadas en los años 1993 y 1996, en las que se introdujeron en el texto constitucional el concepto de *“delincuencia organizada”*, la calificación de *“delitos graves”*, así como, *“la intervención de comunicaciones privadas”*, a más de una década de dichas reformas, en lugar de obtenerse un mejor desempeño con el consecuente efecto de ampliar la eficiencia institucional, se ha presentado uno de los episodios de mayor impunidad y violencia de que se tiene registro en nuestro país.

La violencia en los ataques de miembros de la delincuencia organizada, cada día más sangrientos, propician que al día de hoy sean un promedio de 21 personas que diariamente ejecutan los miembros de dichas organizaciones delictivas, homicidios que lamentablemente permanecen carentes de una investigación adecuada. Por otra parte, los altos niveles de impunidad colocan en una grave crisis el tema de la seguridad pública en el ámbito nacional, lo cual tiene una clara explicación derivada de las fallas estructurales existentes en el sistema de seguridad de pública.

La reforma reafirma, por tanto, la tendencia que en los últimos años se ha orientado hacia la expansión como producto de una especie de perversidad del aparato estatal, y que buscaría en el permanente recurso de la reforma a la legislación penal una solución aparente a los problemas sociales, desplazando hacia el plano simbólico (*esto es, al de la declaración de principios, que tranquiliza*

a la opinión pública) lo que podría resolverse en el ámbito de lo instrumental (de la protección efectiva).

Ejemplo de lo anterior lo podemos observar en que en menos de 10 años, el texto constitucional ha sido reformado en siete ocasiones en preceptos relacionado con el ámbito penal, los que nos da una idea de la falta de una política pública continua, uniforme y coherente.

Cuadro 10

	REFORMAS CONSTITUCIONALES DE 1999-2008	D.O.F
1	DECRETO por el que se declaran reformados los artículos 16, 19, 22 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	08-03-1999
2	DECRETO por el que se declaran reformadas, adicionadas y derogadas diversas disposiciones del artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	21-09-2000
3	DECRETO por el que se aprueba el diverso por el que se adicionan un segundo y tercer párrafos al artículo 1o., se reforma el artículo 2o., se deroga el párrafo primero del artículo 4o.; y se adicionan un sexto párrafo al artículo 18, y un último párrafo a la fracción tercera del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	14-08-2001
4	DECRETO por el que se adiciona el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	20-06-2005
5	DECRETO por el que se declara reformados los artículos 14, segundo párrafo y 22 primer párrafo, y derogado el cuarto párrafo del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	09-12-2005
6	DECRETO por el que se declara reformado el párrafo cuarto y adicionados los párrafos quinto y sexto, y se recorre en su orden los últimos dos párrafos del Artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	12-12-2005
7	DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	18-06-2008

El gran problema de la inflación legislativa por la que atraviesa nuestro país, situación que sin lugar a duda no es un problema menor, lejos de contribuir en generar un clima de convivencia pacífica entre los individuos y el gobierno ocasiona un recrudecimiento de la violencia. Es por ello que surge la discusión sobre la conveniencia o no de buscar un derecho alternativo, en el que no impere la represión y el castigo sino, por el contrario, que concilie los derechos y garantías de los individuos, en un esquema bajo el cual las instituciones cumplan

de una mejor manera con sus metas institucionales y los miembros de la sociedad se encuentren en posibilidades de disfrutar plenamente los derechos que les reconoce el orden jurídico.

Ahora bien, en las últimas décadas cobra presencia una tendencia de reforma legal enfocada al endurecimiento de las leyes penales, la cual permite a los legisladores adoptar una actitud de reforma legal ante el fenómeno de la delincuencia, y que algunos expertos denominan *“la huida del derecho penal”*, llevada a la práctica con frecuencia en la actualidad y se refiere a la reacción del Estado cuando recurre al sistema de penalizarla o endurecer las penas como respuesta ante el fenómeno de la delincuencia. Los resultados suelen ser más negativos que favorables a los intereses de la sociedad, pues se le impone al derecho penal una carga que debería ser objeto de persecución de otras áreas del derecho y que se antojan de imposible realización.

En virtud de lo anterior, se deja de lado un antiguo principio que hoy cobra mayor validez, *“lo que intimida al delincuente no es la magnitud de la pena, sino la certeza de que será detenido si transgrede la ley y la rapidez y seguridad de que le será aplicada la sanción”*, de otra manera se pierde la confianza en la ley penal y se genera un escenario que propicia el desorden basado en la certeza de que no obstante la trasgresión de la ley penal el castigo no sobrevendrá.

La reforma recientemente aprobada establece un nuevo rumbo de la seguridad pública y la justicia penal al abordar temas como los siguientes: 1) se modificaron los requisitos para el libramiento de una orden de aprehensión flexibilizando sus elementos; 2) se incorpora la figura de la extensión de la flagrancia para la detención al incluir la posibilidad de que cualquier persona pueda detener en flagrancia del delito *“inmediatamente después de haberlo cometido”*; 3) se incluye la posibilidad de los mecanismos alternativos para la solución de controversias, con la previsión de que en materia penal se regulará la aplicación, asegurando la reparación del daño y el establecimiento de los casos en que se requerirá supervisión judicial; 4) se reconoce constitucionalmente el servicio de defensoría de oficio, con percepciones que no podrán ser menores a las del Agente del Ministerio Público; 5) en materia punitiva se elimina el concepto de readaptación social y se incorpora el de *“reinserción social”*; 6) se legitima un régimen de prisión especial para los miembros de la delincuencia organizada, a través de *“centros*

especiales”, con la autorización de restringir sus comunicaciones, salvo las relativas a su defensor; 7) se incorporan figuras tales como *“juez de control”* y *“juez de vinculación”*; 8) se prevé que la prisión preventiva sólo podrá solicitarse cuando *“otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado a juicio”*; 9) se incluye en el artículo 20 constitucional toda una serie de aspectos que regirán el proceso penal *“publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación”*, con tres apartados: i) Principios generales, ii) Derechos de toda persona imputada, y iii) Derechos de las víctimas u ofendidos por el delito; 10) se legitima para investigar a todas las policías al establecerse *“La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquel en el ejercicio de su función”*; 11) se incorpora la posibilidad de la acción penal privada; 12) en las sanciones administrativas se incorpora el *“trabajo a favor de la comunidad”*; 13) se amplían los criterios de coordinación en el ámbito policial, reconociéndose la participación de la comunidad, en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delitos así como de las instituciones de seguridad pública; 14) se establece el principio de proporcionalidad en la aplicación de las penas; 15) se incorpora la figura de la extinción de dominio, con los criterios de: i) autónoma de la materia penal, ii) procederá aún cuando no se haya dictado sentencia que determine la responsabilidad penal; 16) se prevé como del ámbito exclusivo federal legislar en materia de *“delincuencia organizada”*; 17) se modifican las reglas para que opere la remoción de servidores públicos del área de seguridad pública, así como un régimen especial de seguridad social para los servidores públicos miembros de las corporaciones policiales, periciales, Ministerio Público.

Los aspectos que aborda la reforma constitucional representan serias implicaciones en cuanto al funcionamiento del sistema de seguridad pública y justicia penal constitucional, por un lado se reduce el goce de las garantías individuales y por otra parte se recurre a la tendencia por otorgarle mayores facultades al Ministerio Público y a los elementos de corporaciones policiales, todo ello en una oferta política de alcanzar así mejores condiciones de seguridad pública.

Las modificaciones que abarca la reforma se pueden clasificar en las siguientes cuatro vertientes: a) flexibilización de figuras, principios y derechos, como sería el

caso del principio de legalidad en materia de órdenes de aprehensión y auto de formal prisión; b) establecimiento constitucional de un régimen de excepción para los casos de delincuencia organizada, con figuras tales como la extinción de dominio; c) la introducción de nuevas figuras como sería el caso de los medios alternativos de solución de controversias, la posibilidad de realizar investigaciones para todos los elementos de corporaciones policiales, la acción penal privada, la introducción de justicia oral, la participación de la comunidad, en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delitos, así como de las instituciones de seguridad pública, y el ámbito exclusivo federal para legislar en materia de “delincuencia organizada”, y d) la reorientación de algunas figuras y fórmulas como es el caso de la extensión de la flagrancia para la detención al incorporar la posibilidad de que cualquier persona pueda detener en flagrancia del delito “inmediatamente después de haberlo cometido”; en materia de prisiones se elimina el concepto de readaptación social y se incorpora el de “reinserción social”, se reestablece el principio de proporcionalidad en la aplicación de las penas, se modifican las reglas para que opere la remoción de servidores públicos del área de seguridad pública, así como un régimen especial de seguridad social para los servidores públicos miembros de las corporaciones policiales, periciales, ministerio público.

Algún antecedente similar, en cuanto al cambio de orientación constitucional de la justicia penal, podríamos situarlo en la gran reforma de 1900, que dio origen al Ministerio Público y que eliminó los jueces de instrucción, desde entonces no sería sino hasta septiembre de 1993, año en el cual se modificó el texto constitucional para incluir los conceptos de delitos graves, delincuencia organizada, autorizar al Ministerio Público para detener y retener hasta por 48 horas a los indiciados de algún delito bajo los supuestos de delitos graves y casos de urgencia, así como la modificación de las reglas para el otorgamiento de la libertad provisional bajo caución.

El siguiente antecedente comparable serían las reformas constitucionales de julio 3 de 1996, marzo 8 de 1999, septiembre 21 de 2000 y agosto 14 de 2001, las cuales reiteraron la tendencia por incorporar contenidos propios de leyes secundarias a la Constitución, así como adecuar su contenido para lograr la expedición de leyes que inicialmente resultaban contrarias al sentido constitucional, como es el caso de la ley federal de lucha contra la delincuencia

organizada, y la ley federal para la administración de bienes asegurados, abandonados y decomisados.

La reforma abarca grandes temas, el *“flexibilizar elementos para librar órdenes de aprehensión”*, por ejemplo implica un severo adelgazamiento del principio de legalidad en materia penal. En efecto, en materia penal existe el principio *“nullum crimen, nulla poena, sine lege”*, que plantea la necesidad de que para poder considerar como delictivo un comportamiento deben reunirse de manera exhaustiva todos los requisitos previstos por la ley penal, es decir, satisfacerse todos los elementos del delito.

En este contexto, al sólo preverse a partir de la reforma constitucional como requisito para el libramiento de la orden de aprehensión, el que *“obren datos que establezcan que se ha cometido ese hecho y que exista la probabilidad de que el indiciado lo cometió o participó en su comisión”*, implica un evidente retroceso en materia de la función que cumplía el *“cuerpo del delito”* respecto del principio de legalidad en la materia penal.

Otro ejemplo es el establecimiento constitucional de un régimen de excepción para los casos de delincuencia organizada, a través de la figura de la *extinción de dominio*, la reforma aprobada contempla una nueva perspectiva respecto del sistema de justicia penal, toda vez que instaura un *“régimen especial”* para la delincuencia organizada, mismo que se presenta en un esquema de reducción de derechos para los denominados *“miembros de la delincuencia organizada”*; contenido por demás discutible que, lejos de lograr una prevención real del delito, propicia que los delincuentes se tornen más violentos y perfeccionen cada vez más su *modus operandi*, ya que está demostrado, que a un cierto género de delincuentes lo que menos le preocupa es la gravedad de la sanción y más en un ambiente de amplia impunidad en el que eventos tales como el narcotráfico, el narcomenudeo o los ajustes de cuentas entre integrantes de la delincuencia organizada, se reproducen cada día con mayor frecuencia con una práctica que pone en mayor riesgo a la sociedad, al detenerse las investigaciones de homicidios y desapariciones de personas bajo el argumento de que derivan de *“ajustes de cuentas entre delincuentes organizados”*. En el entorno anterior, se prevé que será sólo el Congreso de la Unión el que estará facultado para legislar en materia de delincuencia organizada.

La extensión de flagrancia se traduce en el hecho de que se extiende la permisión prevista en el artículo 16 constitucional para que *“cualquier persona pueda detener al indiciado en el momento en que esté cometiendo un delito”* mediante la incorporación de un nuevo supuesto, en el sentido de que también podrá detenerse *“inmediatamente después de haberlo cometido”*, lo anterior implica el reconocimiento constitucional de la flagrancia equiparada y la *cuasi flagrancia*.

Tradicionalmente, la única posibilidad de detener a una persona, sin contar con un mandamiento escrito emanado de autoridad competente, lo era ante el caso de la flagrancia que hacía referencia al momento mismo en que se estaba cometiendo el delito; sin embargo, a raíz de la reforma al Código Federal de Procedimientos Penales de 1994 se incluyeron dos nuevas posibilidades que se denominaron teóricamente, *“flagrancia equiparada”* y *cuasi flagrancia*, esto es la posibilidad de detener a una persona después de ejecutado el delito, cuando el inculpaado es perseguido materialmente, o cuando el inculpaado es señalado como responsable por la víctima, algún testigo presencial de los hechos o quien hubiere participado con él en la comisión del delito, o se encuentre en su poder el objeto, instrumento o producto del delito, o bien aparezcan huellas o indicios que hagan presumir fundadamente su participación en el delito; siempre y cuando se trate de un delito grave, así calificado por la ley, no haya transcurrido un plazo de cuarenta y ocho horas desde el momento de la comisión de los hechos delictivos, se haya iniciado la averiguación previa respectiva y no se hubiera interrumpido la persecución del delito.

La reforma constitucional incorpora las nuevas modalidades de la flagrancia, pero con un contenido ambiguo, por lo que demanda de aclaraciones posteriores en la legislación secundaria a fin de evitar excesos, toda vez que no se establece un límite constitucional respecto del tiempo que deberá transcurrir entre el momento del delito y el de la detención. El arraigo, por ejemplo, se incorpora en el artículo 16 constitucional, sólo para el caso de delincuencia organizada y por el término de 40 días que podrá prorrogarse por 40 días más.

Esta figura, desde sus orígenes a raíz de la reforma al Código Federal de Procedimientos Penales a principios de la década de los ochenta, se consideró como una medida cautelar, tendente a evitar que una persona, respecto de la cual

existían mínimos elementos para suponer alguna relación en la comisión de un delito, le fuera limitado el derecho de salir de su domicilio, y de esa manera se lograba garantizar que podría ser llevada a la justicia. La reforma legítima constitucionalmente el arraigo, pero lo coloca en franca oposición al derecho a la presunción de inocencia, que fue precisamente uno de los argumentos que se dirigió en términos de crítica con mayor frecuencia a dicha figura, toda vez que, sin existir elementos para suponer, en ocasiones, la consumación de un delito se le priva a una persona de su libertad.

En cuanto a la legitimación del arraigo, si bien constituye una medida cautelar que data de la década de los ochenta del siglo pasado, ha dado lugar a excesos en cuanto a su ejecución, así como respecto de la falta de controles a cargo del Ministerio Público ejecutor, por lo que una de las grandes deficiencias existentes en la materia se relaciona con los controles para vigilar que en la ejecución del arraigo se eviten excesos, así como para garantizar la reparación adecuada de los daños a la persona arraigada cuando, que no obstante haber estado privada de la libertad se determine la ausencia de elementos para hacerla probable responsable de un delito.

En materia punitiva se elimina el concepto de readaptación social. En efecto la reforma sustituye el concepto de readaptación social que fue incorporado a la constitución en el año de 1965 y retoma el de reinserción social, vinculado con la proporcionalidad de las penas, que había sido superado desde principios del siglo XX, cuando se extendió mundialmente la idea de que las penas deberían reorientarse y en lugar de pretender la eliminación de las personas deban propiciar su readaptación social. De igual manera, la reforma introduce en el texto constitucional la proporcionalidad de las penas respecto del delito cometido, lo cual permite observar la tendencia por continuar con la idea de que mediante el incremento de las penas podrá inhibirse el delito, así como respecto de algunas modalidades de ejecución de la pena privativa de libertad que habían quedado superadas, como es el caso del aislamiento.

Se legitima un régimen de prisión especial para los miembros de la delincuencia organizada, a través de “centros especiales”, con la autorización de restringir sus comunicaciones, salvo las relativas a su defensor. Desde el año 1996 se abrió la puerta para el establecimiento de un régimen especial para la delincuencia

organizada, sin embargo, dicha circunstancia sólo era aplicable para el caso de la legislación secundaria, con la reforma constitucional se incorpora un nuevo marco jurídico con diversas figuras que colocan a las personas involucradas en una condición a partir de la cual se les limita el goce de derechos fundamentales, como lo son el de legalidad, seguridad jurídica y libertad, entre otros.

En efecto, las modificaciones legales de los últimos quince años se han orientado hacia una configuración de delitos y de delincuentes, a los cuales bajo la mínima sospecha se les suspenden los derechos, todo ello mediante el uso de argumentos contruidos en lo que se denomina técnicamente el derecho penal del enemigo, en el cual algunas personas dejan de ser consideradas como tales por parte del Estado y se les restan completamente sus derechos, a ese respecto resulta altamente cuestionable el establecimiento de regímenes de excepción en materia penal, sobre todo cuando estos se prevén para una aplicación desde el momento mismo en que la persona es detenida.

También se legitima para investigar a todas las policías al establecerse que *“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 su función”*. Al respecto, resulta cuestionable la autorización para que cualquier policía del país pueda llevar a cabo investigaciones.

Hasta antes de la reforma constitucional, la tendencia respecto de las policías investigadoras era la de configurarlas como “policías científicas”, es decir, conformar cuerpos policiales con la suficiente capacitación, formación profesional y vocación de servicio, que posibilitaran la realización de investigaciones de delitos propios de una sociedad avanzada en la cual la realidad de las corporaciones policiales dejaba en claro que en las condiciones existentes difícilmente permitían enfrentar una delincuencia creciente y mucho más desarrollada con corporaciones policiales que continuaban desempeñándose sobre la base de añejos esquemas, en los cuales, el detener para investigar era la pieza clave de la actuación policial.

La delincuencia ordinaria o tradicional se ha visto sustituida por una delincuencia cada vez más desarrollada, no sólo respecto de la violencia con la que se consume el delito, sino por la labor que realizan para lograr la mayor impunidad posible en sus acciones, con el uso de recursos económicos ilimitados y con una

conformación de autores y partícipes del delito que procuran ejecutarlo, de tal manera que no resulte fácil su esclarecimiento, ni mucho menos la detención de los responsables.

La reforma constitucional prevé que cualquier corporación policial podrá realizar investigaciones, sin embargo, tal parece que no se tomó en consideración que las corporaciones policiales mexicanas, en su inmensa mayoría, carecen de elementos debidamente capacitados para la investigación de delitos, y aun en pleno siglo XXI se continúa operando sobre la base de prácticas tales como “detener para investigar”, las cuales poco abonan para lograr el esclarecimiento de delitos en los que la detención del responsable resulta cuestión menor, si no se ha esclarecido plenamente la manera en que se realizó el delito.

En suma, la introducción de nuevas figuras, como sería el caso de los medios alternativos de solución de controversias; la posibilidad de la acción penal privada; la introducción de justicia oral; el reconocimiento de la participación de la comunidad en los procesos de evaluación de las políticas de prevención de delito así como de las instituciones de seguridad pública; la introducción del derecho a la presunción de inocencia para toda persona sometida a proceso, y el reconocimiento de la defensoría de oficio, representan figuras jurídicas que no podríamos cuestionar como tales, sin embargo es fundamental que existan las condiciones para hacerlas operativas, toda vez que la única manera en que podrían tener éxito es si operan como brazos articulados de una misma política criminal.

Aún cuando la reforma se plantea para un inicio de vigencia gradual que culminaría en los próximos ocho años, debemos cuestionarnos sobre si logrará sobrevivir como tal en un país en el que la evolución de las reformas penales de los últimos quince años muestran como, en su gran mayoría, han quedado sólo en el papel sin propiciar el cambio que pretendían. Una muestra de lo anterior sería la configuración del sistema nacional de seguridad pública que en 1994 se estableció a partir de la reforma constitucional de diciembre de dicho año y posteriormente se publicó la *Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, ordenamiento jurídico que en más de una década no ha logrado entrar en plena vigencia y se mantiene sólo como un mero ideal respecto de cómo debe operar el Sistema Nacional de Seguridad Pública.

En este contexto, habrá que esperar para revisar el camino de tomarán las iniciativas presentadas en el mes de septiembre de 2008 por el presidente de la República en materia de seguridad pública y justicia penal, a través de las cuales se pretende crear la *Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública* que establece nuevas bases de coordinación entre la Federación, estados y municipios, la cual esperamos logre hacer efectivo todos sus contenidos y no tenga un devenir similar a la de 1995 que se quedó esperando la voluntad política para hacer realidad todos y cada uno de los supuestos normativos que establece.

6. Presupuesto asignado

En 13 años se han canalizado crecientes recursos presupuestarios en términos reales a la seguridad pública y procuración de justicia. De acuerdo con los datos estadísticos disponibles, desde hace dos administraciones federales, se observó que para la consolidación del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) los recursos públicos que se le asignaron para procurar la seguridad pública, en el año 2000, fue de 12,255.4 millones de pesos, con la que se superó en términos reales en 22.6 por ciento a los recursos destinados en 1999 y en 267.3 por ciento a los de 1997, y que del monto total de los recursos asignados en el 2000, 1,872.8 millones de pesos fueron aportados por los gobiernos estatales y el Distrito Federal, y 10,382.6 millones de pesos por la Federación, los cuales incluyen 5,170 millones de pesos procedentes del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal, Ramo 33, y 5,212.6 millones de pesos de diversas dependencias federales, que ejercerían éstas de manera directa en tanto que los 7,042.8 millones de pesos restantes se distribuyeron por ejes estratégicos de la siguiente manera: 2.7 por ciento a la profesionalización de los elementos de seguridad pública; 10.6 por ciento para ampliar la plantilla de las instituciones de seguridad pública y complementar sus ingresos; 83 por ciento para el equipamiento y adquisición de tecnología de punta de las diferentes corporaciones policíacas para la construcción y dignificación de la infraestructura penitenciaria y de seguridad pública; 1.6 por ciento para el equipamiento de los tribunales superiores de justicia; 1.1 por ciento para apoyar la participación comunitaria en tareas de seguridad pública y para labores de difusión social, y 1 por ciento para el seguimiento y la evaluación de las actividades en la materia.

El tema de los recursos asignados para que el Estado cumpla su función de servir en materia de seguridad pública puede resultar sensible si no se aborda con la objetividad que merece. En este sentido, en un estudio sobre seguridad pública en México: “Indicadores delictivos y su presupuesto público federal ejercido y aprobado, 1994-2005”, elaborado por la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, se señala que en función de las reformas que ha sufrido en los últimos años el marco jurídico-institucional en la materia ha provocado que el presupuesto federal que se asigna para esta función sea ejercido por un número cada vez mayor de dependencias del gobierno federal.

La investigación referida analiza cómo el presupuesto federal en seguridad pública ha sido ejercido por diversas instancias de gobierno: por ejemplo, en 1997 por la Secretaría de Gobernación (SEGOB); en 1998 se ejerció conjuntamente entre la SEGOB, la Procuraduría General de la República (PGR) y la Secretaría de Marina en los años de 1999 y 2000, se adicionó a las instituciones la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) y se creó un Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP) en el Presupuesto de Egresos de la Federación perteneciente al ramo 33. A partir del año 2001, se creó la Secretaría de Seguridad Pública Federal (SSPF), la cual concentró las funciones de seguridad pública que estaban a cargo de la SEGOB, y como consecuencia, el presupuesto público federal se ejerce a partir de ese año por cuatro ramos administrativos: la SSPF, la SEDENA, la Secretaría de Marina y la PGR, además de un ramo general que lo constituye el FASP.

Es importante destacar el sustancial incremento del presupuesto federal en materia de seguridad pública, que a 2008 ha alcanzado la cifra de 70 mil 791.36 millones de pesos, y a 94 mil 784.85 millones de pesos para 2009, según cifras obtenidas de los Presupuestos de Egresos de la Federación aprobados y del informe denominado *“El Presupuesto Público Federal para la Función de Seguridad Pública 2007-2009”*, elaborado por el Centro de Documentación, Información y Análisis de la LX Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, dado a conocer en septiembre de 2008.

Ahora bien, es importante señalar que tratándose de delitos federales, la cantidad que se ha invertido en materia de prevención del delito y procuración de justicia,

en 11 años asciende a un estimado en promedio de 158 mil 524.69 pesos por delito no prevenido y denunciado.

Cuadro 11

AÑO	DELITOS DENUNCIADOS (Fuero federal)	DELITOS CONSIGNADOS AL JUEZ	PRESUNTOS DELINCUENTES CON AUTO DE FORMAL PRISIÓN	SENTENCIAS DICTADAS	SENTENCIAS CONDENATORIAS	SENTENCIAS ABSOLUTORIAS	PESOS GASTADOS POR DELITO DENUNCIADO
1997	73,913	34,740	26,492	24,724	22,981	1,743	60,122.17
1998	74,866	34,101	26,236	25,642	23,703	1,939	57,123.80
1999	76,174	33,981	26,529	24,963	23,129	1,834	86,021.02
2000	81,760	32,260	25,337	23,544	21,707	1,837	122,859.59
2001	74,131	31,378	25,415	24,472	22,568	2,174	161,126.99
2002	73,803	33,599	27,086	26,501	24,142	2,359	193,118.50
2003	81,103	35,575	28,428	27,796	25,350	2,446	175,351.17
2004	81,541	35,010	27,117	28,940	26,342	2,598	168,249.05
2005	89,534	36,892	28,735	28,694	26,163	2,531	169,549.15
2006	109,646	35,492	26,821	29,300	26,101	3,199	171,668.71
2007	137,276	36,941	26,687	28,464	25,226	3,238	166,680.42
2008	68,474 (al mes de junio)	S/R	S/R	S/R	S/R	S/R	211,901.09 (al mes de junio)
TOTAL	1,022,221	379,969	294,883	293,310	267,412	25,898	X

El aumento paulatino del gasto en este campo permite observar que las instituciones encargadas de brindar seguridad pública han contado en la última década con mayores recursos para cumplir con su labor; sin embargo, la seguridad pública ha transitado por estadios cada vez más complicados, ya que los índices delictivos se han incrementado de manera progresiva y las sentencias condenatorias obtenidas, han disminuido como un reflejo de la ineficiencia institucional.

Ahora, el tema adquiere relevancia sobre todo por lo que se refiere a los criterios para distribuir los recursos a las entidades federativas, ya que las diversas reglas

operativas de asignación establecidas tanto para el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal *FASP*, así como del Fondo Municipal de Subsidios a los Municipios y a las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal para la Seguridad Pública, *SUBSEMUN*, ambos contemplan entre sus variables el índice delictivo y el número de habitantes, lo que realmente representa un problema sobre todo si consideramos que las cifras delictivas oficiales no contemplan información sobre la cifra negra relativa a los delitos no denunciados, luego entonces, se genera la incertidumbre de saber si efectivamente dicha entidad o municipio realmente le correspondería la asignación de cierta cantidad de recursos, cuando en realidad el estado que guarda la seguridad pública en ese lugar puede ser de mayor o menor gravedad.

Al respecto, habrá que esperar a conocer cómo se transparenta el ejercicio del gasto público a partir de la entrada en vigor de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, cuyo objetivo es precisamente establecer los criterios generales que regirán la contabilidad gubernamental y la emisión de información financiera de los entes públicos, con el fin de lograr su adecuada armonización y contribuir a medir la eficacia, economía y eficiencia del gasto e ingresos públicos.

7. Las tareas de coordinación

Los últimos tres programas de gobierno en materia de seguridad pública reconocen que el mayor problema en materia de inseguridad pública es la falta de coordinación entre las instituciones encargadas de salvaguardarla. Para tal efecto, también establecen que es necesario fortalecer dicha coordinación de las distintas dependencias gubernamentales encargadas de la seguridad pública, procuración y administración de justicia, así como de las responsables de promover el desarrollo social, el crecimiento económico, el empleo, la salud y la educación; sin dejar de considerar los diversos factores de carácter económico y de desarrollo social para establecer una política integral de estado en materia de seguridad pública, en la cual prevenir el delito es adelantarse a que éste se cometa, es cambiar la cultura negativa que genera el miedo, la violencia y la impunidad, en una nueva cultura de erradicación de las causas criminales, de la denuncia y la aplicación irrestricta de la ley.

La coordinación institucional en materia de seguridad pública es una obligación constitucional que los servidores públicos encargados de realizar esta función deben cumplir. Para que la seguridad pública sea eficaz se requiere que la coordinación pública sea integral, por medio de acciones coherentes y convergentes que aseguren la correcta distribución de la información y el acuerdo político en la toma de decisiones y una adecuada colaboración.

En cumplimiento de lo anterior, observamos que aun cuando se ha informado sobre el fortalecimiento de la coordinación entre los tres órdenes de gobierno, a través del Sistema Nacional de Seguridad Pública, así como la suscripción de 32 convenios con los estados de la República y el Distrito Federal para articular políticas en materia de prevención del delito y combatir la delincuencia y la corrupción, existen rezagos que hacen un tanto menos que imposible la articulación de esfuerzos, particularmente en lo relativo a la evaluación y capacitación de los elementos de las corporaciones de seguridad pública.

En relación con lo anterior se han realizado acciones que permiten detectar al personal con antecedentes penales a efecto de evitar su ingreso a las corporaciones policiales, y se cuenta con 606,835 cédulas completas de personal activo de las 32 entidades federativas, que incluyen 129,579 elementos de empresas de seguridad privada. Sin embargo, en el registro de personal de seguridad pública que se dice que está al 100 por ciento de la fuerza policial del país, la evaluación y capacitación de policías preventivos incluyó de enero a junio de 2008, a sólo 64,327 evaluaciones, y se capacitaron a 40,191 policías preventivos estatales y municipales, que representa más del 10% en el primero de los casos y menos del 7% en el segundo, por lo que la proyección para culminar dichas tareas se dará en el mediano plazo, siempre y cuando exista la continuidad de las acciones y la permanencia de los elementos policiales en las corporaciones.

Ahora bien, respecto del servicio telefónico de emergencia 066, al mes de junio de 2008, a pesar de tener presencia en 2,257 municipios, con una cobertura poblacional de 95 millones de personas en todo el país, no se ha logrado la uniformidad en las estrategias para el apoyo a la sociedad, y sobre todo que este mecanismo sea conocido por ese universo de probables usuarios.

8. Una inadecuada atención a las víctimas del delito

Para la Comisión Nacional de los Derechos Humanos una preocupación mayúscula es la atención que dispensan algunos servidores públicos que se desempeñan en las instituciones encargadas de la prevención de delitos, procuración e impartición de justicia, que por lo general es insuficiente para brindar una adecuada atención a las víctimas de delitos en su esfera psicológica, física, jurídica y patrimonial, lo cual trasciende a su familia y termina por impactar a la sociedad.

En la actualidad, la protección de los derechos fundamentales de las víctimas de delitos y de abuso del poder, debe constituir un elemento primordial para consolidar y garantizar un mejor ejercicio de los derechos humanos en un Estado de derecho, lo cual implica identificar sus necesidades reales a fin de establecer las medidas legales y administrativas necesarias para su adecuada y oportuna atención, sin más limitaciones que las establecidas en la ley.

En este sentido, si bien es cierto que a partir de las reformas de 1993 y 2000 al artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se elevaron a rango constitucional los derechos de las víctimas, también lo es que en la realidad el ejercicio de tales derechos no se cumple a cabalidad, entre otras razones por la ausencia de una política pública de colaboración institucional uniforme y coordinada entre los diversos órdenes de gobierno, e incluso entre las distintas dependencias de cada uno de ellos, que permita el impulso de acciones integrales a fin de procurar que las víctimas reciban atención y apoyo jurídico, médico y psicológico; en ese sentido se ha detectado que el personal que tiene contacto con víctimas de delitos, como lo es el adscrito a las agencias del Ministerio Público (elementos de policía ministerial, peritos, médicos), y a los servicios de salud (en las salas de urgencia) carece de capacitación para atender a personas en crisis; además, en ocasiones su actuar no se dirige a salvaguardar la legalidad y eficacia en el desempeño de sus funciones, ya que minimizan el evento, cuestionan a la víctima, la descalifican, ignoran, trivializan el evento o argumentan pesadas cargas de trabajo, de tal modo que, desde la perspectiva de la víctima, el acceso a la justicia y la reparación del daño se perciben fuera de su alcance.

Se ha detectado también que, no obstante que la gama de reacciones físicas o emocionales de las víctimas es muy amplio, se les brinda un trato similar sin que importe que hubieran sufrido menoscabo en su patrimonio, la pérdida de un ser querido o cualquier otro evento que altere su percepción de seguridad y bienestar.

En ocasiones, el apoyo terapéutico es más asequible a través de asociaciones privadas que en instituciones públicas, y cuando se llega a prestar, el personal institucional suele carecer de mecanismos que faciliten el apoyo terapéutico y le permitan manejar y combatir el paulatino distanciamiento e insensibilización respecto de la situación y la perspectiva de las víctimas. Asimismo, se ha observado el desaprovechamiento del personal y de los recursos materiales de las instituciones que tienen contacto con las víctimas o sus familiares.

El primer punto de contacto de la víctima son los servicios de urgencias, ya sean médicos, de seguridad pública o de procuración de justicia, generalmente se lleva a cabo a través de la atención telefónica, pero la falta de información sobre los servicios profesionales e instituciones que atienden a las víctimas ocasiona que estas se vean insertas en un laberinto de dependencias, trámites y esperas, que tiene como consecuencia una victimización secundaria que genera desconfianza, y a su vez, ocasiona que opten por no dar parte a las autoridades.

De igual forma, en el desarrollo de la averiguación previa o a través del proceso penal, a la víctima se le da el trato de un tercero ajeno al problema, o es considerado como un impertinente por parte de los servidores públicos, por lo que es común que se les niegue la información o que no se le permita intervenir en el desarrollo del procedimiento y, en consecuencia, termina por convertirse en un simple espectador, lo cual deriva de la falta de coordinación de las autoridades, así como la ausencia de un marco jurídico suficiente en la materia, a lo que debe sumarse que la tutela de las víctimas no sea regular y, por tanto, resulte ineficaz.

Se debe propiciar en las autoridades una conciencia activa y un compromiso gubernamental en la promoción de los derechos de las víctimas, así como la abstención de conductas que anulen sus derechos o generen una nueva victimización. Por otra parte, los problemas que generan el delito y el abuso de poder no terminan con la afectación directa a la víctima, sino que además se

extiende indirectamente a terceros: la familia, los testigos, los peritos, los abogados y demás personas o servidores públicos que le presten ayuda.

En nuestro país se encuentran expresamente señalados los derechos de la víctima u ofendido en el artículo 20, apartado B, y a partir de la reforma del 18 de junio de 2008 en el apartado C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los cuales son: recibir asesoría jurídica, ser informada de los derechos que en su favor establece la Constitución y del desarrollo del procedimiento penal; coadyuvar con el Ministerio Público, y que se le reciban todos los datos o elementos de prueba con los que cuente, tanto en la averiguación previa como en el proceso, y a que se desahoguen las diligencias correspondientes; así mismo, tiene derecho a intervenir en el juicio e interponer los recursos que la ley prevea y a recibir a partir de la comisión del delito, atención médica y psicológica de urgencia.

De igual manera, tiene derecho a que se le repare el daño, y en los casos en que sea procedente, el Ministerio Público estará obligado a solicitarla, y el juzgador no podrá absolver al sentenciado de dicha reparación si ha emitido una sentencia condenatoria. También, se reconoce en favor de las víctimas que la ley fijará procedimientos ágiles para ejecutar las sentencias en materia de reparación del daño, y a solicitar las medidas y providencias que prevea la ley para su seguridad y auxilio, y en el caso de que se trate de menores de edad, éstos no estarán obligados a carearse con el inculpado en caso de los delitos de violación o secuestro.

Asimismo, el Código Federal de Procedimientos Penales, en su artículo 141, refiere los derechos de las víctimas u ofendidos del delito en el procedimiento penal y retoma los derechos constitucionalmente reconocidos; por su parte, la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, en su artículo 4o., inciso C), establece las obligaciones del Ministerio Público Federal en materia de víctimas y ofendidos por algún delito.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en el artículo 30 bis, fracción XVI, establece como imperativo para la Secretaría de Seguridad Pública, el organizar, dirigir y administrar un servicio para la atención a las víctimas de

delitos, y celebrar acuerdos de colaboración con otras instituciones del sector público y privado para el mejor cumplimiento de esta atribución.

La Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en sus artículos 6o. y 22, fracciones I y II, señala que la actuación y formación de los integrantes de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez, para lo cual las instancias de coordinación del Sistema Nacional promoverán que en las normas aplicables se prevean, como mínimo, los deberes de conducirse siempre con apego al orden jurídico y respeto a los derechos humanos, y prestar auxilio a las personas amenazadas por algún peligro o que hayan sido víctimas de algún delito, así como brindar protección a sus bienes y derechos.

La Ley de Asistencia Social, en su artículo 4o., fracción I, inciso I y fracción VII, establece que tienen derecho a la asistencia social los individuos y familias que por sus condiciones físicas, mentales, jurídicas o sociales requieran de servicios especializados para su protección y su plena integración al bienestar. Por lo tanto son sujetos de la asistencia, preferentemente todas las niñas, niños y adolescentes, en especial aquellos que se encuentren en situación de riesgo, así como las víctimas de la comisión de delitos.

Por su parte, en las entidades federativas de la República, en algunos ordenamientos jurídicos y en su modalidad de leyes, o bien en códigos penales, se establecen los derechos de las víctimas de delitos.

La Declaración de Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso de Poder, expedida por la Organización de Naciones Unidas (ONU) en 1985, reconoce la necesidad de tomar medidas más eficaces, en los planos internacional, regional y nacional, en favor de las víctimas de delitos y del abuso de poder, quienes frecuentemente, junto con sus familias, los testigos y otras personas que les prestan ayuda, están expuestos injustamente a pérdidas, daños o perjuicios, y que además pueden enfrentar dificultades cuando comparezcan en el enjuiciamiento de los delincuentes. Por ello es necesario que se adopten medidas a fin de garantizar el reconocimiento y el respeto efectivos de los derechos de las víctimas de delitos y del abuso de poder.

Posteriormente, el Consejo Económico y Social de la ONU, en su resolución 1990/22, de 22 de mayo de 1990, reconoció la necesidad de realizar esfuerzos continuados para dar efecto a la Declaración y adaptarla a las diversas necesidades y circunstancias de los diferentes países, para lo cual creó el Plan de Acción Integrado sobre las Víctimas de Delitos y del Abuso de Poder, que es un proyecto modelo para el establecimiento de servicios a las víctimas en un contexto de desarrollo sustentable, en el que se establece que los países tienen la obligación de definir las políticas, estrategias y acciones a través de las cuales van a implementar la Declaración.

El Conjunto de Principios para la Protección y Promoción de los Derechos Humanos, mediante la lucha contra la impunidad, de la Subcomisión de Derechos Humanos de la ONU, expedido en 1997, considera necesario adoptar las medidas eficaces para luchar contra la impunidad y para que en interés de las víctimas de violaciones a los derechos humanos se aseguren: el derecho a la verdad, el derecho a la justicia y el derecho a obtener la reparación, sin los cuales no puede haber recurso eficaz contra las consecuencias nefastas de la impunidad.

Finalmente, los artículos 7 y 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y sus equivalentes de las entidades federativas, prevén que todo servidor público tiene como obligaciones: la salvaguarda de la legalidad, la honradez, la lealtad, la imparcialidad y la eficiencia, que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y cuyo incumplimiento da lugar al procedimiento y las sanciones que correspondan.

En este contexto, a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos preocupa que la atención que se otorga a las víctimas u ofendidos por el delito, cuando acuden al Ministerio Público a denunciar, suele ocasionar una victimización institucional considerada aún más negativa, porque es el propio sistema el que agravia a quién se dirige a él pidiendo justicia, y resulta que no sólo debe enfrentar la víctima las consecuencias derivadas del delito, sino que, en algunos casos, acompañando a éste se producen otra serie de acontecimientos que derivan de las relaciones de la víctima con el sistema jurídico penal.

Durante el periodo del 1 de enero de 2006 al 30 de octubre de 2008, las comisiones y 15 procuradurías de derechos humanos de las entidades federativas

reportaron una cifra de 10,778 hechos violatorios, relacionados con las víctimas de delitos; por lo que toca a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en dicho periodo calificó un total de 628 hechos violatorios, relacionados entre otros, con actos u omisiones en la integración de la averiguación previas, dilación en la procuración de justicia, ejercicio indebido del servicio público, no consignación de averiguación previa, insuficiente protección de personas, negativa de asistencia a víctimas del delito, extorsión de servidores públicos, cohecho, inejecución de orden de aprensión, denegación de justicia y negativa de reparación del daño por parte del Estado.

Esta Comisión Nacional observa que, aun cuando se han realizado adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo referente a los derechos de las víctimas el marco jurídico es limitado todavía, porque no se le reconoce el carácter de víctima a todo aquél afectado por el delito, a quienes podrían ser los testigos o a las personas que hayan intervenido en su auxilio.

Ante esta circunstancia, los testigos y terceros que auxilian a las víctimas, quienes debieran ser protegidos por disposición de la ley, así como ellas mismas, cuando reciben amenazas o agresiones que ponen en riesgo su integridad y no reciben el apoyo debido, prefieren desistir y no denunciar; pierden interés en el proceso penal, por el trato que reciben de algunos servidores públicos que tienen contacto con ellos, o ante las amenazas o represalias por parte de los delincuentes.

La falta de desarrollo adecuado de la norma constitucional, a través de la legislación secundaria, para facilitar la intervención de la víctima en la investigación de los delitos, el Ministerio Público sigue teniendo, en los hechos, una amplia discrecionalidad para la integración de las averiguaciones, lo cual origina que la gran mayoría de ellas terminen en el no ejercicio de la acción penal o en la “reserva”, lo que implica su posterior archivo por no existir elementos probatorios para su perfeccionamiento y consignación ante un tribunal.

Si bien es cierto que se le reconoce a las víctimas el derecho de impugnar ante el propio órgano de procuración de justicia o ante el Poder Judicial Federal, a través del juicio de amparo, las determinaciones del Ministerio Público de no ejercicio de la acción penal o desistimiento de ésta, también lo es que no se les dota a las víctimas de los medios para hacer efectivo este derecho, toda vez que es común

que carezcan de recursos económicos necesarios para que un abogado particular los asesore debidamente en la elaboración del escrito de recurso interno o del amparo, así como el que alguna institución les asigne un asesor jurídico gratuito para ello.

Adicionalmente, en materia de amparo se autoriza a las víctimas a promover juicio de garantías en contra de actos que emanen del incidente de reparación o de responsabilidad civil, o de aquellos surgidos dentro del procedimiento penal, relacionados con el aseguramiento del objeto del delito y de los bienes que estén afectos a la reparación o a la responsabilidad civil; sin embargo, no se debe olvidar que la reparación del daño tiene el carácter de pena pública y que es una cuestión accesoria a la determinación de la culpabilidad del procesado, lo que implica que de dictarse un incidente de libertad por falta de elementos para procesar, por desvanecimiento de datos o bien por una sentencia absolutoria, no procedería el juicio de amparo, lo cual no resulta congruente con la idea de protección establecida por el constituyente, cuando adicionó el apartado B al artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Los derechos de las víctimas no han tenido un desarrollo uniforme en las Entidades Federativas, ya que mientras que Aguascalientes, Baja California, Chiapas, Chihuahua, Colima, Distrito Federal, Durango, Guerrero, Guanajuato, Jalisco, estado de México, Michoacán, Nuevo León, Puebla, San Luís Potosí, Sinaloa, Sonora y Tamaulipas expedieron leyes especiales en esta materia; Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Hidalgo, Morelos, Nayarít, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo, Tabasco, Yucatán, Zacatecas, Tlaxcala y Veracruz solo han realizado modificaciones mínimas a los códigos de procedimientos penales, y respecto a estos ordenamientos, con excepción del Distrito Federal, las otras entidades federativas cuentan con normas de procedimiento que no facilitan el ejercicio pleno de los derechos de este grupo de personas.

Además, respecto al tema del establecimiento de Redes de Atención Integral para brindar una mejor atención a las víctimas del delito, solamente 8 Estados tienen este mecanismo, y 24 no lo contemplan, incluyendo a la Federación, no obstante que es uno de los compromisos asumidos en el Acuerdo Nacional para la Seguridad, la Justicia y la Legalidad, y con relación a los Fondos Económicos de Apoyo a Víctimas, solamente 13 entidades: Aguascalientes; Colima; Chiapas;

Chihuahua; Distrito Federal; Durango; estado de México; Guanajuato; Jalisco; Nuevo León; Sinaloa; Sonora, y Tlaxcala cuentan con tales recursos; el gobierno federal a la fecha, cuenta con el Fondo de Auxilio Económico a Familiares de las Víctimas de Homicidio de Mujeres en el Municipio Juárez, Chihuahua.

Cuadro 12

ENTIDADES FEDERATIVAS	LEYES ESPECIALES DE ATENCIÓN A VÍCTIMAS DEL DELITO	REDES DE ATENCIÓN A VÍCTIMAS DEL DELITO	FONDOS DE APOYO A VÍCTIMAS DEL DELITO	ÁREAS ESPECIALIZADAS PARA LA ATENCIÓN A VÍCTIMAS DEL DELITO
CUENTAN CON	18	8	13	27
FEDERACIÓN	0	0	1	18 (11 PGR, 6 SSPF Y 1 SS)

Con relación a las áreas de atención a víctimas del delito en las entidades federativas, observamos que solo 28 estados cuentan con dichas unidades en la Procuradurías Generales de Justicia; y el Gobierno Federal a través de la Procuraduría General de la República, la Secretaría de Seguridad Pública Federal y la Secretaría de Salud, al menos cuentan con 18 unidades especializadas.

Además, la reparación de daños y perjuicios continúa como deuda no saldada a las víctimas, por la carencia de mecanismos jurídicos que faciliten su cumplimiento en el patrimonio de los responsables o a través de su trabajo en las prisiones; incluso, en el apartado C del artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se adoptó el compromiso de fijar procedimientos ágiles para ejecutar las sentencias en materia de reparación del daño, sin que hasta la fecha se hayan realizado las modificaciones legales conducentes.

9. Un nuevo orden en materia de seguridad pública

Un aspecto fundamental que debe observarse en todo Estado Democrático de Derecho, es que los órganos o aparatos de justicia del Estado, así como los demás actores pertenecientes al poder público en el ejercicio de sus funciones, se encuentren sometidos a la norma constitucional y legal, a efecto de no poder

actuar más allá de lo permitido en ésta, nadie por encima de la ley y todos sujetos al mandato de la misma.

La seguridad jurídica y la legalidad, constituyen prerrogativas que buscan evitar la vulnerabilidad e indefensión, a los gobernados, sobre todo en cuanto hace al respecto irrestricto de los derechos plasmados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debiendo el Estado garantizar en todo momento, a través de sus instituciones, el respeto, la observancia, y la eficacia de los Derechos Humanos y la seguridad pública, como derechos fundamentales de los gobernados.

Asimismo, la certeza jurídica debe privar en todo momento al aplicarse el derecho, bajo el amparo del orden constitucional y legal a través de sus diversas instituciones de procuración y administración de justicia, en congruencia con el presupuesto jurídico relativo a la seguridad jurídica, sin el cual no podemos precisar que exista un Estado de Derecho, ni un sistema de protección de los Derechos Humanos.

La falta de seguridad jurídica permite caer en la anomia, esto es la ausencia de ley o la degradación de las normas, lo que hace que se transforme el Estado de Derecho a un Estado de Policía ante el crecimiento de criminalidad que rebasa la estructura del Estado y sus instituciones.

La seguridad jurídica, debe corresponder al conjunto de normas jurídicas constitucionales y legales, claras, precisas, estables, justas, aplicables y adecuadas a las necesidades, en este caso, de la seguridad pública que hoy, la sociedad mexicana reclama públicamente, el establecimiento de un sistema de sanciones claro, congruente y coordinado, necesariamente bajo la estructura del sistema federal que nos rige, con la clara colaboración de los distintos niveles de gobierno tanto vertical como horizontal, a fin de enfrentar con el imperio del Estado y del Derecho, el cerco de violencia permanente que persiste en la sociedad actual.

La dinámica que ha tomado la seguridad pública en la última década presenta matices que se deben analizar desde dos aspectos sustanciales: el primero de ellos tiene que ver con el hecho de que la seguridad pública de los mexicanos ha

sufrido un fuerte quebranto a raíz del desarrollo y la expansión que la delincuencia por todo el país, a niveles en los que ante la incidencia delictiva de 15 millones de delitos aproximadamente cometidos por año de las que sólo el 10% se denuncia, nos obliga a pensar qué tipo de acciones está realizando el Estado mexicano para disminuir dichos niveles, si son eficaces y hasta qué punto tal respuesta, a su vez, no vulnera o pone en riesgo el Estado de derecho.

El segundo aspecto tiene que ver, entonces, en que la respuesta del Estado, por una parte, sirva para prevenir el delito, combatir a la delincuencia y establecer las condiciones propicias a fin de que en el país impere la tranquilidad, el orden y la paz, y por otra parte, lograr que en México prevalezcan la cultura de la legalidad y el Estado de derecho, lo cual continúa como el más caro objetivo a alcanzar para los gobiernos de los últimos tiempos.

Bajo este contexto, el fracaso de las medidas y acciones adoptadas por los servidores públicos encargados de garantizar la seguridad pública coloca al mismo gobierno el problema de la inseguridad pública como un flagelo que no se logra contener. Y es en este escenario en el que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, expresa su preocupación por el tipo de acciones que el Estado mexicano esté realizando a través del impulso de múltiples planes y programas de gobierno que no están vinculados y coordinados entre todos los actores responsables de resolver el problema y de reformas legales regresivas y altos presupuestos e inversiones en mecanismos de seguridad como una apuesta para enfrentar a la delincuencia, sin embargo, la problemática relativa a la escasa eficiencia institucional, la corrupción y el abandono en el cual se encuentran materialmente las víctimas de los delitos es una realidad que nos coloca en la condición de replantear las estrategias en materia de seguridad pública.

Ahora bien, la situación preponderante en torno al desempeño de las instituciones vinculadas con la seguridad pública, permite observar como el modelo aplicado hasta hoy presenta un severo desgaste, que va desde la tendencia de dichos cuerpos de seguridad a cumplir deficientemente con su labor, hasta excederse en sus atribuciones e incluso coaligarse con la misma delincuencia, pero lo más delicado aún, es la cada vez más frecuente intervención de miembros de las fuerzas armadas realizando tareas de policía.

La presencia militar en acciones de seguridad pública recorre el país de sur a norte, la inclusión de la milicia en los cuerpos de seguridad pública va en aumento y su intervención en la prevención del delito y el combate a la delincuencia es un hecho innegable, a pesar de que el mismo gobierno federal ha reconocido que es necesario ir retirándolos de dichas tareas paulatinamente. El problema radica en la orientación que el tema de la seguridad pública adquiere con este hecho, ya que, con base a las facultades constitucionalmente reconocidas al presidente de la República para disponer de las fuerza armadas cuando está en riesgo la seguridad nacional o interior del país, nos obliga a reflexionar si la estrategia adoptada por el Estado mexicano atiende a que la delincuencia, sobre todo la organizada, ha adquirido un nivel a grado tal de poner en riesgo la seguridad interior (*de las instituciones públicas*) o nacional, y si es así, es necesario reforzar a las fuerzas de seguridad; en el sentido de bajo qué parámetros se dirigirán los esfuerzos gubernamentales y qué riesgos se corren para la ciudadanía, y si podrán los militares, entonces, ejecutar órdenes de aprehensión, detención o arraigos, investigar delitos o realizar actividades de prevención del delito.

La Ley Orgánica de la Armada de México establece que “la Armada de México es una institución militar nacional, de carácter permanente, cuya misión es emplear el poder naval de la Federación para la defensa exterior y coadyuvar en la seguridad interior del país; teniendo entre sus atribuciones, 1) Organizar, adiestrar, alistar, equipar y operar a las fuerzas que la constituyen para el cumplimiento de su misión y ejercicio de sus funciones; 2) Cooperar en el mantenimiento del orden constitucional del Estado Mexicano; 3) Realizar acciones para salvaguardar la soberanía y defender la integridad del territorio nacional en el mar territorial, zona marítimo-terrestre, islas, cayos, arrecifes, zócalos y plataforma continental; así como en aguas interiores, lacustres y ríos en sus partes navegables, incluyendo los espacios aéreos correspondientes, así como vigilar los derechos de soberanía en la zona económica exclusiva y, 4) Salvaguardar la vida humana en la mar y en las aguas interiores, mediante operaciones de búsqueda, rescate y salvamento en las aguas marinas nacionales e internacionales y en todas aquellas en las que el Mando Supremo lo ordene”.

La Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, establece que “el Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos son instituciones armadas permanentes que tienen las misiones generales de: Defender la integridad, la independencia y la soberanía de

la nación;Garantizar la seguridad interior;Auxiliar a la población civil en casos de necesidades públicas;Realizar acciones cívicas y obras sociales que tiendan al progreso del país; yEn caso de desastre prestar ayuda para el mantenimiento del orden, auxilio de las personas y sus bienes y la reconstrucción de las zonas afectadas”.

La militarización de la seguridad pública, es un tema que ha sido objeto de múltiples debates, sobre todo porque refleja la idea de que el empleo de las fuerzas armadas en tareas de esta naturaleza tienen como objetivo un control estricto por parte del Estado; ahora bien, como se ha señalado en diversos estudios la intervención directa del ejército en tareas de seguridad pública plantea riesgos como son: el exceso en el uso de la fuerza, sobre todo porque los militares a diferencia de las policías preventivas, están entrenados en tácticas para la eliminación del enemigo y para situaciones de emergencia, no para la prevención del delito.

Por otra parte, la relación entre los militares y la sociedad, a pesar de existir mayor confianza que con relación a los cuerpos policiales, ésta deriva principalmente de la intervención de las fuerzas armadas en acciones de protección civil y apoyo en catástrofes y desastres naturales; en materia de seguridad no ha sido tan afortunada, la Comisión Nacional ha emitido 10 recomendaciones sólo en 2008 en contra de elementos del ejército por abuso de poder, consistentes en tortura, privación de la vida, detenciones arbitrarias, uso excesivo de la fuerza pública y ataques a la integridad personal, entre otras violaciones; esto es, la respuesta a la delincuencia organizada por parte de las fuerzas armadas, más que fundamentarse en estrategias de prevención del delito y en atender las causas estructurales que generan la violencia social, se basa en la represión.

Cuadro 13

Núm.	Núm. de Recomendación	Entidad federativa	Autoridad destinataria	Hechos violatorios
1	29/2008	Sonora	Secretaría de la Defensa Nacional	Tortura

2	30/2008	Michoacán	Secretaría de la Defensa Nacional	Detención arbitraria, tortura, trato cruel, inhumano y degradante
3	31/2008	Sonora	Secretaría de la Defensa Nacional	Tortura y privación de la vida.
4	32/2008	Michoacán	Secretaría de la Defensa Nacional	Detención arbitraria y tortura.
5	33/2008	Michoacán	Secretaría de la Defensa Nacional	Detención arbitraria y tortura.
6	34/2008	Michoacán	Secretaría de la Defensa Nacional	Ataques a la integridad personal y privación de la vida.
7	35/2008	Tamaulipas	Secretaría de la Defensa Nacional	Uso excesivo de la fuerza pública, ataques a la integridad personal y privación de la vida.
8	36/2008	Michoacán	Secretaría de la Defensa Nacional	Uso excesivo de la fuerza pública.
9	57/2008	Coahuila	Secretaría de la Defensa Nacional	Ejercicio indebido de la función pública, irregular integración de averiguación previa
10	60/2008	Coahuila	Secretaría de la Defensa Nacional	Tortura

Para la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, las fuerzas armadas del país constitucionalmente no tienen la posibilidad de intervenir en tareas de seguridad pública; menos de sustituir la función encomendada a la autoridad civil, si el problema de la delincuencia exige la intervención del ejército en tareas policiales, como parece ser el caso, entonces debería modificarse el marco jurídico y prever que los miembros de las fuerzas armadas queden sujetos a

condiciones jurídicas del orden civil por los abusos de poder que cometan, a fin de que prevalezca el Estado de derecho y el respeto de los derechos humanos.

En razón del análisis de los temas anteriores es pertinente establecer un nuevo orden en el ámbito de la seguridad pública, con una dimensión que replantee la labor de las diversas entidades que constitucionalmente tienen encomendada la función de seguridad pública en el país. En efecto, la realidad nacional demanda la adopción de un acuerdo nacional en el que a la luz del interés nacional, y sobre todo como una estrategia para el fortalecimiento institucional, se logre la participación de los tres ámbitos de gobierno, los tres poderes, las instituciones autónomas y la sociedad civil, a partir de un esquema de operación que reconozca la emergencia nacional en la materia, pero a la vez que comprometa a todos los actores políticos en la suma de esfuerzos para hacer un frente común en la lucha contra la delincuencia, con responsabilidades compartidas en la planeación, ejecución y evaluación de las acciones, más allá del mero discurso o muestras de voluntad que poco abonan ante un problema que demanda resultados tangibles, cuantificables y sobre todo con una clara orientación hacia el objetivo que se pretende lograr a corto, mediano y largo plazo.

El otro aspecto radicaría en establecer un marco jurídico, claro y coherente para que los elementos de las fuerzas armadas que sean comisionados o que realicen actos materiales propios de la función policial, sea de manera directa, en auxilio, cooperación, coordinación o colaboración, se les reconozca el estatus de policías para todos los efectos y queden sujetos, por la realización de dichas acciones a la legislación ordinaria, con lo que se buscaría resguardar el fuero de guerra y dejar en claro para las autoridades civiles que la labor de los elementos militares en tales condiciones se asimilarían a la función policial y por consecuencia no tendría en esos casos aplicación alguna el fuero de guerra.

Ante lo anterior, deben tomarse las medidas legislativas, administrativas y políticas adecuadas para evitar caer en un estado de excepción o en un *"estado policial"*, aplicado a situaciones en las que el control por el gobierno contradiga la voluntad de los individuos, sobre la base de un interés nacional o "razón de estado" con preponderancia sobre el interés social y el individual. El Estado que se aleja del respeto al derecho hace proclives a todos los ciudadanos a atropellos, violaciones

o depredaciones por parte de la policía, toda vez que se pierde todo sentido de respeto a los derechos humanos.

A este respecto no existe justificación alguna para sacrificar los derechos de las personas, so pretexto de contener excesos ciudadanos, desmanes juveniles, adolescentes o seniles, el abuso de sus libertades o actos denominados como "subversión". Los delitos deben ser prevenidos o castigados, pero resulta inaceptable que a nombre del Estado se actúe en contra del orden jurídico.

Otro aspecto delicado lo es la pérdida o confusión de los valores, lo que para algunos constituye el denominado "*caos axiológico*", basta pensar en la instalación del lucro como valor dominante y casi exclusivo. La combinación de ambos fenómenos potencia el naufragio de las pautas de conducta que tradicionalmente garantizaban el éxito social lo que desde hace más de un siglo se ha denominado anomia.

La falta de seguridad pública ha pasado a ser en los últimos tiempos uno de los temas centrales de preocupación de los ciudadanos y, por tanto, una de las cuestiones a resolver a cargo de las diversas autoridades encargadas de la seguridad pública en los tres ámbitos de gobierno, ya que la seguridad es una condición necesaria para el funcionamiento de la sociedad y uno de los principales criterios para asegurar la calidad de vida.

Buscar seguridad no es más que reducir los niveles de vulnerabilidad de las personas frente a las diferentes amenazas y peligros que se pueden identificar; prever la evolución del futuro con el objetivo de evitar aquello que históricamente nos ha amenazado y puesto en peligro nuestra vida y/o libertad. Por ello, la seguridad pública se ha convertido en uno de los grandes desafíos. El impacto del fenómeno sobre la calidad de la vida de los ciudadanos obliga al diseño de esquemas alternativos a los existentes siendo su cometido disminuir los niveles de inseguridad, el respeto por los derechos humanos.

El manifiesto y las resoluciones de los temas abordados por las ciudades europeas sobre prevención y seguridad en la Conferencia de Nápoles los días 7, 8 y 9 de diciembre de 2000, afirman que la seguridad colectiva e individual son fundamentales para la vida humana. La criminalidad amenaza la calidad de vida

de los habitantes, traumatiza a las víctimas y pone en peligro la voluntad cívica, afecta a la esencia misma de la dignidad humana y a la vida en sociedad de suerte que, sin seguridad, no hay ejercicio posible e igualitario de los derechos de las personas. También es un problema complejo, que no se puede resolver con la instauración de penas más duras y más policías en la calle.

Es necesario promover políticas más efectivas e integrales para prevenir el delito, y no continuar reaccionando solamente por la vía de los sistemas de justicia penal. Las políticas tendrán que comprender una amplia prevención primaria, con acciones en todos los ámbitos del bienestar social, y procurar que los beneficios del desarrollo lleguen a todos los sectores de la población y promuevan la integración y la no exclusión de los sectores pobres y marginales, al considerar que a la problemática social la acompañan los fenómenos de la corrupción, paro, la subocupación, violencia, así como pérdida y sustitución de valores.

Debemos entender que la seguridad es tarea de todos; pero para cumplir con estos cometidos es necesario que se acepten los cambios, que se estimulen las responsabilidades y buscar identificarnos con el tema de la seguridad pública.

La seguridad pública es una prioridad, debido a que su antítesis, la inseguridad, es el reclamo más constante que las personas les hacen a las autoridades federales, estatales o municipales. Esa circunstancia ha generado las más diversas teorizaciones sobre el tema, no siempre bien enfocadas hacia la determinación de las causas y su erradicación, sino más bien hacia acciones más de carácter reactivo que preventivo.

En la actualidad vivimos una seria crisis de las instituciones, pero no por ello debemos olvidar que la seguridad de las personas es un derecho cuya satisfacción corresponde al ámbito del poder ejecutivo a través del servicio público de la policía, y que se debe evitar buscar, como actualmente se pugna, que las policías preventivas realicen tareas de investigación de delitos, y se desvanezca la imprescindible distinción entre seguridad pública y justicia penal. En el análisis del problema de la seguridad pública debe determinarse el grado de erosión de los niveles de convivencia entre los ciudadanos y que genera la inseguridad, para lo cual se necesita que se asegure la existencia de un diagnóstico de la realidad económica, socio cultural y delictivo, y no sólo este último.

El trabajo en la seguridad pública debe plantearse como una labor de fortalecimiento del tejido social y, en consecuencia, la policía considerada como una institución que contribuye a la convivencia comunitaria; y que las estrategias de seguridad ciudadana sean fundamentalmente preventivas e integrales. El reto, tanto de las instituciones de seguridad pública como de la sociedad en general, es romper el círculo vicioso que forman la corrupción, la impunidad, la violencia y la desconfianza; la defensa y la protección de los derechos humanos pugnan por una política de seguridad pública que actúe sobre las causas de la incidencia delictiva y privilegie la prevención e investigación del delito.

Es necesario humanizar y hacer más eficiente la respuesta del Estado, con la capacitación y profesionalización de los cuerpos policiales, las acciones deben ser debe ser siempre dentro de los límites de la Constitución, así como los instrumentos internacionales derivados de ella, en particular los derechos humanos, no sólo por el bien de la legalidad, sino por el de la sociedad, para que recupere ese espacio tan natural que le ha sido arrebatado y toda persona pueda desarrollarse con dignidad.

Bajo el marco internacional de los derechos humanos, la responsabilidad de los Estados se expresa no sólo en el deber de respetar los derechos humanos reconocidos, sino también en actuar con la debida diligencia para prevenir, sancionar y erradicar aquellas prácticas lesivas contra las personas por parte de agentes gubernamentales o particulares, cualquiera sea el ámbito en el que ocurra, pero sobre todo se busca el fortalecimiento de la norma legal sobre la base de que nadie debe estar por encima de ella.

V. CONCLUSIONES

PRIMERA. (LA SEGURIDAD PÚBLICA ES UN DERECHO FUNDAMENTAL). La protección de la seguridad pública es un derecho reconocido en diversos instrumentos jurídicos del ámbito internacional en materia de derechos humanos incorporados al sistema jurídico mexicano como Ley Suprema de toda la Unión, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en el ámbito nacional, dicha Constitución General de la República reconoce un catálogo de derechos fundamentales que buscan

garantizar, entre otros aspectos, la seguridad personal, la vida, la libertad, la propiedad, y una adecuada procuración e impartición de justicia. Al respecto, el artículo 21, párrafos noveno y décimo la contemplan como un deber a cargo del Estado mexicano, el organizarse en base a un sistema nacional de colaboración y coordinación entre las instituciones de la Federación, los estados, el distrito federal y los municipios, a fin de salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos, a través de 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.

SEGUNDA. (LA DEBIDA DILIGENCIA EN LA FUNCIÓN PÚBLICA). El deber público de proporcionar seguridad por parte del Estado mexicano, es una obligación que resulta concordante con el principio internacional denominado “debida diligencia”, que consiste en el esfuerzo mínimo que todo servidor público debe realizar, para proteger a los ciudadanos de los abusos contra sus derechos; exige que dichos servidores adopten medidas eficaces para prevenir estos abusos, investigarlos cuando se producen, procesar a los probables responsables y garantizarles un juicio justo, así como proporcionar una compensación adecuada y otras formas de reparación a las víctimas, garantizando que la justicia se imparta sin discriminación de ningún tipo. El respeto al derecho a la seguridad pública, exige a la vez un deber de garantía a cargo del Estado, principio de derecho internacional de los derechos humanos, consistente en el establecimiento de los mecanismos necesarios a través de las leyes y de las instituciones, para que tal derecho se ejerza plenamente; y en caso de que este sea vulnerado, pueda atribuírsele a la acción u omisión de la autoridad pública encargada de garantizarlo, responsabilidad por su falta de garantía.

TERCERA. (RESPONSABILIDAD DEL ESTADO MEXICANO). En materia de seguridad pública la responsabilidad del Estado mexicano en la prevención del delito, abarca por tanto, todas aquellas medidas de carácter jurídico, económico, político, administrativo y cultural, que promuevan y protejan el derecho que tienen las personas a su seguridad tanto en su integridad física y emocional, como en la propiedad y posesión de sus bienes, que aseguren que las eventuales violaciones al mismo, sean efectivamente consideradas y tratadas como un delito susceptible de acarrear consecuencias jurídicas para quien las cometa. Y si además, los servidores públicos del Estado encargados de garantizar la seguridad pública,

realizan actos que implican un abuso o un exceso en sus atribuciones, o permiten y toleran que los particulares de manera individual o colectiva, actúen libre o impunemente en menoscabo de los derechos humanos, omitiendo cumplir con su deber de actuar con la debida diligencia, de modo que tal violación quede impune, y no se restablece a la víctima u ofendido en la plenitud de sus derechos, entonces válidamente podemos afirmar que dicho Estado, ha incumplido con el deber de proteger los derechos de las personas sujetas a su jurisdicción.

CUARTA. (AUMENTO DE LA DELINCUENCIA). El problema de la delincuencia ha provocado, un nuevo escenario de la inseguridad pública en México, reflejado en fuertes espirales de violencia y agresividad, actos de linchamiento, ejecuciones y de regresión a una aparente “justicia por propia mano”, alimentados por la desesperación, la impunidad y la corrupción, que no solamente han puesto en riesgo los valores de la convivencia social, atentando en contra de la vigencia del Estado de derecho, sino que también han generado una percepción generalizada de inseguridad, que a su vez propicia la protesta de la ciudadanía ante la impericia de las autoridades para protegerla, debilitando la confianza en las instituciones encargadas de garantizar la seguridad pública.

QUINTA. (INCIDENCIA DELICTIVA). En los últimos 11 años se denunciaron ante el agente del Ministerio Público en todo el país, alrededor de 18 millones de delitos del fuero común y federal; sin embargo, es importante considerar que las cifras oficiales no reflejan la incidencia delictiva real ya que, no contemplan la cifra negra de delitos no denunciados. Si tomamos en cuenta por tanto dicha cifra negra, obtendremos como resultado que, para el periodo comprendido durante los años 2006 al 2008 en el cual, se presenta el mayor incremento de incidencia delictiva al estar en niveles aproximados del 90%, es decir, 1 de cada 10 delitos se denuncia, diríamos que la suma de la cifra oficial de delitos denunciados y la cifra negra al 90%, en los últimos 3 años, arroja un aproximado de 48 millones de víctimas del delito en todo el país, promedio de 16 millones por año y 43,835 diarias, representando un margen de impunidad de 98.76%.

SEXTA. (AUMENTO EN LAS EJECUCIONES Y SECUESTROS). Con relación a los delitos de alto impacto, entre enero de 2006 al 1 diciembre de 2008, se reportaron más de 10,500 ejecuciones atribuidas al crimen organizado; solamente de enero a diciembre de este año, esta Comisión Nacional registró 5,585

homicidios encabezando la lista el Estado de Chihuahua con más de 1,878, en segundo lugar Sinaloa con 853, y Baja California en tercer lugar con 535 ejecutados; ahora bien de dicho número más de 86% son particulares, 12 % servidores públicos y 2% menores de edad, siendo noviembre el mes en que más ejecuciones hubieron en el país. Cabe destacar que la violencia con la que se han cometido varias de las ejecuciones, cada vez más atemorizan a la sociedad ya que, por ejemplo, el caso de los 11 decapitados encontrados en el estado de Yucatán, en agosto de 2008, aunado a las demás decapitaciones en el país, han provocado una fuerte reacción de repudio por la andanada de violencia. El tema de los secuestros ha tenido un desarrollo preocupante ya que, durante el periodo 2001 a noviembre de 2008, se denunciaron 5,140 secuestros pero, si consideramos que la cifra negra en este delito se traduce a que 1 de cada 4 secuestros se denuncia, significa que en realidad se cometieron aproximadamente 20 mil secuestros en dicho periodo, un promedio de 2,500 por año, y 7 secuestros por día, a pesar de la existencia de una Estrategia Nacional contra el Secuestro.

SÉPTIMA. (RESPUESTA DEL ESTADO MEXICANO). La falta de efectividad en la respuesta gubernamental explica el aumento en la delincuencia, aunado al hecho de la proliferación de factores como la impunidad, que en algunos casos representan incentivo para que un individuo delinca; es común escuchar en muchas familias mexicanas el hecho de que alguno de sus miembros, ha sido víctima, al menos una vez, de un delito, o que se sienten expuestos ante la amenaza real o percibida de serlo, convirtiéndose en un elemento presente en la vida cotidiana de las personas, en la toma de decisiones sobre el trabajo, la vida familiar, la decisión de invertir recursos económicos y hasta de conservar su domicilio en el país, afectando el bienestar de los mexicanos y su calidad de vida; agudizándose la crisis que México ya vivía en este tema, y en donde los servidores públicos del Estado mexicano encargados de garantizar la seguridad pública, aún y cuando han realizado ciertos esfuerzos, no logran brindar una debida seguridad pública a las personas.

OCTAVA. (INEFICIENCIA DE LAS INSTITUCIONES DE SEGURIDAD). La seguridad pública es una función a cargo del Estado, que demanda eficiencia de las policías y de los ministerios públicos en la prevención del delito y la procuración de justicia. En los hechos observamos que las corporaciones policiales en México enfrentan algunos problemas que impiden un adecuado

desempeño de su función, entre otros están que: mantienen esquemas extremadamente débiles de rendición de cuentas; no cuentan con sistemas confiables y públicos para la evaluación del desempeño y de la conducta individual de los policías, y no cumplen con estándares profesionales para proporcionar información al público sobre faltas, delitos y percepción de la inseguridad; por otra parte, el incremento en los índices de corrupción, la penetración de la delincuencia en las instituciones de seguridad, y la deficiente preparación de los policías, son factores que preocupan sobre todo por los niveles de impunidad que se están generando, y que propician que el nivel de confianza que existe hacia la policía en general sea muy bajo

NOVENA. (INEFICIENCIA DE LOS MINISTERIOS PÚBLICOS). Los agentes del Ministerio Público, que son el segundo nivel dentro del marco de la seguridad pública en nuestro país, dejan un desempeño que desear, sobre todo por los fallas estructurales que presentan en su formación profesional, las malas prácticas administrativas que realizan en ejercicio de su función, la mala atención que les proporcionan a las víctimas del delito, pero sobre todo, su falta de eficiencia y debida diligencia en la persecución de los delitos, a partir de el hecho de cumplimentar las órdenes de aprehensión que los jueces libran, derivado del ejercicio de la acción penal. Este organismo nacional pudo constatar que en el país, no existen registros confiables, cuando menos en los últimos diez años, que hagan referencia al estado que guardan el total de las órdenes de aprehensión y reaprehensión libradas, de las que se encuentren pendientes de cumplir; e incluso, tampoco hay datos reales sobre el número de averiguaciones previas que se enviaron al archivo o a la reserva en las que también operó la prescripción de la acción penal, ni del número de indagatorias que por la falta de informe de la policía ministerial o de la Agencia Federal de Investigación, en su caso, no se han podido concluir; situación con la que se deja en estado de indefensión a las víctimas de delito, y también fomenta la desconfianza de la ciudadanía en los órganos de procuración y administración de justicia.

DÉCIMA. (MALAS PRÁCTICAS ADMINISTRATIVAS). La aparente disminución de los delitos que observamos en las estadísticas oficiales, se explica por el surgimiento en los últimos años de la práctica de los agentes del Ministerio Público de no iniciar averiguaciones previas, sino de lo que se denomina “actas circunstanciadas”, situación que ha propiciado una mayor desconfianza social ante

las instancias encargadas de procurar justicia, así como una firme convicción en las víctimas del delito de que no obstante la presentación de denuncias éstas no se tramitarán, a la vez de propiciar un incremento en los márgenes de impunidad. De igual manera, la falta de resultados por parte de las procuradurías generales de justicia, obedece a la ineficiencia o apatía de las autoridades, quienes en muchos de los casos se dedican a esperar que las víctimas aporten elementos que logren integrar la averiguación previa, o que los peritos rindan sus dictámenes, sin que exista una verdadera labor de investigación en la que se realicen las diligencias mínimas necesarias, difiriendo los tiempos de manera ilimitada.

UNDÉCIMA. (IMPUNIDAD AGRAVADA). La Comisión Nacional detectó que la impunidad que se genera por la falta de cumplimiento de la ley, oscila en niveles del 98 al 99%, es decir, solamente el 1% de las víctimas del delito que existen en el país, aspiran a recibir justicia y probablemente a que se les repare el daño causado; frente a un 98 ó 99% de delincuentes que ante la falta de eficacia de las políticas de seguridad pública, han hecho del delito una forma de vida con la alta expectativa de que si son aprehendidos, rápidamente serán liberados si se enfrentan a policías corruptos; ministerios públicos que no conocen su función o que si la conocen la pervierten; así como un sistema judicial con grandes deficiencias.

DUODÉCIMA. (FALTA DE CONTINUIDAD EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS). Aunado a lo anterior, la falta de continuidad en los planes y programas oficiales, la improvisación en el servicio público y la corrupción, entre otros, ha generado que las políticas públicas y los planes y programas de gobierno no tengan el éxito para los que fueron diseñados. Las acciones específicas que se han realizado con la idea de lograr una reforma integral al sistema de seguridad pública y justicia penal, consideradas como líneas estratégicas que involucran a los tres niveles de gobierno para combatir el delito, han dado resultados insuficientes y en muchos casos inconsistentes. En 2008 se cumplen 13 años de la promulgación de la Ley general que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública; las políticas públicas y las acciones para enfrentar el fenómeno de la inseguridad, hoy por hoy no se han podido ejecutar eficientemente.

DÉCIMA TERCERA. (PLANES Y PROGRAMAS DE GOBIERNO SIN RESULTADOS). En los últimos 10 años, se han implementado al menos 7 programas para abatir el problema de la inseguridad pública, destacando los denominados “Cruzada Nacional Contra el Crimen y la Delincuencia” (agosto de 1998), “El Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006” (2002); “Las 10 acciones contra la delincuencia organizada, comprometidas por el Ejecutivo Federal” (14 de julio de 2004), “El Programa Sectorial de Seguridad, Gobernabilidad y Política Exterior 2007-2012” (2007), “Los Programas y Estrategias Nacionales de Seguridad” como “Plataforma México” (el Sistema Único de Información Criminal), y “Limpiemos México” en sus tres fases: Centros en Recuperación, Escuelas Segura y Centro de Atención Primaria de Adicciones y Salud Mental (2007 y 2008), “Programa Sectorial de Seguridad Pública 2007-2012” (2008); “Programa Sectorial de Procuración de Justicia 2007-2012” (2008), y el “Acuerdo Nacional para la Seguridad, la Justicia y la Legalidad” (2008), que contienen estrategias y acciones específicas similares, nacidas de demandas ciudadanas, pero que comparten el destino de haberse quedado a un paso de los objetivos propuestos y limitados en cuanto a resultados cualitativos que permitan a la sociedad mexicana acceder a mejores condiciones de seguridad pública, mediante la continuidad de las acciones aprobadas en su oportunidad y evitar la repetición o duplicidad de programas, en los que se haga referencia al mismo problema de la inseguridad, la impunidad y la corrupción.

DÉCIMA CUARTA. (FALTA DE COORDINACIÓN INSTITUCIONAL). Los programas de gobierno orientados a la seguridad pública de manera reiterada, reconocen que el mayor problema en esta materia, es la falta de coordinación entre las instituciones encargadas de salvaguardarla. También establecen que es necesario fortalecer dicha coordinación de las distintas dependencias gubernamentales, encargadas de la seguridad pública, procuración y administración de justicia, así como de las responsables de promover el desarrollo social, el crecimiento económico, el empleo, la salud y la educación; para establecer una política integral de Estado en materia de seguridad pública. Aun cuando el Estado mexicano ha informado sobre el fortalecimiento de la coordinación entre los tres órdenes de gobierno, a través del Sistema Nacional de Seguridad Pública, así como la suscripción de 32 convenios con los Estados de la república y el Distrito Federal para articular políticas en materia de prevención del

delito y combatir la delincuencia y la corrupción, existen rezagos que hacen un tanto menos que imposible la articulación de esfuerzos, particularmente en lo relativo a la evaluación y capacitación de los elementos de las corporaciones de seguridad pública.

DÉCIMA QUINTA. (RECURSOS ASIGNADOS). Es importante destacar el sustancial incremento del presupuesto federal en materia de seguridad pública, que a 2008 ha alcanzado la cifra de 70 mil 791.36 millones de pesos, y a 94 mil 784.85 millones de pesos para 2009. Ahora bien, es importante señalar que tratándose de delitos federales, la cantidad que se ha invertido en materia de prevención del delito y procuración de justicia, en 11 años asciende a un estimado en promedio de 158 mil 524.69 pesos por delito denunciado en el ámbito federal, lo cual, nos permite concluir que el aumento paulatino del gasto en este campo evidencia que las instituciones encargadas de brindar seguridad pública han contado con mayores recursos para cumplir con su labor; sin embargo, la seguridad pública ha transitado por estadios cada vez más complicados, ya que los índices delictivos se han incrementado de manera progresiva y las sentencias condenatorias obtenidas, han disminuido como un reflejo de la ineficiencia institucional.

DÉCIMA SEXTA. (ATENCIÓN A LAS VÍCTIMAS DEL DELITO). La atención que el Estado mexicano debe proporcionar a las víctimas del delito y del abuso de poder, es una materia en la cual no se han impulsado las acciones integrales que en su conjunto y con unificación de criterios, se procure que reciban atención y apoyo jurídico, médico y psicológico; detectándose además, que el personal que tiene contacto con víctimas de delitos, como lo es el adscrito a las agencias del Ministerio Público (elementos de policía ministerial, peritos, médicos), y a los servicios de salud (en las salas de urgencia), carecen de la preparación adecuada para cumplir en sus términos con lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los distintos instrumentos internacionales que en esa materia ha emitido la Organización de Naciones Unidas; además, en ocasiones su actuar no se dirige a salvaguardar la legalidad y eficacia en el desempeño de sus funciones, ya que minimizan el evento, cuestionan de manera innecesaria a la víctima, la descalifican, ignoran, trivializan el evento o argumentan pesadas cargas de trabajo, de tal modo que el acceso a la justicia y la reparación del daño se percibe fuera de alcance; y aún cuando se han realizado adiciones a la

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el marco jurídico es limitado todavía, porque no se le reconoce el carácter de víctima a todo aquél afectado por el delito, a quienes podrían ser los testigos o a las personas que hayan intervenido en su auxilio, quienes debieran ser protegidos por disposición de la ley, así como ellas mismas, cuando reciben amenazas o agresiones que ponen en riesgo su integridad y no reciben el apoyo debido, prefieren desistir y no denunciar; pierden interés en el proceso penal, por el trato que reciben de algunos servidores públicos que tienen contacto con ellos, o ante las amenazas o represalias por parte de los delincuentes.

DÉCIMA SÉPTIMA. (MODELO DE SEGURIDAD PÚBLICA). Es preocupante que se impulsen múltiples planes y programas de gobierno que no están vinculados y coordinados entre todos los actores responsables de resolver el problema, reformas legales regresivas, el endurecimiento de las penas y altos presupuestos e inversiones en mecanismos de seguridad, así como la cantidad de esfuerzos gubernamentales y medidas para salvaguardarla, que van desde la militarización de las policías, o la asignación a las fuerzas armadas de tareas de seguridad pública, como una apuesta para enfrentar a la delincuencia, por mencionar algunas acciones, se hacen presentes sin poder resolver aún el problema; sin embargo, la problemática relativa a la escasa eficiencia institucional, la corrupción y el abandono en el cual, se encuentran materialmente las víctimas de los delitos es una realidad que nos coloca en la condición de replantear las estrategias en materia de seguridad pública. Hay que puntualizar la situación preponderante en torno al desempeño de las instituciones vinculadas con la seguridad pública la cual, permite observar como el modelo aplicado hasta hoy presenta un severo desgaste, que va desde la tendencia de dichos cuerpos de seguridad a cumplir deficientemente con su labor, hasta excederse en sus atribuciones e incluso coaligarse con la misma delincuencia.

DÉCIMA OCTAVA. (UN “NUEVO” RUMBO DE LA SEGURIDAD PÚBLICA). El concepto “seguridad pública”, se ha ido modificando o flexibilizando a grado tal de equipararlo al de “seguridad interna o interior”, situación que se traduce en el hecho de elevar un problema que de origen es de la competencia de las fuerzas de seguridad del orden civil, a un ámbito que por mandato constitucional entra en el ámbito de las atribuciones y competencias de las fuerzas armadas del país; lo que explica que el Estado mexicano esté librando una “guerra” con base en una

estrategia en contra de la delincuencia organizada en la cual, bajo el parámetro del ejercicio de la mayor fuerza pública, también se evidencien excesos en el uso de dicha fuerza, que desembocan en un alto grado de vulneración a las libertades individuales de los mexicanos generando además de víctimas del delito, víctimas del abuso de poder.

DÉCIMA NOVENA. (ENFOQUE POLICIAL). Las políticas públicas emprendidas por el Estado mexicano para prevenir el delito y combatir la delincuencia en el país, en la última década han ido desarrollando un nuevo orden en materia de seguridad pública, orientado supuestamente, a rediseñar los planes y programas de gobierno, aprobar y asignar mayores recursos económicos, contar con cuerpos de policía más eficientes, con mayor formación y responsabilidad profesional, y mejor coordinados entre los tres niveles de gobierno, así como evitar, en la medida de lo posible, darle a éste un enfoque “policial”; sin embargo, observamos que en los hechos, ante la ineficiencia de las policías, la intervención de miembros de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública, con la idea de controlar el problema de la delincuencia y abatirlo, es una política pública que se ha ido arraigando cada vez más en el país, la militarización de la seguridad pública en donde no existe una definición clara que justifique dicha intervención; y por otra parte, que se propicien graves violaciones a los derechos humanos por abuso de poder, sin que exista el marco jurídico idóneo para responsabilizar y sancionar a los militares que realizando funciones de policía, para las que no fueron preparados, incurran en tales violaciones.

VIGÉSIMA. (LA MILITARIZACIÓN DE LA SEGURIDAD PÚBLICA). La presencia militar en acciones de seguridad pública recorre el país de sur a norte, la inclusión de la milicia en los cuerpos de seguridad pública va en aumento y su intervención en la prevención del delito y el combate a la delincuencia es un hecho innegable, a pesar de que el mismo gobierno federal ha reconocido que es necesario ir retirándolos de dichas tareas paulatinamente; situación que pone en grave riesgo el sistema de libertades públicas y los derechos humanos de los habitantes del país. Si el problema de la delincuencia exige la intervención del ejército en tareas policiales, como parece ser el caso, entonces debería modificarse el marco jurídico y prever que los miembros de las fuerzas armadas, dedicados a funciones de seguridad pública, queden sujetos a condiciones jurídicas del orden civil por los

abusos de poder que cometan, a fin de que prevalezca el Estado de derecho y el respeto de los derechos humanos.

VIGÉSIMA PRIMERA. (AUSENCIA DE DEFINICIONES). La realidad nacional hace evidente la ausencia de una estrategia para el fortalecimiento institucional que logre la participación de los tres ámbitos de gobierno, los tres poderes, instituciones autónomas y sociedad civil, a partir de un esquema de operación que reconozca la emergencia nacional en la materia, pero a la vez que comprometa a todos los actores políticos en la suma de esfuerzos para hacer un frente común en la lucha contra la delincuencia, con responsabilidades compartidas en la planeación, ejecución y evaluación de las acciones, más allá del mero discurso o muestras de voluntad que poco abonan ante un problema que demanda resultados tangibles, cuantificables y sobre todo con una clara orientación hacia el objetivo que se pretende lograr a corto, mediano y largo plazo.

VI. PROPUESTAS

Por lo expuesto anteriormente, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos formula, las siguientes propuestas:

PRIMERA. (REDISEÑAR LA ESTRATEGÍA NACIONAL EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA EN MÉXICO) Es necesario reevaluar la eficacia de la estrategia nacional de seguridad pública, de manera tal que todos los recursos económicos, tecnológicos, materiales y humanos empleados en la lucha frontal contra la delincuencia se apliquen en acciones orientadas a la contención de la crisis de inseguridad y violencia, en la cual deberá definir si la gravedad del problema pone en riesgo la preservación de la seguridad interior o nacional del país, y que sólo entonces, justifique la disposición de las fuerzas armadas en esa lucha, considerando que en cuanto se logre el control y la preservación de la seguridad, y ésta pase a su nivel de seguridad pública nuevamente, deberán retirarse en ese preciso momento las fuerzas armadas de esas tareas.

SEGUNDA. (EL DERECHO DE LOS MEXICANOS A SER PROTEGIDOS). Una política de seguridad seria y profunda debe atacar las causas de la criminalidad y prever medidas en el ámbito social, de infraestructura, educación y participación de la sociedad, para prevenir o combatir todo factor delincencial y así dificultar la

comisión de delitos. Es necesario promover políticas más efectivas e integrales para prevenir el delito y no continuar reaccionando solamente por la vía de los sistemas de justicia penal; la política nacional de seguridad pública tendrá que comprender una amplia prevención primaria orientada al análisis de las causas generadoras de los delitos que sirvan de base para el diseño de las políticas institucionales de prevención de los delitos.

TERCERA. (ACCESO A LA JUSTICIA). A fin de garantizar el derecho a la seguridad pública en el sentido más amplio posible, se considera conveniente el desarrollo de los siguientes aspectos:

- 1) Lograr el establecimiento de indicadores objetivos por parte de las instancias encargadas de la seguridad pública, para informar a la sociedad sobre los datos estadísticos respecto de las órdenes de aprehensión dictadas, las cumplidas, las pendientes de ejecutarse y los compromisos para lograr su plena ejecución.
- 2) Detectar y eliminar las prácticas institucionales que generan subregistros delictivos mediante la elaboración de las denominadas “actas circunstanciadas” o “actas especiales de hechos”.
- 3) Propiciar la creación de una instancia plenamente imparcial y autónoma del Ministerio Público encargada de investigar los delitos en los que se encuentren involucrados policías y demás miembros de las áreas de seguridad pública y procuración de justicia.
- 4) Impulsar y lograr consolidar una Red Nacional de Atención a Víctimas del Delito, que permita potenciar los esfuerzos de todas las dependencias públicas en los tres ámbitos de gobierno, para lograr:
 - a. Atención de las denuncias;
 - b. Prestación de servicios de asesoría jurídica;
 - c. Atención médica y psicológica especializada de urgencia;
 - d. Medidas de seguridad y auxilio a favor de las víctimas y,
 - e. Creación y aplicación de Fondos de Compensación para atender las necesidades inmediatas de las víctimas del delito.
- 5) Sancionar eficazmente a los servidores públicos vinculados con las áreas de la seguridad pública que resulten observados por los organismos públicos de derechos humanos ante abusos de poder u omisiones que vulneren los derechos fundamentales de los mexicanos.

6) Realizar tareas que permitan impulsar y reconocer la profesionalización de las corporaciones policiales y revalorar la importancia de la función que cumplen para la sociedad.

CUARTA. (FORTALECIMIENTO DE LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS). La Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera fundamental que se erradique la desconfianza de la sociedad hacia sus instituciones públicas, y se impulse un trabajo conjunto y coordinado en contra de la delincuencia. Debemos entender que la seguridad es tarea de todos; pero para cumplir con estos cometidos es necesario que se estimulen las responsabilidades y busquemos identificarnos con el tema de la seguridad pública sobre la base de acciones orientadas a:

1) Propiciar el fortalecimiento de las instituciones públicas, a partir de una mayor cultura de la legalidad que facilite el cumplimiento de las leyes y evite la proliferación de la impunidad;

2) Revisar los proyectos de reformas legales que se presenten, a fin de evitar que dichos procesos legislativos impliquen un retroceso en materia de derechos humanos;

3) Asegurar la existencia de un diagnóstico de la realidad económica, socio cultural y criminológico, y no sólo de este último, a fin de que el trabajo de seguridad sea planteado como un trabajo de reconstitución del tejido social y en consecuencia la policía sea considerada como una institución que contribuye a la reconstitución de la convivencia comunitaria;

4) Que las estrategias de seguridad ciudadana sean fundamentalmente preventivas e integrales. Esta claro que el Estado mexicano es la entidad responsable de la seguridad de los ciudadanos, a la que debe responder con una perspectiva de derechos humanos a través de instituciones profesionales y competentes. Bajo el marco internacional de los derechos humanos, la responsabilidad del Estado mexicano debe expresarse no sólo en el deber de respetarlos, sino también en actuar con la debida diligencia para prevenir, sancionar y erradicar aquellas prácticas lesivas contra las personas por parte de agentes gubernamentales o particulares, cualquiera sea el ámbito en el que ocurra.

QUINTA. (UNA NUEVA PERCEPCIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN MATERIA DE SEGURIDAD) Es necesario que el Estado mexicano a propósito de

las acciones emprendidas para garantizar la seguridad pública, al igual que en otras crisis como la económica, haga sentir a la sociedad, precisando que si bien en cierto el problema es sumamente grave, que está poniendo el mejor de los esfuerzos para erradicarlo, que asume y redobla su compromiso moral y constitucional de cumplir con la ley, hacer que se respete y sancionar a quien la viole, y si en un plazo razonablemente justo no puede con él, que lo así lo acepte y tome las decisiones más responsables que conforme a la ética, la ley y su conciencia le indiquen su proceder.