



**BENEMÉRITA UNIVERSIDAD
AUTÓNOMA DE PUEBLA**

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

**VIABILIDAD CONSTITUCIONAL DE LA
POLICÍA NACIONAL EN MÉXICO**

Para la obtención del grado de:

MAESTRO EN DERECHO CONSTITUCIONAL Y AMPARO

Presenta:

LIC. FRANCISCO TLAHUICOLE HERNÁNDEZ REYES

Directora de tesis:

DRA. LIDIA AGUILAR BALDERAS

Puebla, Pue. junio de 2020

A MI ESPOSA IVANNA: POR SU AMOR, APOYO, PACIENCIA Y COMPRESIÓN. POR COMPARTIR MÍ SUEÑO Y HACERLO PARTE DE SU VIDA.

A MIS PADRES DIANA Y FRANCISCO: PORQUE SIN SU APOYO, SIMPLEMENTE NADA DE ESTO PODRÍA SER POSIBLE, ESTE SUEÑO PROFESIONAL HA RECIBIDO EL INCONDICIONAL E INAGOTABLE APOYO Y SOPORTE DE MIS PADRES DESDE QUE INICIO Y HASTA ESTE MOMENTO.

A MI ASESORA LIDIA: POR SU CONFIANZA Y APOYO DESDE EL PRIMER MOMENTO, GUIANDOME SIN LA NECESIDAD DE ALTERAR O ATACAR MIS IDEAS, POR EL CONTRARIO, APOYANDO UNA IDEA QUE OTRAS PERSONAS CONSIDERARON INVIABLE, CANALIZANDO LA ENERGIA Y TRABAJO DE LA PRESENTE INVESTIGACIÓN DE LA MEJOR MANERA.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	5
CAPÍTULO 1. SEGURIDAD PÚBLICA. OBLIGACIÓN CONSTITUCIONAL DEL ESTADO	8
1.1. SEGURIDAD PÚBLICA, OBLIGACIÓN INHERENTE AL ESTADO	8
1.2. TIPOS DE SEGURIDAD.....	33
1.2.1. SEGURIDAD NACIONAL.....	33
1.2.2. SEGURIDAD INTERIOR.....	40
CAPÍTULO 2. SEGURIDAD PÚBLICA EN EL DERECHO POSITIVO MÉXICANO	46
2.1. ANTECEDENTES DE LA SEGURIDAD PÚBLICA EN MÉXICO A PARTIR DE LA CONSTITUCIÓN DE 1917	46
2.2. LA SEGURIDAD PÚBLICA DENTRO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. (SE RETIRO LA PALABRA VIGENTE, ENMENDAR ÍNDICE).....	71
2.2.1. REGULACIÓN DE LA SEGURIDAD PÚBLICA DENTRO DE LA LEGISLACIÓN SECUNDARIA EN MÉXICO	74
2.3. TRATADOS INTERNACIONALES DE LOS QUE EL ESTADO MEXICANO ES PARTE EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA	77
CAPÍTULO 3. PROBLEMÁTICA DE INSEGURIDAD EN MÉXICO	79
3.1. PERCEPCIÓN DE INSEGURIDAD EN MÉXICO.....	98
3.2. LA REPERCUSIÓN DE LA INSEGURIDAD EN LA ECONOMÍA.....	102
3.3. LAS FUERZAS ARMADAS EN TAREAS DE SEGURIDAD PÚBLICA	108
CAPÍTULO 4. INSTITUCIONES ENCARGADAS DE LA SEGURIDAD PÚBLICA EN MÉXICO ..	115
4.1. LAS POLICIAS EN MÉXICO	115
4.1.1. ANTECEDENTES DE LAS POLICÍAS EN MÉXICO	117
4.1.2. LAS POLICÍAS POR ORDEN DE GOBIERNO.....	121
4.2. PROBLEMAS DENTRO DE LAS INSTITUCIONES POLICIALES MEXICANAS	141
4.2.1. LA POLICÍA Y LA SOCIEDAD EN MÉXICO.....	143
4.3. GUARDÍA NACIONAL	148

4.3.1. CONFORMACIÓN GUARDÍA NACIONAL.....	153
4.3.2. LA GUARDÍA NACIONAL DESDE LA PERSPECTIVA CONSTITUCIONAL.....	162
4.4. POLICÍA NACIONAL.....	170
4.4.1. VIABILIDAD CONSTITUCIONAL EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLICÍA NACIONAL	183
CONCLUSIONES.....	186
ANEXOS	189
ANEXO 1. Instrumentos multilaterales en materia de seguridad pública, combate al crimen y derechos humanos adoptados por México	189
ANEXO 2. Instrumentos bilaterales en materia de seguridad pública, combate al crimen y derechos humanos adoptados por México	195
ANEXO 3. Cuadro comparativo del texto constitucional previo y posterior a la reforma que implementa a la Guardia Nacional	213
ANEXO 4. Tabla comparativa respecto al texto constitucional actual y a la propuesto de iniciativa de reforma constitucional para implementar la policía nacional	236
REFERENCIAS	251

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo se concibió en idea, como proyecto de investigación del trabajo de tesis de la Maestría en Derecho Constitucional y Amparo, dentro de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, idea que se concretó con esta tesis de investigación, cuyo objetivo fundamental fue identificar la viabilidad constitucional de implementar una policía nacional en México.

A mediados de 2017, cuando se inició con esta investigación, la forma en que la Constitución Política establecía la Seguridad Pública, hacía que la idea de implementar una policía nacional resultará no sólo inviable, sino aberrante y extremista, lo anterior desde la forma de organización político administrativa en que se encuentra organizado el Estado Mexicano, siendo este una república federal, que además reconoce al municipio como una institución libre y soberana, sin embargo, a partir de ese mismo año, hubo grandes esfuerzos por crear un órgano de policía civil de envergadura nacional, por las administraciones federales de los presidentes Enrique Peña Nieto, con la Ley de Seguridad Interior, declarada inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia de la Nación; así como de Andrés Manuel López Obrador, con la reforma constitucional que instituyó la Guardia Nacional, dicha reforma quedó además marcada como hecha al vapor dado su rápido procesamiento, lo cual impidió cualquier tipo de revisión al establecerla por medio de su mayoría legislativa como reforma constitucional.

En este momento, a finales del año 2019, el planteamiento que se realiza en el presente trabajo de investigación, no reviste de una aberración o una medida extremista, ya que incluso podría ser un proyecto moderado a la legislación vigente que se tiene con la Guardia Nacional y que es estudiado en el presente documento.

Este trabajo de investigación parte de analizar la Seguridad Pública como una obligación inherente del Estado desde su origen, puntualizando lo anterior, desde los antecedentes del Estado Constitucional y la relación que se ha tenido con la Seguridad Pública conceptualizada como obligación.

Por otro lado, se establecen definiciones y distinciones entre la Seguridad Pública, la Seguridad Interior y la Seguridad Nacional, para efectos de poder determinar la función de

las instituciones policiales y armadas dentro de los distintos tipos de seguridad y la actividad del Estado en esas áreas.

Bajo ese orden de ideas, se establece la Seguridad Pública dentro del Derecho Positivo Mexicano, partiendo de los antecedentes que se cuentan a partir del texto constitucional vigente, es decir, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, así como un análisis de la legislación constitucional actual.

En ese mismo sentido se realiza un análisis de la Seguridad Pública dentro de la legislación secundaria en México, así como en los Tratados Internacionales en Materia de Seguridad Pública de los que el Estado Mexicano es parte.

Partiendo de diversos diagnósticos que colocan a la inseguridad como la mayor problemática que tiene el país, se analiza dicha problemática desde diversas perspectivas, tales como la percepción de inseguridad que tiene la sociedad, la repercusión de la inseguridad en la economía mexicana y desde una perspectiva de problemática, el hecho de que las Fuerzas Armadas desempeñen tareas en Materia de Seguridad Pública.

Bajo esa óptica, resulta imprescindible el análisis que al respecto se realizó de las instituciones policiales, como instituciones encargadas de manera originaria en la constitucionalidad de la Seguridad Pública en México, se analizaron sus antecedentes, las diversas policías a partir de su orden de gobierno, es decir, Policía Municipal, Policía Estatal y Policía Federal. Aunado a ello, se realiza un análisis de las diversas problemáticas que se encuentran dentro de las instituciones policiales mexicanas, y la relación que éstas tienen con la sociedad mexicana.

Consecuencia de la reforma constitucional que dio vida a la Guardia Nacional fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de marzo de 2019, es decir, mientras se desarrollaba el final de la presente investigación, situación que obligo por la naturaleza de la reforma a entrar el estudio de dicha reforma y realizar un ejercicio de comparación respecto a la propuesta de implementar la Policía Nacional, materia del presente trabajo de investigación. Dentro de dicho análisis, estudiamos la forma en que sería conformada la citada Guardia Nacional, así como un análisis de ésta en relación a la Constitución.

Por último, se establecieron los elementos esenciales de la propuesta de implementar en México una Policía Nacional, las directrices que estos deben seguir y las ventajas de su implementación, generando cuadros comparativos entre la vigente Guardia Nacional y la propuesta una Policía Nacional, así como el estudio constitucional de la misma y la propuesta legislativa de forma genérica, sin ser propiamente una iniciativa de ley, sino simplemente un estudio de viabilidad constitucional.

Considero que el camino de continuar con la Guardia Nacional, tal como está diseñada hoy día es incorrecto, en razón de que, su base se genera con elementos de corte marcial, así como los mandos intermedios de la misma, si bien es cierto, existe una necesidad imperante de que las fuerzas armadas por medio de la Guardia Nacional siga combatiendo al crimen organizado, debe existir un proyecto paralelo que recupere el monopolio de la Seguridad Pública a favor de las fuerzas civiles, reforzando a las instituciones policiales para que cumplan con el mandato originario establecido en el artículo 21 constitucional.

CAPÍTULO 1. SEGURIDAD PÚBLICA. OBLIGACIÓN CONSTITUCIONAL DEL ESTADO

1.1. SEGURIDAD PÚBLICA, OBLIGACIÓN INHERENTE AL ESTADO

La esencia de que la Seguridad Pública sea una obligación constitucional del Estado, se ciñe en el poder político, la fuerza y la coacción por sobre otros poderes, con esto afirmamos que:

El fundamento de ese poder político es el recurso de la fuerza o coacción física, es recordar la célebre definición de Max Weber, que señala el Estado como poder soberano, detentador del monopolio de la fuerza (coacción física) legítima, definición a la que habría que agregar la acepción del Estado, como ordenamiento jurídico que norma ese poder.¹

Hobbes afirmaba que el hombre es un ser en guerra, es decir su condición estaba gobernada únicamente por la razón que tenía cada persona, no había libertades, pero tampoco existían restricciones, carecía por tanto de limitantes para defenderse de sus enemigos y por ende todo podría funcionar como una herramienta para proteger su vida como valor supremo, estableciendo la condicionante de que cada hombre podría hacer lo que quisiera incluso con las otras personas con la finalidad de proteger su vida, con dicho planteamiento, simplemente no podía existir seguridad para nadie². Es así que trabajamos en una búsqueda colectiva por la paz, así, nos desarrollamos y evolucionamos en razón para efectos de que la naturalidad de las cosas no terminaran en la búsqueda de destruir a otros para protegerme a mí, sino la búsqueda de convivencias basado en un convencionalismo social, que posteriormente lleva a encontrar un sometimiento colectivo de las personas a reglas específicas que garantizan la seguridad.

En palabras de Hobbes en su obra el *Leviatán*, “el fin del Estado es, particularmente, la seguridad,”³ Hobbes asegura con esta enunciación el hombre que ama de manera natural la libertad y el dominio sobre los demás hombres, se somete a un poder más fuerte que sus

¹ Ramírez, Juan, *Seguridad Pública y Constitución*, ed., Porrúa, México, 2003, pág., 6.

² Hobbes, Thomas, *Leviatán*, ed., Losada, Argentina, 2011.

³ *Ídem.*

instintos para efectos de poder asegurar su propia conservación y la de sus núcleos sociales, logrando con ello una vida en sociedad en la que se pueda privar de dominar a otras personas más débiles en diversos aspectos, con la seguridad de que no será dominado por personas más poderosas en esos mismos aspectos. Es la búsqueda de una vida socialmente armónica por encima de las guerras y las imposiciones situación que sólo puede materializarse cuando el mismo hombre renuncia a determinadas libertades para someterse a un convencionalismo común que garantice la seguridad de la sociedad, es ahí y bajo esas condiciones que se erige el Estado. Es así como la libertad positiva hace su aparición sustituyendo a la libertad negativa, entendida la primera como la capacidad de hacer todo lo que no está prohibido por el Estado, en tanto que la segunda, implica el ejercicio pleno de la libertad, con todas sus apetencias en dónde no importa si en tal ejercicio de libertad se pueda afectar los intereses o valores de otros en razón jerárquica de vida, libertad y propiedad.

Sin embargo para efectos de poder generar en el hombre la obligatoriedad y reconocimiento de dicho Estado, dicho ente debería tener el poder necesario para someter a los hombre e caso de que existiera una afectación a dicho convencionalismo adoptado por el ser humano que decidió por la vida en sociedad, fuerza que deberá traducirse en instrumentos reales que hagan efectiva la legitimidad con la que fue investido, usando las herramientas necesarias dentro de una época y sociedad determinada.

En ese orden de ideas, los pactos que no descansan en un poder coercitivo, no son más que declaraciones, sin fuerza para proteger a la sociedad. En todas las épocas y lugares en que los hombres han vivido en pequeños grupos, robarse y afectarse unos a otros ha sido un acto de comercio, y no es reputado contra la ley de naturaleza, de hecho, cuanto mayor era el botín obtenido, tanto mayor era el honor. Entonces los hombres no observaban otras leyes que las leyes del honor, que consistían en abstenerse de la crueldad, dejando a los hombres sus vidas e instrumentos de labor.

Ahora bien, para efectos de que el Estado pueda desarrollar el fin primigenio y último de su creación requiere de la fuerza coercitiva, fuerza que se desarrolla en distintos aspectos, como la política, económica, física, todas con una característica que es la coercitividad, esta fuerza faculta y legitima al Estado a tomar medidas que garanticen la seguridad común, por encima

de la seguridad y libertad de una persona que tiene que ser sometido por la legitimidad del Estado en aras de garantizar el bien común.

Este sometimiento radica en la pérdida de la libertad total por parte del gobernado para que de esta manera, el Estado por medio de la fuerza pueda protegerlos, Hobbes refiere que “Nadie tiene libertad para resistir a la fuerza del Estado,”⁴ estableciendo que la libertad total priva al Estado de tener los medios necesarios e idóneos para proteger a los gobernados y contar con dicha libertad en su totalidad y plenitud, lejos de resultar benéfico, perjudicaría la vida social en armonía.

Es de esta manera, que sin duda alguna, tenemos que relacionar cómo la función y aplicación de la Seguridad Pública encuentran una íntima relación entre la fuerza legítima establecida ésta como una coacción física con la que cuenta el Estado sobre sus gobernados y el poder político que ejerce el Estado dentro de sus mismas funciones y facultades como hacía sus gobernados. Para Freud y Jung, el origen del poder político se sitúa en las tendencias inferiores del individuo: agresividad y temor.⁵

La organización social y el poder, que es la fuerza conformadora de aquélla, se apoyan esencialmente en dos fundamentos: el consenso y la fuerza. Estos dos elementos pueden estar distribuidos de diferentes formas en los diversos regímenes políticos, pero ningún régimen puede despreciar ninguno de los dos; así como la dictadura no puede prescindir de un mínimo de consenso, al menos por parte de quienes detentan la fuerza de las armas, tampoco la democracia puede despreciar el uso de la fuerza para imponer la voluntad de la mayoría a minorías recalcitrantes. Fuerza y consenso se encuentran entre sí, en una relación inversamente proporcional, de forma que cuanto más extenso es el segundo, más se puede prescindir de la primera; la primacía de uno u otro elemento constituye uno de los parámetros más significativos para la calificación de un régimen político, ya que las democracias cuentan sobre todo con el consenso de los ciudadanos mientras que las dictaduras confían en mayor medida en la fuerza de los aparatos represivos.⁶

⁴ *Ídem.*

⁵ Vázquez, Hector, *El nuevo Municipio Mexicano*, ed., Secretaria de Educación Pública, México, 1986, pág., 108.

⁶ Lumia, Giuseppe, *Principios de teoría e ideología del derecho*, ed., Debate, Madrid. 1985, pág., 14.

Como se ha dicho, el poder político conlleva al uso de la fuerza física para efectos de establecer un orden social, el poder político es la fuerza ordenadora de la sociedad misma, y dicho poder requiere de facultades coercitivas mediante el uso de la fuerza física para establecer el citado orden social, dicha fuerza legitimada por el mismo Estado y sus leyes es ejercida por un órgano con facultades jurídicas que mediante disposiciones previamente establecidas, así como el consenso de la misma sociedad, recaen en los órganos encargados de la Seguridad Pública.

Y es en ese momento, en el que debemos reflexionar y plantear quien puede ejercer dicho poder político, quien es el ente o instrumento debidamente facultado y legitimado para establecer el orden social, para discernir sobre este aspecto, nos hemos apoyado en la obra de Max Weber establece en su obra *Economía y Sociedad*, que el Estado debe entenderse como un instituto político de actividad continuada, siendo en esencia una asociación política, la cual mediante su existencia y la validez de sus ordenaciones dentro de un ámbito geográfico determinado se vuelve una asociación de dominación, garantizando dichas facultades, justamente, con el uso continuo de la amenaza y de la fuerza física por parte de un cuadro administrativo⁷.

De esta manera, podemos observar que el Estado al ser una asociación política ejerce de manera inherente a él, el uso de la fuerza y coacción física, para efectos de mantener el orden social y vigente, condición que realiza de manera legitimada y exclusiva, es decir, genera el monopolio legítimo del uso de la fuerza, mediante cuadros administrativos que forman parte del mismo Estado y que son los que materializan el uso de la fuerza y la coacción física ya precisados. En ese mismo sentido, apoyándonos en la obra de *Seguridad Pública* de Luis Cruz, coincidimos con él cuando establece que:

Poder es la facultad que permite determinar la conducta social; implica dominación, soberanía; supone una organización unitaria, compacta, que hace posible el orden, la disciplina y la justicia. El poder es una expresión comunitaria de la creación y defensa de un

⁷ Weber, Max, *Economía y Sociedad; esbozo de sociología comprensiva*, 2ª edición, ed., Fondo de Cultura Económica, España, 1964, págs., 43 - 44.

orden normativo que permite sobrevivir al propio grupo y tiene como objetivo prioritario la represión y el control de los instintos originales del ser humano.⁸

El establecimiento del monopolio de la fuerza y coacción pública se da en intercambio a la protección que el Estado debe otorgar a los gobernados, es decir, los gobernados se abstienen de realizar actos de coacción física, y respetar normas en cuanto a las armas y la utilización de la fuerza pública, entre otras, a cambio de la protección que el mismo Estado les puede proporcionar.

De modo que, como dice Bernard Philips la fuerza “ha sido entendida como la coerción física o la amenaza de hacer uso de ella”⁹, es decir la fuerza es ejercida desde dos aspectos: a) la prevención mediante la amenaza del uso de las misma ante determinada situación que ponga en riesgo el orden social y, b) la coerción física en caso de que se necesite una aplicación reactiva del uso de la fuerza por parte del Estado.

Es necesario recalcar que, el Estado ha sostenido la aplicación de la fuerza como una *ultima ratio* para poder establecer condiciones de seguridad, asimismo la delimitación de la Seguridad Pública como obligación del Estado, establece que el uso de la fuerza física se ejerza de manera responsable y proporcional, y se privilegian aspectos de prevención más de que de reacción. Del tipo de gobierno de que se trate, deriva, como ha quedado establecido, el grado de empleo de la fuerza; al respecto, Andrés Serra Rojas establece la siguiente clasificación:

- Régimen Tradicional.
- Régimen Supletorio, llamado también Estado Gendarme.
- Régimen Radical, que hace de la policía el instrumento más poderoso de dominio.
- Régimen Moderado, dentro del denominado Estado democrático.¹⁰

⁸ Cruz, Luis, *Seguridad Pública*, 2ª Edición, ed., Trillas, México, 2007, pág., 56.

⁹ Phillips, Bernard, *Sociología del concepto a la práctica*, ed., Mc. Graw Hill, México, 1990, pág., 303.

¹⁰ Rojas Serra, Andrés, *Derecho Administrativo*, 12a edición, Tomo II, ed., Porrúa, México, 1983, pág., 433.

Es de esta manera, el Estado en sus distintos regímenes emplea la fuerza en los términos previamente establecidos de manera exclusiva en razón a que “al monopolizar el uso de la fuerza, el derecho pacífica a la sociedad impidiendo que los hombres se priven por la fuerza de sus propiedades y bienes.”¹¹

El hecho de que el Estado cuente con la exclusividad del uso de la fuerza, de manera automática, impide que los hombres por medio de la fuerza física que cada uno de ellos pueda accionar tome de manera además ilegítima las propiedades, bienes e incluso la vida o libertad de otros hombre más débiles, provocando con ello caos en el desarrollo social, incertidumbre jurídica, descontrol social, desigualdad entre los hombres y una constante transgresión a los derechos de las personas, en atención a que ante la carencia de seguridad el desarrollo y los derechos fundamentales de los hombre se ven restringidos. El Estado monopoliza el uso de la fuerza legítima para que la sociedad no haga uso de ella en beneficios particulares y tendenciosos y no así en la protección misma de la sociedad, evidentemente para que este monopolio del uso de la fuerza legítima se actualice el mismo debe estar regulado por las normas jurídicas aplicables a determinados Estados. En este sentido, los elementos fundamentales para delimitar la existencia de esta fuerza coercitiva son:

- “El monopolio de esta fuerza lo tiene el Estado a través de sus órganos de gobierno.
- El empleo de esta fuerza debe ser legítimo, en el entendido de que la función típica del orden jurídico es tutelar de cierta manera determinados intereses de los individuos.”¹²

En otras palabras, para que el Estado pueda materializar el uso de la fuerza física de manera legitimada, la cual como ya indicamos, es de facultad exclusiva del Estado, debe actualizar órganos de gobierno que pueda hacer efectivo el uso de dicha fuerza, órganos en materia de Seguridad Pública que forman parte del aparato gubernamental y que están establecidos en las leyes, a efectos de dar legitimidad a sus actos y al uso de la fuerza física.

¹¹ PGR-INACIPE, *La protección de los derechos humanos*, México, 1988, pág., 20.

¹² Sánchez, Jorge, *Introducción a la Sociología de Max Weber*, ed., Colofón, México. 1991. pág., 136.

Es en ese orden de ideas que desde tiempo antiguos, el soberano, monarca o gobernante ha obtenido el control de sus gobernados a partir de la premisa de la esencia misma de la Seguridad Pública, es decir el poder, la coacción y el uso de la fuerza, lo anterior bajo las condiciones que el soberano debe otorgar a sus gobernados protección y seguridad quienes a su vez, otorgan al poder del soberano la exclusividad de ejercer el poder político la coacción y el uso de la fuerza.

Dicho poder, ha acompañado a los gobernantes a lo largo de la historia y en muchas ocasiones ha sido usado de forma capciosa y arbitraria, sin embargo para efectos del presente trabajo y el planteamiento que se analiza en él, es importante establecer que “a principios del siglo XVII, en 1611, Turquet de Mayenne presenta a los Estados Generales de Holanda uno de los primeros proyectos utópicos de Estado, con una “buena” policía, donde recomienda la existencia de cuatro grandes dignatarios junto al Rey, encargados de la justicia, la hacienda, el ejército y la policía; un proyecto para racionalizar la organización de la vida social desde el Estado.

La creación y establecimiento de monopolios de coacción física, fue parte básica del proceso civilizador de Occidente; de la pacificación necesaria para la convivencia urbana, que en los principios de la Edad Moderna (siglos XIV-XVI), tuvo la dualidad de obligación-derecho, visto desde la perspectiva de la garantía de protección que todo príncipe debía otorgar a sus súbditos.

En ese orden de ideas, es importante establecer que hasta el siglo XVI, las relaciones entre los soberanos y sus gobernados estaban regidas por la celebración de pactos, declaraciones o convenciones que establecían deberes recíprocos entre ellos y que incluso preveían las condiciones en que los gobernados podían desconocer, desobedecer o luchar contra el rey o gobernante, si éste transgredía los términos de los acuerdos celebrados, los antiguos derechos consuetudinarios, la libertad individual, la inviolabilidad del domicilio, la protección contra detenciones arbitrarias y las condiciones de imposición de tributos, entre otros¹³.

¹³ Ramírez, Juan, *op., cit.*, nota 1, pág., 15.

Dentro de esta evolución en la que poco a poco se reducía el poder absoluto del soberano, fue necesario el hecho de crear instituciones y aparatos burocráticos, tales como tribunales, ejércitos institucionalizados, administración tanto el interior como al exterior de cada país, regulando las funciones de dichas instituciones, con la finalidad del obtener un bienestar genérico en sus gobernados, ciertamente con su voluntad o sin ella, dicho fenómeno tuvo su auge en los siglos XVI y XVII.

Es dentro de la institucionalización antes citada que la policía comienza a encontrar la forma material y jurídica como la conocemos en la actualidad, “para finales del siglo XVIII, la acepción restringida de policía como la encargada de la Seguridad Pública tomó el sentido bajo el cual se le conoce desde entonces.”¹⁴

Es hasta el pensamiento moderno cuando vemos que los principales elementos del pensamiento ilustrado, que posibilitaron el establecimiento del Estado moderno liberal, fueron la soberanía, la legitimidad del poder público, la división de poderes, la libertad y los derechos del hombre.

Asimismo, el pensamiento político europeo medieval sobre las libertades pactadas como limitantes del poder del monarca, cristalizaron junto con las ideas iusnaturalistas sobre los derechos naturales, conforme a la razón. En ese sentido no resulta exagerado el hecho de decir que:

La seguridad se convierte en el primero de los bienes y correlativamente en el fin primario del gobierno político. Por eso también, su abandono, esto es, la entrega de la vida pública a la inseguridad de las discordias, sería la ruina del Estado (...) Así pues, la Seguridad de las personas y la circulación de las mercancías, como elementos esenciales de los pactos políticos medievales dieron origen a la monopolización de la seguridad, como un pilar del Estado moderno.¹⁵

Sin embargo, es importante establecer que el uso de la fuerza y la coacción física no es el único instrumento con el que cuentan los órganos de administración del Estado, de hecho en atención a la jerarquía, desgaste y manifestación que lleva el uso de la fuerza física coactiva,

¹⁴ *Ibidem*, pág., 11.

¹⁵ *Ibidem*, pág., 7.

lo coloca como una de las últimas opciones para el efectos de restablecer y mantener el orden social, como ya se ha mencionado supra, es la *ultima ratio*, misma que debe ser utilizada cuando ya han fallado los demás medios.

Lo anterior encuentra un mayor fundamento, cuando contamos con negativas experiencias mundiales en el uso de la fuerza legítima por parte de un Estado que ha rebasado los límites naturales e intrínsecos de la exclusividad de dicha fuerza que recae en el ente creado *ipso facto*, para la protección de la vida en sociedad, llamado Estado, tal y como lo hemos establecido previamente, Giorgio Agamben, menciona que el artículo 48 de la Constitución de Weimar establecía que: “El Presidente del Reich podrá, cuando la seguridad y el orden público se hallen gravemente perturbados o amenazados, adoptar las medidas necesarias para el restablecimiento de la seguridad pública, con el auxilio de las fuerzas armadas si fuera necesario”¹⁶. Dicha constitución terminó por desarrollar lo contrario a la legitimidad de la fuerza por parte del Estado como lo es la vida armoniosa de la sociedad, y pasó justamente a situar un Estado de guerra e inseguridad en los gobernados sometidos a la fuerza pública provenientes de leyes sin sentido y un gobierno autoritario e impositivo.

Al respecto, la CIDH ha establecido cual ha sido la evolución del concepto de Seguridad cuando pasamos de un Estado autoritario a un Estado Constitucional y posteriormente a un Estado Democrático, en los siguientes términos:

La seguridad ha sido desde siempre una de las funciones principales de los Estados. Indudablemente, con la evolución de los Estados autoritarios hacia los Estados democráticos ha ido evolucionando también el concepto de seguridad. El concepto de seguridad que se manejaba antes se preocupaba únicamente por garantizar el orden como una expresión de la fuerza y supremacía del poder del Estado. Hoy en día, los Estados democráticos promueven modelos policiales acordes con la participación de los habitantes, bajo el entendimiento de que la protección de los ciudadanos por parte de los agentes del orden debe darse en un marco de respeto de la institución, las leyes y los derechos fundamentales. Así, desde la perspectiva de los derechos humanos, cuando en la actualidad hablamos de seguridad no podemos limitarnos a la lucha contra la delincuencia, sino que estamos hablando de cómo crear un

¹⁶ Agamben, Giorgio, *Homo sacer, El poder soberano y la nuda vida*, ed., Pre-textos, España, 2003.

ambiente propicio y adecuado para la convivencia pacífica de las personas. Por ello, el concepto de seguridad debe poner mayor énfasis en el desarrollo de las labores de prevención y control de los factores que generan violencia e inseguridad, que en tareas meramente represivas o reactivas ante hechos consumados.¹⁷

En ese sentido, podemos establecer que existe una relación intrínseca entre el uso de la fuerza coactiva y las asociaciones políticas, en el entendido de que la manifestación de la voluntad para organizarse políticamente es el paso previo a la creación de un Estado, en dónde debe imperar la manifestación expresa de la voluntad de ceder parte de la soberanía o libertad con tal de ganar en aspectos fundamentales para la coexistencia humana como lo es la vida, la libertad y la propiedad, puesto que mantener el orden en la convivencia de la colectividad es que el uso de la fuerza a veces es necesario para aplicarse en aquellos que por alguna razón no se constrañen a dicho orden- así, la coerción estatal y la asociación política que conlleva dicha manifestación de voluntad se vuelven indisolubles a fin de que ésta necesita de la primera para que sus ordenamientos mantengan su objetivo y vigencia.

No es posible definir una asociación política -incluso el "estado"- señalando los fines de la "acción de la asociación". Desde el cuidado de los abastecimientos hasta la protección del arte, no ha existido ningún fin que ocasionalmente no haya sido perseguido por las asociaciones políticas; y no ha habido ninguno comprendido entre la protección de la seguridad personal y la declaración judicial del derecho que todas esas asociaciones hayan perseguido. Sólo se puede definir, por eso, el carácter político de una asociación por el medio -elevado en determinadas circunstancias al fin en sí- que sin ser exclusivo es ciertamente específico y para su esencia indispensable: la coacción física. Esto no corresponde por completo al uso corriente del lenguaje; por eso no puede ser utilizado sin una mayor precisión. Se habla de la "política de divisas" de un banco nacional, de la "política financiera" de la gerencia de un grupo de empresas, de la "política escolar" de un ayuntamiento y se alude siempre con ello a la conducción y tratamiento planeado del asunto en cuestión. En forma más característica se separan el aspecto político de un asunto o los funcionarios "políticos", los diarios "políticos", la revolución "política", la unión "política", el partido "político", las

¹⁷ Presentación del Secretario Ejecutivo de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, ante el Grupo Especial de Trabajo para Preparar la Primera Reunión de Ministros en Materia de Seguridad Pública de las Américas, Washington DC, 20 de junio de 2008.

consecuencias "políticas", de los otros aspectos y características económicos, culturales, religiosos de las personas, cosas y procesos en cuestión, y se alude con ello a todo lo que tiene que ver con las relaciones de dominación dentro de la asociación política (del estado), y cuyo mantenimiento, desplazamiento o transformación pueden producir, impedir o fomentar, oponiéndolo a aquellas personas, cosas o procesos que nada tienen que ver en esto. En este uso corriente del lenguaje se busca, pues, lo común en el medio: la dominación; y especialmente la forma como ésta se ejerce por los poderes de gobierno, con exclusión de los fines a que la dominación sirve. Por lo cual puede afirmarse que la definición aquí aceptada no es más que una precisión de lo contenido en el uso corriente del lenguaje, en cuanto que en éste se acentúa enérgicamente lo que de hecho es específico: la coacción física (actual o eventual). Ciertamente también que el lenguaje corriente llama "asociaciones políticas" no sólo a aquellas soportes de la coacción considerada como legítima, sino también, por ejemplo, a partidos y clubs, con pretensión de influir (sin violencia, según propias declaraciones) en la acción política de la asociación. Empero, debe separarse esta clase de acción social como "políticamente orientada", de la auténtica acción política de la asociación.¹⁸

El gobierno representa al Estado en funciones de administración y ejecución de leyes, con el objetivo de lograr el bienestar de su población, bienestar que sin duda alguna conlleva el hecho de desarrollarse ante condiciones de seguridad. Luis Escobar establece que “los fines del Estado toman en cuenta las necesidades, situaciones, posibilidades y peculiaridades que se traducen en aspiraciones o intereses de naturaleza histórica, política, económica y social de la nación”.¹⁹

En ese orden de ideas, cada Estado define cual es el sistema que adoptara en materia de Seguridad Pública para efectos de proteger a sus gobernados, mantener la paz social, el orden público y el estado de derecho. Para efectos de determinar adecuadamente el sistema de Seguridad Pública, el Estado deberá tomar en cuenta dos aspectos de manera prioritaria: la normativa constitucional que permita definir el sistema de Seguridad Pública y; la política criminal que aterrice las acciones concretas en la instrumentación del sistema de Seguridad

¹⁸ Weber, Max, *op. cit.*, nota 7. pág. 45.

¹⁹ Escobar, Luis, “Las Políticas Públicas de Seguridad Pública”, *Criminogenesis*, (Número 13), Mayo 2016, pags., 101-120.

Pública, siendo que ésta segunda se debe armonizar a los principios establecidos en las normas constitucionales de cada Estado.

Es importante establecer que la función administrativa del Estado se rige mediante acciones que regulan la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales, y que tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen.

Dentro de dicha planeación se encuentra lo concerniente a la función que en Materia de Seguridad Pública tiene el Estado, ya que mediante la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades, y a partir de ello, se asignan recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, aunado a las leyes de coordinación en Materia de Seguridad Pública, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados, todo ello dentro del marco jurídico.

Es así, que ante la omisión de cumplimentar la obligación estatal con respecto a la función del mismo en Materia de Seguridad Pública, el Estado mismo puede provocar una problemática social concreta de seguridad que trae con ello un alto costo social, económico y humano, problema que afecta, incluso, el desarrollo de determinado Estado, lo anterior, ante la inhibición de inversión tanto nacional como extranjera en el Estado, por dichas razones existe una preocupación permanente en el Estado de cumplir con su obligación de garantizar la Seguridad Pública de los gobernados, logrando un Estado en paz, cuya prioridad sea abatir los delitos que más afectan a la ciudadanía mediante la prevención del delito y la reacción e investigación de los mismos.

la seguridad pública se concibe no sólo como una obligación de la autoridad desde el punto de vista del servicio que debe dar, sino como una función de Estado, donde todos los órdenes de gobierno y todos los sectores de la sociedad tienen un espacio de participación y corresponsabilidad en esa finalidad común que es la seguridad pública.²⁰

²⁰ Robledo, Wilfrido, “Seguridad Pública y Seguridad Nacional en México”, México, *Criminogenesis*, Número 6, marzo 2010, pág., 287.

Dentro de esta finalidad común, encontramos otras de las teorías del bien común, teoría que da fundamento a una de las corrientes de pensamiento del Estado moderno; “el bien común se manifiesta sobre todo, en los bienes y valores que la sociedad, con los elementos que dispone asegura un beneficio de la persona humana: el orden, la paz, la justicia, la seguridad pública, el bienestar.”²¹

Es así que para efectos que el Estado pueda garantizar el bien común en la sociedad en beneficio de la misma, se hace de varios instrumentos entre los que destaca las leyes, las instituciones, el ejército, los tribunales, la policía, etc., lo anterior para hacer efectivo el hecho de que el Estado esté al servicio de la sociedad en la búsqueda del bien común, y con el bien individual que cada persona representa dentro de la sociedad. Siendo que la Seguridad Ciudadana visto desde la perspectiva de los derechos humanos tiene que ser el objetivo principal del Estado. En ese sentido debemos conceptualizar a la Seguridad Ciudadana en los siguientes términos:

La seguridad ciudadana es una de las dimensiones de la seguridad humana y por lo tanto del desarrollo humano e involucra la interrelación de múltiples actores, condiciones y factores entre los cuales se cuentan la historia y la estructura del Estado y la sociedad; las políticas y programas de los gobiernos; la vigencia de los derechos económicos, sociales, culturales; y el escenario regional e internacional. La seguridad ciudadana se ve amenazada cuando el Estado no cumple con su función de brindar protección ante el crimen y la violencia social, lo cual interrumpe la relación básica entre gobernantes y gobernados.²²

Lo anterior es así, ya que las políticas en Materia de Seguridad Pública están condicionadas a factores determinantes sin los cuales no podría existir, dentro de tales factores encontramos: el ambiente social, la cultura política, la educación cívica, el desarrollo económico, niveles mínimos de bienestar y de acceso a servicios públicos, y el estado de derecho imperante en cada región de nuestro país, éste último sin una medición objetiva, ya que de la esencia y naturaleza misma del concepto, éste se da o no.

²¹ Ramírez, Juan, *op. cit.*, nota 1, pág., 16.

²² Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos. OEA/Ser.L/V/II, Doc. 57, 31 diciembre 2009 [Consulta: 17 de junio de 2019]. Disponible en <http://cidh.org/countryrep/Seguridad/seguridadindice.sp.htm>

Es importante para efectos de comprender la concurrencia que tiene la Seguridad Pública con la Seguridad Ciudadana desde la perspectiva de garantizar el derecho humano a la Seguridad de todo gobernado, por lo que la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos (CIDH) define a la Seguridad Ciudadana en los siguientes términos:

Para los propósitos de este informe, resulta pertinente definir un concepto preciso de seguridad ciudadana en atención a que esto constituye un requisito previo esencial para la determinación del alcance de las obligaciones de los Estados Miembros conforme a los instrumentos del Derecho Internacional de los Derechos Humanos aplicables. En esta dirección, la Comisión destaca que en el orden jurídico internacional de los Derechos Humanos no se encuentra consagrado expresamente el derecho a la seguridad frente al delito o a la violencia interpersonal o social. Sin embargo, puede entenderse que ese derecho surge de la obligación del Estado de garantizar la seguridad de la persona, en los términos del artículo 3 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos: “Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona”; del artículo 1 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre: “Todo ser humano tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona”; del artículo 7 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos: “Toda persona tiene el derecho a la libertad y a la seguridad personales”; y del artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos: “Todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales”. No obstante, la Comisión considera que la base de las obligaciones exigibles al Estado se encuentra en un plexo normativo que exige la garantía de derechos particularmente afectados por conductas violentas o delictivas, cuya prevención y control es el objetivo de las políticas sobre seguridad ciudadana. Concretamente, este cúmulo de derechos está integrado por el derecho a la vida; el derecho a la integridad física; el derecho a la libertad; el derecho a las garantías procesales y el derecho al uso pacífico de los bienes, sin perjuicio de otros derechos que serán objeto de análisis específico en el cuerpo de este informe.²³

Como podemos observar la Seguridad Ciudadana tiene una estrecha relación con la Seguridad Pública como medio efectivo para garantizar el derecho humano de los gobernados a la seguridad, así como la obligación del Estado de otorgarla, cuando dicha obligación se

²³ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos. OEA/Ser.L/V/II, Doc. 57, 31 diciembre 2009. Disponible en <http://cidh.org/countryrep/Seguridad/seguridadindice.sp.htm> Consultada el 15 de junio de 2019.

deja de cumplir, permea el crimen y la violencia social y rompe la relación de confianza e institucionalidad entre gobernantes y gobernados, afectando con ello el tejido social, el desarrollo y bienestar de cualquier sociedad. Al respecto la CIDH ha sostenido lo siguiente:

La perspectiva de los derechos humanos permite abordar la problemática de la criminalidad y la violencia y su impacto en la seguridad ciudadana mediante el fortalecimiento de la participación democrática y la implementación de políticas centradas en la protección de la persona humana, en lugar de aquellas que primordialmente buscan afianzar la seguridad del Estado o de determinado orden político. Si bien el derecho internacional de los derechos humanos no define en forma expresa el derecho a la seguridad frente al delito o a la violencia interpersonal o social, cuya prevención y control es el objetivo de las políticas sobre seguridad ciudadana, los Estados se encuentran obligados por un plexo normativo que exige la garantía de derechos particularmente afectados por conductas violentas o delictivas: el derecho a la vida; el derecho a la integridad física; el derecho a la libertad personal; el derecho a las garantías procesales y el derecho al uso pacífico de los bienes. Las obligaciones de los Estados miembros respecto a la seguridad ciudadana también comprometen el derecho a las garantías procesales y a la protección judicial; el derecho a la privacidad y a la protección de la honra y la dignidad; el derecho a la libertad de expresión; el derecho a la libertad de reunión y asociación; y el derecho a la participación en los asuntos de interés público. En un sentido amplio, la seguridad ciudadana también puede incorporar medidas de garantía de los derechos a la educación, la salud, la seguridad social y al trabajo, entre otros.²⁴

En ese orden de ideas que a pesar de que el concepto de Seguridad Ciudadana puede llegar a tener un mayor espectro de protección, particularmente no concuerda con la manifestación de la CIDH de abordar los problemas de Seguridad desde el concepto de Seguridad Ciudadana y anteponerlo al de Seguridad Pública, puesto que como hemos dicho previamente, que se puedan tener sus puntos de concurrencia y con ello armonizar la materialización e instrumentación de las políticas públicas en materia de Seguridad Pública, al respecto la CIDH, es clara es su planteamiento.

A los efectos de este informe, el concepto de seguridad ciudadana es el más adecuado para el abordaje de los problemas de criminalidad y violencia desde una perspectiva de derechos

²⁴ *Ídem.*

humanos, en lugar de los conceptos de “seguridad pública”, “seguridad humana”, “seguridad interior” u “orden público”. Éste deriva pacíficamente hacia un enfoque centrado en la construcción de mayores niveles de ciudadanía democrática, con la persona humana como objetivo central de las políticas a diferencia de la seguridad del Estado o el de determinado orden político. En este orden de ideas, la Comisión entiende pertinente recordar que la expresión seguridad ciudadana surgió, fundamentalmente, como un concepto en América Latina en el curso de las transiciones a la democracia, como medio para diferenciar la naturaleza de la seguridad en democracia frente a la seguridad en los regímenes autoritarios. En estos últimos, el concepto de seguridad está asociado a los conceptos de “seguridad nacional”, “seguridad interior” o “seguridad pública”, los que se utilizan en referencia específica a la seguridad del Estado. En los regímenes democráticos, el concepto de seguridad frente a la amenaza de situaciones delictivas o violentas, se asocia a la “seguridad ciudadana” y se utiliza en referencia a la seguridad primordial de las personas y grupos sociales. Del mismo modo, contrariamente a los conceptos también utilizados en la región de “seguridad urbana” o “ciudad segura”, la seguridad ciudadana se refiere a la seguridad de todas las personas y grupos, tanto en las zonas urbanas como rurales. Sin perjuicio de lo señalado anteriormente, es importante destacar que el concepto de “seguridad pública”, se utiliza ampliamente en los Estados Unidos y Canadá, para hacer referencia también a la seguridad de las personas y grupos que componen la sociedad. Por el contrario, como se ha señalado en los párrafos anteriores, la misma expresión “seguridad pública”, en América Latina hace referencia a un concepto diferente que alude a la seguridad construida desde el Estado o, en ocasiones, a la misma seguridad del Estado.²⁵

De lo anterior podemos analizar los puntos de concurrencia, los fines, los objetivos y la naturaleza de la Seguridad Pública en relación con la Seguridad Ciudadana, siendo más amplio y progresivo en la protección de los derechos, el concepto de Seguridad Ciudadana, pero recayendo la materialización propiamente en la Seguridad Pública.

De acuerdo a los españoles Manuel López Sánchez y Nicolás Marchal, la seguridad no solo es la confianza ya referida, sino que esta se convierte en un aspecto fundamental para que “los seres humanos puedan satisfacer sus necesidades y desarrollar mejor sus potencialidades, en lo propiamente personal, en lo social, en lo económico, en lo político,

²⁵ *Ídem.*

etc. Es más, la realización de la dignidad humana, el ejercicio de un derecho fundamental.²⁶ La seguridad no sólo debe considerarse como condición primigenia y prioritaria de cualquier estado hacia sus gobernados para permitir el desarrollo humano, sino que así también debe considerarse un derecho humano que se encuentra establecido y consagrado en la Constitución Política Mexicana. en el mismo tenor, Ignacio Burgoa Orihuela, ha establecido que “para que la vida en común sea posible y pueda desarrollarse por un sendero de orden, para evitar el caos de la sociedad, es indispensable que exista una regulación que encause y dirija esa vida en común, que norme las relaciones humanas: el derecho, sin el cual es imposible cualquier convivencia.”²⁷

También resulta necesario señalar que los sistemas políticos actuales comprenden instituciones de gobierno, tribunales y organismos administrativos, entre otros, como la policía, la cual debe ser entendida como una estructura de la Seguridad Pública quien a su vez es un componente del sistema político. Puesto que “el subsistema policial o de seguridad pública tiene una función primordial para el resto de los subsistemas políticos y para los otros componentes del sistema social en su conjunto, en la medida en que es una estructura que asegura las zonas limítrofes de los componentes de ese sistema social.”²⁸

Lo anterior es así, porque dentro de las principales funciones que encontramos en la Seguridad Pública como componente del sistema político es en primer plano, y de forma material, la protección de las personas, tanto de su vida en primer lugar, como de sus propiedades; y en segundo plano, de forma institucional, la defensa de la ley, el restablecimiento y mantenimiento del orden público y la paz pública. Así, a decir de Ramírez, “el subsistema de seguridad pública es entonces de altísima prioridad para el conjunto del sistema político, en virtud de que no es posible mantener las relaciones sociales, sin un aparato eficiente de seguridad pública y de justicia.”²⁹

²⁶ López Sánchez, Manuel y Marchal Escalona, Nicolás, *Policía y Seguridad Pública. Manual de intervención Policial*. Navarra, España, Thomson Reuters, 2011, p. 29.

²⁷ Burgoa, Ignacio, *Las garantías individuales*, 6ta Edición, ed., Porrúa, México, 1970, pág., 41.

²⁸ Ramírez, Juan, op., cit., nota 1, pág., 18.

²⁹ *Ídem*.

Esto es, la seguridad de las personas es lo mínimo que debe garantizar la soberanía de cualquier Estado y el medio es justamente la Seguridad Pública, lo anterior es así, porque los Estados deben justamente:

(...) fomentar y fortalecer políticas de Estado en materia de seguridad pública de largo plazo, integrales y con pleno respeto a los derechos humanos; 2) Fortalecer, en el marco de estas políticas, la capacidad de nuestros Estados para promover la seguridad ciudadana y para responder eficazmente a la inseguridad, la delincuencia y la violencia adecuando, según sea necesario, su marco jurídico, estructuras, procedimientos operativos y mecanismos de gestión; 3) Analizar los problemas de seguridad pública desde una visión integral, teniendo en cuenta las amenazas emergentes, e impulsar instrumentos de gestión que permitan a las autoridades nacionales evaluar y mejorar, según sea necesario, la eficacia de las políticas de seguridad pública.³⁰

Asimismo, desde una metodología semántico podemos establecer que la Seguridad Pública es:

El concepto de seguridad proviene del latín *securitas* que, a su vez, se deriva del adjetivo *securus*, el cual está compuesto *por se* (sin) y *cura* (cuidado o preocupación), lo que significa sin temor, despreocupado o sin temor a preocuparse. Se define como la ausencia de peligro, daño o riesgo. También es la sensación de confianza que se tiene en algo o alguien. De este concepto derivan otros, como los de Seguridad Ciudadana, Seguridad Pública, Seguridad Privada, Seguridad Social, Seguridad en el Trabajo, Seguridad Industrial, Seguridad Ambiental, Seguridad Alimentaria, Seguridad Jurídica, etc.

En cuanto a la seguridad pública, sabemos que es un servicio que debe brindar el Estado para garantizar la integridad de todos los habitantes y sus bienes. Implica que los ciudadanos pueden convivir en armonía, cada uno respetando los derechos individuales del otro. En este sentido, es un servicio que debe ser universal (alcanzar a todas las personas) para proteger la integridad física de los ciudadanos y sus bienes. Para lograrlo, se han creado las Fuerzas de Seguridad (como la policía), responsables de prevenir la comisión de delitos y reprimir éstos

³⁰"Compromiso por la Seguridad Pública en las Américas" Aprobado en la Primera Reunión de Ministros en Materia de Seguridad Pública de las Américas, México DF, México, 7 y 8 de octubre de 2008, OEA/Ser.K/XLIX. 1. MISPA/doc. 7/08 rev. 3, 8 de octubre 2008, párrafos 1, 2 y 3.

una vez que están en curso o se han producido; trabajan en conjunto con el Poder Judicial, quien tiene la misión de aplicar los castigos que estipula la ley, ya sea una pena o medida de seguridad según la gravedad del delito.³¹

Además, según el Diccionario de la Real Academia, es la calidad de seguro; en tanto que seguro es definido como libre o ausente de todo peligro, daño o riesgo.³², por otra parte de manera etimológica, podemos establecer que “público deriva del latín: *publicus*, cuyo significado es perteneciente a todo el pueblo.”³³

Ahora bien, para efectos de materializar los fines de la Seguridad Pública, el pueblo soberano instaaura en el Estado, mediante el gobierno la seguridad de los ciudadanos, mediante las instituciones especializadas encargadas para dichos fines como lo son las instituciones policiacas, no como la organización gubernamental que tengan estas, sino como la institución genérica que debe cumplimentar con el mandato constitucional, ya que además las mismas cuentan con la exclusividad en el desarrollo de sus actividades para cumplimentar sus objetivos.

Ahora bien, la policía es la materialización de la Seguridad Pública, de hecho, “la seguridad pública es la actividad principal de la policía; es una función estatal limitadora de las garantías individuales en estricto sentido y, tal vez, también conculcadora de la seguridad jurídica, lo que evidencia una clara contradicción.”³⁴

Sin embargo, el planteamiento anterior, nos hace reflexionar en el sentido de determinar el origen y naturaleza de la existencia de la Seguridad Pública, es decir, en todo momento ésta debe proteger los intereses populares que como parte del sistema político es otorgado por los gobernados a efectos de que el mismo Estado busque el bienestar común, ya que todos los fines del gobierno están orientados para el servicio de la sociedad, sea directa o indirectamente.

³¹ Nuñez, Andric, “Seguridad Privada y Seguridad Pública”, *Foro Jurídico*, Número 138, México, marzo 2015, pág., 66.

³² Ramírez, Juan, op., cit., nota 1, pág., 20.

³³ *Ídem*.

³⁴ *Ibidem*, pág., 22.

Por otra parte, debemos establecer un punto de vital importancia y que tiene contacto directo de manera paralela con la Seguridad Pública y lo es la Seguridad Jurídica, ya dijimos previamente que dentro de las funciones de la Seguridad Pública, ya en su materialización, está la de proteger la vida, derechos y propiedad de los individuos, sin embargo para que exista dicha protección debe haber previamente un mandato legal que así lo indique, una norma o conjunto de normas tienen un valor social y por ende, del mismo debe ser protegido por el Estado.

Para implantar la seguridad pública, se requiere seguridad jurídica, que es la garantía dada al individuo (por el Estado), de que su persona, sus bienes, y sus derechos no serán objeto de ataques violentos o que, si éstos llegan a producirse, le serán aseguradas por la sociedad protección y reparación.³⁵

Para ello, se requiere de un Estado de Derecho, que es aquel donde el gobierno está sometido a leyes previamente establecidas, y por consiguiente no actúa arbitrariamente, sino que lo hace conforme lo prescribe el ordenamiento jurídico vigente.

Es mediante las mismas leyes, que la función en materia de Seguridad Pública a través de las instituciones policiales encuentran su fundamento, ordenamiento y límites, ya que la conjunción de un Estado de Derecho, con una correcta política de Seguridad Pública, podríamos soslayar el correcto funcionamiento de los individuos que operan las instituciones encargadas de la Seguridad Pública.

De esta manera, dicha conjunción nos lleva a plantear que en lógica de que la denominada de seguridad pública está irrestrictamente relacionada con la procuración de la paz pública, de tal forma que en conjunto representen las políticas y acciones articuladas “que tienden a garantizar la paz pública a través de la prevención y represión de los delitos y de las faltas contra el orden público, mediante un sistema de control penal y de policía administrativa”³⁶.

Desde el punto de vista de su contenido, hay cuatro clases de garantías individuales:

1. Igualdad

³⁵ *Ídem*, pág., 22.

³⁶ *Íbidem* pág., 23.

2. Libertad
3. Propiedad
4. Seguridad jurídica

No obstante, es necesario hacer notar de que a pesar de que se entiende que esos cuatro tipos de garantías deberían estar en todas las leyes fundamentales, en realidad no es así. Puesto que ninguna Constitución que ha tenido previamente México estableció las cuatro garantías, incluida nuestra actual Constitución General aunque todas las que contienen ambas Constituciones se pueden adscribir a cada uno de dichos tipos.

Ahora bien, es indudable que un prerrequisito para el ejercicio de las garantías individuales es En otras palabras, en tanto no exista seguridad pública, no habrá posibilidad de que todos y cada uno de los gobernados puedan gozar del ejercicio de esos cuatro tipos de garantías”.³⁷

Como ya se ha indicado, el Estado tiene entre sus fines la Seguridad Pública de la sociedad, todas las sociedades inevitablemente, para sobrevivir establecen controles sociales para regular las múltiples conductas de los individuos que la conforman, y buscan el orden social respectivo que a su vez permitan la convivencia, situación que genera automáticamente que cuando algún conflicto se suscite entre sus miembros, este debe ser resuelto por los propios mecanismo que la sociedad hacreado a través del Estado psara resolverlo por los mecanismos que la propia sociedad organizada como Estado ha creado.

De esta forma podemos observar a la seguridad pública como un concepto impero-atributivo, ya que por un lado es una obligación por parte del Estado, pero a partir del pensamiento moderno también se encuentra dentro de los derechos fundamentales de todo gobernado.

Sin embargo, este pensamiento moderno del concepto de Seguridad Pública, se ve contrariado por el espíritu liberal que caracterizaba al pensamiento político moderno, ya que se establece la Seguridad Pública como un derecho fundamental, mismo que el Estado está obligado a garantizar, pero que bajo el pensamiento moderno liberal, busca en esencia la no intervención estatal en los ciudadanos. De esta manera, el concepto de Seguridad Pública gira

³⁷ *Íbidem*, pág., 33.

en torno a la esfera de la no intervención económica estatal y se centra en acciones encaminadas a combatir la criminalidad.

El aparato estatal encontró en el concepto de Seguridad su principio de reproducción, bajo el nombre de seguridad pública, tanto para la protección de los súbditos como la riqueza y el territorio del Estado, como para la protección del instrumental gubernamental (leyes, instancias administrativas) y para la regularidad pacífica de la vida social y política, llamada desde entonces orden público (...). Así caracterizada la seguridad del Estado, como principio político, basado en la amenaza o en el uso de la fuerza, de reproducción de la entidad estatal en uso de su imperium y soberanía, durante el periodo Absolutista fue subsumido en la idea y los objetivos de la Ciencia de la Policía, bajo el concepto de la “felicidad” del súbdito; pero a medida que avanzó el pensamiento ilustrado, el concepto de seguridad pública retorno a entenderse como seguridad de la instancia gubernamental.”³⁸

Es así que el pensamiento liberal y el principio de libre mercado, tuvieron un predominio en el concepto de Seguridad Pública, llevando a las instituciones encargadas de realizar esta función a encomendarlas a la protección de la propiedad privada, protegiéndolo con la fuerza pública, no solo tratando de prevenir sino de perseguir a los transgresores del orden social y de la propiedad privada.

Es así que, siendo una sola institución política seguridad y policía, la vertiente dominante de la política liberal ha considerado que ningún poder estatal debía ser el dispositivo activo de seguridad de los derechos del ciudadano y simultáneamente la monopolización exclusiva de la fuerza de seguridad estatal.

Sin embargo, resulta innegable el hecho de que la Seguridad Pública es intrínseca al desarrollo y bienestar de la sociedad, al grado de que podemos afirmar que sin lo primero no se podría obtener lo segundo, y que a su vez la falta de bienestar y desarrollo de la sociedad hace más difícil que se puedan plantear políticas adecuadas en materia de Seguridad Pública.

Esto es así, porque el desarrollo de la sociedad parte de tener un plano con el que se cuente con un Estado de Derecho, que a su vez permita generar condiciones para que el gobernado pueda desarrollarse personal, social y económicamente, con la confianza de que sus bienes

³⁸ *Ibidem.*, págs., 14-15.

jurídicamente tutelados como la vida, la libertad, la seguridad y el patrimonio se encuentra a salvo, y que el Estado cumple con ello, su obligación de generar condiciones de Seguridad en la sociedad.

Aunado a que la seguridad pública desde la perspectiva de la de la nación se refiere a la que se realiza desde la sociedad nacional “en términos de protección de su integridad física, de las garantías individuales, de los derechos de propiedad, de los niveles mínimos de bienestar y del acceso a los servicios públicos.”³⁹

Es un hecho que la problemática de inseguridad en nuestro país, misma que se analizará de manera particular desde la perspectiva fenomenológica, continúa creciendo y actualmente es la mayor demanda que hace la sociedad al Estado Mexicano. José González, nos expresa que a fin de contar con una visión integral del problema que hoy en día constituye una de las exigencias más sentidas de la población, y reclama una solución pronta y eficaz por parte del Estado, es necesario remontarnos a la génesis del mismo y determinar cuáles son las razones por las que el hombre se ha organizado en comunidad. La respuesta a esta pregunta la encontramos en las agrupaciones más primitivas, donde se pone de manifiesto que una de las principales razones que llevan al hombre a unirse con otros de su misma especie es una cuestión de seguridad. Así, mediante un acuerdo social, busca la defensa de los bienes que considera fundamentales para su sobrevivencia y posteriormente para su desarrollo como miembro de la comunidad.⁴⁰

Es así, que se eligen a las personas más aptas para poder generar las condiciones de cuidado y protección que se requerían, y para ello, como ya se estableció en el presente capítulo, se les dota de fuerza para que puedan mantener el orden. Con ello, se les otorgó la obligación del cuidado del bienestar colectivo, investidos de autoridad para dotarlos de coercitividad y con ello se pueda garantizar el ejercicio de esa obligación.

³⁹ Ramos García, José María, *Seguridad Ciudadana y la Seguridad Nacional en México: Hacia un marco conceptual*, Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, 2005, vol. 47, núm., 194, pág., 34.

http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0185-19182005000200033&script=sci_abstract&tlang=en

Consultado el 1 de abril de 2018.

⁴⁰ González, José Antonio, *La Seguridad Pública en México: 2002*, pág. 125-135, “Los Desafíos de la Seguridad Pública en México.” <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/419/12.pdf> Consultado el 27 de mayo de 2019.

Sin embargo, el Estado Mexicano en términos constitucionales plantea una definición muy amplia de Seguridad Pública, que se ve reflejada en diversidad de instituciones que conforman el Sistema de Seguridad Pública, mismo que puede encontrar una clasificaciones en cuatro grandes rubros: prevención del delito, procuración de justicia, administración de justicia y sistema de ejecución de sanciones. Esta situación ocasiona que el tema de la seguridad pública en nuestro sistema político mexicano implica una mezcla de muchos procesos relacionados con la seguridad pública. No obstante, no debe perderse de vista que cada uno tiene sus propios objetivos marcados por su propia racionalidad y dinámica. “Al incluir estas distintas esferas dentro del esquema de seguridad pública se teme que se pierda la eficiencia de cada una de ellas, pues se confunden funciones y responsabilidades”.⁴¹

En ese orden de ideas, por lo que hace a la prevención del delito podemos establecer que esta “se instrumenta desde el poder Ejecutivo mediante la Secretaría de Seguridad Pública, que coordina los esfuerzos de prevención a nivel federal y también tiene el control de la Policía Federal Preventiva. En términos estrictos, la prevención del delito se refiere a todas aquellas políticas, medidas y técnicas encaminadas a inhibir las transgresiones a la ley”.⁴² Dicha función recae en las policías preventivas, ya sean federales, estatales o municipales, actualmente se deberá incluir a la Guardia Nacional, debido a la concurrencia de facultades que le otorgó la Constitución. La función recae en la vigilancia policial de espacios y en la instrumentación de políticas en prevención del delito, tales como programas o campañas.

A su vez, por lo que hace a la procuración de justicia, cuando se suscita un delito y este se denuncia, al iniciarse una averiguación previa ante el Ministerio Público (MP), “esta se puede iniciar cuando se presenta una denuncia, o cuando alguien es detenido en flagrancia y presentado ante el Ministerio Público también de oficio”.⁴³ La función recae en las fiscalías generales y/o procuradurías, tanto federal como de las entidades federativas. La función consiste en la investigación que ordene realizar el Ministerio Público y que es ejecutada

⁴¹ Pérez, Gabriela, *Diagnóstico sobre la Seguridad Pública en México*, FUNDAR, Centro de Análisis e Investigación. Abril 2014. <http://pdba.georgetown.edu/Security/citizensecurity/mexico/evaluaciones/diagnosticoFundar.pdf> Consultado el 5 de enero de 2019.

⁴² *Ídem*.

⁴³ *Ídem*.

dentro del sistema de justicia penal vigente por la por la policía de investigación y los servicios periciales respectivos, para efectos de llevar ante un juez penal la imputación de hechos posiblemente constitutivos de delito.

Por lo que hace a la administración de la justicia, cuando que el MP presenta una averiguación ante un juez y solicita la orde de aprehensión de algún sospecho, el juez decide si serán giradas las órdenes de aprehensión y si efectivactivamente hay sustento para las acusaciones presentadas por el MP. Cuando el juez solicita las pruebas, éstas le son presentadas y escucha los alegatos de las dos partes; paso siguiente, el juez debe decidir condenar o absolver al sospechoso. “El acusado tiene derecho a apelar la decisión del juez y llevarlo a la 2ª instancia, es decir a una instancia superior”.⁴⁴ Esta es facultad del Poder Judicial de la Federación y del Poder Judicial de cada una de las Entidades Federativas. Su función principal consiste en desahogar los procedimientos judiciales que son presentados ante su competencia por hecho posiblemente constitutivos de delito.

Éstas etapas son cerradas por la ejecución de sanciones, la cual actualmente tiene una concurrencia de facultades, es decir, por lo que hace a la ejecución de las sanciones, su imposición, modificación o compurgación depende del Poder Judicial, por medio del juzgado de ejecución correspondiente, y las condiciones propias de los centros de reinserción social, dependen del Poder Ejecutivo, si una persona que ha sido acusada de un delito es hallada culpable por la autoridad judicial, se le remite para que cumpla su condena en los centro de reinserción social previamente establecidos. El sistema de reinserción social, es parte del Sistema Nacional de Seguridad Pública, y ha sido administrado tanto por la Secretaria de Gobernación, como por la Secretaria de Seguridad Pública, actualmente la institución encargada de las cuestiones administrativas del centro de reinserción social depende del Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social, dependiente de la Secretaria de Gobernación, sin embargo, la ejecución, modificación y compurgación de las penas, depende del Poder Judicial correspondiente, por medio de su juzgado de ejecución.

En conclusión, para que la policía en su generalidad se encuentre a la altura del actual requerimiento social, debe ser un órgano de control social para constituirse como institución

⁴⁴ *Ídem.*

fundamental de la Seguridad Pública, teniendo claras las funciones, facultades y atribuciones a desempeñar, tareas de prevención que incluyen ámbitos de paz y orden público, en un primer plano, y cuestiones de persecución e investigación criminal en segundo plano, incluso en un plano de carácter excepcional, la represión como acto de control social.

1.2. TIPOS DE SEGURIDAD

1.2.1. SEGURIDAD NACIONAL

La Seguridad Nacional, implica la existencia de aspectos previos para garantizar valores como la soberanía, la independencia y la procración del interés colectivo, “fortaleciendo los componentes del proyecto nacional y reduciendo al mínimo las debilidades o inconsistencias que puedan traducirse en ventanas de vulnerabilidad frente al exterior”⁴⁵ Para efectos de la legislación aplicable a nuestro caso mexicano, el artículo 3 de la Ley de Seguridad Nacional,⁴⁶ define lo que la ley considera por Seguridad Nacional.

En el entendido de que el termino de Seguridad Nacional comenzó a usarse a finales de la “Segunda Guerra Mundial, con el triunfo del socialismo en diversos países, el inicio de la guerra fría y el mundo bipolar.”⁴⁷ De esta manera, el concepto se construyó como una

⁴⁵ Escobar, Luis, *op. cit.*, nota 19, *pág.*, 109.

⁴⁶ Artículo 3. Para efectos de esta Ley, por Seguridad Nacional se entienden las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, que conlleven a:

- I. La protección de la nación mexicana frente a las amenazas y riesgos que enfrente nuestro país;
- II. La preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio;
- III. El mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno;
- IV. El mantenimiento de la unidad de las partes integrantes de la Federación señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- V. La defensa legítima del Estado Mexicano respecto de otros Estados o sujetos de derecho internacional, y
- VI. La preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico social y político del país y sus habitantes

⁴⁷ Ramírez, Juan, *op. cit.*, nota 1, *pág.*, 25.

necesidad para resolver los problemas de defensa militar y nacional y de seguridad interna, contemplando los intereses nacionales de países en franca confrontación, como Estados Unidos y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas.

A partir de que Estados Unidos incorporo el concepto como una medida de protección contra los intereses contrarios que representaban los estados socialistas y que pudieran causar un perjuicio mayor en la seguridad de sus gobernados, teoría que es tomada por países latinoamericanos a efectos de tener controlados los aparatos gubernamentales, por la milicia, en razón al riesgo que pudiera existir tanto internos como externos y afectara la seguridad de sus gobernados.

Es en ese orden de ideas, que “la doctrina de la seguridad nacional, a diferencia de la seguridad pública, se caracterizaba por su extraterritorialidad y su total indeterminación, en la que cabe cualquier capricho o decisión arbitraria para defender el poder,”⁴⁸ situación que sin lugar a dudas está lejos de la conjunción existente entre la Seguridad Pública y la Seguridad Jurídica de la que previamente me he pronunciado.

Permitieron en muchos casos, la acción gubernamental discrecional, para reprimir toda oposición y prevenir cualquier manifestación de disidencia, porque afecta la “seguridad nacional”, no importando que así violen derechos individuales, se subvierta el orden público y con ello la seguridad pública.⁴⁹

En ese orden de ideas, podemos establecer que tal y como lo establece Luis Herrera-Lasso, dónde expresa que de las actividades primordiales de los Estados se encuentra el garantizar la sobrevivencia y bien estar de las personas, es así que “La seguridad nacional atraviesa por estos dos ejes. El bienestar de la sociedad depende de que se produzcan las condiciones para promover índices de calidad de vida que se reflejan principalmente en educación, empleo, vivienda, salud y seguridad pública.”⁵⁰

⁴⁸ *Ibidem*, pág., 27.

⁴⁹ Sánchez, Augusto, *Seguridad Pública y Seguridad Nacional*, INACIPE, México, 2000, pág., 89.

⁵⁰ Alvarado, Arturo, Serrano Monica, (coords.), *Seguridad nacional y seguridad interior*, 1ª edición, ed., Colegio de México, México, 2010. Herrera-Lasso, Luis. *Inteligencia y Seguridad Nacional: apuntes y reflexiones*. Pág. 192. <http://aleph.academica.mx/jspui/bitstream/56789/9397/1/XV.pdf>
Consultado el 3 de mayo de 2018.

Lamentablemente, podemos observar una distorsión en la utilización de conceptos como lo es, la Seguridad Nacional para fines alejados a los que representa la Seguridad Pública, lo anterior en razón de que ésta última requiere para su subsistencia y legalidad un marco jurídico que indique los límites y facultades que el mismo Estado ordena y organiza dentro de las instituciones en materia de Seguridad Pública, y así éstos puedan cumplir con el mandato establecido en el artículo 21 de la Constitución mexicana. A diferencia de la Seguridad Nacional, la cual al momento de su creación sirvió para defender y proteger los intereses del Estado y no así los derechos fundamentales de sus gobernados, se utilizó en la mayoría de los países en que fue implementado de manera primigenia para mantener a los grupos de poder en el gobierno, situación que se repitió en varios países de Latinoamérica.

En México, los responsables de controlar la seguridad nacional se hicieron eco de esa preocupación por la subversión interna y adoptaron algunos métodos empleados por los sudamericanos, que dieron también origen a una guerra sucia, afortunadamente de dimensiones mucho menores que la de algunos países del Cono Sur.⁵¹

Por otra parte, el Plan Nacional de Desarrollo 1988-1994, estableció como elementos de la seguridad de la nación la defensa de la soberanía, su independencia y su integridad territorial; con objeto de asegurar el necesario ambiente de pacífica convivencia y solidaridad social, basado en el orden social justo.

Es decir, los conceptos de seguridad nacional, y seguridad pública no son necesariamente complementarios, aun cuando el gobierno mexicano, a partir de los setenta ha intentado, infructuosamente, hacerlos parte de un concepto integral.⁵²

De hecho, de conformidad con la Ley General del Sistema de Seguridad Pública y la Ley de Seguridad Nacional, la primera a la seguridad pública como una función, como una materia principalmente policial, a diferencia de la segunda, que señala la Seguridad Nacional como acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano.

⁵¹ Aguayo, Sergio, *La charola. Una historia de servicios de inteligencia en México*, ed., Grijalbo, México, 2001, pág., 94.

⁵² Ramírez, Juan. Op., cit., nota 1, pág., 29.

Desde el punto de vista académico se han considerado como componentes tradicionales del concepto de Seguridad Nacional lo siguientes:

1. El Estado es el agente que proporciona seguridad a la colectividad. Es un elemento aparentemente controvertido, no existe entidad más adecuada para hacerlo. Se estima que los individuos o las sociedades no son capaces de actuar en defensa de su seguridad.
2. Es propósito específico de la acción del Estado proteger intereses nacionales legítimos, punto en el que coinciden la mayoría de los gobiernos, la integridad territorial y la soberanía son intereses nacionales legítimos, la soberanía es una atribución o facultad del Estado, un poder de mando para autodeterminarse, poder que no es absoluto en ningún Estado moderno dentro de un mundo de interdependencia con intereses recíprocos que mantienen en crisis a este concepto.
3. Las amenazas a los intereses nacionales (soberanía e integridad territorial) emanan de acciones y políticas de otros Estados. Estos Estados, al velar por intereses propios, se convierten en la fuente de amenaza más probable y estas amenazas no surgen solamente de los preparativos militares de otros Estados”⁵³.

Existen teorías contrarias a lo establecido anteriormente en el sentido de que consideran que los ataques y amenazas internas no pueden ni deben considerarse dentro del concepto de Seguridad Nacional y, en todo caso, debe estar dentro del concepto de Seguridad Interior.

Sin embargo dichas teorías en la práctica encuentran aspectos distintos, ya que por ejemplo, desde 1987, por primera vez en la historia demexicana, se catalogó el narcotráfico como una amenaza a la seguridad nacional, ello porque “atenta contra la estabilidad política, pone en peligro la solidez de las instituciones, contamina los procesos económicos, financieros y agrícolas y lesiona el prestigio de México en el contexto internacional”⁵⁴.

En este orden de ideas, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, contempla en su artículo 6, apartado A, fracciones I y VIII, la posibilidad de que se pueda reservar información pública, de manera excepcional y temporal, por razones de interés público y

⁵³ Cruz, Luis, *op., cit.*, nota 8. pág., 92.

⁵⁴ *Íbidem*, pág., 97.

seguridad nacional, en términos de las leyes secundarias; así como el hecho de que las resoluciones dictadas por los organismos de acceso a la información pública, sólo podrán ser recurridas por el Consejero Jurídico del Gobierno ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando puedan poner en peligro la seguridad nacional conforme a la ley de la materia.

“Artículo 6.

(...)

(...)

Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, **es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional**, en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad. Los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, la ley determinará los supuestos específicos bajo los cuales procederá la declaración de inexistencia de la información.”

VIII...

Las resoluciones del organismo garante son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados. El Consejero Jurídico del Gobierno podrá interponer recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los términos que establezca la ley, **sólo en el caso que dichas resoluciones puedan poner en peligro la seguridad nacional conforme a la ley de la materia”**. (...)⁵⁵

⁵⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Octubre 2019. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_090819.pdf

Por su parte, el artículo 16 constitucional, señala la forma en que deben ser tratados y protegidos los datos personales y la excepción a dicha protección.

Artículo 16.

(...)

Toda persona tiene derecho a la protección de sus datos personales, al acceso, rectificación y cancelación de los mismos, así como a manifestar su oposición, en los términos que fije la ley, la cual establecerá los supuestos de excepción a los principios que rijan el tratamiento de datos, **por razones de seguridad nacional**, disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas o para proteger los derechos de terceros. (...)⁵⁶

En ese mismo sentido, la fracción V del apartado B del artículo 20 constitucional, señala dentro del catálogo de derechos constitucionales a favor del imputado, el derecho a que éste sea juzgado en audiencia pública por un Juez o Tribunal, dicha publicidad sólo podrá restringirse por casos excepcionales, tal y como sucede por razones de seguridad nacional.

“Artículo 20 (...)

Apartado A

V. Será juzgado en audiencia pública por un juez o tribunal. La publicidad sólo podrá restringirse en los casos de excepción que determine la ley, **por razones de seguridad nacional**, seguridad pública, protección de las víctimas, testigos y menores, cuando se ponga en riesgo la revelación de datos legalmente protegidos, o cuando el tribunal estime que existen razones fundadas para justificarlo. (...)⁵⁷

Por su parte, el artículo 35, fracción VIII, tercer punto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece dentro de los derechos constitucionales de los ciudadanos, el hecho de que puedan participar en consultas populares sobre temas de trascendencia nacional, con la excepción de temas que involucren, entre otros temas, la

⁵⁶ *Ídem.*

⁵⁷ *Ídem.*

seguridad nacional y la organización, funcionamiento y disciplina de la fuerza armada permanente.

“Artículo 35.

VII...

3º No podrán ser objeto de consulta popular la restricción de los derechos humanos reconocidos por esta Constitución; los principios consagrados en el artículo 40 de la misma; la materia electoral; los ingresos y gastos del Estado; **la seguridad nacional y la organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada permanente**. La Suprema Corte de Justicia de la Nación resolverá, previo a la convocatoria que realice el Congreso de la Unión, sobre la constitucionalidad de la materia de la consulta (...).⁵⁸

Aunado a ello, la Seguridad Nacional demanda una concurrencia de facultades, acciones y protagonistas en el ejercicio de ésta, tanto en la Seguridad Pública, como en la Seguridad Nacional propiamente, siendo que “la política de seguridad pública se atiende a través del Consejo Nacional de Seguridad Pública integrado por el presidente de la República, la SEGOB, la Sedena, la SEMAR, la SSP, la PGR y los gobernadores de los estados. Para el caso de la política de seguridad nacional no se incluye a los gobernadores, pero sí a las secretarías de Hacienda y Crédito Público, de la Función Pública, de Relaciones Exteriores, de Comunicaciones y Transportes y al CISEN.”⁵⁹

Un ejemplo de ello es el crimen organizado, del cual dependiendo de los elementos que se utilicen para su combate, prevención y persecución, podríamos encontrarnos ante el concepto constitucional de Seguridad Pública o de Seguridad Nacional, en los siguientes términos:

Que el crimen organizado sea un asunto de seguridad nacional y no sólo de seguridad pública demuestra la insuficiencia de la política de esta última para enfrentarlo. Para ello se requiere de la intervención de otras dependencias del gobierno federal y de otros órdenes de gobierno,

⁵⁸ *Ídem*.

⁵⁹ Montero, Juan Carlos, *La estrategia contra el crimen organizado en México: análisis del diseño de la política pública*. Perfiles Latinoamericanos. Vol. 20, Núm. 39, México, enero/junio 2012. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0188-76532012000100001&script=sci_arttext&tlng=pt
Consultada el 1 de mayo de 2018.

así como políticas públicas que estimulen el desarrollo económico y social para reactivar los espacios vacíos una vez que fueron reconquistados. La política de seguridad nacional busca desarrollar una visión integral para combatir el crimen organizado a fin de recuperar los espacios que el Estado ha perdido, y para consolidar la autoridad del mismo mediante la generación de alternativas. Por eso es preciso cuestionar cómo se articula la política de seguridad pública con la de seguridad nacional, definiendo quién establece los objetivos y las estrategias.⁶⁰

Respecto a este punto de concurrencia, Arturo Alvarado y Jorge Zaverucha, establecen las complejas que pueden existir e influir en conceptos y propiamente en las facultades de las autoridades encargadas de la Seguridad Pública, la Seguridad Interior y la Seguridad Nacional.

El concepto de seguridad nacional se está expandiendo de una manera que borra los límites con la interior y permite una acción militar similar a la que ocurría durante el régimen autoritario. En los años recientes, muchos gobiernos y organismos internacionales (no pocos siguiendo las líneas de la nueva política norteamericana de su seguridad hemisférica) han planteado la convergencia entre la seguridad nacional y la seguridad interior y han asignado nuevas responsabilidades a los militares en materia de política interna.⁶¹

1.2.2. SEGURIDAD INTERIOR

La Seguridad Interior, “Se presume como parte de la seguridad nacional que asegura una garantía contra los antagonismos y presiones que se manifiestan dentro del territorio de un país, supone la defensa de instituciones contrarrestando todas las formas que puedan perturbar el orden interno.”⁶²

⁶⁰ *Ídem.*

⁶¹ Alvarado, Arturo; Serrano, Monica, coordinadores, Seguridad nacional y seguridad interior Colegio de México, 1ª edición, México, 2010. Alvarado, Arturo; Zaverucha, Jorge. *La actuación de las fuerzas armadas en la Seguridad Pública en México y Brasil: una visión comparada.* Pág. 235. <http://aleph.academica.mx/jspui/bitstream/56789/9397/1/XV.pdf>

Consultado el 4 de mayo de 2018.

⁶² Escobar, Luis, *op., cit.*, nota 19, pág., 110.

En nuestro texto constitucional mexicano, no se encuentra definido de manera expresa el concepto de seguridad interior, sin embargo, de la interpretación de la misma, podríamos referirnos a ésta como sucesos similares a guerras civiles o insurrecciones, a diferencia de la seguridad exterior, que implicaría una confrontación bélica internacional.

(...) la seguridad interior podría definirse en términos de un conflicto armado interno y la defensa exterior en términos de un conflicto armado internacional. Sin embargo, aún a pesar de que hemos firmado las Convenciones de Ginebra desde 1953, no se han traducido estas disposiciones en la legislación interna. Si el orden jurídico mexicano implementara las categorías de las Convenciones de Ginebra, no habría lugar a dudas de que las Fuerzas Armadas solo serían desplegadas en el marco de un conflicto armado ya sea interno o internacional. Lo anterior además sería congruente con el artículo 129 constitucional, el cual señala que en tiempos de paz ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar. Implementando las categorías de Conflicto Armado Interno e Internacional, se definiría lo que es disciplina militar y con ello quedarían excluidos sin lugar a dudas conceptos como la Seguridad Pública, así como los supuestos que las iniciativas definen como “afectaciones a la seguridad interior” del ámbito militar.⁶³

Dentro de las diversas acepciones que se le han dado al término en los textos legales mexicanos, podemos encontrar que el mismo ha sido usado indistintamente para referirse a la Seguridad Nacional y en muchas ocasiones confundido con el concepto de seguridad pública.

El concepto aborda la Seguridad Interior como una función y/o condición que tiene como objeto preservar el orden constitucional, el Estado de Derecho y la gobernabilidad democrática.

“existe una incapacidad de diferenciarlas tiene origen en que seguridad interior se ha convertido en el eufemismo de seguridad pública a partir de la insolvencia de la clase política, tanto en la vida legislativa como en la acción ejecutiva, de construir un modelo de seguridad cuyo sustento sea la

⁶³ Ixchel Atilano, Tania, “Cuidado con las iniciativas en Seguridad Interior”, Seguridad Interior, ¿Seguridad para quién?, febrero 2018.

<http://www.cmdpdh.org/publicaciones-pdf/cmdpdh-seguridad-interior.pdf>

Consultado el 1 de febrero de 2018.

persona humana y que, independientemente de cómo se organicen las policías, haya rendición de cuentas, transparencia y controles ciudadanos de la calidad de su gestión que detecte, sancione y erradique prácticas corruptas que dan sustento a la impunidad sistémica, la ineficiencia y la rendición de las autoridades civiles ante el crimen”.⁶⁴

Dada la complejidad del concepto, de un análisis histórico se observa que el término antes del año dos mil diecisiete, en el que se aprobó y publicó la Ley de Seguridad Interior, sólo para que después la Suprema Corte de Justicia de la Nación declara inconstitucional, sólo se advertía el concepto en el Código de Justicia Militar para sancionar dentro del fuero castrense, delitos contra la seguridad interior de la nación.

Lo anterior es de vital importancia, ya que para efectos de implementar cualquier legislación secundaria en la materia, es importante, en primer lugar, “toda legislación que se apruebe no podrá confundir los conceptos de seguridad pública, seguridad nacional y seguridad interior”.⁶⁵

En diversos foros e incluso en la discusión respecto a reformas constitucionales que se han llevado en el Congreso de la Unión, podemos establecer que si bien es cierto que la Seguridad Pública, la Seguridad Nacional y la Seguridad Interior, son conceptos distintos, dentro de dichas definiciones tienen puntos de concurrencia.

“la seguridad interior debe ser vista como una función del Estado orientada a identificar, investigar, perseguir y sancionar riesgos y amenazas provenientes del interior del país, tales como delincuencia organizada, actividades terroristas, problemas migratorios y ataques cibernéticos, entre otros, que por las características que adquieran pongan en riesgo la seguridad de la población del país o de una zona

⁶⁴ García, Laguna, Eliana. “La nueva urgencia legislativa: seguridad interior”. Seguridad Interior, ¿Seguridad para quién?, Marzo 2017.

<http://www.cmdpdh.org/publicaciones-pdf/cmdpdh-seguridad-interior.pdf>

Consultado el 2 de febrero de 2018.

⁶⁵ Guevara, José. “Militares, derechos humanos y seguridad interior”. Seguridad Interior, ¿Seguridad para quién?, Marzo 2017.

<http://www.cmdpdh.org/publicaciones-pdf/cmdpdh-seguridad-interior.pdf>

Consultado el 3 de febrero de 2018.

específica y que por lo tanto, estará a cargo del titular del Poder Ejecutivo Federal, quien se coordinará con instituciones locales y municipales para la atención inmediata de amenazas”.⁶⁶

El Senador Manuel Cárdenas, reconoció que México no cuenta con un concepto de Seguridad Interior que establezca las nuevas amenazas que enfrenta la inseguridad, tanto en autoridades responsables, mecanismos de operación y coordinación interinstitucional y de los niveles de gobierno; así como la delimitación de los asuntos que serán materia de seguridad interior el mismo límite de participación que pudieran tener las fuerzas armadas o civiles.

En diciembre de dos mil diecisiete, el Congreso de la Unión aprobó la Ley de Seguridad Interior, misma que después de su publicación, fue declarada como inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dicha legislación abordada conceptos y definiciones de la Seguridad Interior, en los siguientes términos:

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

(...)

...**Artículo 16.** En aquellos casos en que las Amenazas a la Seguridad Interior representen un grave peligro a la integridad de las personas o el funcionamiento de las instituciones fundamentales de gobierno, el Presidente de la República de acuerdo a sus facultades podrá

⁶⁶ Coordinación de Comunicación Social del Senado de la República. El Senador Manuel Cárdenas promueve iniciativa que reforma los artículos 73, 89 y 129 constitucionales para facultar al Congreso de la Unión para legislar sobre seguridad interior y definir sus alcances.

<http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/46-grupos-parlamentarios/boletin-de-prensa/33726-necesario-definir-concepto-y-alcances-de-la-seguridad-interior-y-delimitar-la-participacion-extraordinaria-de-las-fuerzas-armadas.html>

Consultado el 1 de marzo de 2018.

ordenar acciones inmediatas a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, incluidas las Fuerzas Federales y las Fuerzas Armadas.⁶⁷

A pesar de que dicha ley secundaria, es la única que establece el concepto de Seguridad interior dentro del marco jurídico mexicano, la citada ley, fue considerada como una fachada de normar la seguridad interior, como una vertiente de la Seguridad Nacional, ya que lo que realmente hacía era regular una función de seguridad pública a cargo de las fuerzas armadas, es decir, las fuerzas armadas tenían con dicha ley, autorización legal para realizar tareas que originalmente son materialmente de Seguridad Pública, las cuales, como ya vimos están reservadas a la autoridad civil, por lo que a pesar de que el concepto en esencia es correcto la aplicación y sustanciación de la normativa no lo era.

En ese orden de ideas, el concepto de Seguridad Interior al igual que el concepto de Seguridad Nacional, presenta problemas conceptuales en el sentido de aplicación, es decir, en la aplicación existe una concurrencia de facultades, autoridades y políticas públicas que desarticulan los conceptos propios, así como los objetivos y finalidades del mismo.

Los militares todavía no han desaparecido de la esfera política ni en México ni en Brasil. Modificaron sus facultades y su poder en los nuevos regímenes. La coerción del Estado en la seguridad interior articula ahora a las fuerzas armadas con las fuerzas policiales. Los militares han sido capaces de cambiar la definición y forma de sus objetivos, de la seguridad nacional hacia la seguridad interior, al transformar sus antiguas tareas de defensa por las nuevas “amenazas” internas. Las fuerzas armadas se han imputado nuevas funciones y jurisdicción, en la mayoría de los casos en competencia o en conflicto con las policías nacionales y fuera del control de la nueva élite representativa. Hay en México una lucha por el poder entre las organizaciones que controlan la violencia de Estado, esto es una lucha del Ejército por controlar a las policías. En Brasil, las policías militares estatales están bajo control parcial de las fuerzas armadas, de acuerdo con su constitución.⁶⁸

⁶⁷ Diario Oficial de la Federación. Decreto por el que se expide la Ley de Seguridad Interior. Publicación de fecha veintiuno de diciembre de dos mil diecisiete.

⁶⁸ Alvarado, Arturo; Serrano, Monica, *op., cit.*, nota 61.

CAPÍTULO 2. SEGURIDAD PÚBLICA EN EL DERECHO POSITIVO MÉXICANO

2.1. ANTECEDENTES DE LA SEGURIDAD PÚBLICA EN MÉXICO A PARTIR DE LA CONSTITUCIÓN DE 1917

Es una realidad que la Seguridad Pública para cualquier Estado reviste de una importancia prioritaria, en atención a su carácter impero atributiva, es decir, como obligación del Estado y como derecho del gobernado, tal y como lo hemos visto en el capítulo anterior. Es por esa razón que resulta casi lógico que la normativa que se genere en materia de Seguridad Pública se encuentre establecida en el texto constitucional, sin embargo, en muchas ocasiones no es así.

Lo anterior es así, ya que tal y como le establece Orellana Wiarco:

La seguridad pública, con el advenimiento de la figura del Estado, se fue perfilando como una función a cargo del propio Estado (...) Ya hemos venido expresando que todas las sociedades inevitablemente para sobrevivir establecen controles sociales para regular múltiples conductas de los individuos que la conforman, y buscan que la vida pública se desenvuelva en cauces que permitan la convivencia y cuando algún conflicto se suscite entre sus miembros resolverlo por los mecanismos que la propia sociedad organizada como Estado ha creado.⁶⁹

Para efectos del presente trabajo de investigación, enfocamos los antecedentes de la Seguridad Pública, así como en los apartados siguientes con lo referente a las policías, a partir de la promulgación de la Constitución de 1917, es decir, de la Constitución Vigente. Por lo que resulta de vital importancia entender e interpretar el texto original que se publicó en 1917, referente al artículo 21, artículo constitucional que regula los principios constitucionales del ejercicio de la Seguridad Pública por parte del Estado, disposición que refería lo siguiente:

⁶⁹ Orellana Wiarco, Octavio, *Seguridad Pública. Profesionalización de los Policías*, ed., Porrúa, México, 2017, pág., 45.

La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la policía judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquél. Compete a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía; el cual únicamente consistirá en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por el arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de quince días.⁷⁰

De la transcripción literal del dispositivo constitucional podemos notar que no hace referencia alguna al concepto de Seguridad Pública, refiere únicamente lo relativo al mando de la Policía Judicial, así como de las sanciones administrativas, sin embargo en ese momento histórico de vital importancia para nuestra legislación tanto constitucional como secundaria, no se establecen conceptos ni principios respecto a la Seguridad Pública. Del texto constitucional original de 1917 únicamente hace referencia a la Seguridad en el artículo 131, sin que se pueda especificar que esta se refiera al concepto de Seguridad Pública sino al de Seguridad de manera general, al señalar lo siguiente:

Es facultad privativa de la federación, gravar las mercancías que se importen o exporten o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo, y aún prohibir por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la República, de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia; pero sin que la misma Federación (SIC) pueda establecer ni dictar en el Distrito y Territorios Federales, los impuestos y leyes que expresan las fracciones VI y VII del artículo 117.

Del artículo citado, podemos observar que existe una relación intrínseca entre seguridad y policía, sin embargo hasta este momento no es posible conceptualizar desde el texto constitucional la Seguridad Pública o políticas en materia de Seguridad Pública.

Juan Ramírez Marín, considera que la concepción caduca del Estado liberal que consideraba a la Seguridad Pública como una función de perseguir a sus semejantes, es la concepción que

⁷⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Texto Original. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM_orig_05feb1917_ima.pdf Consultado el 28 de enero de 2019.

influyó en nuestra Constitución de 1917, ya que la misma carece de un tratamiento jurídico de la policía y de la seguridad como un derecho o garantía individual, sin embargo, desde mi perspectiva considero que en la actualidad se ha conceptualizado dentro de nuestra ley suprema la Seguridad Pública como un derecho fundamental de todos los mexicanos, aunado a la obligación que la misma Constitución le establece al Estado Mexicano, lo anterior aunado a leyes reglamentarias de tal disposición constitucional y al Sistema Nacional de Seguridad Pública que se ha aplicado en el territorio nacional, sin embargo concuerdo con él respecto al hecho de que la ciudadanía debe pasar de la ideología de la Seguridad Pública como un deficiente asunto policiaco, y verlo además de como un derecho fundamental inherente a cada persona como un problema social de primer orden, para que de la mano, gobierno y sociedad se pueda modernizar el concepto mismo para después materializarlo en un respaldo social, legal e institucional en las organizaciones encargadas de hacer velar el artículo 21 constitucional y garantizar un Estado mexicano seguro.

La institución que sea garante de ese Estado de Derecho debe ser la seguridad pública: la defensa de las libertades y derechos del hombre; esto es, la recuperación de la politicidad de su posición dentro de un sistema político efectivamente moderno y democrático. Por eso, la concepción jurídico-política y social de la seguridad, en las naciones democráticas, es la de un derecho fundamental del hombre.⁷¹

Lo cierto es que la figura más destacada en México para el control social formal, lo son las instituciones policiales, para lo cual fue necesario crear y diseñar un marco normativo constitucional y legal.

Es de esta manera, que “la policía se encuentra facultada para efectos del control del delito y aunado a ello, se integra al sistema de justicia penal, donde se observan controles sociales formales e informales, actores estatales y particulares, mismos que van transformando las estructuras e instituciones sociales.

Es en este orden de ideas, que la política pública en materia de Seguridad Pública a la que hemos hecho alusión, toca por vez primera, lo referente a la profesionalización de las

⁷¹Ramírez, Juan, *op. cit.*, nota 1, pág., 19.

instituciones policiales, regulando procedimientos de ingreso y formación de los elementos aspirantes a integrarse a los cuerpos de policía, sin embargo es una realidad que hasta la fecha, no se ha podido integrar a las instituciones policíacas la profesionalización exigida por nuestra Constitución y los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano es parte, y que permitan instituir una verdadera carrera policial y un servicio profesionalizante de los elementos policiacos, para estos efectos, “el organismo que se instituyó para coordinar los contenidos mínimos de planes y programas para cumplir con la formación policial y alcanzar una verdadera profesionalización se denominó Academia Nacional de Seguridad Pública”.⁷²

La Academia Nacional de Seguridad Pública, en su implementación fue débil, ya que nunca pudo desarrollar los parámetros necesarios para cumplir con sus objetivos iniciales, objetivos que ciertamente de primera mano, parecían utópicos, ante la realidad presupuestaria y jurídica que en esos momentos se tenían destinados para la Seguridad Pública. Dicha academia tuvo que optar por obtener con urgencia la exigencia mínima para los aspirantes a cuerpos de seguridad pública policial, tal y como acreditar estudios de nivel medio superior, ante una realidad social y educativa imperante en nuestro país, pero sobretodo en las instituciones encargadas de la Seguridad Pública.

También en la academia se buscó la centralización y homologación, ya que se planteaba que todos los institutos y academias, con independencia del orden de gobierno del que dependieran adoptaran un plan de estudios y programas básicos y análogos.

El curso de nivel básico propuesto por la Academia Nacional de Seguridad tiene como propuestas fundamentales las siguientes:

- a) La jurídica, que comprende siete materias con 226 horas dedicadas a una formación básica; y una materia específica con 10 horas.
- b) La Técnico Policial con once materias con 500 horas para formación básica y una materia específica con 90 horas.
- c) La de Desarrollo Humano con 6 materias de formación básica con 116 horas.

⁷² *Ibidem*, pág., 47.

- d) La de Formación Complementaria con 10 materias de formación básica.⁷³

El artículo 21 constitucional se estableció casi sin modificaciones respecto al texto de la Constitución de 1857, señalando lo referente a que la imposición de las penas es propia y exclusiva del Poder Judicial, Ramírez Marín señala que “definió las atribuciones del Ministerio Público, cuyos orígenes se encuentra en Francia y España, pero que en México adquirió caracteres propios.”⁷⁴

De esta forma podemos establecer la falta de regulación que imperaba en esa época referente a la Seguridad Pública, de manera concreta, lo anterior continuo de esa forma, y el precepto constitucional no sufrió modificaciones, sino hasta 1983, año en el que sufrió una reforma para quedar como sigue:

La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Pública y a la Policía Judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquel. Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.

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

Tratándose de trabajadores no asalariados la multa no excederá del equivalente de un día de su ingreso.⁷⁵

Asimismo, ya desde 1983 se responsabilizó a los municipios de la Seguridad Pública, lo anterior, en las reformas que sufrió el artículo 115 constitucional, que a la letra decía:

⁷³ *Ibidem*, pág., 48.

⁷⁴ Ramírez, Juan, *op., cit., nota 1*, pág., 264.

⁷⁵ Diario Oficial de la Federación. Decreto por el que se reforma el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicación de 3 de febrero de 1983. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_102_03feb83_ima.pdf Consultada el 27 de enero de 2019.

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

[...] III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes: h).- Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y de tránsito [...] [...] VII. La policía preventiva estará al mando del presidente Municipal, en los términos del reglamento correspondiente. Aquélla acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.⁷⁶

De la lectura del artículo 21 constitucional, podemos observar que las reformas realizadas a tal disposición constitucional se ciñen únicamente a la protección de los gobernados respecto a los límites pecuniarios de la multa, sin embargo, hasta este momento nuevamente el Poder Legislativo es omiso en establecer de manera explícita en el texto constitucional el concepto y principios de la Seguridad Pública.

En esa misma reforma se pudo establecer que:

El actual Sistema Nacional de Seguridad Pública, que en su momento renovó las políticas e instituciones en esta materia, tiene uno de sus primeros antecedentes en las reformas realizadas al artículo 115 constitucional, en los años ochenta, durante el sexenio del presidente Miguel de la Madrid.

En ese entonces se precisó la forma de organización de los municipios y sus obligaciones, para incluir la prestación del servicio de seguridad pública, lo cual originó, a su vez, la creación de leyes estatales en esta materia.⁷⁷

A efectos de establecer un momento en la época moderna que se haya registrado en nuestro país, podemos observar que en Materia de Seguridad Pública se tuvo un arranque importante en el periodo 1994-1995, cuando se modificó la Constitución para hacer de esta materia un

⁷⁶ *Ídem.*

⁷⁷ Seguridad Pública. Políticas Públicas y Gestión Gubernamental de la Administración Vigente. http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/Cesop/Comisiones/3_publica.htm#Pol%C3%ADticas%20p%C3%ABlicas%20y%20gesti%C3%B3n%20gubernamental%20de%20la%20administraci%C3%B3n%20vigente Consultado el 20 de enero de 2019.

tema concurrente de los gobiernos federal, estatal y municipal, creando el Sistema Nacional de Seguridad Pública mediante la reforma que envió al Congreso el gobierno de Ernesto Zedillo. “A partir de la reforma constitucional de 1994, la seguridad pública se convirtió en una responsabilidad explícita del Estado mexicano, una responsabilidad compartida entre los 3 niveles de gobierno; es decir, del Estado en su conjunto”.⁷⁸

Siendo hasta la gran reforma constitucional de 1994, que el artículo 21 constitucional es adicionado con los siguientes párrafos:

Las resoluciones del ministerio público sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal, podrán ser impugnadas por vía jurisdiccional en los términos que establezca la ley.

La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

La Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios se coordinarán, en los términos que la ley señale, para establecer un Sistema Nacional de Seguridad Pública.⁷⁹

Como podemos observar, es hasta 1994 en el que por primera vez de manera expresa se establece en el artículo 21 constitucional el concepto de la Seguridad Pública como una función-obligación del Estado mexicano, así como los principios y ordenes constitucionales sobre los que se regirá y la creación de un Sistema Nacional de Seguridad Pública que más adelante será materia de análisis.

“como parte de las adecuaciones al marco jurídico, en diciembre de 1994, a iniciativa del presidente de la República, fueron aprobadas por el Congreso reformas constitucionales en tres ámbitos

⁷⁸ Pérez, Gabriela. Diagnóstico sobre la Seguridad Pública en México. FUNDAR, Centro de Análisis e Investigación. Abril 2014. <http://pdba.georgetown.edu/Security/citizenssecurity/mexico/evaluaciones/diagnosticoFundar.pdf> Consultado el 7 de enero de 2019.

⁷⁹ Diario Oficial de la Federación. Decreto mediante el cual se declaran reformados los artículos 21, 55, 73, 76, 79, 89, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 110, 111, 116, 122 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicación de 31 de diciembre de 1994. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_133_31dic94_ima.pdf Consultada el 28 de enero de 2019.

concomitantes: uno, la reorganización del Poder Judicial de la Federación y nuevas reglas para el régimen jurídico de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; dos, modificaciones para el nombramiento del Procurador General de la República y la posibilidad de impugnar las decisiones del ministerio público para no ejercer o desistir de la acción penal; y tres, la creación de un sistema nacional de seguridad pública.”⁸⁰

Al respecto se establece que dentro de las reformas constitucionales de 1994, se reformó el artículo 73 constitucional para efectos de facultar al Congreso de la Unión para que creara y legislara referente a la coordinación que se mandató tendría que crearse, dando como resultado la Ley General que Establece las Bases para la Coordinación del Sistema de Seguridad Pública, aprobado en 1994 y reformado en el 2000.

Dentro de esta legislación se define cómo entiende la federación el concepto de seguridad pública; el artículo 3 dice que la seguridad pública es la función a cargo del Estado para salvaguardar la integridad y los derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz pública. Esto se logra mediante la prevención, persecución y sanción de las infracciones y delitos, así como la reinserción social del delincuente y del menor infractor. Asimismo, es responsabilidad del Estado combatir las causas de la delincuencia y desarrollar políticas y acciones que fomenten en la sociedad valores culturales y cívicos que induzcan el respeto a la legalidad. Para lograr estas metas cuenta con un sistema de seguridad pública formado por distintas instituciones, cada una con una competencia específica. Estas son la policía preventiva, el ministerio público, los tribunales, la prisión preventiva, la ejecución de penas, el tratamiento de menores infractores, la protección a instalaciones y servicios estratégicos, entre otras.⁸¹

Es en ese orden de ideas que el 31 de diciembre de 1994 cuando se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la reforma a los artículos 21 y 73 fracción XXIII de la Constitución

⁸⁰ Seguridad Pública. Políticas Públicas y Gestión Gubernamental de la Administración Vigente. http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/Cesop/Comisiones/3_publica.htm#Pol%C3%ADticas%20p%C3%BAblicas%20y%20gesti%C3%B3n%20gubernamental%20de%20la%20administraci%C3%B3n%20vigente Consultado el 20 de enero de 2019.

⁸¹ Pérez, Gabriela. Diagnóstico sobre la Seguridad Pública en México. FUNDAR, Centro de Análisis e Investigación, Abril, 2014. <http://pdba.georgetown.edu/Security/citizenssecurity/mexico/evaluaciones/diagnosticoFundar.pdf> Consultado el 7 de enero de 2019.

Política de los Estados Unidos Mexicanos, donde por primera vez se establecieron a ese nivel los fundamentos jurídicos para aplicar, de manera ordenada y sistematizada una política nacional de Seguridad Pública.

A efectos de establecer la reforma constitucional previamente citada, 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, en la exposición de motivos de la Ley en cita se puntualiza que “la sociedad demanda mayor eficacia en la lucha contra la delincuencia organizada mediante la completa profesionalización policial y la adecuada coordinación entre los niveles de gobierno.”⁸²

La Ley en cuestión planteó instaurar el Sistema Nacional de Seguridad Pública sentando las bases de coordinación que consistía en:

- a) Definir las acciones y objetivos de la seguridad pública.
- b) Las maneras que serían objeto de la coordinación.
- c) Los instrumentos que se emplearan.
- d) Las instancias de coordinación.
- e) Los procedimientos que regularían la toma de decisiones.
- f) Los mecanismos que auspiciarían la participación de la sociedad.⁸³

Es en este orden de ideas que las modificaciones que se realiza al artículo 21 constitucional, tiene la finalidad de establecer los principios que generaran sustento jurídico a la coordinación en materia de Seguridad Pública, y así fijar los parámetros y bases constitucionales para la actuación de los tres órdenes de gobierno.

Dichas bases, también establecen, como obligación, el hecho de que los ciudadanos participen activamente en el proceso de tomas de decisiones e implementación de políticas públicas en materia de Seguridad Pública, lo anterior es así, ya que el artículo 50 de la Ley General que Establece las Bases del Sistema Nacional de Seguridad Pública, contempla la participación ciudadana, al establecer lo siguiente:

⁸² Ley General que establece las bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Exposición de Motivos, *Diario Oficial*, del lunes 11 de diciembre de 1995, que inició su vigencia al día siguiente de su publicación.

⁸³ Orellana, Octavio, *op. cit.*, nota 69, pág., 47.

[...]

- I. Conocer y opinar sobre políticas y seguridad pública;
- II. Sugerir medidas específicas y acciones concretas para mejorar esta función;
- III. Realizar labores de seguimiento;
- IV. Proponer reconocimientos por méritos o estímulos para los miembros de las instituciones policiales;
- V. Realizar denuncias o quejas sobre irregularidades; y
- VI. Auxiliar a las autoridades competentes en el ejercicio de sus tareas y participar en las actividades que no sean confidenciales o pongan en riesgo el buen desempeño en la función de la seguridad pública.⁸⁴

Reforma constitucional que estableció por primera vez los fundamentos jurídicos para aplicar en el país una política nacional en materia de Seguridad Pública. La política pública que en materia de Seguridad Pública se planteó a nivel constitucional, que surge de la adición directa que se realiza en el artículo 21 constitucional, adminiculado de la fracción XIII del artículo 73 también de la Constitución, dicha política pública deviene del Plan de Desarrollo de 1995-2000, en el que ya se enfrenta el problema de la delincuencia, como un problema prioritario por el Gobierno Mexicano, derivado de la preocupación social, la perturbación de la paz social y la percepción cada vez más negativa que se tenía de la Seguridad en todo el país.

Con esta reforma se intentó dar un primer paso, al establecer fundamentos jurídicos de aplicación nacional respecto a una Política Nacional de Seguridad Pública – que hasta entonces no existía- que pudiera combatir de manera integral, frontal y sistemática a la delincuencia, e intentará responder adecuadamente a una de las más sentidas demandas sociales, como lo era la inseguridad . En ese orden de ideas, podemos subrayar que es desde este momento que la Seguridad Pública se vuelve una prioridad para los tres órdenes de gobierno pero no desde una perspectiva de prevención necesariamente, sino como una respuesta a la demanda social que por derecho le corresponde, a la Seguridad Pública.

La finalidad del poder legislativo en ejercicio de sus facultades extraordinarias de reforma y adición a la Constitución, planteo elevar a rango constitucional los principios en materia de

⁸⁴ Ley General que Establece las Bases para la Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública. (Abrogada). http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lgbcnsnp/LGBCSNP_abro.pdf
Consultada el 9 de enero de 2018.

Seguridad Pública para efectos de que puedan tener el más alto nivel normativo y con ello prioriza la tarea vital e inherente del Estado mismo de generar seguridad entre sus gobernados.

El establecimiento de los principios de la Seguridad Pública en nuestra Constitución fue una respuesta a demandas de la sociedad, tal y como sucede con casi la totalidad de reformas y adiciones que ha sufrido nuestra Constitución, es decir, el fenómeno social obliga al legislador a actuar en consecuencia para tener un texto constitucional adecuado al contexto social, para el caso que nos ocupa, lo fue el crecimiento de las organizaciones criminales y la escalada en la violencia.

La iniciativa de la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en su capítulo de “Disposiciones Generales”, planteaba lo siguiente:

Artículo 1o.- La presente ley tiene por objeto establecer las bases de coordinación entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios para la integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Sus disposiciones son de orden público e interés social y de observancia general en todo el Territorio Nacional.

Artículo 2o.- El Sistema Nacional de Seguridad Pública se integra con las instancias, instrumentos, políticas, servicios y acciones previstos (sic) en la presente ley, tendientes a cumplir los objetivos y fines de la seguridad pública.

Artículo 3o.- Conforme al artículo 21 constitucional y para los efectos de esta ley, la seguridad pública es la función a cargo del Estado que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos.

Las autoridades competentes alcanzarán los fines de la seguridad pública mediante la prevención, persecución y sanción de las infracciones y delitos, así como la reinserción social del delincuente y del menor infractor.

El Estado combatirá las causas que generan la comisión de delitos y conductas antisociales y desarrollará políticas, programas y acciones para fomentar en la sociedad valores culturales y cívicos, que induzcan el respeto a la legalidad.

La función de seguridad pública se realizará en los diversos ámbitos de competencia, por conducto de las autoridades de policía preventiva, del Ministerio Público, de los tribunales, de las responsables de la prisión preventiva, ejecución de penas y tratamiento de menores infractores, de las encargadas de protección de las instalaciones y servicios estratégicos del país; así como por las demás autoridades que en razón de sus atribuciones, deban contribuir directa o indirectamente al objeto de esta ley.

Artículo 4o.- Cuando las disposiciones de esta ley comprendan materias y acciones que incidan en diversos ámbitos de competencia de la Federación, los Estados, el Distrito Federal o de los Municipios, se aplicarán y ejecutarán mediante convenios generales y específicos entre las partes componentes del Sistema Nacional.

Artículo 5o.- La coordinación y aplicación de esta ley, se hará con respeto absoluto de las atribuciones constitucionales que tengan las instituciones y autoridades que intervienen en el Sistema Nacional.

Cuando las acciones conjuntas sean para perseguir delitos, se cumplirán sin excepción los requisitos previstos en los ordenamientos constitucionales y legales aplicables.

Artículo 6o.- La conducta de los miembros de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez. Las autoridades establecerán instrumentos de formación policial que inculquen estos principios.

Artículo 7o.- La Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios integrarán los instrumentos de información del Sistema Nacional, para cuyo efecto se establecerán las bases de datos sobre la seguridad pública.

Artículo 8o.- Las autoridades establecerán mecanismos eficaces para que la sociedad participe en la planeación y supervisión de la seguridad pública, en los términos de esta ley y demás ordenamientos aplicables.⁸⁵

⁸⁵ Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de diciembre de 1995. Abrogada el 2 de enero de 2009. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lgbcnsnp/LGBCNSNP_abro.pdf Consultada el 28 de enero de 2019.

De los anteriores preceptos podemos establecer que la ley secundaria citada viene a complementar los principios constitucionales referentes a la Seguridad Pública mediante las presentes bases que fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación un año después a la reforma constitucional de 1994.

Para implementar la reforma, 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, en su exposición de motivos dicha ley puntualiza que la sociedad demanda mayor una mayor eficacia en la lucha contra la delincuencia, particularmente de la delincuencia organizada mediante la completa profesionalización policial y la adecuada coordinación entre los niveles de gobierno.

La Ley en cuestión planteó instaurar el Sistema Nacional de Seguridad Pública sentando las bases de coordinación que consistían en:

- a) Definir las acciones y objetivos de la Seguridad Pública.
- b) Las materias que serían objeto de la coordinación.
- c) Los instrumentos que se emplearán.
- d) Las instancias de coordinación.
- e) Los procedimientos que regularían la toma de decisiones.
- f) Los mecanismos que auspiciarían la participación de la sociedad.

De la citada ley se desprende que el legislador tiene una pretensión de centralizar, jerarquizar y controlar la Seguridad Pública sin trastocar la soberanía de las Entidades Federativas y la autonomía de los municipios, por lo que establece una coordinación, justamente entre la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios, integrando con todos éstos, lo que se denominó Sistema Nacional de Seguridad Pública, el cual con múltiples sigue vigente en nuestra Constitución y en nuestra legislación secundaria.

Al establecerse expresamente los principios constitucionales de la Seguridad Pública, la legislación secundaria en armonía con el texto constitucional se encargó de dotar a las

disposiciones secundarias de orden público, interés social y observancia general en todo el territorio nacional.

Asimismo se establece como finalidad del Sistema Nacional de Seguridad Pública cumplir los objetivos y fines de la Seguridad Pública, vista desde la perspectiva de ser una obligación inherente del Estado Mexicano, para la persecución del orden, paz social y más adelante, el estado de derecho. Esta obligación inherente a la que nos hemos referido en múltiples ocasiones es definida por la ley en comento como la función a cargo del Estado que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos. Si bien es cierto puede resultar un poco escueta la definición que en dicha legislación se le dio a la Seguridad Pública, desde mi opinión considero que la misma cumple con los objetivos axiológicos de la obligación del Estado.

Es de esta manera, que el Sistema Nacional de Seguridad Pública, creado en 1994 y reformado en el 2000, busco mediante la legislación general, coordinar e integrar las instituciones encargadas de la Seguridad Pública, de los tres órdenes de gobierno, para recuperar, en ese momento, objetivos y regiones en las que estaban siendo rebasados por los grupos de delincuencia organizada, así como reglamentar el trabajo de las policías dentro de un nuevo marco jurídico.

Ahora bien, en dicha legislación se tuvo a bien no sólo establecer la definición de la Seguridad Pública desde su planteamiento como una obligación inherente al Estado, sino las acciones centrales sobre los que recaerá la Seguridad Pública para la consecución de sus fines, y es así que los fines de la Seguridad Pública plantean cumplirse mediante la prevención, persecución y sanción de las infracciones y delitos, así como la reinserción social del delincuente y del menor infractor, acciones que este caso concreto, considero que en dicha legislación se han quedado coartados, en su afán de querer simplificarlos se dejan fuera muchas de las acciones y bases que deben cumplirse para la consecución del fin ya citado de la Seguridad Pública, y que contrario a la especificación, se debe dotar al Estado de dichas acciones de manera genérica y amplia para que este a su vez adapte las mismas al contexto social imperante, siempre en apego a la Constitución y a las facultades otorgadas por ésta.

Las bases de la legislación analizada de igual manera establece que la función de seguridad pública se realizará en diversos ámbitos de competencia, dotando de diversas facultades a las autoridades de policía preventiva, del Ministerio Público, de los tribunales, de las responsables de la prisión preventiva, ejecución de penas y tratamiento de menores infractores, de las encargadas de protección de las instalaciones y servicios estratégicos del país; así como demás autoridades que indirectamente tengan relación con el cumplimiento de los fines de la Seguridad Pública, lo anterior, es coherente y armónico con el artículo 21 constitucional, al otorgar el monopolio de la Seguridad Pública a las instituciones encargadas de ésta, es decir las instituciones policiacas en su conjunto.

Es una realidad, que a pesar de que las bases del Sistema Nacional de Seguridad Pública buscaban el respeto a la soberanía de las Entidades Federativas y la autonomía de los municipios estableció expresamente que en caso de incidencia de éstos tres órdenes de gobierno se establecerá su ejercicio y observancia mediante convenio de carácter general, que en su mayoría han destinado tanto por capacidades humanas y económicas, como a la misma infraestructura a la Federación. Es así que el Estado Mexicano generó el cuadro normativo necesario para centralizar y controlar las acciones en materia de Seguridad Pública desde la Federación sin violentar la Constitución.

La legislación materia del presente análisis hace alusión constante a la irrestricta observancia de los principios constitucionales, sin rebasar las facultades que la misma Constitución establece para las autoridades en materia de Seguridad Pública, así como los derechos fundamentales que cuenta cada gobernado que sea perseguido o investigado por la posible comisión de un hecho delictuoso o en su defecto la ejecución de las sanciones que se hayan establecido cuando se tengan plenamente probados éstos.

Tal y como se estableció en el capítulo I ha quedado claro que la materialización de la Seguridad Pública en el Estado mexicano, recae en las instituciones policiacas, mismas que a partir de la publicación de la presente ley, es necesario que guíen su actuar conforme a los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez. Mismos que las autoridades tienen la obligación de establecer los instrumentos de formación policial que inculquen los citados principios.

En otro orden de ideas, la coordinación ya precisada entre los tres órdenes de gobierno, municipal, estatal y federal, obliga al Estado mexicano a ser más eficiente en cuanto a la obtención, conservación y procesamiento de datos e información, lo anterior, en razón a que la centralización y unificación de la información permite que el actuar de las instituciones policiales se realice coordinada, e incluso hasta homologada en los términos que las facultades mismas les otorgan.

Es justamente en esta época cuando se logra observar que:

El crecimiento de la delincuencia, que tuvo uno de sus principales repuntes en los años noventa, fue el contexto para que, en las postrimerías del sexenio del presidente Carlos Salinas de Gortari, se creara la Coordinación de Seguridad Pública de la Nación (Diario Oficial de la Federación, 26 de abril de 1994).

Las instancias a coordinar eran las secretarías de Gobernación, Defensa Nacional y de Marina, así como el entonces Departamento del Distrito Federal. Entre sus funciones se incluía celebrar convenios de colaboración entre la Procuraduría General de la República y las procuradurías de justicia de las entidades federativas.

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. Una de las estrategias definidas para poner en marcha nuevas acciones fue establecer la coordinación entre los tres niveles de gobierno.⁸⁶

Ante los citados cambios es que se propone la creación de una verdadera carrera policial sustentada en un régimen de prestaciones económicas y sociales congruentes con la importancia y el riesgo de su labor, así como revalorar y dignificar al servidor de la seguridad pública desde el ámbito federal.

La iniciativa propuso, tal como finalmente fue aprobado, establecer la obligación del Estado de velar por la seguridad pública de los gobernados y estipular el mandato de que los cuerpos

⁸⁶ Vargas Leticia, “Reformas en materia de delincuencia organizada y seguridad pública en los últimos cinco años”, en Sergio García Ramírez y Leticia A. Vargas Casillas (coords), *Las reformas penales de los últimos años en México (1995-2000)*, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2001, pág., 141.

de seguridad se organicen bajos los principios de legalidad, honestidad, eficiencia y eficacia, así como obligar a la federación, entidades federativas y municipios a que se coordinen en esta materia, lo anterior posteriormente también es aterrizado en la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

El último día de 1994 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación (DOF) las reformas a los artículos constitucionales 21 y 73 (fracción XXIII), con lo cual se consumó un cambio radical en el concepto legal de seguridad pública y con ello se inició la transformación de las instituciones y políticas federales destinadas a atender este rubro de la vida social.

Anteriormente, como se explicó líneas arriba, la Constitución utilizaba el concepto de seguridad pública, en su artículo 115, al referirse al servicio de “seguridad pública y tránsito” que tienen a su cargo los municipios de la Federación, por lo que dicho concepto se limitaba a la labor de policía preventiva a cargo de los ayuntamientos.

Hoy en día la Constitución señala (en su artículo 21) que la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios y los instruye para crear un sistema nacional en esta materia.⁸⁷

La Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, establece que la seguridad pública es una función a cargo del Estado que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos. Lo anterior si podrá conseguir siempre y cuando se haga un trabajo consciente y exhaustivo con: la prevención y persecución de infracciones y delitos; la imposición de sanciones administrativas; y reinserción social del delincuente y del menor infractor.

Ahora bien, ya sabemos que dentro de la integración del Sistema Nacional de Seguridad Pública, se tiene que generar una coordinación, sin embargo, me parece importante señalar que las autoridades dentro de sus facultades encargadas de garantizar la Seguridad Pública,

⁸⁷ Seguridad Pública. Políticas Públicas y Gestión Gubernamental de la Administración Vigente. http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/Cesop/Comisiones/3_spublica.htm#Pol%C3%ADticas%20p%C3%BAblicas%20y%20gesti%C3%B3n%20gubernamental%20de%20la%20administraci%C3%B3n%20vigente Consultado el 20 de enero de 2019.

son directamente los siguientes: Policía preventiva y policía judicial (así denominada en 1994); Ministerio Público; tribunales judiciales; autoridades responsables de la prisión preventiva, ejecución de penas y tratamiento de menores infractores; autoridades administrativas que imponen sanciones por infracciones de su esfera.

Podemos establecer en ese sentido que las reformas constitucionales de 1994 en materia de seguridad pública fueron establecidas para que a través de este tipo de normas, el Estado federal coordinó e integró las distintas áreas y niveles de gobierno “relacionadas con la seguridad pública. Parte del objetivo era recuperar el lugar que correspondía a las instituciones de seguridad pública frente a otras organizaciones que las estaban rebasando, así como reglamentar el trabajo de la policía dentro de un nuevo marco jurídico.”⁸⁸

Fue a partir de las reformas constitucionales de 1994 en materia de Seguridad Pública, cuando la legislación tanto secundaria como constitucional comenzó a tener una cantidad importante de reformas y adiciones, así como la legislación y abrogación de diversas legislaciones secundarias, algunas muy necesarias y algunas otras muy criticadas, sin embargo, es una realidad que el esfuerzo legislativo no ha podido alcanzar al fenómeno delictivo para su efectivo combate y prevención, por el contrario tal parece que el dinamismo con el que mutua la delincuencia tanto como común, como organizado crea la percepción de que es imposible crear los instrumentos jurídicos adecuados no sólo para erradicar la delincuencia y violencia, sino para que por lo menos, se tenga una percepción de control.

Aunado a lo anterior, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha establecido cuales son los alcances del Consejo Consultivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, así como una interpretación gramática y teleológica al resolver que:

“La interpretación gramatical y causal teleológica de la adición del artículo 21 constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994, en cuanto dispone la coordinación de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios en un Sistema Nacional de Seguridad Pública, lleva a la conclusión de que el precepto no excluye

⁸⁸ Pérez, Gabriela. Diagnóstico sobre la Seguridad Pública en México. FUNDAR, Centro de Análisis e Investigación. Abril 2014. <http://pdba.georgetown.edu/Security/citizenssecurity/mexico/evaluaciones/diagnosticoFundar.pdf> Consultado el 20 de enero de 2019.

a ninguna autoridad que, de acuerdo con sus atribuciones, tenga alguna relación con ella y que su propósito es lograr una eficiente coordinación entre todas las autoridades de los tres niveles de gobierno, para lograr dicha seguridad pública en todas sus dimensiones, entre ellas, enfrentar con mayor capacidad la delincuencia organizada. El Consejo Nacional de Seguridad Pública es una instancia consultiva que no usurpa facultades constitucionales, ni legales, de ninguna autoridad; por ello, no existe razón para considerar como violatoria del numeral 21 de la Ley Fundamental, la participación de los secretarios de la Defensa Nacional y de Marina en el Consejo Nacional de Seguridad Pública, como lo ordenan las fracciones III y IV del artículo 12 de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de diciembre de 1995, tomando en consideración, además, que las leyes orgánicas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos y de la Armada, señalan, dentro de sus atribuciones, numerosas funciones relacionadas con la seguridad pública, por lo que la participación en el referido consejo, de los secretarios de la Defensa Nacional y de Marina, quienes dirigen esos cuerpos, se justifica, puesto que aun cuando no tengan funciones ejecutivas, tendrán que examinar, programar y tomar decisiones sobre todos los aspectos de la seguridad pública.”⁸⁹ DISMINUYE O VE COMO ACOMODAR ESA CITA TAN GRANDE.

Otra de las interpretaciones constitucionales realizadas por la SCJN que demanda de una atención de las instituciones de Seguridad Pública e incluso de las fuerzas armadas, concordante con el texto constitucional es el que da la certeza de que la seguridad pública se trata en México de un derecho fundamental establecido en la Constitución y en las legislaciones secundarias.

“Del análisis sistemático de los artículos 16, 21, 29, 89, fracción VI, 129 y 133, de la Constitución, así como 2o., 3o., 5o., 9o., 10, 13 y 15, de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública; 1o., 2o., 3o., 10 y 11, de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, y 1o., 2o., 9o. y 10, de la Ley Orgánica de la Armada de México, se deduce que el Estado mexicano, a través de sus tres niveles de gobierno y de todas las autoridades que tengan atribuciones relacionadas, directa

⁸⁹ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XI. Tesis: P./J. 39/2000. Novena Época. Pag. 556. Jurisprudencia en Materia Constitucional, resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. México. Abril 2000. Rubro: “*SEGURIDAD PÚBLICA. LA PARTICIPACIÓN DE LOS SECRETARIOS DE LA DEFENSA NACIONAL Y DE MARINA EN EL CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA, NO VIOLA EL ARTÍCULO 21 CONSTITUCIONAL*”.

o indirectamente, con la seguridad pública, deben coadyuvar a lograr los objetivos de ésta, traducidos en libertad, orden y paz pública, como condiciones imprescindibles para gozar de las garantías que la Constitución reconoce a los gobernados. El examen de los diferentes preceptos citados, con los demás elementos que permiten fijar su alcance, lleva a concluir que, jurídicamente, los conceptos de garantías individuales y seguridad pública no sólo no se oponen sino se condicionan recíprocamente. No tendría razón de ser la seguridad pública si no se buscara con ella crear condiciones adecuadas para que los gobernados gocen de sus garantías; de ahí que el Constituyente Originario y el Poder Reformador de la Constitución, hayan dado las bases para que equilibradamente y siempre en el estricto marco del derecho se puedan prevenir, remediar y eliminar o, al menos disminuir, significativamente, situaciones de violencia que como hechos notorios se ejercen en contra de las personas en su vida, libertad, posesiones, propiedades y derechos. Por ello, sería inadmisibles en el contexto jurídico constitucional interpretar la seguridad pública como posibilidad de afectar a los individuos en sus garantías, lo que daría lugar a acudir a los medios de defensa que la propia Constitución prevé para corregir esas desviaciones. Consecuentemente, por el bien de la comunidad a la que se debe otorgar la seguridad pública, debe concluirse que resulta inadmisibles constitucionalmente un criterio que propicie la proliferación y fortalecimiento de fenómenos que atenten gravemente contra los integrantes del cuerpo social, así como de cualquier otro que favoreciera la arbitrariedad de los órganos del Estado que, so pretexto de la seguridad pública, pudieran vulnerar las garantías individuales consagradas en el Código Supremo. Por tanto, debe establecerse el equilibrio entre ambos objetivos: defensa plena de las garantías individuales y seguridad pública al servicio de aquéllas. Ello implica el rechazo a interpretaciones ajenas al estudio integral del texto constitucional que se traduzca en mayor inseguridad para los gobernados o en multiplicación de las arbitrariedades de los gobernantes, en detrimento de la esfera de derecho de los gobernados.”⁹⁰

En este orden de ideas, es en 1999 cuando se crea la institución policíaca denominada Policía Federal Preventiva (PFP), institución de Seguridad Pública que absorbe varias otras

⁹⁰ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XI. Tesis: P./J. 35/2000. Novena Época. Pag. 557. Jurisprudencia en Materia Constitucional, resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. México. Abril 2000. Rubro: “*SEGURIDAD PÚBLICA. SU REALIZACIÓN PRESUPONE EL RESPETO AL DERECHO Y EN ESPECIAL DE LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES*”.

instituciones policiacas, con la institución de formar una institución más centralizada, homologada y con mayor control de operación.

Entre las nuevas instituciones que se crearon, el 4 de enero de 1999 se promulgó la Ley de la Policía Federal Preventiva, que creó una policía nacional, en un esfuerzo del gobierno federal por establecer instituciones capaces de hacer frente a la creciente inseguridad y a la nueva naturaleza de la criminalidad en el país. Los cuerpos policíacos municipales no podían hacer frente a grupos de crimen organizado que tienen actividades en más de una localidad. Por consiguiente, dentro del marco del establecimiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) y conforme a los cambios hechos al artículo 21 de la Constitución, se buscaba crear una política de Estado para coordinar las instituciones de seguridad pública. La PFP se formó inicialmente absorbiendo a la Policía Federal de Caminos y Puentes, la Policía de Migración, la Policía Fiscal Federal y una brigada de la Policía Militar.⁹¹

Dentro de las finalidades de la ley, se encontraba coordinar las instituciones involucradas en la Seguridad Pública, y armonizarlo con el texto constitucional en la materia, para lo que se crean instituciones nuevas como la Policía Federal Preventiva y la Secretaria de Seguridad Pública, instituciones que se buscaban coordinar con las ya existentes instituciones de Seguridad Pública de los tres órdenes de gobierno. De esta manera inicialmente se planteó la idea de que mediante consejos integrados por los principales mandos de las instituciones de Seguridad Pública, se crearan y decidieran políticas en la materia, para de esta forma, reportar los avances y evaluar la problemática de inseguridad, que a nivel nacional serían evaluadas por el Consejo Nacional de Seguridad Pública, dirigido por el Secretariado Ejecutivo, compuesto por distintos miembros del gabinete y representantes de los gobiernos estatales.

Dicha coordinación después y bajo los parámetros de ésta ley que tiene el carácter de ser una ley, se replicó en las instituciones de Seguridad Pública de las Entidades Federativas hacia

⁹¹ Pérez, Gabriela. Diagnóstico sobre la Seguridad Pública en México. FUNDAR, Centro de Análisis e Investigación. Abril 2014. <http://pdba.georgetown.edu/Security/citizenssecurity/mexico/evaluaciones/diagnosticoFundar.pdf> Consultado el 20 de enero de 2019.

sus municipios, como colaboración con diversas entidades federativas, tal y como lo establece Gabriela Pérez:

El mismo modelo se repite en los estados, las regiones del país y los municipios. También se han creado conferencias de Procuración de Justicia, de participación municipal, de prevención y readaptación social, que se reúnen periódicamente. Dentro de esta nueva estrategia se establecieron lineamientos para la asignación de recursos y se creó el Sistema Nacional de Información en Seguridad para integrar las estadísticas nacionales sobre seguridad pública y crear bases de datos de criminales y policías, así como de armamento y equipamiento de las corporaciones de policía. Como parte de este mismo esfuerzo, en el 2002 se reformó a la policía judicial y se creó la Agencia Federal de Investigaciones (AFI) con la intención de profesionalizar el trabajo de la investigación de los delitos federales.⁹²

La Ley de la Policía Federal Preventiva que fuera publicada el cuatro de enero de 1999 y la cual fuera abrogada el primero de junio de 2009, se planteaba como una ley reglamentaria del artículo 21 constitucional, respecto a la Seguridad Pública de la cual se tuviera que encargar la Federación, en los siguientes términos:

Artículo 1.- La presente Ley es reglamentaria del artículo 21 constitucional en lo relativo a la seguridad pública a cargo de la Federación. Es de orden público y de aplicación en todo el territorio nacional y tiene por objeto regular la organización y funcionamiento de la Policía Federal Preventiva.

La Policía Federal Preventiva tendrá como función primordial salvaguardar la integridad y derechos de las personas, prevenir la comisión de delitos, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos, en los términos de esta ley.

Artículo 2.- La Policía Federal Preventiva dependerá de la Secretaría de Gobernación. Su dirección estará a cargo de un Comisionado, nombrado y removido por el Presidente de la República. El Comisionado tendrá el más alto rango en la Policía Federal Preventiva y ejercerá sobre ésta atribuciones de mando, dirección y disciplina.

⁹² Pérez, Gabriela. Diagnóstico sobre la Seguridad Pública en México, FUNDAR, Centro de Análisis e Investigación. Abril 2014. <http://pdba.georgetown.edu/Security/citizenssecurity/mexico/evaluaciones/diagnosticoFundar.pdf> Consultado el 4 de enero de 2018.

La Policía Federal Preventiva tendrá autonomía técnica y operativa en el ejercicio de sus atribuciones. Los recursos que anualmente le sean autorizados serán intransferibles a otras unidades administrativas u órganos desconcentrados.

Artículo 3.- La Policía Federal Preventiva ejercerá en todo el territorio nacional las atribuciones que establece la presente Ley, con estricto respeto a las que corresponden a las competencias de las instituciones policiales locales y municipales. Esta institución policial no tendrá atribuciones en los procesos electorales.

Para el mejor ejercicio de sus atribuciones, la Policía Federal Preventiva podrá suscribir convenios de colaboración con las autoridades respectivas.⁹³

De las disposiciones generales de la ley en comento, podemos señalar que existe una división perfectamente delimitada entre las facultades constitucionales que pudieran tener los tres órdenes de gobierno en materia de Seguridad Pública, de manera que la ley multicitada únicamente regula los aspectos y facultades que en materia de Seguridad Pública le corresponden a la Federación, teniendo como objeto regular la función y organización de esta nueva institución policiaca.

Al promulgarse la Ley de la Policía Federal Preventiva, no existía aún la Secretaría de Seguridad Pública Federal, por lo que dependía directamente de la Secretaría de Gobernación, su organización y dirección era de corte centralista, su mando recae directamente de la designación del Presidente de la República en la figura del Comisionado, el cual a pesar de la designación directa del Ejecutivo Federal, la ley lo dota de autonomía técnica y operativa.

Respecto a sus actividades en materia de Seguridad Pública, se plantea una excepción que más que responder a la demanda de la sociedad, respondió a intereses electorales y presiones de los partidos opositores al gobernante, siendo ésta excepción la de no tener la Policía Federal Preventiva atribuciones en los procesos electorales, excepción explícita innecesaria desde mi punto de vista, ya que las atribuciones de la Policía Federal Preventiva, eran claras

⁹³ Ley de la Policía Federal Preventiva. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 1999. Abrogada el 1 de junio de 2009. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lpfp/LPFP_orig_04ene99.pdf Consultada el 19 de enero de 2019.

y sólo atendía al artículo 21 constitucional y no así facultades del proceso electoral, y por otro lado, si dentro del proceso electoral se generaran situaciones que afectara el orden y seguridad de las personas e instituciones la intervención de la Policía Federal Preventiva era constitucionalmente obligatoria.

La Policía Federal Preventiva se incluye dentro del complejo Sistema Nacional de Seguridad Pública, ya que tiene facultades para suscribir convenios de colaboración con las autoridades respectivas, tal y como sucede con las Entidades Federativas y los municipios.

Uno de los objetivos de la Ley de la Policía Federal Preventiva fue el de “responder a la necesidad de coordinar todas las instituciones involucradas en la seguridad pública y ser congruentes con la visión de sistema que tiene el Estado mexicano de la seguridad pública.”⁹⁴ Lo anterior es así, en razón a que el Estado Mexicano busco crear instrumentos jurídicos que coordinaran a la Policía Federal Preventiva con las instituciones policiacas ya existentes.

Ante la complejidad que el problema de Seguridad demanda ya en ese momento, así como la dificultad operativa de las instituciones policiacas, se genera la necesidad de especializar y magnificar el trabajo de Seguridad Pública, incluyendo atribuciones, infraestructura y presupuesto, por lo que el 30 de noviembre del 2000 se creó la Secretaría de Seguridad Pública (SSP), como la institución responsable de la seguridad pública federal. La Secretaría de Seguridad Pública se encargará desde ese momento de las funciones que tenía la Secretaría de Gobernación relativas a la seguridad pública: la secretaría ejecutiva del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la Policía Federal Preventiva, el Consejo Tutelar de Menores y el sistema de readaptación social.

Hasta este momento, y hasta la fecha se han realizado esfuerzos desde los instrumentos jurídicos, sin embargo esto no ha cambiado la realidad de nuestro contexto social y el vehemente crecimiento en la delincuencia común y organizada y de la violencia misma.

Lo anterior se puede observar cuando “partiendo de la creación del SNSP, el presupuesto federal para el rubro se incrementó notablemente. Aumentó de 25.3 millones de

⁹⁴ *Ídem.*

pesos en 1996 a 13 158.4 millones de pesos en el 2001”.⁹⁵ Aunado a ello, en el marco de la Coordinación Nacional de Seguridad Pública, el gobierno del Presidente Ernesto Zedillo, impulsó las reformas a los artículos 15, 20, 21 y 22 constitucionales, que implicaron el aumento de penas a algunos delitos en materias del fuero común y federal y la creación, en marzo de 1996, de una Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, en la cual se incluyen el tráfico de drogas y de personas y el terrorismo, entre otros.

Lo anterior, entre muchas finalidades, para efectos de que de esta manera, las modificaciones constitucionales y el establecimiento del Consejo Nacional de Seguridad Pública y de la Ley Contra la Delincuencia Organizada significan la homologación del sistema de justicia y seguridad pública de nuestro país con las leyes de Estados Unidos, en el marco de la integración económica y política establecidas desde la firma del TLCAN.⁹⁶

Entre las nuevas instituciones que se crearon, el 4 de enero de 1999 se promulgó la Ley de la Policía Federal Preventiva, que creó una policía nacional, en un esfuerzo del gobierno federal por establecer instituciones capaces de hacer frente a la creciente inseguridad y a la nueva naturaleza de la criminalidad en el país. Los cuerpos policíacos municipales no podían hacer frente a grupos de crimen organizado que tienen actividades en más de una localidad. Por consiguiente, dentro del marco del establecimiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) y conforme a los cambios hechos al artículo 21 de la Constitución, se buscaba crear una política de Estado para coordinar las instituciones de seguridad pública. La PFP se formó inicialmente absorbiendo a la Policía Federal de Caminos y Puentes, la Policía de Migración, la Policía Fiscal Federal y una brigada de la Policía Militar.

La idea central tras esta ley fue responder a la necesidad de coordinar todas las instituciones involucradas en la seguridad pública y ser congruentes con la visión de sistema que tiene el Estado mexicano de la seguridad pública. Si bien se crearon algunas instituciones nuevas como la Policía Federal Preventiva (PFP) y la Secretaría de Seguridad Pública.

⁹⁵ Arango, Durán, “La trágica distribución de los fondos de seguridad pública”, *Iter Criminis*, núm. 7, 2003, pág., 29.

⁹⁶ Sandoval, Palacios, Juan Manuel, “Militarización, seguridad nacional, seguridad pública en México, *Espiral*, Vol. 6, núm. 18, mayo/agosto, 2000, pág., 207.

Con este dinamismo que presentaron las leyes e instituciones de Seguridad Pública, en el 2002 se reforma la Policía Judicial para darle paso a la Agencia Federal de Investigaciones, lo anterior con la finalidad entre otras cosas de profesionalizar el trabajo de la investigación de los delitos federales.

2.2. LA SEGURIDAD PÚBLICA DENTRO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. (SE RETIRO LA PALABRA VIGENTE, ENMENDAR ÍNDICE).

El concepto de Seguridad Pública se centra en “la función a cargo del estado que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz pública, mediante la prevención, persecución y sanción de los delitos, así como por la reinserción social del delincuente y del menor infractor”.⁹⁷

Para la realización de tal función, el Estado desarrolla políticas y acciones para combatir las causas que generen la comisión de delitos y fomentar en la sociedad valores relativos al respeto de la legalidad. Esta facultad es realizada a través de los tres órdenes de gobierno, en el Federal, el Estatal y el Municipal mediante sus respectivas instituciones encargadas de la Seguridad Pública, que en nuestro país a nivel federal lo hemos visto migrar de la Secretaria de Seguridad Pública a la Secretaria de Gobernación, y las respectivas Secretarías de Seguridad Pública de las distintas Entidades Federativas y los Municipios.

En nuestro país de conformidad con el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su párrafo octavo⁹⁸, establece y define a la Seguridad Pública de la siguiente manera:

La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones

⁹⁷ Instituto Mexicano Estrategia, *Diccionario de la Constitución Mexicana. Jerarquía y Vinculación de sus Conceptos*, México, Instituto Mexicano de Estrategias, 2017, pág., 1049.

⁹⁸ Artículo 21 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.

A partir de dicha disposición podemos observar que la Constitución contempla a la Seguridad Pública como una función a cargo de la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios, condición que además es otorgada de manera exclusiva al Estado, es decir la Seguridad Pública en nuestra nación es una obligación constitucional para el Estado Mexicano.

Aunado a ello el Congreso Federal tiene facultades de legislar en Materia de Seguridad Pública, ya que de conformidad con el artículo 73 en su fracción XXIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁹⁹, se encuentra dentro de sus facultades.

En ese orden de ideas, el artículo 69¹⁰⁰ del citado texto constitucional establece en su último párrafo la obligación al Ejecutivo Federal de presentar ante la Cámara de Senadores la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, así como el informe anual sobre el estado que guarda la misma. De manera concatenada, el artículo 76 de la Constitución Política Mexicana, establece en su fracción XI¹⁰¹, como una facultad exclusiva del Senado la aprobación de la citada Estrategia Nacional de Seguridad Pública, lo anterior en los siguientes términos:

“Son facultades exclusivas del Senado.

...

XI. Aprobar la Estrategia Nacional de Seguridad Pública en el plazo que disponga la ley. En caso de que el Senado no se pronuncie en dicho plazo, ésta se entenderá aprobada”.

⁹⁹ Artículo 73. El Congreso tiene facultad: ...

XXIII. Para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios, así como para establecer y organizar a las instituciones de seguridad pública en materia federal, de conformidad con lo establecido en el artículo 21 de esta Constitución.

¹⁰⁰ Artículo 69. En el primer año de su mandato, en la apertura del segundo periodo de sesiones ordinarias del Congreso, el Presidente de la República presentará ante la Cámara de Senadores, para su aprobación, la Estrategia Nacional de Seguridad Pública e informará anualmente sobre el estado que guarde

¹⁰¹ Artículo 76 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Es así que la Seguridad Pública es una función exclusiva del Estado, la cual por mandato constitucional corresponde a los tres órdenes de gobierno, dentro del ámbito de sus competencias en su aplicación, y a las Cámaras de Diputados y Senadores con las facultades debidamente establecidas la legislación en Materia de Seguridad Pública y la aprobación del Plan Nacional de Seguridad Pública, respectivamente.

Igualmente, el artículo 115 constitucional en sus fracciones III, inciso h) y VII¹⁰² establecen las atribuciones dentro de la función de Seguridad Pública para efectos del municipio libre y autónomo, así reconocido por la misma Constitución mexicana.

Mientras tanto, por lo que hace a la Capital del país, es decir la Ciudad de México, encuentra una regulación más específica en el sentido de que el artículo 122¹⁰³ de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que dicha disposición regula su organización política y administrativa, estableciendo en sus apartados B, cuarto párrafo, y C primer párrafo, lo concerniente a la función en Materia de Seguridad Pública.

En conclusión, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece la obligación en la función de la Seguridad Pública al Estado, mismo es ejercida con facultades

¹⁰² Artículo 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

...

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

...

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

...

VII. Las leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.

¹⁰³ Artículo 122. La Ciudad de México es una entidad federativa que goza de autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa...

Corresponde al Jefe de Gobierno de la Ciudad de México la dirección de las instituciones de seguridad pública de la entidad, en los términos que establezca la Constitución Política de la Ciudad de México y las leyes locales, así como nombrar y remover libremente al servidor público que ejerza el mando directo de la fuerza pública.

En la Ciudad de México será aplicable respecto del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, lo dispuesto en el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 115 de esta Constitución. El Ejecutivo Federal podrá remover al servidor público que ejerza el mando directo de la fuerza pública a que se refiere el párrafo anterior, por causas graves que determine la ley que expida el Congreso de la Unión en los términos de esta Base.

Para la eficaz coordinación a que se refiere el párrafo anterior, dicha ley establecerá las bases para la organización y funcionamiento del Consejo de Desarrollo Metropolitano, al que corresponderá acordar las acciones en materia de asentamientos humanos; protección al ambiente; preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte; tránsito; agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos, y seguridad pública.

específicas para los tres órdenes de gobierno, mismas que son reguladas mediante la legislación que tanto la cámara de Diputados apruebe mediante las leyes de coordinación en Materia de Seguridad Pública y el mismo Sistema Nacional de Seguridad Pública que analizaremos más adelante, como la aprobación por parte del Senado del Plan Nacional en Materia de Seguridad Pública, que en el primer año de su administración el Ejecutivo Federal debe presentar ante éstos.

Sin embargo en la realidad de nuestro país, observamos que dentro de las instituciones encargadas de materializar el citado mandato constitucional como lo son las Secretarías de Gobernación Federal, las Secretarías de Seguridad Pública de las Entidades Federativas y Secretarías de Seguridad Pública Municipales, entre otros, existe por parte de sus funcionarios y servidores públicos, una vinculación de éstos con los grupo de delincuencia organizada, creando niveles altos de cooperación en los tres órdenes de gobierno, corrompiendo y contrariando el mandato constitucional para los efectos legales para lo que fueron creados.

2.2.1. REGULACIÓN DE LA SEGURIDAD PÚBLICA DENTRO DE LA LEGISLACIÓN SECUNDARIA EN MÉXICO

En México la regulación en materia de Seguridad Pública, concretamente respecto a las instituciones policiales tuvieron su origen en el siglo XIX con la Ley Orgánica de la Guardia de Seguridad, expedida por Ignacio Comonfort en 1857 y la Ley sobre Policía General del Imperio, expedida por Maximiliano de Habsburgo en 1865.¹⁰⁴

El 2 de enero del 2009, que la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, vino a abrogar la Ley General que establece las bases de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Es así, que la Ley General del Sistema de Seguridad Pública, precisa las funciones que deben desarrollar las instituciones policiales, tanto en la prevención de los delitos, como de las infracciones administrativas.

¹⁰⁴ Ramírez, Juan, *op., cit.*, nota 1, *pág.*, 23.

La ley referida señala en concurrencia de facultades entre la Federación, la Ciudad de México (en el momento de su promulgación, Distrito Federal), los Estados y los Municipios, que corresponde a la Federación, entre otras materias, proponer al Consejo Nacional en materia de profesionalización, lo siguiente:

1. El programa rector contendrá los aspectos de formación, capacitación, adiestramiento, actualización e investigación académica, así como integrar los que formulen las instancias del sistema.
2. Los procedimientos aplicables a la profesionalización.
3. Los criterios para el establecimiento de las academias e institutos, y
4. El desarrollo de programas de investigación y formación académica¹⁰⁵.

Actualmente existe el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que tiene como objetivo sentar las bases de coordinación y distribución de competencias en Materia de Seguridad Pública, entre la Federación, los Estados y municipios, bajo la directriz del Consejo Nacional de Seguridad Pública.

El Sistema Nacional de Seguridad Pública encuentra su fundamento tanto en el artículo 21 Constitucional ya precisado en capítulo inmediato anterior, como en el artículo 7 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, dentro de los cuales destacan las siguientes atribuciones:

- Formular políticas en Materia de Seguridad Pública.
- Proponer el Programa Nacional de Seguridad Pública y demás instrumentos programáticos en la materia.
- Regular los procedimientos de selección, ingreso, formación, capacitación, permanencia, evaluación, certificación y registro de los servidores públicos de las instituciones de Seguridad Pública.
- Determinar criterios uniformes para la organización, operación y modernización tecnológica de las instituciones de Seguridad Pública.

¹⁰⁵ Ley General del Sistema de Seguridad Pública, México, 2010.

- Determinar la participación de la comunidad y de instituciones académicas en coadyuvancia de los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito, así como las instituciones de Seguridad Pública, entre otras¹⁰⁶.

En México, en su momento la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, establece que las instituciones policiales, como figura de control social, para el cumplimiento de sus objetivos, deben desarrollar cuando menos las funciones establecidas en el artículo 75¹⁰⁷ de dicha legislación.

Los anteriores puntos tienen la finalidad de que las policías, autoridades penitenciarias y las dependencias de seguridad pública a nivel federal, local y municipal trabajen de manera coordinada.

Actualmente el Sistema Nacional de Seguridad Pública, está integrado por diferentes instancias federales, estatales y municipales.

La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, las entidades federativas y municipios, que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos y comprende la prevención especial y general de los delitos, la sanción de las infracciones administrativas, así como la investigación y la persecución de los delitos y la reinserción social del sentenciado.¹⁰⁸

¹⁰⁶ Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. ¿Qué es el Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP)? <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/que-es-el-sistema-nacional-de-seguridad-publica>

¹⁰⁷ Artículo 75. Las Instituciones Policiales, para el mejor cumplimiento de sus objetivos, desarrollarán, cuando menos, las siguientes funciones:

I. Investigación, que será aplicable ante:

- a) La preservación de la escena de un hecho probablemente delictivo;
- b) La petición del Ministerio Público para la realización de actos de investigación de los delitos, debiendo actuar bajo el mando y conducción de éste;
- c) Los actos que se deban realizar de forma inmediata; o
- d) La comisión de un delito en flagrancia.

II. Prevención, que será la encargada de llevar a cabo acciones tendientes a prevenir la comisión de delitos e infracciones administrativas, a través de acciones de investigación, inspección, vigilancia y vialidad en su circunscripción, y

III. Reacción, que será la encargada de garantizar, mantener y restablecer el orden y la paz públicos.

¹⁰⁸ Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. ¿Quiénes integran al Sistema Nacional de Seguridad Pública. <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/quienes-integran-al-sistema-nacional-de-seguridad-publica?idiom=es>

Ahora bien para efectos de poder entender y determinar la razón de existencia del presente Sistema Nacional de Seguridad Pública es muy importante remitirnos a lo que la Cámara de Diputados discutió el 3 de diciembre de 2008, en razón al Dictamen de la Comisión de Seguridad Pública, con Proyecto de Decreto que expide la Ley General del Sistema de Seguridad Pública.

En el plano internacional, el Estado Mexicano ha suscrito una cantidad importante de tratados internacionales en Materia de Derechos Humanos, en los que podemos encontrar una regulación específica en torno a los derechos humanos, en atención a ello, el Estado Mexicano se ha obligado h múltiples situaciones que se centran en garantizar el derecho humano a la seguridad, es así que en el concreto caso de la Convención Americana de Derechos Humanos y el Pacto de San José, se puede establecer que “las obligaciones positivas asumidas por los Estados miembros exigen políticas públicas sobre seguridad ciudadana que contemplen prioritariamente el funcionamiento de una estructura institucional eficiente que garantice a la población el efectivo ejercicio de los derechos humanos relacionados con la prevención y el control de la violencia y el delito. En este sentido, la CIDH señala su preocupación por las debilidades históricas en la creación de una institucionalidad en la región conducente a una adecuada gestión estatal en esta materia. Estas dificultades se verifican, especialmente, en las siguientes áreas temáticas: (1) la atención a las víctimas de la violencia y el delito; (2) la privatización de los servicios de seguridad; (3) la gobernabilidad de la seguridad ciudadana; (4) la profesionalización y modernización de las fuerzas policiales; y (5) la intervención de las fuerzas armadas en tareas de seguridad ciudadana.¹⁰⁹

2.3. TRATADOS INTERNACIONALES DE LOS QUE EL ESTADO MEXICANO ES PARTE EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA

Existen ciento treinta y tres instrumentos jurídicos internacionales suscritos por México en Materia de Seguridad Pública vigentes; de ellos, ciento doce son bilaterales y veintiuno

¹⁰⁹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos. OEA/Ser.L/V/II, Doc. 57, 31 diciembre 2009 [Consulta: 18 de junio de 2019]. Disponible en <http://cidh.org/countryrep/Seguridad/seguridadindice.sp.htm>

multilaterales; a su vez, dentro de los bilaterales encontramos treinta y dos en materia de extradición, veintisiete de asistencia jurídica, dieciséis de ejecución de sentencias penales, treinta y cuatro de narcotráfico, tres de delincuencia organizada; por otro lado, dentro de los multilaterales encontramos, seis de extradición, asistencia jurídica y ejecución de sentencias penales, diez de narcotráfico y cinco de delincuencia organizada.

Entre dichos tratados destacan; la Convención de las Naciones Unidas Contra el Tráfico de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas, el cual tiene la finalidad de hacer frente a las actividades delictivas de carácter transnacional, y fuera firmado en 1990; Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacionales y sus Protocolos, el cual tiene la finalidad de promover la cooperación para prevenir y combatir más eficazmente la delincuencia organizada transnacional, firmado en el 2000; Tratado para la Extradición de Criminales entre los Estados Unidos Mexicanos y el Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda, con la finalidad de establecer las condiciones para la entrega de delincuentes de un país a otro, previa solicitud; Tratado entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de Canadá sobre la Asistencia Jurídica Mutua en Materia Penal; con la finalidad de prestar asistencia mutua entre los países en materia penal para la investigación de hechos delictivos; Tratado entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América sobre la Ejecución de Sentencias Penales, con la finalidad de establecer las condiciones para que un delincuente sentenciado se traslade a su país de origen para cumplir su sentencia; Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República de Chile, sobre Cooperación para Combatir el Narcotráfico y la Farmacodependencia, con la finalidad de fortalecer la cooperación internacional para prevenir y combatir el narcotráfico; Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional, con la finalidad de fortalecer la cooperación para prevenir y combatir la delincuencia organizada transnacional. A efectos de ampliar la información se agregan al presente trabajo dos cuadros en los que se establecen los instrumentos multilaterales y bilaterales en Materia de Seguridad Pública, Combate al Crimen y Derechos Humanos Adoptados por México, como anexo uno y anexo dos, respectivamente.

CAPÍTULO 3. PROBLEMÁTICA DE INSEGURIDAD EN MÉXICO

La inseguridad es considerado el problemas más importante para el país, la creciente situación de inseguridad ha afectado muchos aspectos de la vida cotidiana de las personas y las familias en México, modificando hábitos y costumbres para salir de la casa, transportarse y pasear, la realización de actividades sociales y políticas en general, e incluso la normalización de dicha inseguridad y de una alta incidencia delictiva.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) define a la inseguridad como el riesgo percibido por las personas de ser asaltadas o ser víctimas de cualquier tipo de crimen, y la considera como un elemento básico para influir en el bienestar de los individuos. La OCDE reporta anualmente el índice “Better Life Index,”¹¹⁰ que mide la sensación de seguridad de caminar por la noche. México tiene el índice más bajo de la OCDE (40%). Otro indicador que utiliza es la tasa de homicidios por cada 100 000 habitantes, el cual es un buen indicador, ya que, a diferencia de otros delitos, los homicidios siempre se denuncian. México tiene la tasa de homicidios más alta.

La Seguridad Pública en México ha venido midiéndose y analizándose por diversas instituciones tanto gubernamentales como la Secretaria de Seguridad Pública propiamente, como por organizaciones no gubernamentales como México Evalúa o el Observatorio Ciudadano para la Seguridad. Lo anterior, se realiza a través de índices e indicadores que permiten observar la evolución en el fenómeno concreto de la inseguridad en nuestro país, y así tener información objetiva y concreta que pueda llevar a la toma de decisiones por parte del Gobierno y de la misma sociedad.

En ese orden de ideas, México Evalúa considera que los cuatro ejes fundamentales en el seguimiento a la problemática de inseguridad y el actuar gubernamental en Materia de Seguridad Pública, se deben centrar en cuatro ejes, a saber: la magnitud del fenómeno, la

¹¹⁰ Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico, 2015 *Beter Life Index*, <http://www.oecdbetterlifeindex.org/topics/safety/>, consulta: 30 de mayo de 2019.

percepción social, la respuesta del sistema de Seguridad y el gasto ejercido por el Gobierno para la Seguridad Pública.

Dentro de las mediciones e índices aplicados para el seguimiento del fenómeno de la inseguridad, podemos hablar de dos distintos tipos de mediciones; la oficial que se concreta en información obtenida referente a la cantidad de delitos que son denunciados; y las encuestas de victimización, con las cuales se obtiene mayor información y de manera más concreta en relación con las víctimas.

Es por eso que la información proveniente de encuestas de victimización e inseguridad tiene un papel central para la formulación de políticas contra la inseguridad, lo anterior a que este tipo de “información tiene varias ventajas: puede obtenerse en cualquier momento, puede variar en contenido, puede tener origen y/o financiamiento gubernamental, civil o mixto, ofrece libertad en el uso de enfoques teóricos y si además se hace pública y se difunde masivamente su uso, puede lograrse una mayor efectividad en la participación de la sociedad en el debate público.”¹¹¹

Aunado a ello, debemos atender el desarrollo fenomenológico que ha tenido el problema de la inseguridad en México y una lectura actual respecto al mismo problema, que nos permita encontrar puntos de inflexión y panoramas completos que permitan atender la problemática desde distintas aristas.

De esta manera, el presente capítulo tiene la finalidad de analizar desde una perspectiva objetiva el problema de la inseguridad en México a partir de datos e información objetiva y relevante, y de esa manera constatamos que nos enfrentamos ante el crecimiento de delitos del fuero común menores, tales como el robo, asalto, atraco, lesiones, daño en propiedad ajena; asimismo delitos concretados por grupos de delincuencia organizada cada vez más profesionalizados, agresivos y con un equipos tecnológicos y armamentos cada vez más desarrollados. Homicidios, secuestros, extorsiones, parecen ser el común denominador ya no sólo de algunas regiones del país sino del país en su generalidad.

¹¹¹ Villalta, Carlos, *Las determinaciones de la percepción de inseguridad frente al delito en México*, ed., Econstor, Washington, EUA, pág. 6.

Únicamente por lo que hace a los delitos del fuero común, de acuerdo al Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, se han presentado 1,668,316 denuncias ante el Ministerio Público en todo el país hasta noviembre del 2017¹¹², cifra que contrasta con la cifra del mismo periodo, pero del año 2016, con 1,478,429 denuncias presentadas ante el Ministerio Público en México, únicamente por lo que hace a los delitos del fuero común¹¹³. Para el mismo periodo del 2015 fueron 1,427,197¹¹⁴, no siendo desconocido los altos niveles que se encontraron para el mismo periodo del 2010, con 1,586,879 denuncias presentadas ante el Ministerio Público en México, únicamente por delitos del fuero común¹¹⁵.

A estas cifras debemos agregarles la “cifra negra”, debido al nivel de incidencia y el gran contraste que existe en entre los delitos efectivamente denunciados y los delitos perpetrados y que no fueron denunciados. Datos de la Encuesta Nacional de Víctimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2017 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), establecen que la cifra negra alcanzo un porcentaje de 93.6% a nivel nacional.¹¹⁶

La tasa de incidencia delictiva se estima en 37,017 víctimas por cada 100,000 habitantes en el 2016¹¹⁷, el costo total a consecuencia de la inseguridad y del delito en hogares representó un monto de 229.1 mil millones de pesos, es decir 1.1% del PIB¹¹⁸.

Las autoridades de los distintos poderes y órdenes de gobierno han realizado distintas leyes, reformas, medidas administrativas y gasto público con el objetivo de reducir los índices de inseguridad y delincuencia en el país son que hasta este momento se haya tenido un mediano éxito. La Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, establece en su artículo 2 que la Seguridad Pública es una responsabilidad de los tres órdenes de Gobierno, sin embargo, de conformidad con la Encuesta Nacional de Victimization del 2016 (ENVIPE),

¹¹² Reporte de Incidencia Delictiva del Fuero Común 2017. Centro Nacional de Información. Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Secretaría de Gobernación. México. Diciembre 2017.

¹¹³ Reporte de Incidencia Delictiva del Fuero Común 2016. Centro Nacional de Información. Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Secretaría de Gobernación. México. Diciembre 2016.

¹¹⁴ Reporte de Incidencia Delictiva del Fuero Común 2015. Centro Nacional de Información. Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Secretaría de Gobernación. México. Diciembre 2015.

¹¹⁵ Reporte de Incidencia Delictiva del Fuero Común 2010. Centro Nacional de Información. Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Secretaría de Gobernación. México. Diciembre 2010.

¹¹⁶ Encuesta Nacional de Victimization y Percepción de Inseguridad Pública (ENVIPE). Instituto Nacional de Estadística y Geografía. México. 2017.

¹¹⁷ *Ídem.*

¹¹⁸ *Ídem.*

la inseguridad es el problema que preocupa al 60% de los mexicanos¹¹⁹. La inseguridad ha hecho tan coyuntural el tema, que el homicidio doloso de más de 200,000 personas, comience a ser parte de la normalidad del país.

En ese orden de ideas, debemos aceptar como una de las problemáticas principales la percepción de seguridad que se tiene en forma general, pero también la percepción particular que se tiene de nuestros policías en su papel protagónico y predominante del complejo Sistema de Seguridad Pública, siendo este el primer contacto con la sociedad, el primer contacto con la noticia criminal, el primer contacto con la escena del crimen y el primer contacto con las personas que probablemente hayan participado en su comisión.

Al respecto, es importante conceptualizar el concepto de percepción de inseguridad, tal y como lo establece Carmina Jasso López, al señalar que:

La percepción de inseguridad es un fenómeno relativamente reciente que ha comenzado a estudiarse por diversas disciplinas de las ciencias sociales, en las que se han realizado investigaciones empíricas y se han elaborado hipótesis y teorías sobre sus causas y efectos.

De manera general, la percepción de inseguridad se define como la perturbación angustiada del ánimo que se deriva de la diferencia entre el riesgo percibido de ser víctima de un crimen y la victimización de hecho, es decir, la percepción que una persona tiene de ser víctima de un delito, independientemente de la probabilidad de serlo.

Más específicamente, en la sociología del crimen, la percepción de inseguridad se define como “la respuesta emocional a la percepción de símbolos relacionados con el delito”,³ es decir, se configura a partir de las percepciones individuales o colectivas sobre el delito.¹²⁰

Bajo esta dinámica, es importante establecer lo que la ENVIPE, nos señala como indicadores oficiales de la percepción social que se tiene en materia de Seguridad Pública, percepción que afecta directamente al conocimiento general de la impunidad, al incentivo de comisión de conductas delictivas, al respeto a la autoridad, entre otros elementos. Siendo así que el

¹¹⁹Ídem.

¹²⁰ Jasso López, Carmina. *Percepción de inseguridad en México*. Revista Mexicana de Opinión Pública. Universidad Nacional Autónoma de México, Vol. 15, Julio-Diciembre 2003, págs. 12-29. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1870730013723196>
Consultado el 6 de mayo de 2018.

61.8% de la población de 18 años o más, considera que la inseguridad y la delincuencia es el problema más importante que aqueja hoy en día a su entidad federativa, es decir, la sociedad demanda seguridad y el Estado se demuestra incapaz de otorgarla a pesar de que por mandato constitucional la Seguridad Pública corresponde garantizarla al Estado de acuerdo al artículo 21 párrafo noveno de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mismo que fue analizado de manera particular en el capítulo anterior.

El problema de la inseguridad como percepción, tiene una importancia mayor, en atención a que la percepción de inseguridad se advierte como un problema público que afecta a las personas y a la sociedad en general de diversas maneras, lo anterior es así, ya que la percepción de inseguridad puede acelerar la incidencia delictiva o el poco desarrollo de una determinada colonia o zona de una ciudad e incluso alguna región de un país, llevando con ello una inercia social que abunda la percepción que por territorialmente pudiera generarse., produciendo altos índices de delincuencia, descomposición social, impacto con ello, en el desarrollo social y económico de dicha colonia, zona o ciudad.

En este orden de ideas, podemos establecer que el tema de la percepción de inseguridad, como problema público, genera otro tipo de problemas tales como la ausencia de cohesión social, arraigo de grupos delictivos, problemas económicos y de desarrollo desde la perspectiva geográfica, ya que, entre otras cosas, “personas con niveles socioeconómicos altos, tendrán la oportunidad de mudarse a un lugar que consideren más seguro, mientras que los más pobres permanecerán en los mismos sitios. Esta diferenciación espacial trazará una nueva geografía que tendrá que ser incluida en el diseño de política pública”.¹²¹

A efectos de poder determinar adecuadamente cuales son esos niveles de percepción de inseguridad que se generan en una sociedad son indispensable instrumentos de medición fiables, en México por ejemplo, como en la mayoría de los países, se utilizan como mediciones las encuestas de victimización como la principal herramienta de medición.

Es así, que podemos establecer que el problema de la inseguridad en México es un problema que requiere de la activación y apoyo de todos los sectores de la sociedad, garantizar la

¹²¹ *Ídem.*

Seguridad Pública en nuestra sociedad es obligación del Estado, por medio de sus instituciones y autoridades encargadas de la Seguridad Pública a través de un control social formal. Octavio Orellana establece que: “El control social formal se refiere a los medios que tiene a su alcance el Estado para asegurar condiciones necesarias de paz y armonía social y que podemos agrupar en dos grandes rubros: la ley, en particular las normas que rigen el sistema penal, y las instituciones que conforman el sistema de seguridad penal, entre ellas el propio sistema penal”¹²², es así que no podemos conformarnos, ni las mismas autoridades pueden hacerlo, ya que las distintas políticas públicas implementadas sean a corto, mediano o largo plazo hasta este momento no han dado muestras de mejoría por el contrario, la violencia y la delincuencia se recrudece en nuestro país.

En ese orden de ideas, la realidad con la que nos enfrentamos en la actualidad, es un grave problema de inseguridad que ha escalado esferas internacionales, al grado que el ex Procurador General de la República, expuso en junio de 2017, en la Asamblea General: Debate de Alto Nivel Sobre la Delincuencia Organizada Transnacional, celebrada en Nueva York, Estados Unidos, que el aumento de la violencia debido al desarrollo de la delincuencia organizada ha dejado de ser un problema exclusivo para México y alcanzando esferas internacionales, siendo un problema de Seguridad Pública para todo el continente americano¹²³. Lo expuesto por el ex Procurador es una realidad, ya que el problema ha permeado en forma aguda en México, sin embargo la demanda proviene de otros países, aunado a las redes financieras que la delincuencia organizada ha tejido con instituciones financieras extranjeras, a efectos de diseñar mecanismos que puedan darle un destino legal al recurso obtenido de operaciones delictivas, aunado a lo anterior, debemos agregar que la posición geográfica de México ha servido para que el trasiego de drogas y armas provenientes o con destino a los Estados Unidos, necesariamente se desarrolle, aunque en forma transitorio por el territorio nacional.

La problemática de inseguridad se ha convertido en un problema de carácter nacional, ya que de acuerdo con la ENVIPE la percepción de inseguridad de la población de 18 años y más en

¹²² Orellana Wiarco, Octavio, op., cit., nota 69, pág., 30.

¹²³ Sánchez Astrid. Violencia del crimen, un problema de seguridad pública en América: PGR. Publicación de 19 de junio de 2017, en la sección Nación, del periódico El Universal.

las Entidades Federativas, se ubico en 74.3%; el 61.1% de las población de 18 años o más considera a la inseguridad y delincuencia como el problema más importante hoy en día que aqueja a su entidad federativa, creciendo en 2% con la comparativa que se tenía en el mismo rubro pero en el año 2016; la sensación de inseguridad en los ámbitos más próximos a las personas se ha incrementado también, llegando a que el 66.3% de la población de 18 años o más se siente insegura en su municipio o delegación y el 46% de la población de 18 años o más se siente insegura en su colonia o localidad, sin embargo, el 74.3% de la población de 18 años o más considera que vivir en su Entidad Federativa es inseguro; dentro de la misma encuesta, se ha podido precisar que el 81.6% de la población de 18 años o más, considera que el lugar en el que se siente más insegura son los cajeros automáticos, en términos generales las mujeres se sienten más inseguras que los hombres al encontrarse en diversos lugares públicos o privados; las actividades cotidianas que la población de 18 años o más dejo de hacer en 2016 con mayor frecuencia fueron permitir que sus hijos menores de edad salieran de casa con 70.5% y usar joyas con 64.2%.¹²⁴

Por lo que hace al nivel de percepción de confianza en autoridades a cargo de la Seguridad Pública, Seguridad Nacional, Procuración e Impartición de justicia, pone a la Marina como la institución con mayor percepción de seguridad con un 88%, 1% más comparado con los niveles registrados en el 2016, sin embargo, las corporaciones policiacas no cuentan con dichos niveles de confianza, en atención a que la Policía Federal tiene un nivel de percepción de confianza de 66.5%, 1.4% más comparado con los niveles registrados en el 2016; la Policía Estatal cuenta con un nivel de percepción de confianza de 56.4%, 0.9% más en comparación con los niveles registrados en el 2016; la Policía Preventiva Municipal cuenta con 51.2% en su nivel de percepción de confianza, 1% más que el nivel obtenido en el 2016; siendo la Policía de Tránsito la institución policiaca con el peor nivel de percepción de confianza, con tan sólo 43.1% es decir, menos de la mitad de las personas de 18 años o más confían en la Policía de Tránsito, la cual además registro niveles más bajos que los registrados en el 2016 por 0.5%¹²⁵.

¹²⁴ Encuesta Nacional de Victimización y Percepción de Inseguridad Pública (ENVIPE). Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). México. 2017.

¹²⁵ *Ídem*.

Sobre el nivel de percepción de la corrupción con respecto a las autoridades de Seguridad Pública y de Justicia, 77.7% de la población de 18 años o más, considera que la Policía de Tránsito es la más corrupta, 1.6% más que los índices registrados en el 2016; seguida de la Policía Preventiva Municipal con 68.1%, 1.4% más que el índice registrado en el 2016; por su parte, la Policía Estatal tiene un nivel de percepción de corrupción de 65.3%, 2.2% más que los niveles registrados en el 2016, la Policía Federal también tiene niveles de reprobación en este rubro al registrar un 57.2% en su nivel de percepción de corrupción, 1.9% más que los índices registrados en el 2016, siendo la institución policiaca con el menor nivel de percepción de corrupción, pero que aún así tiene niveles de reprobación, dentro de este rubro la institución a cargo de la Seguridad Pública, Seguridad Nacional, Procuración e Impartición de Justicia con el menor nivel de percepción de corrupción y que además resulta contrastante con las demás instituciones evaluadas en la Marina, con tan sólo 20.4% en su nivel de percepción de corrupción, creciendo lamentablemente en 0.7% a los registros obtenidos en el 2016.¹²⁶

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU), realizada por el INEGI, “La sensación de inseguridad por temor al delito y las expectativas que tiene la población sobre la Seguridad Pública se generan por la influencia de diversos factores, como la atestiguación de conductas delictivas o antisociales que ocurren en el entorno donde se desenvuelve la población. Así mismo, el temor al delito puede hacer cambiar las rutinas o lo hábitos de la población, así como la percepción que se tiene sobre el desempeño de la Policía”¹²⁷.

Lo anterior inclusive es analizado desde la teoría de la vulnerabilidad social, la cual establece que la sensación de inseguridad puede ser establecida de acuerdo al nivel de vulnerabilidad o desventaja frente a los actos delictivos que algunos sectores de la población comparten, ello “en razón de su menor capacidad de prevención del delito y/o recuperación de los daños que el delito ocasiona.”¹²⁸

¹²⁶ *Ídem.*

¹²⁷ Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU). Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (INEGI). México. 2017.

¹²⁸ Villalta, Carlos. *op., cit.*, nota 111, pág. 6.

El 36.4% de la población de 18 años o más, residentes en las ciudades más importantes del país considera que en los próximos 12 meses la situación de la delincuencia en su ciudad seguirá igual de mal, teniendo un aumento ese rubro de percepción en 2.5% con respecto a los índices registrados en el 2016. En ese mismo orden de ideas, el 36.7% de la población considero que la situación empeorará en los próximos doce meses, lo que presenta un incremento de 5.1% respecto a los índices registrados en el 2016¹²⁹.

Es muy importante establecer que la percepción que tienen las personas respecto a la Seguridad Pública, se basa en la información que van obteniendo, esto a partir de los que perciben mediante sus sentidos por experiencias propias o ajenas, por lo que resulta muy importante el conocer las fuentes de información con las que cuentan para sustentar la percepción referida, y en este sentido, el 68.1% de la población de 18 años o más manifestó que consulta los noticieros en televisión para informarse sobre la Seguridad Pública, el narcotráfico y la violencia; 53.7% mantiene comunicación personal en el entorno de la vivienda para dicho propósito, mientras que el 42.6% se informa a través de Facebook, y 27.7% a través de noticieros en radio.¹³⁰

Haciendo una interpretación sistemática de las problemáticas generales en Materia de Seguridad Pública establecidas en las anteriores estadísticas que establecen la percepción de Seguridad en nuestro país, nos podemos dar cuenta de que en México existe un problema serio de inseguridad que afecta derechos fundamentales de todos los gobernados dentro de un Estado Democrático como el nuestro, tal y como lo es la vida, la salud, la libertad, el patrimonio, etc. Siendo que de conformidad con el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ya precisado en líneas anteriores y el artículo 2 de la Ley General de Seguridad Pública, la Seguridad Pública es una función de orden público de la cual se deberá encargar el Estado en sus distintos órdenes, mediante las autoridades correspondientes conforme a la ley, teniendo la finalidad de salvaguardar los derechos de los gobernados, preservar la paz y el orden público y prevenir la comisión de delitos como actividades de vital importancia. Sin embargo las funciones policiales no desarrollan adecuadamente y eso golpea directamente no sólo en la percepción interna, sino incluso en

¹²⁹ *Ídem.*

¹³⁰ *Ídem.*

evaluaciones internacionales, tal es el caso del Índice Mundial de Seguridad Interna y Policía (WISPI), realizado por International Police Science Association (IPSA) y el Institute for Economics and Peace (IEP), índice que mide el desempeño de aquellos encargados de la seguridad alrededor del mundo en cuatro campos: capacidad, proceso, legitimidad y resultados y que publico el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO en su portal de internet¹³¹; el citado índice coloca a México en el lugar 118 de 127 países evaluados por debajo de Sierra Leona y Honduras y por encima de Venezuela y Camerún.

Ahora bien, dentro de la problemática de inseguridad en la que México se ve inmerso, es una problemática multifactorial, sin embargo el elemento más importante es la corrupción, corrupción en las instituciones encargadas constitucionalmente de la Seguridad Pública del Estado Mexicano y sus operadores, y corrupción de la sociedad civil.

La corrupción genera impunidad, y la impunidad es otro elemento que afecta directamente en los índices de inseguridad de nuestro país, lo anterior es así "...ya que la forma en cómo es percibida por la sociedad, ya que la mayoría de los delitos quedan sin castigo y en varias ocasiones los más graves que laceran a la sociedad casi nunca se juzgan, lo que pone de manifiesto la necesidad urgente de replantear las estrategias en seguridad pública y procuración de justicia..."¹³², condiciones que sin afectan directamente en la materialidad del crecimiento de actividades delictivas, en la percepción social, incrementando los niveles de percepción de inseguridad y en el incentivo en las personas para la comisión de actividades delictivas.

Lo anterior es visible en varias de esas facetas, es de esta manera como la corrupción se erige como el principal factor que impide el éxito de las estrategias de gobierno, adentrándose en instituciones policiales, de migración, procuración y administración de justicia. La corrupción es histórica y en zonas específicas determinan parte del crecimiento o decremento económico, tal y como sucede con las fronteras.

¹³¹ Portal del Instituto Mexicano para la Competitividad A.C., disponible en <http://imco.org.mx/seguridad/indice-mundial-de-seguridad-interna-y-policia-via-ipsa/>

¹³² Rodríguez Almeida, Jesús, Boletín Número 40. Conferencia Nacional de Secretarios de Seguridad Pública. Conferencia Nacional de Secretarios de Seguridad Pública, Comisión Nacional de Seguridad, Secretaría de Gobernación. México, Febrero de 2017, pág., 5.

La inseguridad se vive con distinta intensidad según el estado y el grupo social al que se pertenezca. Los graves problemas socioeconómicos que arrastra el país repercuten en la seguridad y la gobernabilidad: por ejemplo, la emigración masiva de población hacia Estados Unidos incluye la trata de personas, una actividad de crimen organizado que, a su vez, repercute en las violaciones de los derechos humanos de los migrantes. Al mismo tiempo, crece la transnacionalización del crimen, por ejemplo el tráfico de armas desde EEUU o la emergencia del fenómeno de las maras, que provienen de América Central y California.¹³³

Ahora bien, la problemática como ya se indicó, es una problemática multifacética que aborda los rubros educativos, económicos, culturales, sociales, de salud pública y profesional, sin embargo, las problemáticas multifacéticas deben ser abordadas de distintas trincheras, desde distintas materias y con distintas estrategias que puedan entrelazarse y coordinarse a efectos de obtener resultados objetivos y eficientes. Es así que el problema de la inseguridad en nuestro país tiene una afectación en forma directa debido a la efectividad en la que se desarrollan sus operadores. Es decir como ya establecimos tanto la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como la Ley Nacional de Seguridad Pública, establecen que el Estado es el encargado de garantizar la Seguridad Pública en el país, en sus diversos ordenes de gobierno y mediante a las autoridades legalmente establecidas para dicho fin constitucional, en ese orden de ideas, la estructura administrativa de las distintas autoridades que intervienen en la Seguridad Pública, como fin constitucional, establecen una estructura compleja dentro de los órdenes de gobierno municipal, estatal o federal, así como diversas instituciones con funciones específicas pero que recaen en la figura de “las policías”, esa figura es materializada por distintos servidores públicos que encuentran en su actuar una serie de problemáticas que afectan directamente a su funcionamiento y que terminan por impactar en el ineficiente desarrollo de su finalidad, la Seguridad Pública del Estado Mexicano.

Dichas problemáticas se encuentran plenamente identificadas y se debe trabajar en ellas desde un sistema inductivo y sistemático a efectos de cambiar el paradigma en la organización y funcionamiento de las policías como instituciones encargadas de la Seguridad Pública, lo anterior se debe abordar desde la identificación de las problemáticas, en este

¹³³ Benítez Manaut, Raúl. “La crisis de seguridad en México”, *Revista Nueva Sociedad*, Núm. 220. Marzo-abril 2009. Visible en <https://biblat.unam.mx/hevila/Nuevasociedad/2009/no220/12.pdf> Consultado en enero 2018.

sentido, estableceremos la información generada en torno a las policías que hacen posible identificar las citadas problemáticas desde una perspectiva objetiva.

Y es que el problema de inseguridad ha alcanzado niveles críticos que demandan un diagnóstico claro de la situación nacional en materia de Seguridad Pública que establezca una revisión a políticas encaminadas a responder a la crisis, establecer e individualizar a los actores responsables de manejar el aparato estatal de Seguridad Pública, así como un análisis real de las competencias y capacidades que tienen las instituciones mexicanas encargadas de la Seguridad Pública, para enfrentar a los grupos de delincuencias más sofisticados, estructurados, organizados y con amplios recursos que antes se haya visto.

Otro de los problemas más importantes que en la actualidad hacen más complejo el combate y prevención de la inseguridad es la creciente cifra de delitos, y la alta comisión de delitos que antes tenían un menor porcentaje por la naturaleza misma del ilícito, “uno de los principales problemas de inseguridad en México es el aumento de los delitos denominados de alto impacto; es decir, homicidio intencional, secuestro, violación y delitos contra la salud en las modalidades de producción, tráfico, transporte, pues aunque su incidencia no es tan frecuente, perduran más en la memoria colectiva, y su conocimiento se reproduce con mayor facilidad a través de los medios de comunicación masiva.”¹³⁴

Estas características imprimen a sus residentes una peculiar apreciación sobre el tema de la inseguridad pública, pues cotidianamente son testigos de la actividad delictiva del lugar, lo que puede llevar a la consideración de que en los habitantes se ha ido gestando una especie de “habitación al delito”. Con esto no se sugiere que estén de acuerdo con estas prácticas o las justifiquen, sino que debido a la frecuencia con que esto ocurre, han tenido que aprender a “convivir” en este entorno, ya que tienen relaciones vecinales con personas que se dedican a delinquir. Hay que tomar en cuenta que esta convivencia o tolerancia ha sido obligada, dado el poco apoyo de las instituciones encargadas de la administración de justicia, pues al no ofrecer las garantías necesarias para proteger a las personas que se deciden a denunciar las

¹³⁴ Becerra Sánchez, Mariana y Trujano Ruíz Patricia. *Percepción de inseguridad pública y justificación de la violencia de estado en un grupo de habitantes del Estado de México: análisis de argumentos*. Acta Colombiana de Psicología, Universidad Católica de Colombia, Vol. 14, núm. 2, julio-diciembre 2011, pág. 38. <https://repository.ucatolica.edu.co/bitstream/10983/440/1/v14n2a04.pdf>
Consultada el 2 de junio de 2018.

actividades ilícitas de sus vecinos, optan por guardar silencio y mantenerse al margen, procurando establecer una convivencia pacífica para no poner en riesgo su integridad física y la de sus familiares.¹³⁵

En ese orden de ideas, los medios de comunicación tradicionales y las redes sociales en la actualidad, dan paso a la siguiente teoría de los mecanismos causales, “esta teoría predice que los medios masivos de comunicación, especialmente la televisión, “cultivan” un miedo al delito en los televidentes. La premisa es que los medios de comunicación son parte de la “red social” de los individuos. Más aún, para algunos individuos los medios masivos de comunicación son los únicos o bien los principales medios de información sobre la inseguridad y la delincuencia en su localidad”.¹³⁶

Respecto a lo anterior podemos concluir, que hemos permitido que se justifique el uso de la violencia con políticas públicas como el hecho de que las fuerzas armadas se encarguen de las tareas de Seguridad Pública, ante el descontento social y la desconfianza generalizada en las instituciones policiales, aunado a la percepción de inseguridad y al crecimiento de los índices delictivos.

De esta manera podemos justificar el uso de la violencia coercitiva del Estado en el ejercicio de sus facultades en Materia de Seguridad Pública en los siguientes términos:

1. Existencia de un desconocimiento de manifestaciones de violencia, ya que sólo es reconocida la violencia física, y sobre todo la que es ejercida con la característica coercitiva que le imprime el Estado.
2. Efectividad de la violencia, se tiene un concepto generalizado de que por medio de ésta se obtiene lo que por otros medios no sería posible.
3. Descontento social de los ciudadanos por la ineficiencia y corrupción de las autoridades.
4. Discursos que justifican la violencia que tienen una injerencia directa de factores culturales de interpretación, así como la participación de los medios de comunicación y la manipulación mediática en el tema de inseguridad.

¹³⁵ *Ídem.*

¹³⁶ Villalta, Carlos, *op., cit.*, nota 111, pág., 16.

En el caso de la situación de inseguridad que actualmente vive México, estos discursos han jugado un papel de suma importancia, ya que se han llevado a cabo políticas que han reforzado la espiral de la violencia, ya sea de manera explícita o implícita. Sin embargo, es fundamental subrayar que este discurso de la inseguridad está sustentado, en parte, en el aumento cuantitativo y cualitativo de la violencia relacionada con el delito.¹³⁷

El descontento social y la desconfianza generalizada en las instituciones resultan ser un tema complejo, como lo es la inseguridad misma, sin embargo, se han hecho esfuerzos a efectos de contar con la mayor información disponible que nos permitan realizar ejercicios de medición y con ello planificar las estrategias en Materia de Seguridad Pública que debieran estar enfocadas justamente en la recuperación de la confianza y respaldo social. Dentro de estas mediciones, es que encontramos que la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), existen 331,000 personas ocupadas como policías y agentes de tránsito, de las cuales 82% son ejercidas por hombres y 18% por mujeres; existe un promedio de 231 policías y agentes de tránsito por cada 100,000 habitantes en la República Mexicana; su edad promedio es de 37.7 años; cuentan con 11 años de escolaridad en promedio, que resulta al equivalente a tener dos años dentro del nivel medio superior de educación; en promedio laboran 65.4 horas por semana y ganan 31.3 pesos por hora trabajada, suele ser un empleo relativamente estable ya que el 71% de los policías de nuevo ingreso, mantienen su empleo por más de tres años.¹³⁸

De las estadísticas establecidas podemos observar que no contamos con el número mínimo de policías recomendado por la Oficina para la Droga y el Delito de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) a los países miembros, siendo éste de 300 policías por cada 100,000 habitantes, considerando lo anterior, en México, no contamos con los elementos policíacos mínimos para garantizar la Seguridad Pública.

En segundo lugar, el nivel de escolaridad con el que cuentan los elementos policiacos es de apenas el segundo año de nivel medio superior, es decir, no existe un criterio homologado

¹³⁷ Becerra Sánchez, Mariana y Trujano Ruíz, Patricia, *op., cit.*, nota 134.

¹³⁸ Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI). México. 2017.

respecto a los requisitos académicos de ingreso con el que deben contar los elementos policiacos, aunado a que no existe un servicio profesional de carrera dentro de las instituciones policíacas, en la que desde el momento de su reclutamiento, los elementos policiacos pretendan ejercer su función policiaca como una profesión, la cual pida requisitos académicos mínimos para su ingreso y garantice una servicio profesional de carrera dentro las instituciones policíacas. De acuerdo a cifras el INEGI, la distribución de los elementos policiacos de su nivel de escolaridad, establece que 54.1% de los elementos policiacos estudiaron hasta el nivel medio superior, 37% estudio la educación básica y sólo el 8.9% tiene estudios en el nivel superior.¹³⁹

En promedio los elementos policiacos laboran 65.4 horas a la semana, considerando que la legislación laboral en México exige un día de descanso renumerado por lo menos, tomaremos como referencia seis días, por lo que un elemento policiaco en México, en promedio trabaja 10.9 horas por día, eso sin considerar que los horarios son modificados arbitrariamente debido a la naturaleza misma del empleo, un elemento policía labora casi tres horas más que las 8 horas establecidas como jornada ordinaria en la legislación laboral. En ese orden de ideas, podemos deducir que la demanda de horas laborales no es proporcional con los ingresos, lo anterior en razón a que un elemento policiaco en México gana 31.3 pesos por hora trabajada, es decir, un elemento policiaco en México tiene un ingreso semanal promedio de 2,047.02 pesos, teniendo un promedio mensual en su salario de 10,235.10 pesos, salario que resulta muy contrastante entre una Entidad Federativa y otra, ya que en los casos de Baja California, Aguascalientes y San Luis Potosí, un elemento policiaco gana 66.4, 52.5 y 50.9 pesos por hora laborada respectivamente, a diferencia de Yucatán, Veracruz y Chiapas, donde un elemento policiaco gana 19.9, 19.5 y 15.4 pesos por hora laborada respectivamente¹⁴⁰. Asimismo, los salarios que devengan los elementos policiacos de un orden de gobierno y otro son radicalmente distintos, a pesar de que en varias de sus funciones son análogas en razón a las disposiciones legales vigentes, que Materia de Seguridad Pública y en Materia de Justicia Penal tienen una tendencia a la centralización, la existencia de diferencias tan radicales en los salarios sumado a los salarios mínimos con los que cuentan los elementos

¹³⁹ *Ídem.*

¹⁴⁰ *Ídem.*

policiales, totalmente discordantes con la naturaleza y riesgos de su empleo y largas jornadas laborales, terminan abriendo las puertas a la corrupción y a la delincuencia, ya que la “profesión” de policía propiamente dicha no existe, no se puede garantizar una vida económicamente estable de los elementos policiacos, no se le brinda una carrera de servicio profesional adecuado dentro de las instituciones de Seguridad Pública, y por ende no se vuelve un empleo que incentive a sus participantes a realizarlo con eficiencia, cerrando las puertas en términos generales a la corrupción y a la penetración de la delincuencia dentro de las instituciones encargadas de combatirla por mandato constitucional.

Por lo que hace a que se cuenta con un empleo “relativamente estable”, dentro de las instituciones de seguridad pública, únicamente porque más del 70% permanece en el empleo por más de tres años resulta ambiguo, ya que si bien es cierto que la cifra es cierta, la realidad es que el esquema de contratación como personal de confianza que tienen los elementos policiacos reviste de inestabilidad laboral, aunado a que nuestra legislación ha establecido, independientemente de las causas por las que se le haya separado de su empleo, una regulación de no volver a formar parte de las instituciones policiacas, el hecho de crear un servicio profesional de carrera dentro de las instituciones de seguridad pública, generarían en forma automática una estabilidad laboral desde el ingreso, permanencia e incluso la hipotética separación de ese empleo, ya que la profesionalización establecería patrones de crecimiento económico y profesional dentro de los elementos policiacos.

La estructura policial mexicana se divide en tres niveles que corresponden con los de gobierno: municipal, estatal y federal, cada una con distintas funciones. Las de las policías municipal y estatal sólo tiene carácter preventivo, en tanto que para la Policía Federal son más amplias, salvaguardar la vida, la integridad, seguridad y derechos de las personas; prevenir delitos, preservar libertades, el orden y la paz públicos en zonas consideradas de jurisdicción federal y en zonas urbanas cuando así lo solicita la autoridad local; adicionalmente, investigar y perseguir a los presuntos responsables de delitos índole federal,, así como los del fuero común que afecta la Seguridad Nacional o son atraídos por el ámbito federal.¹⁴¹

¹⁴¹ Boletín de Prensa. Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI). México. 11 de Julio de 2017. Visible en http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/aproposito/2017/agentes2017_Nal.pdf

Dentro de las problemáticas más importante que en forma concreta tienen las instituciones encargadas de la Seguridad Pública, podemos ver que no cuentan con una capacitación específica y eficaz en la que realicen una función dirigida por valores de integridad, respeto a los derechos humanos y la profesionalización misma en sus labores. “Una de las razones que explican esta grave situación es que la transición a la democracia en México, desde fines de los 80 hasta inicios de los 90, no contempló como parte de la reforma del Estado la transformación de los sistemas de seguridad pública, justicia, defensa e inteligencia”.¹⁴²

Aunado a lo anterior la existencia de una corrupción al interior de las instituciones de Seguridad Pública, dentro de las actividades propias de la institución genera un ambiente de desvaloración e indisciplina dentro del actuar de los elementos policiacos, “el ejemplo anterior es entendido como la teoría de la manzana podrida, aquella en la que se señala que un agente corrupto “contamina” a los demás para que también incidan en la corrupción; esto representa un obstáculo para la reformulación de cuerpos policiacos bajo el esquema de la legalidad. Este mismo problema enfrenta México con las corporaciones nacionales. El despido de elementos corruptos y la adhesión de nuevos no implica que la formación de los nuevos bajo el esquema de la profesionalización evite que se practique la corrupción, y esto tendría que relacionarse con valores organizacionales (vale pensar en la necesidad de pagar la “cuota” a los superiores).¹⁴³

De esta forma podemos arribar a una condición que no sólo suscita en México, sino en los países de América Latina en general ya que “los países de la región hoy presentan algunos de los índices de criminalidad más altos del mundo resultando los jóvenes el grupo más afectado como víctimas y victimarios. Por primera vez en décadas, en los países de América Latina, la delincuencia ha desplazado al desempleo como la principal preocupación para la población. En estos países el Poder Judicial, el ministerio público, las fuerzas de seguridad y el sistema penitenciario no han desarrollado las capacidades necesarias para responder

¹⁴² Benítez Manaut, Raúl, *op. cit.*, nota 133.

¹⁴³ Cantú, Edwin, “La cultura organizacional y el Modelo de Policía en México”. *Ciencia UANL. Revista de Divulgación Científica y Tecnológica de la Universidad Autónoma de Nuevo León*. Año 17. Número 67. México. Mayo-Junio 2014.

eficazmente, mediante acciones de prevención y de represión legítimas del crimen y la violencia.

La CIDH señala en su informe que la seguridad ciudadana debe ser concebida como una política pública, entendiendo por ésta los lineamientos o cursos de acción que definen las autoridades de los Estados para alcanzar un objetivo determinado, y que contribuyen a crear o a transformar las condiciones en que se desarrollan las actividades de los individuos o grupos que integran la sociedad. Una política pública no puede comprenderse cabalmente sin una referencia concreta a los derechos humanos. Las políticas públicas tienen como objetivo hacer que estos derechos se concreten en los planos normativo y operativo, así como en las prácticas de las instituciones y los agentes estatales. Asimismo deben abordar las causas de la criminalidad y la violencia.¹⁴⁴

La actual estrategia del combate a la inseguridad contempla la creación y consolidación de la Guardia Nacional, institución de seguridad pública y seguridad nacional de dependiente de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana integrada por miembros del Ejército, la Marina y la Policía Federal, institución de la que hablaremos de forma concreta en el siguiente capítulo, pero que parece ser la última carta del Gobierno Federal.

Lo anterior es así, porque la inseguridad ha desbordado a todas y cada una de las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno, aunado al crecimiento y empoderamiento de las organizaciones criminales.

Es una realidad que el Estado ha perdido el control, el crimen organizado se apoderado de regiones completas a través de la corrupción y la violencia, aunado a ello la sociedad se siente cada vez más desprotegida, y hay una ruptura entre la población y la confianza que se tiene con las instituciones encargadas de la Seguridad Pública, y la impartición y administración de justicia.

Ante dicha situación resulta emergente la implementación de una reforma en las estructuras policiales, actualmente en México contamos con más de mil seiscientas corporaciones de

¹⁴⁴ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos. OEA/Ser.L/V/II, Doc. 57, 31 diciembre 2009 [Consulta: 17 junio de 2019]. Disponible en <http://cidh.org/countryrep/Seguridad/seguridadindice.sp.htm>

policías, y 340,000 policías en los tres órdenes de gobierno, bajo condiciones de automatización, corrupción, falta de preparación y carencia en la infraestructura de las mismas, situación que las vuelve vulnerables ante la intromisión del crimen organizado.

En ese orden de ideas, también es una realidad que no se puede ignorar, la existencia incontrolable de armas de fuego a lo largo y ancho de nuestro país, muchas de ellas, que se encuentran en manos de organizaciones criminales, superan por hecho la capacidad de y efectividad de las propias armas con las que cuentan las fuerzas armadas. Estas armas se vuelven el bastión tanto de los grupos de delincuencia, como de la delincuencia común, que en mayor medida utilizan como medio para la comisión de delitos la utilización de armas de fuego. Es una realidad que así como el trasiego de drogas, el control de armas que ingresan al país es totalmente deficiente, mismo que es encargado de manera exclusiva a las Secretarías de la Defensa Nacional.

En de esta manera, que el deficiente control en las armas de fuego, hace que éstas no sólo lleguen los grupos de delincuencia organizada, sino también a delinquentes comunes que las utilizan como medio para la consumación de los delitos, tales como homicidios, delitos patrimoniales, secuestros, y propiamente la posesión y portación de armas de fuego sin licencia o armas de fuego exclusivas del Ejército.

Siendo de esta manera la delincuencia común la que genera una afectación directa en la sociedad, tanto en su seguridad, su integridad, su salud, así como el patrimonio; ésta delincuencia común no reduce sus niveles, de hecho, si hacemos una distinción porcentual entre la delincuencia común y la delincuencia organizada, nos encontramos con que el 90% de la actividad delincriminal corresponde a la delincuencia común y el 10% restante a la delincuencia organizada.

Y es en ésta distinción donde se centra gran parte del debate, ya que debemos establecer cuál es el tipo de policía que necesitamos, una policía de carácter civil que pueda enfocarse en el 90% de la actividad delincriminal con una estrategia de proximidad y profesionalización o una policía especializada en el 10% de la actividad delincriminal de los grupos de delincuencia organizada, con una estrategia de confrontación y “mano dura”. Actualmente

impera ésta última, sin que exista una distinción en el tratamiento y persecución de los distintos delitos.

De esta manera, podemos concluir que:

1. Las amenazas en la seguridad del país representan a la vez un grave riesgo para su gobernabilidad y democracia.
2. La implementación de las estrategias de seguridad pública basadas en las fuerzas armadas, es consecuencia de la debilidad y vulnerabilidad en las que se encuentran las instituciones policiales.
3. Es una necesidad el profesionalizar y dotar de la infraestructura adecuada (incluyendo salarios), a las instituciones policiales para que recuperen sus funciones constitucionalmente encomendadas, así como la confianza de la sociedad.
4. Las fuerzas armadas deben considerarse como el último recurso para las tareas de Seguridad Pública, para conseguir ese objetivo se debe profesionalizar y dotar de recursos a las policías, los cuerpos de inteligencia y estructuras de procuración y administración de justicia.

3.1. PERCEPCIÓN DE INSEGURIDAD EN MÉXICO

El problema de inseguridad en nuestro país, es un fenómeno complejo que puede ser abordado desde diversas aristas, dentro de las que se destaca el análisis de la problemática desde la perspectiva geográfica, es así, que la inseguridad urbana comprende las principales, más grandes y complejas ciudades del país, estableciendo aspectos de percepción, conocimiento, experiencias, mediciones, etc. de incidencia delictiva y el desempeño de las instituciones encargadas de la Seguridad Pública.

Es posible medir el problema de inseguridad enfocado a las ciudades más importantes del país gracias a la Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana que realiza el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, el cual no permite concluir que actualmente el 73.9% de la población de 18 años y más considera que vivir en su ciudad es inseguro, siendo las ciudades con mayor sensación de inseguridad: Ecatepec de Morelos (97.4%), Coatzacoalcos

(94.3%), Naucalpan de Juárez (94%), Villahermosa (92.4%), Tapachula (92.3%) y Uruapan (88.9%). En sentido contrario, las ciudades con una menor percepción de inseguridad son: San Pedro Garza García (18.9%), Mérida (30.2%), San Nicolás de los Garza (31.5%), Los Cabos (36.1%), Durango (40.8%) y Puerto Vallarta (43.1%).¹⁴⁵

Dentro de dicha medición, podemos observar que en los últimos seis años, el punto más álgido de percepción de inseguridad se dio en marzo de 2018 (76.8%), y el más bajo en septiembre de 2014 (67%)¹⁴⁶.

En ese orden de ideas, podemos observar que en el 34.9% de los hogares en el país se contó con por lo menos una víctima de delitos de robo y extorsión, teniendo las ciudades con mayor porcentaje: Atizapán de Zaragoza (62.7%), Chimalhuacán (59.5%), León de los Aldama (58.3%), Cuautitlán (54.9%) y Ecatepec de Morelos (54.4%); resultando extraordinario el hecho de que cuatro de las cinco ciudades con mayor incidencia en el delito de robo y extorsión se encuentran en el Estado de México, siendo además éste dato congruente la percepción de inseguridad con la incidencia delictiva de los delitos de robo y extorsión que se tiene respecto a Ecatepec de Morelos, Estado de México.¹⁴⁷ En cambio, dentro de las ciudades con menor incidencia en los delitos de robo y extorsión, encontramos los siguientes municipios: Tampico (10.8%), Los Mochis (16.5%), San Francisco de Campeche (17.8%), San Pedro Garza García (18.2%) y Los Cabos (19%); siendo que éste dato es congruente con la percepción de inseguridad con la incidencia delictiva de los delitos de robo y extorsión en lo que respecta a San Pedro Garza García, Nuevo León y Los Cabos, Baja California.¹⁴⁸

Dentro del presente apartado analizado, se toma como referencia Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU), realizada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), la cual dentro de sus puntos relevantes a estudio se encuentran:

- La sensación de inseguridad por temor al delito.
- Expectativa social sobre la tendencia del delito.

¹⁴⁵ Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU). Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). México. Junio 2019.

¹⁴⁶ *Ídem.*

¹⁴⁷ *Ídem.*

¹⁴⁸ *Ídem.*

- Atestiguación de conductas delictivas o antisociales.
- Cambio de rutina por temor a ser víctima del delito en México.
- Percepción del desempeño de las policías Preventiva Municipal, Estatal, Federal, Guardia Nacional, Ejército y Marina como autoridades de Seguridad Pública.
- Conflictos y conductas antisociales.
- Desempeño gubernamental.
- Hogares víctima o algún integrante de la familia.
- Personas víctimas de actos de corrupción por autoridades de seguridad pública.¹⁴⁹

Dentro de las zonas urbanas, existen lugares específicos en los que actualmente la sociedad se siente más insegura, como lo son: Cajero automático localizado sobre la vía pública, transporte público y el banco, con un porcentaje de 82.1%, 74.5% y 69%, respectivamente.¹⁵⁰

La anterior percepción de inseguridad es congruente con la incidencia delictiva, ya que por lo que hace al robo en transporte público en ciudades importantes como Puebla, ha crecido en un 55% sólo en el periodo de un año, subiendo en la Ciudad de México un 73% el robo con violencia en transporte público, siendo la ciudad con mayor incidencia delictiva por lo que hace a ese delito en el país.

Como consecuencia de este tipo de delitos, se generan condiciones de temor, que a su vez hace que las personas afectadas modifiquen hábitos, tales como: dejar de llevar cosas de valor, no permitir que sus hijos salgan de su vivienda, no caminar por los alrededores de su calle, pasadas las ocho de noche, dejar de visitar a parientes o amigos; aunado a que la percepción respecto a las capacidades que tienen las instituciones encargadas de la Seguridad Pública, es de desconfianza, incapacidad y corrupción.

Aunado a ello, otro determinante de la sensación de inseguridad es la experiencia de la victimización criminal, es decir, que tanto la victimización directa como la indirecta dejan señales permanentes en la población, en especial una mayor sensación de inseguridad o vulnerabilidad frente al delito. La atención que se da actualmente a las víctimas del delito en este país no es lo adecuado, ya que dicha atención no se reduce a la presentación de una

¹⁴⁹ *Ídem.*

¹⁵⁰ *Ídem.*

denuncia, y adentrarse a un procedimiento complicado, sino en el bienestar físico y psicológico de la víctima, ciertamente el personal que labora en las instituciones de Seguridad Pública y procuración de justicia, no parecen estar ni preparados ni motivados para orientar o hacerse cargo de manera integral el tratamiento que a una víctima del delito debe acompañar.

Los nulos resultados que se han obtenido en la ejecución de diversas estrategias implementadas en Materia de Seguridad Pública en el país han permeado en la percepción y confianza de la sociedad al grado de que el 33.4% de la población de más de 18 años, considera que en los próximos doce meses la situación de la delincuencia seguirá igual de mal, a dicho porcentaje se le debe sumar el 26.9% que considera que la situación de la delincuencia empeorara en los siguientes doce meses.¹⁵¹

El porcentaje de la población de más de dieciocho años, que consideró al gobierno de su ciudad como “muy o algo efectivo” para resolver los problemas más importantes fue 25.3% a nivel nacional. Las ciudades con mayor porcentaje en dicha percepción fueron: Piedras Negras (52.3%), Saltillo (51.6%) y San Pedro Garza García (46.9%). Mientras que las ciudades con menor porcentaje de percepción de efectividad para resolver problemas fueron: Tonalá (9.2%), Ecatepec de Morelos (9.5%) y Naucalpan de Juárez (9.8 por ciento).¹⁵²

Se estima que 34.9% de los hogares de las ciudades más importantes del país tuvieron integrantes que fueron víctima de al menos un delito de robo total o parcial de vehículo, robo en casa habitación, robo o asalto en calle o transporte público, robo en banco o cajero automático, robo en forma distinta a las anteriores, o extorsión.¹⁵³

Por otro lado, el problema de inseguridad se profundiza cuando la relación entre la ciudadanía y los elementos de las instituciones encargadas de la Seguridad Pública se desgasta, por advertirse una desconfianza mutua que termina por antagonizarlos, una percepción de ineficacia y alejamiento de dichas instituciones hacía la sociedad, generando un ambiente en el que la sociedad percibe que las instituciones encargadas de la Seguridad Pública no sólo

¹⁵¹ *Ídem.*

¹⁵² *Ídem.*

¹⁵³ *Ídem.*

no realizan su trabajo, sino que coadyuvan con grupos criminales en la comisión de delitos y en la no prevención y persecución de éstos, generando con ello un alto porcentaje de impunidad, llegando a considerar como el mayor problema de la inseguridad, la ineficacia policial, situación que analizaremos a detalle en el siguiente capítulo.

A la par de la problemática de inseguridad, se encuentra el problema de salud pública, consistente en el consumo de drogas y la adicción que éstas mismas genera, Anel Gómez y Ariagor Almaza, lo explican en los siguientes términos:

(...) a diferencia del narcotráfico, que ciertamente genera cuantiosas ganancias para los grupos dedicados a cometer este ilícito, el consumo de drogas y la adicción a las mismas generan grandes problemas en la economía y en la salud de las familias y comunidades de los sectores más desprotegidos que regularmente las consumen. Así, aunque el consumo de drogas es un fenómeno global, su impacto es diferenciado según las características particulares de los grupos poblacionales, ocasionando un impacto más nocivo en los grupos socialmente más desprotegidos, como el caso de niños, jóvenes y personas en situación de pobreza.¹⁵⁴

3.2. LA REPERCUSIÓN DE LA INSEGURIDAD EN LA ECONOMÍA

La inseguridad tiene efectos y costos en la economía que pueden medirse, percibirse y esquematizarse, y es que la inversión privada es directamente proporcional a las condiciones de seguridad y certeza jurídica que se generan en los países y regiones, y por lo que hace a las empresas que operan en México han tenido no sólo que evaluar los volúmenes de inversión a seguir realizado, o decidir si se pretende continuar con la empresa o parte de ella en el país, y es que éstas han tenido, incluso han tenido que modificar sus costumbres y

¹⁵⁴ Gómez San Luis, Anel Hortensia y Almanza Avendaño Ariagor Manuel, *Impacto del Narcotráfico en jóvenes de Tamaulipas, México: drogas e inseguridad*. Revista de Psicología, Vol. 34, Núm. 2, Lima 2016. http://www.scielo.org.pe/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0254-92472016000200010
Consultado el 1 de junio de 2018.

hábitos de trabajo para enfrentar situaciones como robos, asaltos carreteros, bloqueos, y otros factores que han entorpecido y afectado la manera de hacer negocios en nuestro país.

Diversos autores han identificado distintos aspectos para ser considerados en el cálculo de los costos de la inseguridad y violencia. De acuerdo con estos, los costos de la inseguridad toman en cuenta costos tangibles e intangibles. Los tangibles incluyen todas las actividades relacionadas con la prevención y el castigo de la violencia, tales como inversiones, gastos y pérdidas materiales, así como actividades que identifican y castigan a los que incurrir en delitos relacionados con la violencia. Los costos intangibles son más difíciles de valorar, ya que incluyen estimados de la pérdida de calidad de vida de la víctima, cambios en la conducta y en los traumas personales, y la disminución de la confianza interpersonal y de capital social debido al deterioro del orden y la estabilidad.

Londoño y Guerrero (1999) utilizan estudios de caso para Brasil, Colombia, El Salvador, México, Perú y Venezuela. Para analizar los costos estimados de la violencia, los autores analizan cuatro componentes: pérdidas en salud, pérdidas materiales, deterioro del consumo y del trabajo, y disminución de transacciones entre las personas.

Concluyen que la violencia en América Latina implica un costo de 14.2% del PIB regional, con un rango entre 5.1% para Perú a 24.9% para El Salvador. Para México calculan que la inseguridad tiene un costo equivalente a 12.3% del PIB.¹⁵⁵

El Instituto Ciudadano de Estudios Sobre la Inseguridad (ICESI), utiliza una metodología para establecer cuáles son los costos de la inseguridad que divide en dos grandes ejes: costos para el sector público y costos para el sector privado. El primero se refiere a los costos directos para el sector público que son los gastos destinados a combatir la inseguridad a nivel federal, estatal y municipal; los segundos, se refieren a pérdida directa provocada por la inseguridad, y a su vez se divide en dos: la afectación de las personas físicas y la afectación

¹⁵⁵ Gómez Garza, Cesáreo y Amarillas Urbina Víctor Acxel. *Costos y percepción de la inseguridad pública en México 2009-2015*. Economía Actual. Año 8, Núm. 2, Abril-Junio 2015. https://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/41900380/Articulo_Economia_Actual.pdf?response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DCostos_y_percepcion_de_la_inseguridad_pu.pdf&X-Amz-Algorithm=AWS4-HMAC-SHA256&X-Amz-Credential=AKIAIWOWYYGZ2Y53UL3A%2F20191108%2Fus-east-1%2Fs3%2Faws4_request&X-Amz-Date=20191108T011219Z&X-Amz-Expires=3600&X-Amz-SignedHeaders=host&X-Amz-Signature=434a34c6fc8d1ac61f2af2de4699c8b3c08cbf1cdcfc7784ab8d5faa2e7ec0e
Consultado el 1 de julio de 2018.

de las personas morales; por lo que a la afectación de las personas físicas nos referimos a la pérdida económica que sufre una persona que fue víctima de un delito, no necesariamente patrimonial, sino con diversos bienes jurídicos tutelados pero que de alguna forma un importa un detrimento económico, por ejemplo: robo, fraude, secuestro, considerando los efectos inmediatos, mediatos y a largo plazo, entre lo que se incluye condiciones de largo plazo como: tratamientos médicos por lesiones físicas o psicológicas, así como la inversión que las personas realizaron para proteger su seguridad, como alarmas, barreras, guardias de seguridad, entre otros; por lo que hace a los gastos para las personas morales, se incluye: robos de mercancías y combustibles, fraudes, sobornos y otras pérdidas ocasionadas por los delitos, aunado a ello, se contemplaron gastos como: información de aseguradoras, asociaciones profesionales, cámaras empresariales y gastos institucionales.

Dentro de las mediciones oficiales que contemplan las unidades económicas que han sido víctimas del delito, se encuentra la última Encuesta Nacional de Victimización de Empresas (ENVE), correspondiente al 2017, de la que se puede observar que las entidades federativas con mayor prevalencia delictiva son Campeche con una tasa de prevalencia de 4,613, Aguascalientes con 4,419 y Sonora con 4,318; en cambio, por lo que hace a las entidades con menor prevalencia delictiva en unidades económicas, se encuentran: Coahuila con 2,190, Yucatán con 2,243 y Tamaulipas con 2,386. Es importante saber que para obtener la tasa de prevalencia delictiva por unidades económicas el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), calcula dividiendo el total de unidades víctimas entre el total de unidades económicas de la entidad multiplicada por 10,000 unidades económicas.¹⁵⁶

Por lo que hace a la tasa de prevalencia delictiva por gran sector por cada 10,000 unidades económicas, el sector más violentado es el de comercio de Sonora, con una tasa de prevalencia de 5,686, seguido de sector de comercio de Campeche con 5,346, y el sector industrial de Aguascalientes con 5,119; en contrario los sectores y entidades federativas con prevalencia delictiva son: el sector industrial de Yucatán con 1,131, el sector industrial de Tamaulipas con 1,500 y el sector industrial de Oaxaca con 1,648.¹⁵⁷

¹⁵⁶ *Ídem.*

¹⁵⁷ *Ídem.*

Respecto a la tasa de prevalencia delictiva por tamaño de la unidad económica, con una muestra de 10,000 unidades económicas, encontramos con mayor incidencia delictiva, las más laceradas por la delincuencia son las unidades económicas mediana en Michoacán con 7,872, las unidades económicas grandes en Morelos con 7,800 y las grandes unidades económicas de Aguascalientes. Por otro lado, las entidades federativas y el tamaño de éstas, con menor incidencia delictiva son: las micro unidades económicas en Coahuila con 2,093, las micro unidades económicas en Yucatán con 2,164 y las micro unidades económicas de Sinaloa con 2,252.¹⁵⁸

Por lo que hace a la prevalencia delictiva a partir de los ocho delitos más frecuentes y la entidad federativa respectiva, encontramos que por lo que hace al delito de robo hormiga, la entidad federativa con mayor incidencia es Campeche con 2,016, y la entidad con menor incidencia delictiva en ese delito es Sinaloa con 793; por lo que hace al delito de robo o asalto de bienes o dinero, encontramos como la entidad federativa más insegura nuevamente a Campeche con una tasa de 1,977, y la entidad federativa más segura en ese rubro es Yucatán con una tasa de 602; por lo que hace al delito de extorsión, la entidad federativa con mayor incidencia delictiva es Baja California Sur con una tasa de 1,272, por el contrario, la entidad con menor incidencia delictiva en ese delito es nuevamente Yucatán con una tasa de 198; por lo que hace a actos de corrupción, la entidad federativa más corrupta en relación con las unidades económicas es la Ciudad de México con 1,118, y la entidad federativa menos corrupta en este rubro de las unidades económicas es Colima con una tasa de 156; por lo que hace al delito de fraude, la entidad federativa con mayor incidencia es Guerrero con 1,162, y la entidad federativa con menor incidencia delictiva en ese rubro es Coahuila con una tasa de 94; por lo que hace al delito de robo de mercancía en tránsito, la entidad más insegura es Michoacán con una tasa de 622, por el contrario, la entidad federativa más segura en ese rubro es Chihuahua con una tasa de 217; por lo que hace al delito de robo total o parcial de vehículo, la entidad federativa con mayor incidencia es Aguascalientes con una tasa de 796, y la entidad federativa con menor incidencia en ese rubro es Coahuila con una tasa de 94; por lo que hace al delito de daños a instalaciones, maquinaria o equipo, la entidad

¹⁵⁸ *Ídem.*

federativa más insegura es Sonora con una tasa de 405, por el contrario, la entidad federativa más segura en ese rubro el Querétaro con una tasa de 32.¹⁵⁹

En México, el costo del delito a las unidades económicas es por el importe de \$155,775,379,982.00, las tres entidades en las que hay un mayor importe perdido, consecuencia del delito en contra de unidades económicas son: Ciudad de México con \$30,908,621,387.00, Estado de México con \$18,418,785,907.00 y Puebla con \$13,254,513,128.00; por el contrario, las tres entidades federativas con menor importe perdido, consecuencia del delito en contra de unidades económicas son: Nayarit con \$613,188,261.00, Colima con \$706,256,281.00 y Baja California Sur con \$781,021,919.00.¹⁶⁰

Dentro de las medidas de seguridad que como consecuencia del delito se tuvieron que tomar por parte de las unidades económicas, con respecto a las entidades federativas, se advierte que en Guerrero fue donde más planes de crecimiento para el establecimiento de inversiones se cancelaron; aunado a ello, en Guerrero se dejó de hacer negocios o comercializar con otras empresas de la entidad federativa; en Veracruz de dejó de manejar efectivo o se redujo su uso al mínimo en las instalaciones del establecimiento; en Zacatecas se redujeron los horarios de producción o comercialización de sus bienes o servicios; nuevamente en Guerrero se cancelaron rutas de distribución o venta de sus productos y; también en Guerrero los dueños dejaron de asistir al establecimiento. Si bien es cierto estas medidas se han ido tomado a lo largo de todo el país las entidades federativas anunciadas forman parte lo hacen con mayor incidencia.¹⁶¹

En este orden de ideas, podemos concluir que la inseguridad es uno de los problemas vigentes de la economía y la sociedad mexicana. Afecta diversos aspectos de la vida personal y familiar y de las prácticas de las empresas en México.

Como se ha mencionado, los costos de la inseguridad pública para la economía mexicana fluctúan de acuerdo a las metodologías empleadas para medirlos, pero se pueden ubicar entre

¹⁵⁹ *Ídem.*

¹⁶⁰ *Ídem.*

¹⁶¹ *Ídem.*

el 9 y el 12% del PIB de México. Además, las encuestas de percepción de la inseguridad revelan que dos terceras partes de los ciudadanos perciben inseguridad viviendo en su ciudad y otro tanto cree que la inseguridad seguirá igual o empeorará.

Por otro lado, la inseguridad pública es señalada como el problema principal que enfrenta la economía por los analistas privados en los últimos trece meses. El combate efectivo de la inseguridad pública es una de las asignaturas pendientes de la administración pública en México en sus diferentes niveles. Reducir los costos asociados a la inseguridad y la incertidumbre relacionada con esta deberá ser un ingrediente crucial de la estrategia de mediano plazo para nuestro país.¹⁶²

En este orden de ideas, podemos concluir que los estudios indican que las elevadas tasas de incidencia delictiva, generan un ambiente de inseguridad, que a la vez, se convierte en un obstáculo para el desarrollo económico pues tiene, entre otros, los siguientes efectos: erosiona la calidad de vida, afecta negativamente el clima de negocios al disminuir la inversión, se genera un alto costo de oportunidad de los recursos destinados a seguridad, así como una percepción negativa de los ciudadanos sobre la efectividad del Estado en el combate a la delincuencia, lo que redundará en la disminución de la calidad de la democracia, y no se actualizan las condiciones de un verdadero Estado de Derecho, entre otros efectos.

Otros de los elementos que incrementan de manera significativamente la sensación de inseguridad, son los siguientes:

- Señales locales de presencia de comportamientos antisociales.
- Baja confianza en las instituciones policiales.
- El estatus de haber sido víctima directa o indirecta del delito.

¹⁶² Gómez Garza, Cesáreo y Amarillas Urbina Víctor Axcél, op., cit., nota 155.

3.3. LAS FUERZAS ARMADAS EN TAREAS DE SEGURIDAD PÚBLICA

La creciente problemática de inseguridad en nuestro país, obligo a los gobiernos en turno a tomar medidas emergentes a efectos de mitigar el exponencial crecimiento de dicha problemática, medidas que en su mayoría partieron de reformas constitucionales y de las legislación secundaria, reformas que terminaron por facultar a las fuerzas armadas para intervenir en tareas de Seguridad Pública, que de manera originaria, en términos del artículo 21 constitucional no eran tareas propias de sus facultades constitucionales, ni de su competencia.

Situación que fue permeando no sólo en la legislación vigente, sino de manera fáctica y ante una indebida preparación de los perfiles civiles, los mandos medios, altos y direcciones de muchas corporaciones policiacas ha recaído en elementos militares, incluyendo la Policía Federal, CISEN y por supuesto, la recién creada Guardia Nacional.

Aunado a ello, no sólo los gobiernos vieron la imperiosa necesidad de que las fuerzas armadas realizaran labores de Seguridad Pública, sino que además un segmento importante de la sociedad ha venido requiriendo la participación de las fuerzas armadas en labores de Seguridad Pública ante la ineficacia de las policías para disminuir los índices delictivos.

“las acciones han sido frecuentes, pues bajo un discurso que se ampara en la preservación de la seguridad, se han llevado a cabo políticas que pugnan por un mayor control y represión del delito; por ejemplo, la militarización y la pena de muerte, las cuales, además han sido solicitadas y estimuladas por parte de un segmento de la población civil que observa en estas medidas la solución para disminuir los índices delictivos.”¹⁶³

Ahora bien, estos perfiles de corte castrense impactan directamente en el procesamiento y ejecución de estrategias en materia de Seguridad Pública, ya que el ejército, se presenta como

¹⁶³ Becerra Sánchez, Mariana y Trujano Ruíz, Patricia, *Percepción de inseguridad pública y justificación de la violencia de estado en un grupo de habitantes del Estado de México: análisis de argumentos*. Acta Colombiana de Psicología, Universidad Católica de Colombia, Vol. 14, núm. 2, julio-diciembre 2011, pág., 36. <https://repository.ucatolica.edu.co/bitstream/10983/440/1/v14n2a04.pdf>
Consultada el 3 de junio de 2018.

una corporación cerrada ante la ciudadanía y los mismos preceptos legales, se ha advertido la carencia de derechos humanos y ciudadanos en la ejecución de sus actos, esta es una de las tantas razones por las que en contrapartida a una militarización de la sociedad se debe luchar por una ciudadanización de las fuerzas armadas. Dicha ciudadanización significa que existen derechos y deberes no sólo con respecto al interior de las fuerzas armadas, sino respecto de la sociedad de la que forman parte como un cuerpo social y a la que tienen que rendir cuentas de su desempeño, y no sólo al titular del Poder Ejecutivo.

Se ha establecido que el hecho de que las fuerzas armadas hayan comenzado a realizar tareas de Seguridad Pública se debe a que las instituciones originalmente dotadas de dichas facultades, es decir, las instituciones policiales, han fallado y parten de una dinámica permanente de corrupción, por lo que de manera emergente, el Estado Mexicano, recurrió a las fuerzas armadas, en primer lugar para el combate a ciertos grupos de delincuencia organizada, sin embargo, su campo de acción se ha ampliado hasta la creación de la Guardia Nacional, misma que será motivo de estudio en capítulo posterior.

“las estructuras municipales y estatales están colapsadas, entonces solo queda el gobierno federal. El listado de dependencias responsables del combate al narcotráfico abarca prácticamente todo el gabinete de seguridad. Constitucionalmente, esta labor corresponde a la PGR. Sin embargo, debido al crecimiento del delito, hoy participan también en forma directa siete dependencias federales: la SEDENA; la Secretaría de Marina, para interceptar los cargamentos trasladados por el Pacífico; la SSP, tanto sus unidades de inteligencia como la PFP y el Sistema Federal Penitenciario; la Secretaría de Salud, para el combate contra las adicciones y el consumo; la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, principalmente para el combate contra el lavado de dinero, a través del Servicio de Administración Tributaria; y la Secretaría de Gobernación, a través del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN). En la actualidad, la Secretaría de Relaciones Exteriores también es clave, pues es la encargada de la administración de los recursos de la Iniciativa Mérida”.¹⁶⁴

El problema de inseguridad ha querido ser combatida con la incorporación en tareas de Seguridad Pública de las fuerzas armadas, sin embargo los resultados, lejos de ser positivos,

¹⁶⁴ Benítez Manaut, Raúl, op., cit., nota 133.

parecen multiplicarse al enfrentar no solo a la delincuencia de manera frontal, sino además hacerlo mediante procedimientos contrarios a disposiciones de protección de los derechos humanos, y mucho menos se lleva una estrategia paralela que fortalezca las instituciones de Seguridad Pública que a la par conlleve que las fuerzas armadas dejen de realizar dichas tareas.

El problema de la implementación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública recae sustancialmente en el hecho de que las fuerzas armadas tiene un compromiso con el Estado y no con el ciudadano; su ámbito de actuación es la seguridad y defensas nacionales, basado en la lógica amigo-enemigo, preparándose para hacer guerra, es decir, un conflicto armado, en lugar de que su ámbito de actuación sea la seguridad ciudadana, basado en la lógica de servir al ciudadano, hacer cumplir la ley y prevenir el delito, para lo cual dosifica el uso de la fuerza, incluyendo sistemas de armas no letales.

Por otro lado, las fuerzas civiles encargadas de la Seguridad Pública, actúa en organizaciones menores y en forma más autónoma y descentralizada y no en unidades bajo un sistema de comando, control y comunicaciones, rigurosamente centralizado; las fuerzas civiles, privilegia la negociación, conciliación y amigable composición, además de que se encuentran preparados para utilizar armas livianas, que deben utilizar como último recurso y medios no letales; por el contrario las fuerzas militares prefieren la acción estratégica, cuentan y están preparados para utilizar armas pesadas con alto poder de fuego y letalidad.

Otro de los problemas que podemos ver, en la ejecución de actos de Seguridad Pública por parte de las fuerzas armadas, es el hecho de que la disciplina militar adiestra al soldado a hacer de manera colectiva, de forma automática y obligatoria lo que se les ha enseñado en tiempos de paz, en base a la disciplina, por el contrario, la policía rara vez actúa como un cuerpo, el policía está casi siempre solo, y debe decidirse al adoptar una actitud que no siempre puede estar respaldada por las ordenes más amplias e idóneas, alejadas de decisiones políticas e incongruentes, por lo que normalmente son responsables de sus propios actos y la mayoría de veces tienen poco respaldo de sus superiores.

...primordialmente, al militar se le prepara para hacer la guerra contra los enemigos externos (defensa nacional) e internos (seguridad interior), con el objeto de preservar el Estado-nación

frente a amenazas a la seguridad nacional, que pongan en entredicho la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano, y situaciones de tensiones, disturbios y violencia interna que cuestionen severamente la vigencia de la paz social y del estado de derecho, y que rebasen la capacidad disuasiva y reactiva de los cuerpos de seguridad pública.¹⁶⁵

Lo anterior, ha permeado en organismos internacionales, en el sentido de recomendar al Estado Mexicano que distinga y separe las tareas de seguridad y justicia de las tareas de naturaleza militar, es decir, separar a los militares de las tareas policiales y desmilitarizar a la sociedad para evitar delegar en las fuerzas armadas al mantenimiento de la estabilidad pública o la prevención de la delincuencia, “(...) a partir de este reconocimiento de las diferencias entre la profesión de las armas y la de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, la Organización de Naciones Unidas lleva a cabo un diagnóstico sobre la situación que guarda México en materia de seguridad pública, justicia penal y derechos humanos.”¹⁶⁶

Es así como México, a lo largo de los últimos veinte años, de manera constitucional se han expandido las atribuciones y facultades de las fuerzas armadas, hasta llegar a los siguientes puntos:

- Ampliación en las facultades en el mantenimiento de la ley y el orden interno, de entre las que se destacan funciones en Materia de Seguridad Pública.
- La participación en el Consejo Nacional de Seguridad Pública.
- La participación en el Gabinete de Seguridad Pública, responsable del diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas en la materia.

Y es que a lo largo de su corta historia institucional de poco más de nueve décadas, el aparato militar de México se orienta y desarrolla para enfrentar amenazas y problemas de carácter interno; y, a la par de la descomposición de los cuerpos de seguridad pública y justicia penal,

¹⁶⁵ Moloeznik, Marcos. Suárez María. *El proceso de Militarización de la Seguridad Pública en México (2006-2010)*. Frontera Norte, Vol. 24, No. 48, México jul/dic 20.,12.

¹⁶⁶ *Ídem*.

en el marco de la crisis del Estado, asume el papel preponderante en la represión de la delincuencia organizada.¹⁶⁷

Sin embargo, dichas condiciones no se generaron de manera unilateral, es decir, ha existido una complicidad entre gobernantes, sociedad, ejército e instituciones policiales, tratando de que con mal menor, como la implementación de las fuerzas armadas en tareas de Seguridad Pública se pueda superar un mal mayor, como lo es la inseguridad.

En este sentido, el argumento central bajo el que se puede justificar el uso de la violencia (ya sea de manera explícita o implícita) en el tema de la inseguridad pública, es el que alude a la evitación de un mal mayor y la preservación de la seguridad de los habitantes que no se encuentran dentro de actividades delictivas. Para la adopción de este argumento por parte de las personas pueden aparecer dos posturas: a) que las personas basadas en el temor de ser victimizadas, acepten este tipo de medidas sacrificando algunos de sus derechos, y b) que acepten la violencia de manera abierta sólo a los grupos que son construidos como enemigos.¹⁶⁸

En ese orden de ideas, podemos establecer que son cuatro los argumentos más importantes que sostienen como posible justificación del ejercicio de la violencia y la participación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública, los siguientes.

1. Responsabilidad.- El Estado se atribuye la responsabilidad como agresor del acto violento, pero justificado en una falta de intención de provocar daño, por lo que el acto es legitimado de ésta manera. En la práctica vemos una creciente violación a los derechos fundamentales de las personas por parte de las fuerzas armadas, sin que exista una intención directa de generar dichas violaciones, sino como una especie de daño colateral que fácticamente termina legitimando la violación.
2. Defensa.- No se necesitan de elementos para justificar la violencia más que esta debe ser socialmente entendida y admitida por su estrecha asociación con lo justo. Aunado

¹⁶⁷ *Ídem.*

¹⁶⁸ Becerra Sánchez, Mariana y Trujano Ruíz Patricia, *Percepción de inseguridad pública y justificación de la violencia de estado en un grupo de habitantes del Estado de México: análisis de argumentos*. Acta Colombiana de Psicología, Universidad Católica de Colombia, Vol. 14, núm. 2, julio-diciembre 2011, pág., 36.

<https://repository.ucatolica.edu.co/bitstream/10983/440/1/v14n2a04.pdf>

Consultada el 4 de junio de 2018.

a ello, el acto de violencia, no sólo debe ser considerado como un acto justo, sino que además, debe ser vista como una respuesta proporcional al peligro y la inseguridad. Con éste argumento se justifican políticas de Seguridad Pública violentas, tal y como sucede con la participación de las fuerzas armadas en tareas de Seguridad Pública, lo anterior en razón a que sientan su razón de ser en garantizar a la población un mayor bienestar, sociedad que ante el temor de los índices delictivos e inseguridad, termina por aceptar la política pública sin mayores discusiones.

3. Proporcionalidad.- Pone a consideración si la violencia empleada fue equilibrada con respecto al contexto en la que se decidió accionarla, lo anterior, ya que el uso desproporcionado de la violencia, se puede considerar extrema y la misma no es justificada. Lo anterior lo podemos observar en reiteras ocasiones en donde en regiones con altos niveles de inseguridad e incidencia delictiva, sobre todo por lo que respecta a delincuencia organizada, las fuerzas armadas actúan con una violencia desproporcionada que termina por violentar a ciudadanos en retenes, puntos de revisión o hasta en sus domicilios.
4. Último recurso.- Consiste en que después de haberlo intentado todo y no haber obtenido respuesta, la violencia fue la única alternativa eficaz.

En el caso de la situación de inseguridad que actualmente se desarrolla en México, estos argumentos han jugado un papel de suma importancia, justificando la actuación de las fuerzas armadas en tareas de Seguridad Pública y se han llevado a cabo políticas que han reforzado la espiral de la violencia, ya sea de manera explícita o implícita.

En el caso de la militarización, el objeto central sobre el que recae la argumentación se encuentra fuertemente arraigado en el discurso institucional; de esta manera, el argumento central es el de la defensa. Sin embargo, es de suma importancia tomar en cuenta el contexto en que se produjeron estas justificaciones, pues los entrevistados consideran esta medida como un objeto lejano que se está implementando principalmente en los estados ubicados al norte del país (sólo dos de los participantes han tenido una interacción más cercana con personal militar). De esta manera, parte importante de su justificación está sustentada en la opinión que se han formado a partir de lo expresado en los medios de comunicación, en donde confluyen, por un lado, el discurso gubernamental, y por el otro, la postura política de los

medios de comunicación frecuentados por los entrevistados. También, en la elaboración de la justificación participó la relación de los entrevistados con las instituciones policiales, que como ya se mencionó, tienen una relación problemática, por lo que toma un peso importante al momento de aceptar la participación del ejército en las labores de seguridad, ya que para algunas personas el personal militar aún conserva una imagen recta, en comparación con la policía municipal, con la que los entrevistados conviven a diario.¹⁶⁹

Podemos establecer que la actividad de las fuerzas armadas dentro la Seguridad Pública, se formaliza y normaliza durante la administración del Presidente Felipe Calderón, cuando se inició la mal llamada “guerra contra el narcotráfico”, lucha en la que confrontó de manera directa a las fuerzas armadas contra los grupos de delincuencia organizada dentro del territorio mexicano, modificando sus labores originarias de Seguridad Nacional, pasando a la Seguridad Pública, bajo el argumento de que la problemática de Seguridad Pública se había convertido en un problema de Seguridad Nacional, por la magnitud y características de las acciones delictivas llevadas a cabo por el crimen organizado.

Por esta razón, en 2015 luego de las críticas que ha recibido el uso del ejército mexicanos por los presuntos abusos cometidos durante el combate al crimen organizado en perjuicio de los gobernados con sendas violaciones a derechos humanos, los legisladores modificaron la Ley de Seguridad Nacional para dar a las fuerzas armadas el marco legal que norme sus actividades en materia de Seguridad Pública, la realidad es que la actividad de las fuerzas armadas en tareas de Seguridad Pública, ha hecho que se evidencien la debilidad institucional en las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno.

De manera teórica existe un modelo policiaco que se basa en las fuerzas armadas realizando tareas de Seguridad Pública, hablamos de la militarización total de la Seguridad Pública, modelo que busca que los mandos sean de corte castrense, su objetivo es la contención del

¹⁶⁹ *Ibidem*, pág., 41.

<https://repository.ucatolica.edu.co/bitstream/10983/440/1/v14n2a04.pdf>

Consultada el 9 de junio de 2018.

delito y militariza de manera directa a los cuerpos de Seguridad Pública, normalmente se utiliza ante la presencia alta del crimen organizado.

CAPÍTULO 4. INSTITUCIONES ENCARGADAS DE LA SEGURIDAD PÚBLICA EN MÉXICO

4.1. LAS POLICIAS EN MÉXICO

La institución de la policía en México, se encuentra contemplada en el artículo 21 constitucional, sin embargo, sería infructuoso partir de dicha institución únicamente desde el marco jurídico, lo anterior es así, porque las reformas al marco jurídico de cada país y de cada época, parte de una característica esencial y común, la ley se tiene que hacer y rehacer de acuerdo a los cambios sociales que sufre la sociedad y que demanda y obligan cambios sustanciales en las normas.

De lo anterior, se desprende algo de suma importancia, las leyes cambian tipos penales, cambian figuras e instituciones legales, modifican procedimientos y la forma democrática en la que se sustenta un país. Hemos visto un sin número de veces que la sociedad cambia en torno a la administración en turno y su ideología, en todos los aspectos y en todas las materias, incluyendo al de Seguridad Pública.

Sin embargo, en México y en cualquier estado del mundo moderno la figura de la policía en sus distintas organizaciones y procedimientos, tiene la misma esencia del poder coercitivo del Estado y el medio para hacerlo efectivo. Es ahí donde para efectos del tema que nos ocupa el tema tiene una diversa índole que sólo la legal, ya que es irremediable que entren factores sociales, de cultura, de ideología, la esencia de la policía, desde la policía misma y la sociedad.

Es de esta manera, que podemos conceptualizar a la policía como una institución, tal y como lo establece Luis Manuel Rosas Moreno, al señalar que es:

la legítima facultad o atribución de la administración pública destinada a controlar con actividades normativas, represivas o materiales, el ejercicio de la libertad individual proyectándola a fines de utilidad pública y garantizar, aun coercitivamente, la observancia por parte de cualquier componente de la sociedad, de orden político-social establecido en las leyes y reglamentos, todo en consecución del bien común y la solidaridad nacional.¹⁷⁰

De esta manera, podemos establecer que al ser la policía una institución de orden político y social, resulta claro que requiere de una participación activa de la misma sociedad, por lo que si no se cuenta con una participación activa de ésta el ejercicio de la policía dentro de la Seguridad Pública, resulta ineficiente.

Acciones tales como la educación que se genera en un niño en su casa, atención para los menores y adolescentes en su formación, cumplir con una cultura de la legalidad, denuncia y rechazo a las actividades delictivas, por lo que hace a la sociedad; acciones de las instituciones policiales como la ruptura total y permanente con la corrupción, seguimiento y evaluación de políticas públicas, carrera policial, reclutamiento de las personas idóneas para el ejercicio del puesto, así como un respaldo institucional y laboral a sus actividades. Estas cosas que de manera bipartita se tienen que efectuar terminaran por hacer eficiente el trabajo policiaco y reconciliará a la sociedad con las instituciones policiacas.

Siguiendo con la definición de la policía como institución el Diccionario Jurídico Mexicano establece que “los cuerpos de seguridad pública encargados de la prevención e investigación de los delitos y faltas, en auxilio del Ministerio Público y de los tribunales”.¹⁷¹

En ese orden de ideas y tal y como fue establecido en capítulos precedentes, la Seguridad Pública es la tarea más importante a desempeñar por parte del Estado, siendo en estas condiciones la policía en sus diversas esferas y vertientes, la única institución que se encuentra facultada constitucionalmente para reprimir coercitivamente las conductas de los ciudadanos mediante la aplicación ejecutiva de la ley, y en su defecto de la fuerza pública.

¹⁷⁰ Rosas Moreno, Luis Manuel. *Las actividades de la Policía del Estado en Materia Federal del Trabajo*, Tesis de Licenciatura, UNAM, México, 1963, pág., 87.

¹⁷¹ *Diccionario Jurídico Mexicano*, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1998, pág., 2452.

Bajo esa dinámica, cada gobierno ha tomado medidas en la búsqueda de consolidar un sistema de seguridad pública y desarrollar una policía eficiente, medidas que en muchas ocasiones son realizadas únicamente desde la perspectiva legislativa y no así desde la operativa.

La estructura actual de las instituciones policiacas en México se divide por actividades de la siguiente manera: la Policía Federal, Policía Estatal y Policía Municipal son principalmente responsables de la prevención de la delincuencia y respuesta inmediata ante la comisión de delitos. Por otro lado, la Policía Ministerial Federal y Policía Ministerial de cada una de las Entidades Federativas, son adscritas a las respectivas fiscalías, y su función radica en investigar delitos y cumplimentar mandamientos judiciales.

4.1.1. ANTECEDENTES DE LAS POLICÍAS EN MÉXICO

Para comprender el concepto actual de la policía como institución en México, debemos observar cual ha sido la evolución de ésta, en su creación misma y a lo largo de su implementación expresa en el texto constitucional.

Para los objetivos del presente trabajo de investigación, tomaremos como referencia de los antecedentes a partir de la Colonia, ya que es durante la ésta época, en la que la influencia española impuso su cultura ante las costumbres de las culturas prehispánicas, de allí que los Gobernadores depositaron las funciones de policía en manos de los Alguaciles, quienes tenían la obligación de ejecutar las órdenes de los Virreyes, realizaban detenciones en casos de grave delito y se les encargaba la vigilancia de las ciudades.

El desarrollo de la policía de da de acuerdo a las circunstancias de cada lugar. Dos modelos han influido de manera predominante en el mundo occidental: el francés, que se basó en un sistema centralizado y autoritario, y el inglés, que se caracterizó por ser una policía del censo comunitario. En México durante la dominación española, se impuso el modelo de policía francés. La época del virreinato confirió a los policías las siguientes actividades: la corrección y castigo de los ociosos y malentendidos; reparación de puentes y caminos públicos; señalamiento y vigilancia de caminos públicos; garantizar el libre comercio; auxiliar a las autoridades en los procedimientos contra los delincuentes, así como el cuidado del ornato y

la limpieza de los pueblos. Ello explica que el término “policía” surgiera históricamente como un agente municipal encargado de la vigilancia y el cumplimiento de la ley; no eran empleados de gobierno, sino vecinos de reconocida probidad designados por el ayuntamiento. Su desempeño como policías inclusive constituyó una obligación impuesta por la Constitución de Cádiz de 1812.¹⁷²

En 1826 se creó un cuerpo con las características propias de lo hoy conocemos como policía municipal denominado Celadores Públicos, integrado por hombres a pie y a caballo. Posterior a ello, se crearon los primeros batallones de policía, que resguardarían la seguridad pública, la vigilancia del tránsito de carruajes y auxilio de la población en caso de incendios. Ambas figuras se desarrollaban y recaían directamente en la sociedad y la organización de ésta.

Es así, que de manera oficial y ya no como actividad propia de la sociedad, en 1848 surge la policía dentro de la administración pública en México, teniendo tareas de vigilancia, fundamentados en los bandos. Siendo a partir de este momento que la policía se institucionaliza dentro del Poder Ejecutivo, tanto en actividad como en regulación.

Es a partir de 1855 que las atribuciones de la policía comienzan a ampliarse ya que ahora contaban con facultades para aprehender, perseguir y resguardar a criminales, siendo una institución única encargada de la seguridad de las poblaciones y de los caminos, aunado a ello, ya dentro de la institución policiaca se comienzan a crear grupos, con actividades y facultades más específicas, tal es el caso de la policía secreta, que operaba con facultades homologadas a los que hoy tienen las direcciones de asuntos internos, es decir, vigilar y mantener la legalidad dentro del cuerpo policiaco, en un afán de contar desde la creación misma de la institución con una policía honesta y profesional.

A mediados del siglo XIX, el esfuerzo de la centralización del poder por parte del Presidente Benito Juárez incluyó como uno de sus ejes el establecimiento de dicha institución policial, a la que le otorgo facultades para combatir la delincuencia, sin embargo, de forma incorrecta

¹⁷² Porte Petit González, Alejandro. “Policía en México. 75 años de su implementación”. Evolución del Sistema Penal en México. Tres cuartos de siglo. Colección Nuevo Sistema. <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/4770-evolucion-del-sistema-penal-en-mexico-tres-cuartos-de-siglo-coleccion-nuevo-sistema> Consultado el 1 de agosto de 2019.

también fue utilizada para anular a la oposición que el Presidente tenía en ese momento. De esta manera la institución policiaca se volvió un “brazo armado del Presidente”, es decir, una herramienta política para reprimir ideologías o intereses diferentes a las del Presidente, desvirtuando la creación misma de la policía, ya que paso de garantizar la seguridad pública con irrestricta sujeción a la ley y paso a colaborar para centralizar el control político del Gobierno de la República, de esta manera, se dejó de lado la calidad profesional de los miembros de la Policía, y se premiaba la lealtad hacía el Presidente de la República, teniendo un buen acotamiento para que la corrupción comenzara a impregnarse dentro de la institución policial, desde ese momento y hasta nuestro días.

Durante el Porfiriato se creó la Policía Rural, institución encargada de vigilar los caminos y apoyar a la Policía Urbana, siendo en este periodo en el que comienza a crear la infraestructura de las instituciones policiales, siendo cuando “se culmina la cimentación del primer edificio destinado a servicios de policía”.¹⁷³

En 1903 se creó un cuerpo denominado “Gendarmería Judicial” que tendría la función de cumplimentar las órdenes de los jueces del ramo penal. No obstante, llego a operar efectivamente hasta 1929, con fundamento en la Ley Orgánica del Ministerio Público.¹⁷⁴

En ese orden de ideas, una de las facultades y obligaciones más importantes de las instituciones policiales es la de la investigación de delitos, misma que tiene su origen en 1919, en donde se crea el primer órgano de la Policía Judicial, misma que de la mano con la institución del Ministerio Público comienza a tener atribuciones de investigación, persecución y detención, quitando dichas facultades a los Presidentes Municipales y a la Policía Común que ya hemos señalado. Es de esta manera que se crea el cuerpo especial de la Policía Judicial, dentro de las esferas de gobierno federal, del Distrito Federal y Territorios Federales, pero ya desde ese momento, bajo la autoridad y mando inmediato del Ministerio Público.

¹⁷³ Secretaria de Seguridad Pública del Estado de México. *Breve Historia de la Policía en México*. México 2018. <https://sseguridad.edomex.gob.mx/historia> Consultado el 2 de septiembre de 2019.

¹⁷⁴ Porte Petit González, op., cit., nota 172.

Tal y como ya lo establecimos en capítulos anteriores, el constituyente no regula la seguridad pública como un derecho fundamental del gobernado, tampoco no existe una regulación o limitantes a la actuación dentro del texto constitucional, de esta manera la figura de la policía quedo establecida en la constitución con una connotación meramente operativa.

Posteriormente, con el Presidente Manuel Ávila Camacho en 1941, las atribuciones de la policía consistían en: “prevención del delito, servicio de limpia transporte. Meses después delimitó que la policía prestara únicamente servicios de seguridad pública”¹⁷⁵.

Para mediados del siglo pasado, se comienza hacer uso de la inteligencia policial para lo cual, se crean los primeros centros o academias de formación policial, con la finalidad de tener agentes más capacitados. Los policías comienzan a trabajar en un mayor número de zonas de vigilancia, dejando paulatinamente los recorridos a pie utilizando automóviles y motocicletas.

Ante el crecimiento de las facultades y atribuciones que la policía como institución estaba adquiriendo, fue necesario la creación de diversos grupos con facultades y objetivos perfectamente especificados que pudieran generar resultados más eficaces al momento de su operación.

Para 1978 existían diversos cuerpos especializados de naturaleza policiaca: Policía Judicial Federal y Local, Preventiva del Distrito Federal (incluía al Servicio Secreto), de Tránsito, de Reglamentos, Bancaria, Industrial, de la Dirección Federal de Seguridad, Forestal, de Recursos Hidráulicos, Sanitaria, Fiscal, de Gobernación, de Comunicaciones, de Tránsito Federal, de Comercio, Marítima y Territorial, de Relaciones Exteriores, Agraria, de Educación, de Ferrocarriles, de Seguro Social, Tutelar, de la Penitenciaria, Militar, del Bosque de Chapultepec, Resguardo Aduanal y Judicial, además de las policías de cada uno de los estados. Para esta época la multiplicidad de las policías se explica por la necesidad de vigilar el cumplimiento de las leyes y reglamentos que se expedían.¹⁷⁶

¹⁷⁵ *Ídem.*

¹⁷⁶ *Ídem.*

Tanto en el presente trabajo, como en obras consultadas se puede concluir que las fechas de creación de los citados cuerpos policiacos son inciertas, debido a la insuficiencia de referencias bibliográficas; por la diversidad de los cuerpos policiacos; y lo más importante y que atendimos en capítulos precedentes, la falta de marcos normativos regulatorios de manera concreta.

4.1.2. LAS POLICÍAS POR ORDEN DE GOBIERNO

En México, constitucionalmente contamos con tres órdenes de Gobierno: Municipal, Estatal y Federal, misma conformación que tienen las instituciones policiales dentro de sus respectivos órdenes de Gobierno.

Lo anterior es así, ya que de conformidad con el artículo 21 constitucional señala que la investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las Policías, en ese orden de ideas, la misma disposición constitucional refiere que las instituciones de Seguridad Pública, incluyendo la Guardia Nacional, serán de carácter civil, disciplinado y profesional, además de las instituciones policiales de los tres órdenes de Gobierno (Municipal, Estatal y Federal) deberán coordinarse entre sí para cumplir los fines de la Seguridad Pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública.

En ese orden de ideas, el mismo artículo 21 constitucional señala que la Federación contará con una institución policial de carácter civil denominada Guardia Nacional, el cual tendrá estrecha coordinación y colaboración con las entidades federativas y Municipios en Materia de Seguridad Pública.

Por su parte el artículo 115 constitucional expresamente otorga facultades a los municipios para legislar el Bando de Policía y Buen Gobierno que regulará, entre otras cosas, las facultades y funciones de la Policía Municipal. Aunado a ello, la misma disposición constitucional faculta al municipio de encargarse de la Policía Preventiva, Municipal y de Tránsito.

Para concluir, resulta claro que el artículo 21 constitucional señala claramente la obligación de los tres órdenes de Gobierno por medio de sus respectivas instituciones policiales para encargarse de la Seguridad, en los siguientes términos:

La seguridad pública es una función del Estado a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, cuyos fines son salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social, de conformidad con lo previsto en esta Constitución y las leyes en la materia. La seguridad pública comprende la prevención, investigación y persecución de los delitos, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.¹⁷⁷

4.1.2.1. POLICÍA MUNICIPAL

Resulta claro que la Policía Municipal es el eslabón más débil de toda la estructura policial en nuestro país, en primer lugar, por la corrupción que permea en dichas instituciones, aunado a que su estructura y distribución en una misma Entidad Federativa tiene diversos matices, ya que en los municipios o centros urbanos más poblados se concentran los cuerpos policiales más grandes y mejor capacitados, a diferencia de los menos poblados, que en muchos casos llegan a ser inexistentes y que provoca que estos sean marginados y queden propensos a la actividad y arraigo criminal.

Las policías municipales, en respeto al artículo 115 constitucional y a la figura del Municipio Libre, se deben generar municipales que sean reducidas a tareas de prevención y proximidad social, para lo que tendrán que ser profesionalizadas.

¹⁷⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 21, Noveno Párrafo. Reformado el 26 de marzo de 2019.

Estas policías deben estar en constante contacto y comunicación con la sociedad por medio de los consejos ciudadanos debidamente organizados, en el momento en que deban realizar tareas de coordinación con la Policía Nacional, las mismas deber subordinarse a los mandos de la última.

Lo anterior en razón a que ya desde la administración del Presidente Felipe Calderón Hinojosa, se había planteado la eliminación de la Policía Municipal, o su integración a las policiales estatales, debido a la ineficiencia y corrupción de dichos organismos policiales, sin embargo, al momento en que se generó dicho debate en el 2010, hubo varias voces que se opusieron a la medida.

La idea de que la policía estatal puede asumir las tareas de las policías municipales implica considerar que la función de ambas instituciones es similar —aunque en menor medida y territorio—, o que el policiamiento municipal puede ser incluido sin inconvenientes en el formato de operación de las policías estatales. En este contexto, el objetivo de este trabajo es argumentar que al menos algunas policías municipales tienen funciones absolutamente distintas a las estatales y que no pueden ser reemplazadas por las funciones habituales de las policías estatales sin una pérdida sustantiva e irremplazable del tipo de servicio policial que ofrecen los municipios a sus habitantes.¹⁷⁸

Lo anterior se dio en el marco de la comparecencia del Secretario de Seguridad Pública Genaro García Luna, hoy procesado en Estados Unidos por actos de corrupción durante su administración a cargo de la Secretaría de Seguridad Pública, en septiembre de 2010, en dicha comparecencia, propuso la creación de un mando único policial por entidad federativa que suponía la eliminación de las policías municipales. A ello vino el respaldo y apoyo de la Comisión Nacional de Gobernadores, quienes respaldaron la propuesta de crear una policía única para todo el país, y con ello, la desaparición de la totalidad de policías municipales. En ese orden de ideas, el Presidente Felipe Calderón Hinojosa, la inaugurar el Consejo Nacional de Seguridad Pública en el mismo 2010, señaló la necesidad de crear 32 policías estatales con mandos únicos, era la estrategia correcta para depurar los cuerpos policiales de la infiltración militar. Por lo que en octubre de 2010, de manera oficial, el

¹⁷⁸ Fondevila, Gustavo; Meneses Reyes, Rodrigo, “El Rol del Policía Municipal en México,” *Revista Gestión y Política Pública*, Vol. 26, no. 1, Enero/Junio, México, 2017.

Presidente Felipe Calderón Hinojosa envió a la Cámara de Senadores una iniciativa de carácter constitucional para establecer el mando único policial, para efectos de combatir la crisis policial, ministerial y judicial que desde ese momento ya se desarrollaba en el país.

La reforma se basaba en los siguientes aspectos y problemas identificados y recurrentes dentro de las instituciones encargadas de la Seguridad Pública, para efectos de esquematizar lo siguiente exponemos la siguiente tabla que encuentra la problemática dentro de las instituciones policiales.

Tabla 1. Problemática de las instituciones policiales.



179

En este sentido, la mayoría de las iniciativas de reforma de las policías municipales parte de una presentación errónea del funcionamiento de la seguridad pública a nivel municipal. Las conciben como una especie de fuerza única con tareas similares en lugares tan distintos y con

¹⁷⁹ *Ídem.*

necesidades de seguridad tan diferentes como los municipios del Estado de México y los de Yucatán. No considerar la diversidad de los municipios del país y sus particularidades es un error básico que puede llevar a reformas innecesarias o a la pérdida de una fuerza policial que cumple tareas que ninguna otra institución del Estado está en condiciones de ofrecer.

Las policías municipales son presentadas como fuerzas estatales (o policías federales) en pequeña escala, es decir, como policías preventivas tradicionales. Y esto es incorrecto en algunos casos. En la actualidad, las policías municipales tienen la flexibilidad de adaptarse a las necesidades puntuales de seguridad de sus municipios precisamente porque están diseñadas desde la autonomía de la autoridad local. A diferencia de las policías estatales, que tienen funciones más claras de prevención y reacción, las municipales responden a necesidades tan diversas como riñas entre vecinos, violencia intrafamiliar, etc. Y en realidad, en muchos estados, sus funciones principales son a) atender delitos menores y de orden común, no graves y de bajo impacto social, b) mantener el orden y la paz públicos, c) atender las conductas antisociales, d) hacer cumplir las ordenanzas y e) aplicar infracciones administrativas.¹⁸⁰

En ese orden de ideas, es una realidad que la crítica hacia la Policía Municipal ha crecido en atención a su ineficiencia para prevenir y perseguir actividades criminales, tales como la delincuencia organizada, sin embargo, son fuerzas policiales que no tienen la capacitación, logística, armamento, ni infraestructura para poder tratar con ese tipo de delincuencia, situación que las vuelve débiles y vulnerables para la infiltración del crimen organizado, condición que se busca evitar con la Policía Nacional.

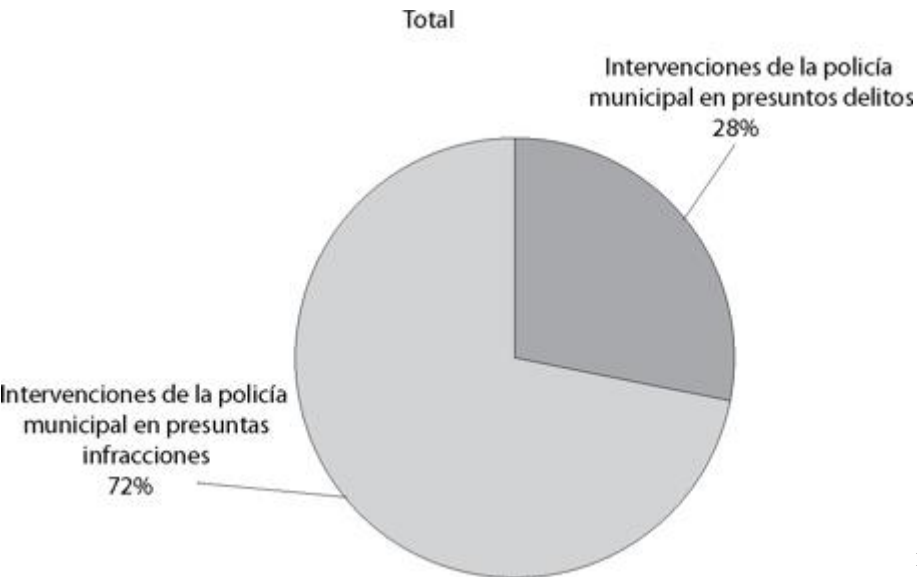
En México, a nivel municipal, entre la sociedad y la Policía Municipal se desarrollan actividades sustentadas por los Bandos de Policía y Buen Gobierno, documentos regulatorios sustentados en el artículo 115 constitucional, en los que se establecen las bases de la convivencia cotidiana entre la autoridad y la población.

Por lo anterior, y ante el contacto tan próximo con la sociedad en sus comunidades, la mayoría se trata de infracciones reguladas en los Bandos de Policía y Buen Gobierno, y la minoría se refiere a intervenciones en hechos posiblemente constitutivos de delito, de los

¹⁸⁰ *Ídem.*

cuales su inmensa mayoría son delitos del orden común, para efectos de establecer lo anterior, a modo ilustrativo, se anexan las siguientes tablas.

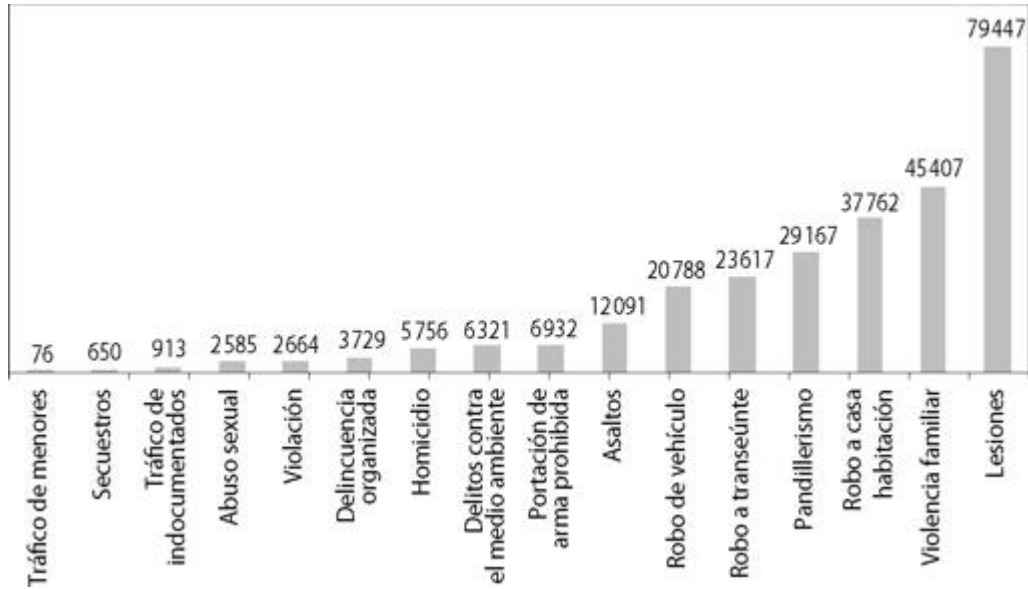
Tabla 2. Porcentaje de intervención de las policías municipales en México.



181

¹⁸¹ Encuesta Nacional de Victimización y Percepción de Inseguridad Pública (ENVIPE), Instituto Nacional de Estadística y Geografía, México, 2012.

Tabla 3. Incidencia delictiva por tipo penal en México.



182

Justamente esos porcentajes de intervenciones en hechos posiblemente constitutivos de delito, es donde la Policía Municipal debe dejar de actuar, reduciendo sus funciones y facultades a proximidad social, en base a faltas administrativas cotidianas que requieren una intervención inmediata.

Para efectos de documentar el debate generado sobre la posible desaparición de las policías municipales, se generó un estudio de suma importancia por parte de Gustavo Fondevilla y Rodrigo Meneses Reyes, consistente en entrevistas realizadas directamente a policías municipales respecto a puntos como: tipos de llamadas de auxilio, uso de la fuerza, detenciones y capacitación, y los resultados nos generan una radiografía de las actividades que realiza la Policía Municipal, en comparación con la Policía Estatal.

¹⁸² *Ídem.*

Tabla 4. Respuestas a entrevistas por parte de policías municipales y policías estatales.

	Policía Municipal.	Policía Estatal.
Tipo de llamada de auxilio.	Llamadas orientadas al mantenimiento del orden y no a la aplicación de la ley. Problemas de violencia intrafamiliar o consecuente del consumo del alcohol. No se trata de llamadas graves, sino de llamadas para resolver problemas al ejercer la autoridad y no la fuerza.	Mayor peligrosidad y gravedad del delito. Mayor nivel de conflictividad. Detenciones y aseguramientos.
Uso de la fuerza.	Situaciones de baja intensidad. Detenciones de personas en estado de ebriedad, drogas o violencia intrafamiliar. Uso de la fuerza mínimo. Habitualmente no intervienen armas.	Altos niveles de violencia o uso de armas de fuego. Heridos. Detenciones de personas cometiendo delitos en flagrancia.
Detenciones.	Detenciones consecuencia del alcohol, drogas y violencia intrafamiliar. Poca relevancia en criminalidad y violencia. Busca el mantenimiento del orden.	Intervención mucho más riesgosa. Intervención violenta con uso de armas. Detenciones de personas cometiendo delitos en flagrancia. Busca la aplicación de la ley.

Capacitación.	Escasa capacitación, tanto teórica y legal, como operativa. Escaso equipamiento.	Mayor capacitación en funciones y capacidades. Mayor capacitación operativa. Uso de armas, uso de la fuerza, intervención de casas y autos son los tópicos mínimos que requiere la Policía Estatal.
---------------	-------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

4.1.2.2. POLICÍA ESTATAL

Las Entidades Federativas que conforman la República Mexicana, como estado federado, cuentan con un orden de gobierno estatal en el que tienen tanto la facultad como la obligación de garantizar la Seguridad Pública de sus gobernados.

En ese sentido, cada Entidad Federativa tiene una policía de carácter estatal que se encarga de mantener el orden, prevenir el delito, realizar actos de investigación de delito, entre otras cosas, teniendo probablemente la mayor carga laboral en comparación con la Policía Federal y la Policía Municipal, tanto en su campo de acción, como en las diversidad de funciones que realiza.

En ese orden de ideas, en la administración del Presidente Felipe Calderón, a partir del año 2010, en adelante, se creó para efectos de las policías estatales, un modelo policial denominado Modelo Policial Acreditado, mismo que es creado con la finalidad de fortalecer a las instituciones policiales de las entidades federativas mediante la implementación de un modelo policial soportado en valores éticos y jurídicos, conformando módulos que garanticen los fines de la seguridad pública.¹⁸³

¹⁸³ Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, *Modelo de Policía Acreditado*, México, 2012.

Referente a la implementación del señalado sistema, nada más en 2012, se aprobaron y etiquetaron \$2,484,000,000.00, de conformidad con el artículo 12, Apartado A del Presupuesto de Egresos del citado año.¹⁸⁴

La finalidad de la implementación del citado modelo recae en una visión que atienda la inseguridad al conformar una policía eficaz, confiable, eficiente, profesional y ética que garantizara la integridad, los derechos de las personas, las libertades de las mismas, la paz y el orden social, para que en vía de consecuencia se logrará un desarrollo sustentable y mejorar la calidad de vida de la sociedad mexicana. Sin lugar a duda, la propuesta no era mala desde la parte teórica más no obtuvo resultados favorables en su implementación debido a entre otras cosas, un indebido seguimiento administrativo al recurso que se destinó para el mismo.

Las líneas estratégicas que se señalaron para el Modelo de Policía Acreditable fue el de evaluar a todos elementos mediante controles de confianza más estrictos, situación que descubrió el nivel de reprobados que se generó dentro de las instituciones policiales, es decir, el número de elementos que reprobaban los exámenes de confianza eran demasiados, y se consideraba que los tópicos requeridos en dichos exámenes eran muy elevados, sin embargo, dicha situación no era cierta, lo cierto fue que nos encontramos con instituciones policiales podridas con sus elementos a un nivel en el que se volvía materialmente imposible sustituir de manera inmediata a todos los elementos, generando uno de los grandes problemas a los que se enfrentó este sistema, pero que realmente tampoco dan muchas posibilidades lícitas y éticas de solución.

Aunado a lo anterior se buscó una capacitación inicial y especializada para todos los integrantes que integraban la unidad de Policía Acreditable, que dicho sea de paso, no se trataba de todos los elementos que conformaban la Policía Estatal. Bajo esa dinámica, a dichos elementos se les equipó con materiales integrales de protección tanto táctico como operativo, sin embargo, dicha situación nuevamente no fue generada para todos los elementos de las diversas policías estatales.

¹⁸⁴ *Ídem.*

Los beneficios del Modelo de Policía Acreditable más sobresalientes fueron enumerados en los siguientes puntos:

- Pasa de un modelo de operación reactivo a uno preventivo- proactivo basado en la investigación para la prevención y acercamiento con la sociedad.
- Nuevos esquemas que fortalecen la planeación, captación, análisis y explotación de la información.
- Previene y combate el delito a partir de la generación de la inteligencia que permite incrementar las capacidades en la prevención y combate a las conductas antisociales.
- Alineación de los cuerpos de seguridad preventiva, ministerial y de custodia a los modelos federales.

La finalidad de especialización dentro de la Policía Acreditable, obliga a que se generen unidades especializadas de la Unidad de Análisis Táctico, Unidad de Investigación y Unidad de Operaciones; la primera encargada de la información de gabinete y análisis de casos; la segunda, actividades de campo para tareas de investigación y operación; y la tercera, operativos con unidades de fuerza y seguridad penitenciaria.

Referente a los pilares del Modelo de Policía Acreditable se centran respecto a la integración en convocatorias, selección, evaluación en control de confianza; referente a la capacitación en valores éticos y jurídicos, tronco común y especialización y por lo que hace a equipamiento en equipo de protección, transporte y comunicación.

En este orden de ideas, y en atención a la realidad con la que convivimos con las actuales instituciones policiales de plano estatal, podemos determinar diez variables que cumplen con los criterios definidos de depuración y selección para efectos de medir su eficacia.

1. **Especialización.** Departamentos u organismos con reporte directo al Secretario de Seguridad Pública. Sólo el 9.3% de las instituciones policiales cumplen con ese objetivo.
2. **Formalización.** Diferencia entre el Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública y el listado nominal. El 12.8% cumplen con ese objetivo.

3. **Remuneraciones.** Sueldo mensual de los policías. El sueldo promedio de un Policía Estatal es de apenas \$9,250.00.
4. **Tamaño-Objetivo.** Policías por habitantes del Estado. Por cada 100,000 habitantes hay 141 policías estatales en promedio.
5. **Tamaño-Subjetivo.** Policías que consideran que lo que más hace falta son más elementos. El 14% de los elementos entrevistados consideran que para hacer más eficiente el trabajo requieren de mayor número de elementos.
6. **Gobernabilidad.** Policías que consideran que en su corporación existe infiltración del crimen organizado. Sólo el 5.1% de los elementos entrevistados consideran que el crimen organizado se ha infiltrado dentro de sus instituciones.
7. **Valores-Lealtad.** Policías que consideran que consideran que lo que más hace falta es lealtad y sentido de pertinencia. Sólo el 2.8% de los elementos entrevistados consideran que lo que más hace falta al interior de las instituciones policiales son los valores de lealtad y sentido de pertenencia entre sus mismos elementos.
8. **Valores-Integridad.** Policías que consideran que en su corporación existe corrupción de malos elementos. El 14.3% consideran que existe corrupción de malos elementos dentro de la institución policial.
9. **Confiabilidad.** Policías que consideran que en su corporación existe negligencia en la actuación entre los elementos. De manera extraordinaria, sólo el 3% de los elementos entrevistados consideran que existe negligencia en la actuación de los elementos policiales. Dato que nos da una idea de las cerradas en la información que pueden llegar a ser las instituciones policiales y sus elementos.
10. **Capacitación.** Policías que consideran que hace falta más capacitación. Contrario a los datos anteriores y considero que además de forma adecuada, el 29.4% de los elementos entrevistados, consideran que hace más capacitación al interior de las instituciones policiales.¹⁸⁵

¹⁸⁵ Llanos, Luis Felipe; Rivas-Tovar, Luis Arturo; Lambarry, Fernando; Maricela Trujillo, Mara. *La eficacia de la Policía Estatal en México*. Perfiles Latinoamericanos. Volumen 26, Número 52, Julio-Diciembre, México, 2018.

http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-76532018000200013&lng=pt&nrm=iso
Consultado el 1 de septiembre de 2019.

4.1.2.3. POLICÍA FEDERAL

La Policía Federal tiene su inicio en 1928, con la creación del Escuadrón de Agentes Vigilantes de la Oficina de Tránsito, formado por Decreto del Presidente Plutarco Elías Calles, dependiente de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, este escuadrón tenía la finalidad de implementar el control y vigilancia de del tránsito en los caminos nacionales y federales.¹⁸⁶

Para 1931 se cambió de nombre y de categoría, cuando pasaron a ser Policía de Caminos, aunque fue hasta 1939 cuando el Presidente Lázaro Cárdenas la consolidó como la Policía Federal de Caminos, y ordenó que la corporación se militarizara, incorporándola a la Primera Reserva del Ejército Mexicano. Como dato, en 1979 la Policía Federal de Caminos regresó a ser un cuerpo civil, y se integró a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes como órgano desconcentrado.¹⁸⁷

La Policía Judicial en su creación ya establecida en el presente capítulo, tiene un carácter federal misma que encontraba sus atribuciones en la Ley Orgánica del Ministerio Público Federal de 1955, ya que ésta establecía que era atribución del Ministerio Público, con auxilio de la Policía Judicial perseguir los delitos y practicar las averiguaciones previas necesarias; la Policía Judicial y sus auxiliares están bajo la autoridad y mando del Ministerio Público, y señala quienes son dichos auxiliares.

En ese orden de ideas, en Diciembre de 1974, durante la administración de Luis Echeverría, se expidió una nueva Ley Orgánica del Ministerio Pública Federal, la cual estableció la creación de la Procuraduría General de la República, estableciendo en ella a la Policía Judicial Federal. Dicha ley también contemplaba entre diversas cosas novedosas la facultad que tenía el Procurador General de la República para comisionar a cualquier empleado de la Procuraduría General de la República para desempeñar funciones policiacas, asimismo se

¹⁸⁶ Boletín Oficial número 7 del Centro Nacional de Seguridad. <https://www.cns.gob.mx/portal/WebApp/ShowBinary?nodeId=/BEA%20Repository/1288084//archivo> Consultada el 5 de agosto de 2019.

¹⁸⁷ Porte Petit González, Alejandro, op., cit., nota 172.

crearon medios de identificación para la Policía Judicial Federal y los mismos Ministerios Públicos por medio de placas, para hacer de conocimiento tanto público como institucional las facultades inherentes al puesto desempeñado.

Durante la administración del Presidente Miguel de la Madrid, “se modificó el artículo 115 constitucional a fin de precisar la forma de organización y atribuciones del municipio, destacando la prestación de seguridad pública,”¹⁸⁸ aunado a ello, el mismo Presidente Miguel de la Madrid, decretó la disolución de la Dirección Federal de Seguridad, y más tarde en 1988, se hicieron varios intentos por crear una coordinación entre las entidades federativas y entre éstas y la Federación, intentos que culminaron seis años más tarde con la creación de la Coordinación de la Seguridad Pública de la Nación.

En 1995, el gobierno del Presidente Zedillo, expidió diversas reformas al artículo 21 constitucional, en el que se estableció un nuevo concepto, la “seguridad pública” como una responsabilidad explícita del Estado, compartida entre los tres órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal. Aunado a ello, creó el Sistema Nacional de Seguridad Pública.¹⁸⁹

El Sistema Nacional de Seguridad Pública sigue vigente y juega un papel clave en la coordinación de las instituciones encargadas de la Seguridad Pública, dicho sistema es coordinado por el Consejo Nacional de Seguridad Pública que encabeza el Presidente de la República y está integrado por los titulares de la Secretaría de Gobernación, Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, Secretaría de la Defensa Nacional, Secretaría de Marina, Guardia Nacional, la Fiscalía General de la República, así como los gobernadores de las 31 entidades federativas, el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México y el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Aunado a los esfuerzos para generar una coordinación institucional en materia de Seguridad Pública, a partir de 1998, durante la administración de Ernesto Zedillo, el Congreso aprobó una partida especial en el presupuesto de egresos que dota de recursos a las entidades

¹⁸⁸ *Ídem.*

¹⁸⁹ *Ídem.*

federativas para la Seguridad Pública, dicha partida recibió el nombre de “Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública”.

En este orden de ideas, la Policía Judicial sufre cambios al quedar regulada en 1996 dentro de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, en la que se definieron sus facultades así como su nueva nomenclatura: “Dirección General de Planeación y Operación de la Policía Judicial Federal, misma que se ubicó en el ámbito de control de la entonces Subprocuraduría de Coordinación General y Desarrollo”.¹⁹⁰

Ahora bien, para efectos de conceptualizar las facultades otorgadas a la Policía Federal, debemos diferenciar entre los diversos modelos de policías, al respecto Porte Petit González, señala:

(...) es importante señalar que existen tres modelos de policía; por un lado tenemos el modelo represivo: enfocado a un sistema reactivo, es decir, actúa como respuesta a la actividad criminal, y que corresponde a Estados policía; otro, el modelo preventivo: privilegia la actuación de la policía para evitar que se presente conductas antisociales, entre ellas las delictivas, destacándose así un papel proactivo, es decir, responde a un verdadero Estado de derecho democrático; finalmente, el modelo garantista: que presenta las características del modelo preventivo, pero en su intervención se privilegia el respeto a las garantías que la Constitución consagra para todo gobernado (víctima o probable responsable de la conducta delictiva).¹⁹¹

Después de conceptualizar los distintos modelos policiales, podemos establecer que en México se desarrolla el modelo reactivo, tal y como fue el caso de la Policía Judicial Federal, que fue un órgano orientado a auxiliar al Ministerio Público Federal, policía que aunque también mantuvo facultades preventivas, de supervisión y disuasivas en carreteras, puertos, aeropuertos y zonas federales, la realidad es que su objetivo principal era ocuparse del delito una vez que éste ya se había perpetrado.

En de esta manera que ante el crecimiento de los índices de delincuencia, así como del florecimiento de los grupos de delincuencia organizada, en 1998 se crea la Policía Federal

¹⁹⁰ *Ídem.*

¹⁹¹ *Ídem.*

Preventiva, mismo que se pretendió se estableciera dentro del modelo policial preventivo, de conformidad con su mandato constitucional establecido en el artículo 21 constitucional, al señalar que su principal función era la de salvaguardar la integridad y derecho de las personas, prevenir la comisión de delitos y preservar las libertades, el orden y la paz públicos.

La Policía Federal Preventiva, fusiona la Policía Federal de Caminos, la Policía Fiscal, incluso personal proveniente de la Armada de México, se crea con la finalidad de combatir formalmente a la delincuencia organizada, bajo la responsabilidad de la Secretaría de Gobernación. “La policía Federal es el primer cuerpo de seguridad establecido por mandato del Congreso de la Unión en la historia de México”.¹⁹²

Por su funcionamiento y operatividad, en diciembre de 1998 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley de la Policía Federal Preventiva (LPFP). Esta ley contiene las facultades, las bases generales de organización y funcionamiento, los deberes de sus miembros, aspectos generales del servicio civil de carrera y requisitos de ingreso.¹⁹³

En ese orden de ideas, y ante la vigencia de la citada ley orgánica, la organización de la institución de la policía en México sufre grandes cambios para quedar unificado el mando de cuerpos de policía dentro de la Secretaría de Seguridad Pública, los encargados de la prevención y tratamiento de menores; de la prevención y readaptación social, y de la seguridad privada, anteriormente perteneciente a la Subsecretaría de Seguridad Pública de la Secretaría de Gobernación; la Policía Federal de Caminos, antes dependiente de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Las únicas que no formaron parte de la Secretaría de Seguridad Pública fue la Policía de Migración que dependía de la Secretaría de Gobernación y la Policía Fiscal, que dependía de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Es así, que el siguiente gran cambio en las atribuciones y estructuras de las instituciones encargadas de la Seguridad Pública se da en julio de 2001, con las reformas al Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, ya que se con ellas, se crea la Agencia Federal de Investigación, y mutua la denominación de Policía Judicial Federal a

¹⁹² Martínez, Andrés. Miguel Gerónimo, *Derecho de policía, policiología y seguridad pública*, México, Flores Editor y Distribuidor, 2010, p. 145

¹⁹³ Porte Petit González, Alejandro, op., cit., nota 172.

Policía Federal Ministerial. La Agencia Federal de Investigación tenía atribuciones para la ejecución de mandamientos ministeriales y judiciales.

Las modificaciones que sufrían las instituciones encargadas de la Seguridad Pública, eran más frecuentes y con reformas más profundas, como una respuesta para querer combatir el crimen desde la legislación y no desde la operatividad y las políticas públicas. De esta manera durante la administración del Presidente Felipe Calderón, se implementaron reformas importantes en las instituciones de Justicia Penal y de la Policía en México. De esta manera, en el 2006, se reformó el sistema policial de la Republica como parte de la estrategia nacional de combate a la delincuencia. “Con esta reforma la Agencia Federal de Investigación y la Policía Federal Preventiva formaron una sola policía. Este modelo funcionó sólo por dos años”.¹⁹⁴

Acompañada de la reforma policial de 2006, vino la gran reforma del Sistema de Justicia Penal de 2008.

Las reformas al sistema de justicia penal que empezaron en 2008, para transitar de un sistema de justicia penal tradicional a uno acusatorio y adversarial, incluyen también importantes modificaciones a las funciones de las fuerzas policiales en México. Antes de las reformas, sólo la Policía Ministerial, bajo el control del Ministerio Público, contaba con facultades de investigación (entre ellas la Policía Federal). Esta función fue especificada aún más en la ley promulgada en 2009 que creó la Policía Federal.¹⁹⁵

Esta reforma engloba a las policías en un solo concepto como aquellas encargadas de garantizar la Seguridad Pública, concepto que abarca de forma más amplia las facultades de prevención, investigación y persecución de los delitos.

De esta manera, podemos observar que con la reforma constitucional de 2008, se buscó tener un modelo policial garantista, aplicable a la Policía Federal y a la Policía Federal Ministerial, y las diversas policías estatales y municipales, mismas que están contempladas en su conjunto en el artículo 21 constitucional que señala que las instituciones de Seguridad Pública deberán

¹⁹⁴ Meyer, Mauren. *La policía en México, muchas reformas, pocos avances*. Revista Wola, La Oficina en Washington para los asuntos latinoamericanos, Mayo 2014, pág., 23.

¹⁹⁵ Porte Petit González, Alejandro, *op., cit.*, nota 172.

actuar respetando los derechos humanos reconocidos en la Constitución, regidos en todo momento por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

“Un año después, el 1º de junio de 2009, la Policía Federal es reestructurada mediante la creación de la Ley de la Policía Federal”.¹⁹⁶ Con dicha reforma la Policía Federal funge como auxiliar de las policías de las entidades federativas, municipios y el Distrito Federal, teniendo como uno de sus principales objetivos el combate frontal contra la delincuencia organizada.

Por otra parte, con la publicación de la nueva Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República el 29 de mayo de 2009, se hace una primera referencia a la Policía Federal Ministerial como nuevo auxiliar directo del Ministerio Público de la Federación (en sustitución de la Policía Judicial Federal, antes mencionada). En 2012 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, donde se contemplaba formalmente la creación de la Policía Federal Ministerial, al mismo tiempo desaparece la Agencia Federal de Investigación. La Procuraduría General de la República crea la Agencia de Investigación Criminal. La nueva agencia tiene bajo su estructura a la Policía Federal Ministerial; la Coordinación General de Servicios Periciales y el Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia, según el acuerdo publicado el 25 de septiembre de 2013 en el Diario Oficial de la Federación (DOF).¹⁹⁷

En 2012, nuevamente la Secretaría de Seguridad Pública sufre reformas de índole constitucional, que impacta directamente en las instituciones de Seguridad Pública, y es que en la administración del Presidente Enrique Peña Nieto, desaparece la Secretaría de Seguridad Pública, creando por consiguiente la institución innominada Comisión Nacional de Seguridad Pública, pasando la institución de la Policía Federal como un órgano desconcentrado dependiente de la Secretaría de Gobernación, lo anterior con intenciones centralistas y de control en la operatividad de la Policía Federal. Aunado a ello se crea una nueva institución que forma parte de las instituciones encargadas de la Seguridad Pública; la Gendarmería Nacional, teniendo como función principal el garantizar la seguridad de la población y sus bienes en rutas de tránsito de insumos y mercancías, de paso de migrantes, de producción agrícola, pesquera y forestal y otras que pudieran encontrarse vulneradas por

¹⁹⁶ *Ídem.*

¹⁹⁷ *Ídem.*

la delincuencia en zonas rurales o marginadas, de igual manera surge como una institución que tiene la función de cooperar con autoridades locales en la prevención de delitos.

En ese momento, la Policía Federal quedaba conformada por siete divisiones: Inteligencia, Investigación, Seguridad Regional, Científica, Antidrogas, Fuerzas Federales y la Gendarmería. A su vez, de manera administrativa cuenta con: Secretaría General, Unidad de Asuntos Internos, Órgano Interno de Control y Licitaciones. La Policía Federal de manera general se conformaba en ese momento por 20 Coordinaciones, 66 Direcciones Generales, 6 Direcciones Generales en Auxilio al Jefe de la División de Seguridad Regional, 32 Coordinaciones Estatales en el ámbito regional; y un titular del Órgano Interno de Control.

Corresponde a la Policía Federal dictar y supervisar las medidas tendientes a garantizar la prevención de los delitos; ordenar y supervisar las líneas de investigación para obtener, analizar, estudiar y procesar información conducente a la prevención de delitos; dictar los lineamientos y políticas bajo los cuales la Institución proporcionará los informes, datos, o cooperación técnica y operativa que sean requeridos por alguna instancia de los gobiernos federal, estatal y del Distrito Federal y municipal, y autoridades de otros países conforme a los procedimientos que resulten necesarios para la prevención de delitos.¹⁹⁸

En nuestro país de manera general existe una pluralidad de instituciones encargadas de la Seguridad Pública, en los 3 órdenes de gobierno, a nivel Federal se contaba con la ya establecida Policía Federal, la Policía Federal Ministerial de la Agencia de Investigación Criminal, ante la homologación de las facultades de las policías por lo que respecta a su participación como auxiliar dentro del Sistema de Justicia Penal, las entidades federativas cuenta con Policía Preventiva y Policía Ministerial, con atribuciones y facultades similares a los de la Policía Federal pero con jurisdicción restringida a los límites políticos de cada estado. Por su parte en el orden de gobierno municipal hay solamente Policía Preventiva, ya que los procedimientos penales le competen al Estado.

Con la distinción hecha entre las policías preventivas y ministeriales, se puede establecer que la Policía Preventiva se ocupa de la vigilancia del orden público, con actividades tales como poner a disposición de la autoridad ministerial a personas detenidas ante el Ministerio

¹⁹⁸ *Ídem.*

Público. Por su parte la Policía Ministerial depende de la figura constitucional del Ministerio Público que se materializa en Agentes del Ministerio Público dentro de la Fiscalía General de cada estado, o en su defecto de la Fiscalía General de la República; dentro de sus funciones se encuentra el investigar posibles hechos constitutivos de delito que hayan sido denunciados o querrellados, así como el cumplimiento de mandamientos judiciales, tales como el cumplimiento de órdenes de aprehensión o de cateo.

Dentro de las policías estatales, los gobernadores han propuesto en más de una ocasión que se generen condiciones para tener 32 policías estatales fuertes, en lugar de tener 1,800 policías municipales débiles. “El mando único ha demostrado su eficiencia y muestra de ello son casos exitosos como Aguascalientes, la Comarca Lagunera y en su momento el Distrito Federal”,¹⁹⁹ aunque para el caso del Distrito Federal, hoy Ciudad de México, cuenta con una importante diversidad de instituciones policiales, tales como la Policía Turística, la Policía Bancarías, la Policía Charra y la Policía Acuática.

En busca de la unificación de los mandos policiales (estatales y municipales), en abril de 2010, la Conferencia Nacional de Gobernadores aprobó que cada estado llevará a cabo la unificación de los cuerpos policiales bajo el mando del cuerpo policial estatal.²⁰⁰

Y es que de manera histórica en México, las policías tanto en el orden federal, como en el orden estatal tienen una preeminencia al centralismo, sin embargo, siguen estando en la esfera de fuerzas civiles con tareas de Seguridad Pública, a diferencia de las fuerzas armadas que tienen una estructura naturalmente centralista, a extremos considero, negativos a mediano plazo para la sociedad y para la misma política de Seguridad Pública.

De esta manera se desarrolló la Policía Federal, hasta que en la actual administración de Andrés Manuel López Obrador, se creó constitucionalmente la figura de la Guardia Nacional (de la que hablaremos de manera particular más adelante), generando luego de noventa años de actividad, la extinción de la Policía Federal.

¹⁹⁹ *Ídem.*

²⁰⁰ Orellana Wiarco, Octavio, *op. cit.*, nota 69, pág., 79.

Dicha Policía Federal contaba con 36,000 elementos distribuidos en la Oficina del Comisariado General, y siete divisiones que eran de Inteligencia, Investigación, Seguridad Regional, Científica, Antidrogas, Fuerzas Federales y Gendarmería. Contaba con una Secretaría General, una Oficina de Asuntos Internos, 20 coordinaciones, 32 coordinaciones estatales y 66 direcciones generales.

4.2. PROBLEMAS DENTRO DE LAS INSTITUCIONES POLICIALES MEXICANAS

Desde la reflexión, he llegado a la conclusión de que uno de los pilares que podrían mejorar el sistema policial en nuestro país y en vía de consecuencia la seguridad del mismo, es el hecho de invertir presupuesto en acrecentar la base de elementos policiacos, considero que podrías tener a los mejores elementos en tus filas, pero los mismos serían nulificados por una carga de trabajo que hiciera materialmente imposible entregar resultados. Y es que es de conocimiento general el importante déficit que se tiene respecto al número de elementos con los que cuentan las corporaciones policiales.

Actualmente en México existen alrededor de 600 municipios, que por razones presupuestales y políticas no cuenta con una corporación policiaca propia, y más del 86% de estas corporaciones municipales cuentan con menos de 100 elementos. Otro dato a resaltar es que sólo 14 de los 31 estados tienen cuerpos policiales en todos sus municipios, lo que pone de manifiesto la escasa cobertura de seguridad pública en todo el territorio y con ello la mala distribución de las policías.²⁰¹

Otra problemática de suma importancia al interior de la estructura de las Policías es la falta de instrucción en sus elementos, de manera concreta, en el eslabón más débil de las estructuras policiales, la Policía Municipal, y que el proyecto de generar una Policía Nacional, busca combatir de manera frontal, es el hecho de que “el 0.6% de las policías

²⁰¹ Iniciativa de Decreto por el que se reforman los artículos 21, 73, 104, 105, 115, 116 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, diciembre 2014, pág., 5.

municipales son analfabetas, el 3% carece de educación básica, el 11.9% tiene una educación básica el 52.0% cuenta con una educación media, y el 32.5% con educación superior.”²⁰²

La reforma constitucional en materia de Seguridad Pública que cumplimente las necesidades tanto sociales como de las mismas instituciones policiales, aún es tema que se ha ido construyendo, del cual si bien es cierto se ha tenido avances, la realidad es que el crecimiento en la delincuencia y la inseguridad hacen que éstos avances sean casi imperceptibles, ya que los retos más grandes que plantea la Seguridad Pública son: erradicar la corrupción, y potenciar el respeto a los derechos humanos, desde todas las aristas, es decir de la sociedad en general, personas procesadas en procedimientos penales y los mismos elementos de las instituciones policiales, siendo éstos retos una tarea que no es exclusiva de las instituciones encargadas de la Seguridad Pública, sino también de la sociedad en general, y es que es una realidad que mientras en nuestra sociedad subsista la cultura de la ilegalidad a la policía siempre se le observara desde la perspectiva de la represión.

La constante capacitación para las instituciones de Seguridad Pública es vital, sobretodo en temas de Seguridad, Derechos Humanos; aunado una mejor infraestructura para su actuar, es decir dotarlos de mayor equipo y mejor tecnología; irrestricto respeto al derecho de los policías; estabilidad laboral, salarios competitivos, prestaciones congruentes con la actividad que realizan, son algunos de los temas que deben de estar dentro de la agenda pública tanto de los poderes ejecutivos en sus tres órdenos de gobierno como de los congresos tanto federal como de las entidades federativas.

Parece un despropósito institucional el hecho de que las esperanzas de la sociedad mexicana de revertir los altos índices de delincuencia se centren en las instituciones policiales, y al mismo tiempo, sean instituciones con más carencias dentro de la administración pública de los tres órdenes de Gobierno, sabiendo los gobernantes que es el problema más sensible en la actualidad para nuestro país y que la inversión no debiera escatimarse.

Lo anterior es así, en atención a que dentro de las instituciones policiales se encuentra mano de obra mal calificada; no existen condiciones para desarrollar una carrera policial; ser

²⁰² *Ídem.*

policía en México representa tener un sueldo mal pagado y en muchas de las ocasiones el ser policía se decide por una cuestión de necesidad económica y laboral y no por convicción en la labor; representa un trabajo desproporcional por el riesgo que conlleva y el ingreso que genera; hay una falta de respaldo social en su labor consecuencia de los altos niveles de corrupción.

Aunado a ello, dentro de las instituciones policiales existe una marcada tendencia a rotar a los elementos, es decir, desde mandos hasta los elementos de nuevo ingreso son rotados constantemente tanto geográfica como administrativamente. En ese orden de ideas, las policías de orden municipal prácticamente de manera permanente cuentan con vacantes y ante los salarios tan bajos y el poco incentivo que dicho empleo puede generar los requisitos para ingresar a las corporaciones se vuelven mínimos y éstos terminan por golpear el desarrollo de las mismas instituciones policiales.

En ese orden de ideas, el Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, realizó el Diagnóstico de Salarios y Prestaciones de Policías Estatales y Municipales, con el propósito de aportar insumos para generar una propuesta dirigida a mejorar las condiciones de vida y el desarrollo profesional de las y los policías del país, aunado a al Censo Nacional de Procuración de Justicia del INEGI, se desprende que contamos con una fuerza operativa estatal de 216, 927 elementos policiacos en las 32 Entidades Federativas²⁰³, es decir, 179.3 policías por cada 100,000 habitantes; de los cuales el 36% tienen entre 30 y 39 años de edad²⁰⁴;

4.2.1. LA POLICÍA Y LA SOCIEDAD EN MÉXICO

Las instituciones encargadas de la Seguridad Pública representan valores e intereses de la sociedad mexicana, por lo que si de manera generalizada se cuenta con sustento demostrativo para señalar que la policía es corrupta, existe una falla también en el procesamiento de las

²⁰³ Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. México. 2016.

²⁰⁴ *Ídem.*

políticas públicas del gobierno en sus tres órdenes y de la actividad misma de la sociedad para generar dichos actos de corrupción. Por ello, se requiere de una mayor participación por parte de la sociedad para la consolidación de los cuerpos policiacos, generar una recuperación de los valores que generen confianza.

Todo lo anterior con el objetivo de contar con una policía ciudadana, una policía concebida como parte de la comunidad, que coexista junto con la ciudadanía en un plano de colaboración, cuya tarea sea lograr la gobernabilidad democrática; es decir, que se realice una verdadera prevención del delito, y no se tenga que llevar a cabo como primera necesidad una función reactiva o de represión.²⁰⁵

La relación entre las instituciones policiales y la sociedad se ha deteriorado tanto que cada vez en mayor medida las autoridades han optado por reducir sus atribuciones, generar facultades en otras autoridades de mayor percepción de confianza como las fuerzas armadas, e incluso la creación de “híbridos” entre las instituciones policiales y las fuerzas armadas como lo es la Guardia Nacional, reduciendo con ello, el contacto de las instituciones policiales con la sociedad, lo anterior contrario a generar preparación, capacitación y mejoramiento en las instituciones policiales.

El crecimiento de los índices de delincuencia, sumado al desapego y confrontación que existe entre la sociedad y las instituciones policiales han generado un ambiente hostil, que en muchas ocasiones se traduce en el ejercicio de la violencia y la vulneración de los derechos por una de las partes hacia la otra, sin embargo el ataque frontal hacia los elementos policiacos crece en desmedida y se generaliza, por lo que la Comisión Nacional de Derechos Humanos generó un documento en el que se establecen los derechos de los policías en los siguientes términos:

DERECHOS DEL PERSONAL POLICIAL

1. Gozar sin excepción de los derechos humanos y sus garantías, establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que le son reconocidos a todas las personas que se encuentran en nuestro país.

²⁰⁵ Porte Petit González, Alejandro, op., cit., nota 172.

2. Recibir el respeto y la consideración de la comunidad a la que sirven.
3. Recibir la capacitación inicial y continua para el desarrollo de destrezas, habilidades, conocimientos teóricos y prácticos, que conlleven a la profesionalización de su función, enfatizando, de manera específica, los derechos humanos y el uso legítimo de la fuerza, necesarios para ser policía de carrera.
4. Recibir equipo y uniformes reglamentarios sin costo alguno.
5. Ser personal sujeto de ascensos, condecoraciones, estímulos y recompensas.
6. Gozar de un trato digno y respetuoso por parte de sus superiores jerárquicos, iguales o subalternos, así como de la comunidad en general.
7. Recibir asesoría y ser defendidos(as) jurídicamente.
8. En caso de ser personas indiciadas o sentenciadas y encontrarse sujetas a prisión preventiva o a pena privativa de la libertad, deberán permanecer en los establecimientos ordinarios, pero ubicadas en áreas especiales para policías, separadas y diferentes a las que se destinen para el resto de las personas procesadas o sentenciadas.
9. Recibir oportuna atención médica y tratamiento adecuado, cuando sean personas lesionadas en cumplimiento de su deber; en caso de extrema urgencia o gravedad, el personal deberá ser atendido en la institución médica privada o pública más cercana al lugar donde se produjeron los hechos, sin costo alguno.²⁰⁶

Aunado a ello y en el mismo documento, se establecen también las obligaciones de los elementos policiacos en el ejercicio de su actividad, información que es sistematizada de las diversas leyes orgánicas y reglamentos que regulan su actividad en los siguientes términos:

OBLIGACIONES DE LAS POLICÍAS

²⁰⁶ Comisión Nacional de los Derechos Humanos. *Principales Derechos y Deberes de las y los Elementos Policiales en el Ejercicio de sus Funciones*. Tercera Edición. Julio 2018. Ciudad de México. <https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-05/41-DH-Policiales.pdf> Consultado el 15 de septiembre de 2019.

1. Desempeñar sus funciones bajo los principios de legalidad, disciplina, eficiencia, profesionalismo, honradez, lealtad y respeto a los derechos humanos y sus garantías, reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, así como de los instrumentos internacionales en la materia.
2. Servir con respeto, diligencia y honor a la sociedad, salvaguardar la vida e integridad física, así como los bienes de las personas, permitiendo el libre ejercicio de sus derechos, preservando el orden y la paz pública.
3. Prestar el auxilio que le sea posible a quienes estén amenazadas(os) de un peligro personal y, en su caso, solicitar los servicios médicos de urgencia cuando dichas personas se encuentren heridas o gravemente enfermas, así como dar aviso a sus familiares o personas conocidas de tal circunstancia.
4. En los casos de detenciones de delitos cometidos en flagrancia, presentar inmediatamente ante el Ministerio Público a quienes son presuntos responsables.
5. Abstenerse de realizar la detención de personas sin cumplir con los requisitos constitucionales y legales previstos para ello.
6. Desempeñar con honradez, responsabilidad y veracidad el servicio encomendado, debiendo abstenerse de todo acto de corrupción, sin solicitar ni aceptar compensaciones, pagos o gratificaciones distintas a las previstas legalmente.
7. Prevenir la comisión de delitos y faltas administrativas que determinen las leyes.
8. Abstenerse de cometer actos de agresión física o verbal, intimidación o cualquier otro que lesione la dignidad de las personas.
9. Al momento de la detención de una persona, informarle a ésta sobre los derechos que en su favor establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
10. Usar el equipo a su cargo con el debido cuidado y prudencia en el cumplimiento de su deber, destinándolo exclusivamente al desempeño de sus funciones.
11. No utilizar su credencial o uniforme para obtener privilegios personales.

12. Usar en todo momento la persuasión verbal antes de emplear la fuerza y las armas.

13. En toda detención debe conducirse dentro del marco de la legalidad y el respeto a los derechos humanos, así como velar por la vida; la dignidad, y la integridad física, psicológica y patrimonial del detenido y de la víctima.

14. Abstenerse de infligir, tolerar o permitir actos de tortura u otros tratos o sanciones crueles, inhumanos o degradantes a aquellas personas que se encuentren bajo su custodia.²⁰⁷

Aunado a lo anterior y sin lugar a dudas, cuando hablamos de la relación entre sociedad e instituciones policiales, tenemos que hablar de percepción, misma que es medida de manera tangible por el INEGI y que plantea los siguientes resultados en sus Encuestas en los siguientes términos:

- De las instituciones encargadas de la Seguridad Pública, desde la perspectiva de la sociedad mexicana considera que la MARINA tiene el más alto nivel de efectividad con 53% lo considera “muy efectivo”. Por el contrario, la institución policial mejor calificada lo fue la Policía Federal con 16.3% de las personas encuestadas lo considera “muy efectivo”, sin embargo, a partir de ahí los datos no son nada alentadores, ya que las peores calificaciones de efectividad las tienen Policía de Tránsito y Policía Preventiva Municipal con 5.7% y 6.3% respectivamente de personas encuestadas que consideran que son “muy efectivos”.²⁰⁸
- Las personas encuestadas consideran que las actividades que más se requieren para tener una mayor Seguridad Pública, lo es mejorar el alumbrado público, construcción y mantenimiento de parques y canchas deportivas y mayor patrullaje y vigilancia policiaca, con 48.3%, 40.9% y 38.6% respectivamente.²⁰⁹
- De las autoridades encargadas de la Seguridad Pública, las personas encuestadas consideran como autoridad que mayor confianza le inspira a la Marina, con 57.3%

²⁰⁷ Comisión Nacional de los Derechos Humanos. *Principales Derechos y Deberes de las y los Elementos Policiales en el Ejercicio de sus Funciones*. Tercera Edición. Julio 2018. Ciudad de México. <https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-05/41-DH-Policiales.pdf> Consultado el 16 de septiembre de 2019.

²⁰⁸ INEGI, *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública*, México. 2019.

²⁰⁹ *Ídem*.

de las personas la consideran una autoridad con muchas confianza, en ese sentido, la institución policiaca que cuenta con la mayor confianza social es la Policía Federal con 21.8% de los encuestados considerándola como una autoridad de mucha confianza, lamentablemente y contrario a eso, las autoridades policiales son las peores evaluadas como autoridades que generan mayor confianza en a sociedad, a saber, la Policía de Tránsito con 8.8%, Policía Preventiva Municipal con 9.7%, Policía Ministerial con 14.3%.²¹⁰

- A contrario sensu, las personas encuestadas consideran que la autoridad más corrupta son las instituciones policiales, siendo la considerada más corrupta la Policía de Tránsito con 76.6% de encuestados la considera corrupta, seguida de la Policía Preventiva Municipal con 67.9% de las personas que la consideran corrupta²¹¹, indicadores que nos dan una clara lectura de la posición de las policías municipales dentro del planteamiento de un nuevo modelo policial.

4.3. GUARDÍA NACIONAL

La Guardia Nacional surge desde una reforma constitucional planteada por la administración del Presidente Andrés Manuel López Obrador, y avaladas tanto por el Congreso General como por los Congresos de las Entidades Federativas, todos ellos, tanto el Congreso General, como los Congresos Estatales de mayoría partidaria a fin al Presidente de la República, es decir, del partido político denominado MORENA.

El 14 de noviembre de 2018, se presentó el denominado Plan Nacional de Paz y Seguridad por parte del Lic. Andrés Manuel López Obrador, quien con tal motivo anunció la creación de una Guardia Nacional conformada por elementos de las Fuerzas Armadas y de la Policía Federal, instancias que se responsabilizarían de las tareas de Seguridad Pública en el país. El 20 de noviembre de ese año, legisladores del grupo parlamentario del partido Morena en la Cámara de Diputados presentaron la correspondiente iniciativa de reforma a los artículos 13,

²¹⁰ *Ídem.*

²¹¹ *Ídem.*

16, 21, 32, 55, 73, 76, 82, 89 y 123. Dicha iniciativa pretende la derogación de la fracción III del artículo 31; de la fracción II del artículo 36; de la fracción I del artículo 78; y de la fracción VII del artículo 89, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.²¹²

Surge como reforzamiento a la actividad de las fuerzas armadas en tareas de Seguridad Pública y envía un claro mensaje a las instituciones policiales, en el sentido de que para esta administración las instituciones policiales eran parte del problema y no de la solución.

Los principales rasgos de la iniciativa de carácter constitucional, son los siguientes:

- Que la federación cuente con una institución policial de “carácter y dirección civiles” denominada Guardia Nacional, responsable de las tareas de seguridad para la salvaguarda de la vida, la libertad, la integridad y el patrimonio de las personas y la preservación de los bienes y recursos de la nación.
- La estructura orgánica de la Guardia Nacional está adscrita a la Secretaría de Seguridad Pública y tiene una Junta de Jefes de Estado Mayor compuesta por integrantes de las dependencias de los ramos de Seguridad, de Defensa Nacional y de Marina.
- La Secretaría de Seguridad Pública, bajo la tutela del Presidente de la República, diseño el programa nacional en la materia, así como los programas operativos, políticas, estrategias y acciones. Por otro lado y de manera coordinada, la Secretaría de la Defensa Nacional adecuo sus reglamentos y tuvieron que adecuarse sus leyes orgánicas para que la estructura jerárquica, la disciplina, el régimen de servicios, los ascensos, las prestaciones, el ingreso, la profesionalización y el cumplimiento de las responsabilidades y las tareas de la Guardia Nacional se homologuen a los que se aplican en las Fuerzas Armadas.
- Los detenidos deberán ser puestos a disposición en instalaciones de las autoridades civiles, constitucionalmente la atribución de judicializar a los detenidos, es decir, de llevarlos a proceso ante una autoridad judicial, sigue siendo exclusiva del Agente del Ministerio Público.

²¹² González Rodríguez, José de Jesús, *Guardia Nacional en México*, Cámara de Diputados LXIV Legislatura. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. México. 2019. <file:///C:/Users/fran/Downloads/CESOP-IL-72-14-GuardiaNacional-260219.pdf> Consultado el 2 de septiembre de 2019.

- Las instituciones de Seguridad Pública, incluyendo la Guardia Nacional, “serán de carácter civil”.
- La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público, a las policías y a la Guardia Nacional, éstas dos últimas actuarán bajo la conducción jurídica de la representación social. Facultad de dirección que continua siendo exclusiva del Agente del Ministerio Público.
- La Seguridad Pública es una función a cargo de la federación a través de las instituciones que para tal efecto dispone la Constitución, tanto de las entidades federativas como de los municipios, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones.
- El Ministerio Público, la Guardia Nacional y las instituciones policiales deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la Seguridad Pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, al que las entidades federativas y los municipios, a través de sus órganos de policía, deberán suministrar la información de que dispongan en la materia.
- En tiempo de paz ningún extranjero podrá servir en la Guardia Nacional.
- Para tener un cargo de representación se requiere no estar en servicio activo en la Guardia Nacional.
- El Congreso tiene la facultad para expedir las leyes sobre la organización, disciplina, profesionalización, operación y evaluación de la Guardia Nacional, así como expedir la Ley General del Uso Legítimo de la Fuerza y la Ley Nacional del Registro de Detenidos.
- Será facultad del Senado analizar el informe que el Presidente de la República presente sobre las actividades de la Guardia Nacional.
- Los miembros del Ejército, Fuerza Aérea, Armada y Guardia Nacional se registrarán por sus propias leyes.
- El Estado proporcionará a los miembros en activo de la Fuerza Aérea, Armada y Guardia Nacional las prestaciones laborales respectivas.
- Los delitos cometidos por elementos de la Guardia Nacional serán conocidos por la autoridad civil y los delitos de éstos contra la disciplina militar, serán conocidas por las autoridades y tribunales militares.

- La Guardia Nacional se constituirá con los elementos de la Policía Federal, la Policía Militar y la Policía Naval.
- Después del tercer año de la creación de la Guardia Nacional, el Ejecutivo federal enviará al Congreso una evaluación de su desempeño y de los resultados que en materia de seguridad se hayan obtenido.

Debemos recordar que la administración del Presidente Andrés Manuel López Obrador, desde el inicio de su sexenio y “como parte de los argumentos para sustentar la necesidad de crear una nueva institución responsable de la prevención del delito, la preservación de la Seguridad Pública y el combate a la delincuencia en el país, el presidente de la república dio a conocer el denominado Plan Nacional de Paz y Seguridad 2018-2024”.²¹³

Dentro de citado Plan Nacional se establecieron tres directrices en materia de Seguridad Pública, y de manera concreta con respecto a la Guardia Nacional, a saber:

- A) Repensar la Seguridad Nacional y reorientar el papel de las Fuerzas Armadas.
- B) Crear una Guardia Nacional.
- C) Establecer Coordinaciones Regionales.

Y es que la iniciativa de reforma y adición a la Constitución, parte del citado Plan Nacional, y en él se plantea el hecho de que la relación entre la Seguridad Pública y las fuerzas armadas en nuestro país, desde la perspectiva del Presidente de la República, existe una lealtad de las fuerzas armadas hacia el poder civil.

Para el titular del Ejecutivo, el Ejército y la Marina han experimentado procesos de desgaste y de pérdida de confianza entre la población, pero a su criterio, tal cosa se ha debido a órdenes del mando civil para realizar acciones represivas o para participar en tareas de combate a la delincuencia que le son ajenas. Al tiempo que los soldados y marinos no han sido entrenados ni debidamente facultados para prevenir e investigar delitos y debido a esa falta de correspondencia entre preparación y atribuciones se han presentado violaciones a los derechos humanos y atropellos a la población. En la argumentación del titular de la Administración Pública Federal, al involucrarse a las Fuerzas Armadas en el combate a la

²¹³ *Ídem.*

delincuencia, se argumentó que esa medida era temporal en tanto se lograba el saneamiento, la capacitación y la profesionalización de las corporaciones policiales. Sin embargo, se asevera que para 2019 las fuerzas civiles se encuentran tan incapacitadas para cumplir su tarea de prevenir y combatir el delito como en 2006.²¹⁴

El Plan Nacional de Paz y Seguridad 2018-2024, califica a la Policía Federal como un agrupamiento con déficit de disciplina, capacitación y profesionalismo, en el que se presentan para sus cuarenta mil elementos, una carencia en seguridad y protección social, así como bajos salarios, situación que se replica con los elementos de instituciones policiales estatales y municipales, aunado a ello, se señala de manera directa que en muchas corporaciones policiales, los elementos son controlados por la delincuencia y la corrupción.

En la visión del Ejecutivo, debido a la crisis de violencia delictiva e inseguridad que vive el país y dada la descomposición e ineficacia de las corporaciones policiales de los tres niveles de gobierno, resultaría desastroso relevar a las Fuerzas Armadas de su encomienda actual en materia de Seguridad Pública y, derivado de ello, el documento en referencia considera necesario seguir disponiendo de las instituciones castrenses en la preservación y recuperación de la Seguridad Pública y el combate a la delincuencia, en el marco de lo dispuesto en el artículo 89 de la Constitución y con especial atención a la observancia de los derechos humanos, la integridad y el patrimonio de las personas, planteado con ello, la repetición de una política emergente que en administraciones anteriores se ejecutó, sin que allá dado los resultados esperados, profundizando más en la violencia en varios rubros de su actividad, pero lo más preocupante del planteamiento del Presidente de la República al crear la Guardia Nacional, no es el hecho de que se tenga que seguir ordenado a las fuerzas armadas realice tareas en Seguridad Pública, sino que, no existe un plan paralelo a esta estrategia que pueda llevar con el tiempo y la profesionalización, en dejar las tareas de Seguridad Pública, únicamente en instituciones policiales de carácter civil, y con ello retornar a las fuerzas armadas a sus tareas para las que fueron creadas originalmente.

Para efectos de la Seguridad Pública, el país se ha dividido en 266 regiones, mismas que cuentan cada una con un destacamento de la Guardia Nacional, inicialmente se planteó que

²¹⁴ *Ídem.*

la asignación de los elementos se diera en atención a la información e inteligencia que se cuenta sobre número de habitantes, incidencia delictiva y proyecciones de criminalidad.

4.3.1. CONFORMACIÓN GUARDÍA NACIONAL

La Guardia Nacional se conforma por elementos de las fuerzas armadas y de la Policía Federal, instancias que se responsabilizaran de las tareas de Seguridad en el país. Aunado a ello, se dispuso que el Ministerio Público, la Guardia Nacional y las instituciones policiales deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la Seguridad Pública y conformaran el Sistema Nacional de Seguridad Pública, la que las entidades federativas y los municipios, a través de sus órganos de policía, deberán suministrar la información de que se disponga en la materia.

De conformidad con el proyecto, los elementos de la Guardia Nacional “provenirían de las policías militar y naval, así como de la actual policía federal, convocándose a civiles y a elementos de tropa para que se integren a la formación de nuevos elementos”.²¹⁵ Junto con ello, se buscaría una formación académica, profesionalización y práctica en procedimientos policiales, derecho penal, derechos humanos, perspectiva de género, primeros auxilios y protección civil, entre otras disciplinas.

Según los objetivos anotados, la Guardia Nacional quedaría con la responsabilidad de prevenir y combatir el delito en todo el territorio nacional, estando dotada de la disciplina, la jerarquía y el escalafón propios de las Fuerzas Armadas. Para la conformación del personal de esta institución, se convocaría a 50 mil reclutas, los cuales recibirían formación y adiestramiento en planteles militares, desarrollándose un programa integral para homologar los ingresos y las prestaciones sociales de policías, militares y marinos.²¹⁶

²¹⁵ González Rodríguez, José de Jesús. *Guardia Nacional en México*. Cámara de Diputados LXIV Legislatura. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. México. 2019. <file:///C:/Users/fran/Downloads/CESOP-IL-72-14-GuardiaNacional-260219.pdf> Consultado el 6 de septiembre de 2019.

²¹⁶ *Ídem*.

Bajo esa tesitura, la Comisión Nacional de Derechos Humanos se ha pronunciado en contra de la forma en que se ha conformado la Guardia Nacional, en el sentido de que la participación de las fuerzas armadas en tiempos de paz se encuentra constreñida a condiciones eventuales y transitorias, y en todo momento debe estar bajo el mando de autoridades civiles, y no de manera permanente como lo hacen en la Guardia Nacional.

La Guardia Nacional está conformada en su mayoría por elementos de las Fuerzas Armadas, contraviene lo previsto por los principios constitucionales en materia de Seguridad Pública, en el sentido de que se debe garantizar la primacía de las autoridades civiles sobre las militares, “siendo contraria, de igual forma, a recomendaciones y criterios formulados por instancias internacionales en materia de derechos humanos”²¹⁷. Deben ser las autoridades civiles las encargadas de las tareas encomendadas a la Seguridad Pública, por lo que se debe generar una planificación que haga que paulatinamente se reduzca al mínimo la intervención de las fuerzas armadas.

Líderes de opinión, organizaciones de la sociedad civil y usuarios de redes entre quienes destacaron más de 300 colectivos y organizaciones, como el Centro Nacional de Comunicación Social (Cencos) y Artículo 19, entre otras organizaciones, rechazaron la aprobación de la Guardia Nacional considerando que su conformación es una continuación de las estrategias castrenses de gobiernos anteriores, que resultaron fallidas para combatir el incremento del crimen organizado. La figura de la Guardia Nacional tampoco es vista con buenos ojos por parte de organizaciones extranjeras como Human Right Watch o Amnistía Internacional, las cuales han manifestado su oposición a la misma bajo el argumento de que los soldados en las calles son garantía de violaciones a los Derechos Humanos.²¹⁸

La composición que la Guardia Nacional tendrá a partir de la evidente premura que exige una pronta capacitación de los elementos que la compondrán, se reflejará en los 35,000 elementos de la Policía Militar y los 8,000 elementos de la Policía Naval, sin que esto interfiera para que la Guardia Nacional tenga su propio régimen, el cual preverá requisitos de capacitación en materia de uso de la fuerza y respeto a los derechos humanos. De esta manera, se planifico el hecho de que conforme se vayan graduando los nuevos mandos institucionalizados, aquellos prestados de las Fuerzas Armadas se reintegrarán a sus

²¹⁷ *Ídem.*

²¹⁸ *Ídem.*

instituciones, con lo que se disipa toda duda de una posible militarización de la seguridad pública, sin embargo, ante el fracaso en el reclutamiento de nuevos elementos de carácter civil para conformar la Guardia Nacional, no fue posible retornar a dicho elementos militares a su función originaria.

Lo anterior es así, ya que tal y como se estableció en la exposición de motivos de la iniciativa presentada, se considera por parte del Ejecutivo Federal que los institutos militares son los únicos que tienen el personal, la capacidad, el espíritu de cuerpo y las instalaciones requeridas para empezar a conformar la Guardia Nacional y, simultáneamente, capacitar a los futuros integrantes de la institución, bajo un régimen de conciencia nacional y actitud de servicio a la patria. En ese sentido, es necesario que en el decreto se mantenga la intención de que los elementos que integren la Guardia Nacional reciban formación y capacitación en planteles militares, de acuerdo con un plan de estudios homologado a los que se aplican en el ámbito de la Fuerza Armada permanente.

La realidad es que la puesta en operación de la Guardia Nacional está en marcha y hay aún muchas dudas e incertidumbre sobre su conformación y desarrollo: sus alcances, organización, estructura, doctrina, equipamiento, mecanismos de control de confianza y certificación en su implementación.

A continuación se presentan una serie de reflexiones sobre el rol de los militares en seguridad pública, las relaciones civiles-militares y los retos de la conformación de la guardia en cuanto a diseño de fuerzas, reclutamiento y capacitación.

Se amplía y profundiza el papel las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública.

Lejos de sus propuestas de campaña sobre retirar a los militares de las calles, desde septiembre de 2018, previo a su toma de posesión, el Presidente Andrés Manuel López Obrador, comenzó a plantar el concepto de reconversión militar, para referirse de esta manera a la necesidad de que las Fuerzas Armadas orienten sus tareas hacia la Seguridad Pública.

Lo anterior, lo justifica a partir de la crisis de inseguridad en el país, pero que es una reforma en Seguridad Pública que va en contrasentido de las que fueron impulsadas en América Latina en el marco de las transiciones a la democracia, durante las décadas de 1980 y 1990,

con el objetivo de retirar a los militares de las actividades de seguridad interior y pública y orientarlos hacia la defensa exterior.

Si bien es cierto que hoy en día en toda la región se han ampliado las tareas militares hacia labores de apoyo a las autoridades civiles para enfrentar a los grupos de delincuencia organizada. La reforma planteada por el Presidente Andrés Manuel López Obrador para las Fuerzas Armadas implica ampliar su participación en temas internos, amplios y distintos al combate de la delincuencia organizada.

La problemática es complicada, “en la medida en que en diversas intervenciones públicas el Presidente ha insistido en que se trata de impulsar un proceso para policializar a las Fuerzas Armadas”.²¹⁹ Desde otra perspectiva, esta visión puede interpretarse como una clara tendencia a profundizar, la participación militar en seguridad pública, es decir, la militarización de ésta.

El Presidente Andrés Manuel López Obrador confía fuertemente en que una mayor participación militar en seguridad pública es la vía para atender la crisis de inseguridad. Situación que explica su propuesta original de la Guardia Nacional, en la que había una insistencia sobre la participación de la Secretaría de la Defensa Nacional en este nuevo cuerpo, situación que fue respaldada por el Congreso de la Unión y los congresos locales en la Reforma Constitucional.

A estos hechos hay que agregar la ampliación de la participación militar en tareas como el apoyo en el combate al robo de combustible, incluyendo la vigilancia de los ductos, hasta su papel como encargados del desarrollo del aeropuerto de Santa Lucía. La reforma constitucional que creó la Guardia Nacional incluye un artículo transitorio que permite al Presidente de la República, disponer durante los próximos cinco años de las Fuerzas Armadas

²¹⁹ Galvez Salvador, Yadira. *La Guardia Nacional: Los retos de las Fuerzas Armadas frente a la Seguridad Pública de México*. Centro de Estudios Estratégicos del Ejército del Perú. Mayo 2019. <https://www.casade.org/index.php/biblioteca-casade-2-0/seguridad/seguridad-nacional/423-la-guardia-nacional-los-retos-de-las-fuerzas-armadas-frente-a-la-seguridad-publica-de-mexico/file> Consultado el 10 de septiembre de 2019.

“en tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria”, tiempo en el que se espera madure y se consolide la Guardia Nacional.²²⁰

De acuerdo con el Presidente Andrés Manuel López Obrador, el Ejército y la Marina no podían ocuparse de tareas de Seguridad Pública, partiendo del marco legal constitucional que hasta antes de la reforma se los impedía, ahora con la reforma constitucional se puede disponer de los 220 mil elementos de las Fuerzas Armadas, del Ejército en particular, y de los 40 mil elementos de la Marina, sin lugar a dudas es un cambio trascendente el hecho de que se pueda contar ya legalmente con la institucionalización de las fuerzas armadas en tareas de Seguridad Pública, y es que no se puede dejar sin analizar el hechos de que la función de estas instituciones tan importantes para el país, se han vuelto decisivas para garantizar la Seguridad Interna del país.

Sin duda, en el corto plazo es imposible prescindir del apoyo de las Fuerzas Armadas para enfrentar a los grupos de delincuencia organizada en el país. La capacidad de fuego, apropiación de regiones y los daños sociales económicos, pero sobre todo en vidas humanas que provocan la convierten en el mayor problema de Seguridad Pública, por lo que se ha requerido de la participación militar para enfrentarlo.

El punto fino al respecto, “es la insistencia del Ejecutivo de apoyarse en las Fuerzas Armadas para atender el tema de la seguridad pública a partir de su despliegue y presencia permanente”,²²¹ insistencia que no solo se ha dado bajo la administración del actual Presidente, sino también de las pasadas dos administraciones. Si bien es cierto que esta situación está prevista en el artículo 5to transitorio de la reforma constitucional, no resuelve el problema de fondo sobre la inexistencia de un marco legal que regule la participación militar en estas tareas en términos de temporalidad, tipo de operaciones y límites de su participación.

Los referentes internacionales dan cuenta de la ampliación de las tareas militares hacia áreas no convencionales, como el apoyo a las autoridades civiles para enfrentar a las organizaciones criminales. Sin embargo, el punto clave es el tipo de participación que tienen los militares y

²²⁰ *Ídem.*

²²¹ *Ídem.*

su relación con las autoridades civiles: si se trata de apoyo (logístico, operacional, de información de inteligencia) a las policías para actuar contra las organizaciones criminales, con temporalidad determinada y acciones concretas; o bien si su participación se profundiza, se mantiene en el tiempo y gradualmente se amplía hacia las tareas de seguridad pública - como es el caso de México-, hasta llegar a ejercer esas funciones que son propias de las autoridades civiles.²²²

La apuesta por la Guardia Nacional debería ser hacia el primer escenario, con el objetivo de consolidar una nueva fuerza que permita restituir las fronteras entre Seguridad Interior y Seguridad Pública y se acoten las funciones militares en esta última, hasta retirarlos. Sin embargo, los resultados dependerán, tanto de la implementación del nuevo cuerpo y de sus capacidades para desarticular las organizaciones criminales, como de una planificación paralela para efectos de que se pueda crear una institución policiaca de corte totalmente civil que llegue a tener la capacidad para atender los delitos de alto impacto y reducir la violencia.

Frente a la implementación de la reforma constitucional hay que preguntarse: ¿Cómo va a interactuar la naciente estructura de la Guardia Nacional con los cuerpos de Secretaría de Defensa Nacional y de la Secretaría de Marina que participan en las operaciones contra los grupos de delincuencia organizada? Más allá de la adscripción a la Guardia Nacional de miembros de las Policías Militar y Naval, lo cierto es que mantener a Secretaría de la Defensa Nacional y Secretaría de Marina en actividades de Seguridad Pública, de manera paralela las acciones de la Guardia, “significa policializar a los militares, lo que no es más que aceptar el fracaso de las instituciones civiles de seguridad y de las estrategias aplicadas hasta el momento.”²²³ Esta estrategia se presenta como la solución más práctica de implementar y se legitima con los altos niveles de aprobación que los militares tienen dentro de la población.

Las relaciones civiles-militares: la conducción y el control de las políticas de seguridad.

Las Fuerzas Armadas de México son reconocidas por su subordinación al poder civil, encabezado por el Presidente de la República, su compromiso con las instituciones democráticas y por su relación con la sociedad. Desde hace décadas, participan de manera originaria en operaciones contra el narcotráfico que se han ampliado de las tareas de

²²² *Ídem.*

²²³ *Ídem.*

erradicación de cultivos, en las décadas de 1960 y 1970; hasta llegar a participar directamente en los operativos contra los grupos de delincuencia organizada y en asuntos de Seguridad Pública. Todo ello, bajo la tutela de los gobiernos civiles.

Es importante señalar que, “si bien es cierto que esto se aleja de la idea del carácter civil de la Guardia Nacional”²²⁴, los nombramientos pretenden facilitar la formación, comunicación y funcionamiento del nuevo cuerpo policial, por lo que si partimos del hecho de que a esta nueva corporación policial incluirá a elementos de Policía Militar y de la Policía Naval, así como miembros del cuerpo de Infantería de Marina, la lógica apunta a que éstos responderán de mejor manera, por el perfil de los mismos elementos, a un mando operativo militar.

El problema de fondo, es la concepción misma de la Guardia, organizaciones civiles y organismos defensores de los derechos humanos, tanto nacionales como internacionales, han apoyado el hecho de garantizar el carácter civil de la misma Guardia Nacional, sea un cuerpo policial respetuoso de los derechos humanos. En cambio, el Presidente Andrés Manuel López Obrador mantiene la perspectiva de un cuerpo mucho más apegado a la lógica militar, especialmente para garantizar la disciplina interna y para potenciar sus capacidades de actuación, poniendo énfasis en que estarán apegados a las normas de uso de la fuerza proporcional y al respeto de los derechos humanos.

El hecho de que el mando de la Guardia Nacional sea civil es importante, por las implicaciones que ello tiene en términos operativos y sobre el tipo de doctrina, disciplina y formación que se desarrollará al interior de este cuerpo. De nada servirá que sus miembros se presenten como sumamente disciplinados, si su formación no va acompañada de preparación para el ejercicio de las tareas policiales, el respeto a los derechos humanos y la protección de las personas.

En ese orden de ideas, los miembros de la Guardia Nacional tienen que pasar por medidas de control de confianza y la institución debe establecer los procesos de certificación, tanto internos como externos. La formación militar está orientada a la defensa frente al enemigo,

²²⁴ *Ídem.*

desde una perspectiva y lógica de guerra; mientras que la del policía está encaminada a la protección de las personas.

Es cierto que desde hace años los militares mexicanos reciben cursos de derechos humanos, han implementado protocolos para el uso de la fuerza en el despliegue de sus operaciones, cuentan con convenios de colaboración con la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) y han hecho esfuerzos institucionales para atender el tema estableciendo Direcciones de Derechos Humanos (en SEDENA y SEMAR) y la Unidad de Vinculación Ciudadana de la SEDENA. Sin embargo, los datos de la CNDH revelan que de 2006 a 2019 han disminuido las quejas contra el Ejército, la Marina y la Policía Federal, pero han aumentado las recomendaciones a estas instituciones por casos de violaciones graves relacionadas con tortura, desaparición forzada y malos tratos. La realidad es que el despliegue militar de los últimos 12 años y las estrategias implementadas no han tenido como resultado la reducción de la violencia en el país.²²⁵

A pesar de que aún resulta prematuro evaluar de manera definitiva a la Guardia Nacional, la violencia incrementando de manera alarmante en el año de su implementación 2019 fue el año más violento del país, Por lo tanto, uno de los retos que tendrá que enfrentar el desarrollo de la Guardia Nacional será la capacitación de sus elementos en términos de las tareas policiales, lo que incluye además asuntos relativos a su participación en investigación, el manejo de los detenidos, su debida presentación ante las autoridades correspondientes, protocolos homologados de cadena de custodia, informe policial homologado y los protocolos para el uso de la fuerza.

El desarrollo de la Guardia Nacional. Funciones, Diseño de fuerza y los Retos del reclutamiento. La Guardia Nacional fue presentada como una fuerza intermedia, con formación policial pero con disciplina militar y capacidades adecuadas, en términos de personal, adiestramiento, logística y equipo, para poder enfrentar a la delincuencia y reducir los niveles de violencia en el país. La reforma constitucional, señalaba que el cuerpo respondería a la disciplina militar para el régimen interno de organización, pero que en el ejercicio de las funciones respondería a una lógica policial civil.

²²⁵ *Ídem.*

La Guardia, nos recuerda otros esfuerzos que se han hecho en el país y tiene mucho que ver con la propuesta original de la Gendarmería de la administración de Enrique Peña Nieto, que terminó adscrita a la Policía Federal y no tuvo el desarrollo, ni los resultados esperados. Dados los niveles de violencia en el país y la percepción de la población sobre la inseguridad (de acuerdo con la Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU) de enero de 2019, el 73% de la población dice sentirse insegura en la población donde vive) es lógico que el nuevo cuerpo se encargue de atender los delitos de alto impacto, como los homicidios (incluyendo feminicidios) el robo con violencia, narcomenudeo, secuestros y extorsiones.²²⁶

Un desafío importante será la atención de los delitos tanto del fuero federal, como del local, esto significa que la Guardia Nacional tendrá que desarrollarse a partir de una estructura que incluya capacidades de atención a la población y proximidad, pero también de unidades especializadas dedicadas a la atención de los delitos de alto impacto y de las actividades de los grupos de delincuencia organizada, investigación de delitos, debida detención de personas y legal procesamiento de indicios.

Cada una de “esas actividades requiere de estrategias y capacidades diferenciadas, por lo que la consolidación de la Guardia dependerá el desarrollo de las mismas y de la articulación su trabajo”.²²⁷ De acuerdo con lo presentado por el Secretario de Seguridad y Protección Ciudadana, la Coordinación Operativa Interinstitucional será la encargada de apoyar a la Secretaría en el desarrollo de los programas operativos de la Guardia Nacional, los programas de capacitación, formación policial, uso de la fuerza y derechos humanos, así como para proponer lo referente a su estructura, organización y funcionamiento.

Por otro lado, a efectos de hacer frente de manera inmediata a la problemática nacional de Seguridad Pública, se estableció que la Guardia Nacional se integrará con elementos de la Policía Militar, Policía Naval y la Policía Federal. La integración de los elementos provenientes de tres distintas fuerzas es una cuestión que va más allá de los números y se relaciona con la estructura, cultura organizacional, formación, doctrina y disciplina de cada una de las corporaciones.

²²⁶ *Ídem.*

²²⁷ *Ídem.*

En ese orden de ideas, se tendrá que poner en marcha un proceso para la homologación de salarios y prestaciones entre las tres instituciones, al tiempo que se tendrán que definir los criterios de selección para los nuevos reclutas,, condiciones propias de la implementación y maduración de la institución policiaca. El reto va más allá de señalar que los elementos de la Policía Militar, la Policía Naval y la Policía Federal van a coordinar sus acciones y del trabajo que tendrán que realizar los recién nombrados miembros de la Coordinación Operativa Interinstitucional.

A mediano y largo plazo, la consolidación de la Guardia Nacional requerirá de la homologación de programas, criterios de disciplina, estructura de mando y el desarrollo del espíritu de cuerpo y de su identidad.

4.3.2. LA GUARDÍA NACIONAL DESDE LA PERSPECTIVA CONSTITUCIONAL

El 20 de noviembre de 2018, legisladores del grupo parlamentario del partido de MORENA en la Cámara de Diputados, a través de la Diputada María Guillermina Alvarado Moreno, presentaron la correspondiente iniciativa de reforma de los artículos 13, 16, 21, 32, 55, 73,76, 82, 89 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como la derogación de la fracción III del artículo 78 y de la fracción VII del artículo 89 también constitucionales.

En ese orden de ideas, la Secretaria de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados del Poder Legislativo Federal, Diputada Julieta Macías Rábago, determinó turnar la iniciativa a la Comisión de Puntos Constitucionales, para dictamen, y a las Comisiones de Gobernación y Población y Seguridad Pública.

Acto seguido, en la Quinta Reunión Plenaria de la Comisión de Puntos Constitucionales celebrada el 20 de diciembre de 2018, se aprobó el proyecto de dictamen por el que se reforman, adicionan, y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en Materia de Guardia Nacional.

Para efectos de justificar la reforma constitucional la iniciativa citada refiere que es a partir del 2006, cuando el país atraviesa por una crisis de violencia, inseguridad e impunidad, causando un enorme sufrimiento social que hace que sea imposible la construcción de bienestar, inhibe el desarrollo y amenaza con llevar al país a la ingobernabilidad. Diagnostico que referente a la temporalidad ataca en razón de oponentes políticos y no del verdadero inicio de la violencia y los altos índices de delincuencia.

Se establece el hecho de que la guerra contra las drogas y el crimen organizado ha provocado confusiones en los conceptos de Seguridad Nacional, Seguridad Interior y Seguridad Pública -mismos que han sido conceptualizados en el primer capítulo del presente trabajo de investigación-, en atención a la manera desordenada e improvisada en que las autoridades civiles han dispuesto de las fuerzas armadas para enfrentar a la delincuencia organizada, sin establecer un marco legal claro para sus tareas.

En los dos últimos sexenios, los cuerpos civiles de seguridad pública no mejoraron y esta importante función se trasladó de la Secretaria de Seguridad Pública a la Secretaria de Gobernación con el apoyo de los cuerpos castrenses. Los iniciantes manifiestan que ante la carencia de una institución policial civil profesional se pretende crear la Guardia Nacional que será la encargada de prevenir y atacar el delito en todo el territorio mexicano y que tendrá como funciones ser garante de la seguridad, de la paz pública, la libertad y los bienes, además de actuar como auxiliar del Ministerio Público.²²⁸

Por las situaciones ya señaladas es que se propone que la creación de la Guardia Nacional tenga disciplina militar en lo relacionado a su organización, pero en cuanto hace a sus funciones ligadas al contacto permanente de la ciudadanía se desempeñara bajo medidas de autoridad civil, distinción que desde mi punto de vista es de difícil separación, es decir, al hacer se sus tareas la Seguridad Pública como primordial, esta requiere de una estructura totalmente civil, ya que de lo contrario, podría resultar contraproducente, hasta ilusorio el hecho de contar con una institución policial de organización militar pero ejecución civil, de

²²⁸ Cámara de Diputados LXIV Legislatura. *De la Comisión de Puntos Constitucionales, con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Guardia Nacional.* Gaceta Parlamentaria. Año XXII, México, 16 enero 2019, Número 5198-III.

hecho, sólo es materializar en la Constitución la fallida estrategia militar de combate a la delincuencia organizada.

Por lo que hace a uno de los temas más sensibles para las fuerzas armadas y las instituciones policiales: los derechos humanos. Se prohíbe tajantemente que personas detenidas sean trasladadas o resguardadas en instalaciones militares. Aunado a ello, los elementos de la Guardia Nacional que cometan delitos o faltas administrativas durante el desarrollo de sus funciones serán juzgados por el fuero civil y no por el militar.

Por último, todos los elementos de la Guardia Nacional recibirán formación en derechos humanos, capacitación y adiestramiento en labores policiales, así como en el manejo de un protocolo para la intervención y el uso de la fuerza, atendiendo a los criterios de necesidad, proporcionalidad y respeto por las leyes vigentes, lo anterior para organizar los derechos humanos y asegurar la actuación de la nueva corporación con apego a los protocolos de protección de las garantías establecidas en la Constitución Federal. Ahora bien, por cuanto hace al régimen Transitorio, el artículo Primero, señala que el Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación. Con lo anterior se crea la Guardia Nacional y en consecuencia, dentro de los 90 días siguientes a la entrada en vigor del Decreto correspondiente, el Congreso de la Unión emitirá la o las leyes correspondientes.²²⁹

Bajo ese orden de ideas, el Transitorio Segundo, señala que en ejercicio de las facultades que constitucionalmente tienen conferidas al Titular del Poder Ejecutivo Federal, deberá de expedir las disposiciones de carácter general necesarias para que la Guardia Nacional asuma las funciones señaladas en el artículo 2 de la Ley de la Policía Federal, a saber: salvaguardar la vida, la integridad, la seguridad y los derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos; aplicar y operar la política de Seguridad Pública en materia de prevención y combate de delitos; prevenir la comisión de delitos; investigar la comisión de delitos bajo la conducción y mando del Ministerio Público de la Federación.

Asimismo, dentro de los artículos transitorios, de manera concreta el Tercero, se encomendó prever los esquemas y modalidades para la certificación de capacidades y acreditación del

²²⁹ *Ídem.*

control de confianza de los elementos adscritos a la Guardia Nacional, así como su profesionalización y disciplina, garantizado en todo momento el respeto a los derechos humanos.

Por su parte el transitorio Cuarto, señala que los integrantes de las policías naval y militar que se integren a la Guardia Nacional, conservaran sus rangos, así como las prestaciones de acuerdo a su nivel jerárquico y de mando.

Por último, el transitorio Quinto enfatiza que en tanto persista la crisis de inseguridad en México, se mantendrá la Guardia Nacional ya que es obligación del Estado salvaguardar la seguridad de los ciudadanos, sin embargo, se establece que pasados tres años, su implementación será evaluada por el Ejecutivo Federal en coordinación con el Poder Legislativo.

La reforma constitucional aprobada, estableció **adicionar el segundo párrafo del artículo 13 constitucional** en el cual se establece que los delitos cometidos por los integrantes de la Guardia Nacional, en el ejercicio de las funciones que establece el artículo 21 constitucional, serán conocidos por las autoridades civiles correspondientes, pero por otro lado, las faltas contra la disciplina militar en que incurran los integrantes de la Guardia Nacional, serán conocidas por las autoridades militares competentes.

En ese orden de ideas, **se adiciona un párrafo quinto al artículo 16 constitucional**, recorriéndose los siguientes. En el párrafo adicionado se establece que los detenidos deberán ser puestos a disposición sin demora y exclusivamente ante autoridades de carácter civil; además se establece que en todos los casos que se lleven a cabo detenciones, éstos deberán constar en un registro de detenciones, con lo anterior, se busca que haya plena certeza y seguridad jurídica para los ciudadanos respecto de que no haya detenciones arbitrarias, por el contrario se busca que haya transparencia en todos los casos en que una persona sea privada de la libertad.

Por su parte, **el artículo 21 constitucional se reforma y adiciona** lo siguiente:

Se reforma su párrafo primero para establecer que la investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público, a las policías y a la Guardia Nacional, y esas dos últimas actuarán bajo la conducción jurídica del primero en ejercicio de esta función.

Se reforman su párrafo noveno para establecer que la seguridad del país es una función a cargo de la Federación a través de las instituciones que para tal efecto dispone la Constitución tanto de las entidades federativas como de los municipios.

Se reforma el párrafo décimo para integrar a la Guardia Nacional al esquema de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Se adiciona un párrafo décimo primero en el cual se define a la Guardia Nacional como una institución del Estado que participará en la salvaguarda de la libertad, la vida, la integridad y el pleno ejercicio de los derechos de todas las personas, protegiendo su seguridad y patrimonio, así como los bienes de la Nación, en los casos y bajo las condiciones dispuestos en esta Constitución y las Leyes.

Se adiciona un párrafo décimo segundo en el cual se establece que la Guardia Nacional será parte de la Administración Pública a través de la dependencia del ramo de la Seguridad en lo que respecta a la planeación, programación y ejecución de sus funciones. Aunado a ello, se establece que por lo que respecta a la estructura jerárquica, disciplina, régimen de servicios, ascensos, profesionalización y capacitación corresponderán a la dependencia del ramo de la defensa nacional, lo anterior deberá regularse en la Ley Orgánica de la Guardia Nacional. Respecto a este párrafo es importante precisar que se está creando una institución que todo lo que respecta a la planeación, programación, pero sobre todo, la ejecución de sus funciones estará a cargo de la dependencia de Seguridad Nacional, lo anterior, supuestamente para efectos de tener una fuerza nacional resistente a la corrupción pero capacitada y adiestrada para labores policiales y de paz.

Se adiciona un párrafo décimo tercero en el cual se establece que la Guardia Nacional en el ámbito de su competencia, deberá coordinarse en el desempeño de sus funciones con las instituciones de Seguridad Pública y Procuración de Justicia, tanto de la Federación, como de las Entidades Federativas y los Municipios.

Se adiciona un párrafo décimo cuarto para incluir en este artículo que las políticas, planes y estrategias en materia de Seguridad Pública, estarán a cargo de la dependencia del ramo de seguridad.

Por lo que hace al artículo 31 constitucional se deroga la fracción III que establecía como obligación de los mexicanos alistarse y servir en la Guardia Nacional para asegurar y defender la independencia, el territorio, el honor, los derechos e intereses de la Patria, así como la tranquilidad y el orden interior. Dicha fracción data de 1917 y estaba redactada con la concepción histórica considerar a la Guardia Nacional como una fuerza pública de carácter militar conformada por ciudadanos cuya temporalidad no era permanente, por la seguridad y la defensa nacional, que estaba a cargo de los Gobernadores de los Estados.

Por su parte el **artículo 32 constitucional, adiciona al párrafo tercero**, la mención expresa de que en tiempo de paz ningún extranjero podrá servir en el Ejército, Fuerza Aérea, Armada y Guardia Nacional. La modificación atiende a un ejercicio de homologación nominal, atendiendo a que el actual texto constitucional es dispar al momento de hacer referencia a los cuerpos de las fuerzas armadas.

Por lo que respecta al **artículo 36 constitucional, se deroga su fracción segunda** para eliminar la obligación de los ciudadanos mexicanos de alistarse en la Guardia Nacional, en el mismo sentido de la derogación mencionada anteriormente a la fracción III del artículo 31 constitucional.

A su vez, el artículo 55 constitucional relativo a los requisitos de ser Diputado Federal, en su fracción IV, se agrega como impedimento no estar en el servicio en activo en el Ejército, Fuerza Aérea, Armada y Guardia Nacional. Adición que se establece para efectos de las razones establecidas para la modificación hecha en el artículo 32 constitucional.

Por su parte, **se reforma la fracción XV del artículo 73 constitucional** para precisar la facultad del congreso para expedir las leyes que reglamenten la organización, servicio, disciplina, profesionalización, uso de la fuerza, capacitación para el respeto de los derechos humanos, así como los mecanismos de evaluación de la Guardia Nacional. Aunado a ello, se adiciona un segundo párrafo a esta fracción para incluir la facultad del Congreso de la Unión para disolver, por mayoría de dos terceras partes de los miembros presentes a la

Guardia Nacional, con pleno respeto a los derechos laborales y profesionales de sus integrantes.

Por otro lado, **el artículo 76 fracción IV constitucional es reformado**, en dicho artículo el Senado de la República emitía su consentimiento para que el Presidente de la República pudiera disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivas entidades federativas, para establecer como facultad exclusiva del Senado analizar el informe anual que el Ejecutivo le presente sobre el funcionamiento y actividades de la Guardia Nacional. La reforma atiende al cambio de la naturaleza histórica de la Guardia Nacional para asentar un contrapeso de actuación de la Guardia Nacional por el Senado de la República.

A su vez, en **el artículo 82 constitucional** relacionado con los requisitos para ser Presidente de la República, se homologa con la misma lógica nominal que se maneja en este dictamen, el impedimento de estar en servicio activo o pertenecer al Ejército, Fuerza Aérea, Armada o Guardia Nacional, seis meses antes de la elección.

Por su parte, **se reforma la fracción VII del artículo 89 constitucional**, para establecer la facultad del Presidente de la República para que a través de la dependencia del ramo de seguridad, pueda reglamentar a las policías auxiliares de las entidades federativas y a los cuerpos de seguridad privada, debidamente autorizados por la Federación, así como obtener y articular la información que generen instituciones de seguridad y centros de monitoreo través de un sistema central de información.

Finalmente, en la **fracción XIII del apartado B del artículo 123 constitucional, se reforma** para homologar nominalmente la mención de las fuerzas armadas. Esto implica que en términos laborales, los miembros del Ejército, Fuerza Aérea, Armada y Guardia Nacional estarán sujetos a sus propias leyes. Adicionalmente se reforma al párrafo cuarto de esta misma fracción para hacer la misma homologación nominal y además incluir a la Guardia Nacional como beneficiario de las prestaciones establecidas en el inciso f) de la fracción XI.

Una de las partes de mayor importancia de la reforma constitucional es el hecho de que dentro de los dos años siguientes a partir de la entrada en operaciones de la Guardia Nacional, el Consejo de Seguridad Interior en coordinación con el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, realizará un diagnóstico para determinar el estado de fuerza

y las capacidades institucionales de las corporaciones de Seguridad Pública Federal, se encuentre realizando labores de Seguridad Pública.

Se establece que en dicho diagnóstico se determinará si la autoridad policial, sea local o municipal, cuenta ya con la fortaleza institucional para encargarse de la Seguridad Pública en el ámbito de su respectivo territorio, en caso de que esto sea positivo, la corporación policiaca correspondiente asumirá la función de Seguridad Pública, en caso contrario, el Secretariado Ejecutivo gestionará la aplicación del mecanismo de intervención de la Policía Municipal o Estatal que corresponda en los términos de la ley general respectiva, con el objeto de que se generen las capacidades institucionales en dichas corporaciones que les permitan cumplir con eficacia su función.

Si se actualiza la segunda hipótesis, como resultado de un segundo diagnóstico que se realizará en 6 meses después del mencionado en el párrafo anterior, persista la falta de fortaleza institucional que no permite que las corporaciones policiales locales asuman la función de Seguridad Pública, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con base en el informe que remita el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, descontará del rubro de participaciones federales en el ramo de Seguridad Pública al gobierno de la Entidad Federativa o Municipio respectivo, el monto que corresponda por la prestación del servicio de Seguridad Pública que realiza la Federación a través del cuerpo de seguridad respectivo.

Presentamos el presente cuadro para efectos de tener de manera ilustrativa de la comparación de textos previo y posterior a la reforma constitucional en materia de la Guardia Nacional. Es importante precisar que cuando en la primera columna no contenga texto es en razón a que el párrafo completo se adiciona al artículo constitucional respectivo y no se modifica el párrafo existente, como en los casos restantes.

Para efectos de establecer lo anterior anexo tablas, en las cuales se realiza un ejercicio de comparación respecto al texto previo a la reforma constitucional que dio vida a la Guardia Nacional, el dictamen tal y como fue aprobado por la comisión de puntos constitucionales a propuesta del grupo parlamentario de MORENA, y el texto constitucional que fue aprobado

por el constituyente permanente y posteriormente publicado en el Diario Oficial de la Federación, misma que quedara como anexo 3.

4.4. POLICÍA NACIONAL

Los intentos que plantean la centralización de la Policía han sido varios y en diversos tiempos, existe consenso en que se requiere de manera inmediata para enfrentar el problema de inseguridad de una centralización de los mandos de las policías para efectos de generar en ellas una mejor coordinación y eficiencia.

En ese orden de ideas, en la administración de Enrique Peña Nieto, se planteó un nuevo modelo policial que consistía en un mando único estatal mediante la redistribución de competencias penales, al tiempo de “neutralizar la cooptación criminal del municipio.”²³⁰

Dicha reforma propone reformar el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para que la Seguridad Pública sea una función de la Federación y de las Entidades Federativas, en donde la actividad policial de los municipios se reducirá a que participarán desde su ámbito de competencia en el diseño y ejecución de políticas públicas y con ello las tareas de Seguridad Pública de manera inmediata se otorgan a la Policía Estatal, y de manera excepcional o en sus facultades exclusivas a la Policía Federal.

En las condiciones específicas que acompañan al proyecto de Policía Nacional, se propone la homologación de protocolos de actuación y cooperación para todas las estructuras policiales, para lograr el uso legítimo de la fuerza, tomando como ejemplo de homologación, lo que ya sucede con el Informe Policial Homologado.

Lo anterior es así, ya que la implementación del Sistema de Justicia Penal con la reforma constitucional de 2008, implica una profesionalización de los policías, ya que dicha reforma aumenta sus atribuciones y les otorga mayores responsabilidades, desde la perspectiva jurídica no hay distinción en su actividad, pero desde la perspectiva operacional si, por lo que

²³⁰ Porte Petit González, Alejandro, *op. cit.*, nota 172.

la profesionalización se ha generado en mayor medida en las Policía Federal Ministerial y en la Policía Ministerial de cada Entidad Federativa. “Ello para garantizar investigaciones eficientes y una adecuada recolección de evidencias, así como generar confianza en la ciudadanía para denunciar delitos. Profesionalizar a la policía implica un proceso de educación, de formación, de adquisición de hábitos, destrezas y valores.”²³¹

Aunado a ello, se deben perfeccionar los sistemas de control de confianza, sea transparente y su ejecución cumpla con las finalidades de orgánicas dentro de las estructuras policiales y no como medidas de control laboral o político.

Dentro del esquema de una Policía Nacional, se generaría una sola base de datos, que generaran condiciones para que a partir de la información con la que se cuenta y los mapas delictivos, se genere inteligencia policial y se empiecen a realizar verdaderas tareas de prevención del delito, lo anterior, no es posible en el esquema que tenemos actualmente, en atención a que la inteligencia policial tal parece ser monopolizada por las policías ministeriales o policías de investigación de las fiscalías de las Entidades Federativas, ya que las facultades de las que son provistas, aunado a la información que reciben consecuencia de la recepción de denuncias, hacen que esta información sea de uso exclusivo para éstas. Sumado a lo anterior las policías preventivas únicamente pueden realizar detenciones bajo la hipótesis de flagrancia delictiva, ya que los cumplimiento de mandamientos judiciales, como las ordenes de aprehensión o de cateo, son tareas exclusivas de las policías ministeriales de las Fiscalías, por lo que la interacción que se tiene con la sociedad víctimas de delitos por parte de las policías preventivas se reduce al mínimo, generando una carga imbatible de trabajo en las policías ministeriales y una puerta a la corrupción al monopolizar dichas tareas.

La comunicación social e institucional que se tiene debe mejorar y homologarse dentro de la Policía Nacional, la sociedad debe enterarse para poder entender, por lo que se le debe comunicar ampliamente actos de profesionalismo y heroísmo por parte de elementos policiacos que así lo merezcan, siempre y cuando esto no atente contra ellos o contra su

²³¹ *Ídem.*

familia al revelar información delicada que pueda ser utilizada por los grupos de delincuencia organizada.

Indudablemente se debe generar en las instituciones policiales de manera homologada una carrera policial que haga de ésta un destino de vida atractivo para las personas para que de esta manera el desarrollo de sus actividades parta de la convicción y no de la necesidad; dentro de dicha carrera policial se deben mejorar la capacitación, generar más y mejores prestaciones laborales, para que con ello se puedan potencializar las actividades que cada elemento realiza y en suma mejorar a las instituciones encargadas de la Seguridad Pública.

Deben desarrollarse y especializarse los ámbitos de la función policial; desde orientación a la ciudadanía, prevención del delito, combate a la delincuencia de manera intensa en regiones vulnerables, de la mano con las comunidades sin que éstas coopten las facultades de las instituciones policiales, mantenimiento del orden público como tarea permanente, intervención en situaciones de crisis, es decir, realizar el primer contacto en un control de daños, elaboración de inteligencia policial y mapas delictivos a partir de homologar la información, tareas de inteligencia en materia de Seguridad Pública, para que a partir de ahí, se instrumenten operativos de elite contra el crimen organizado.

En términos generales, el reto es generar un nuevo modelo policial, homologado, centralizado, depurado, capaz, solvente pero sobre todo cercano a la sociedad y en una intensa actividad para bajar los índices de inseguridad.

Bajo este orden de ideas, requerimos de un modelo policial de Profesionalización de la Seguridad Pública, este modelo se basa en policías de corte civil, pero que tienen injerencia militar en su entrenamiento, con mandos civiles únicos y con coordinación en algunas tareas extraordinarias con las fuerzas armadas, su éxito radicará en el desarrollo profesional de sus elementos.

En México se ha buscado implementar en más de una ocasión el modelo policial de mando único a nivel de las Entidades Federativas, en este modelo, los cuerpos policiacos son profesionalizados y centralizados desde un mando único, dicho modelo se ha implementado en Entidades Federativas en las que la Seguridad Pública se encuentra en estados de crisis,

sin embargo, este modelo requiere de comandantes operativos y de inteligencia altamente preparados, mismos que son civiles.

La propuesta de la Policía Nacional, de conformidad con la extensa información con la que se cuenta y con los resultados que políticas diversas en materia de Seguridad Pública se ha implementado, así como el éxito o fracaso obtenido con distintos modelos policiales, propone:

- **Homologar y estandarizar los procesos policiales.** Implementación de procesos de operación policial homologados en un cien por ciento para toda la república mexicana, sin importar el número de corporaciones, subdivisiones o policías en razón de orden, sin distinción en el tamaño, número de elementos o cargas administrativas. Lo anterior evitara de manera concreta las personas detenidas por la posible comisión de un delito queden libres por cuestiones procedimentales, los aseguramientos, operativos, cumplimiento de mandamiento judiciales, en general, toda la actuación policial se desarrollara bajo los mismos procesos, tal y como sucede, por ejemplo, con el Informe Policial Homologado.
- **Respaldo legislativo en los procesos policiales.** Los legisladores dentro del paquete de reformas constitucionales que se planteen para la creación de la Policía Nacional, debe establecer reformas a códigos sustantivos penales que contengan tipos penales que tengan relación directa con su actividad y generar condiciones a efectos de estos sean más flexibles, creando disposiciones adecuadas en el sentido de que la realidad de los procesos que contravengan las disposiciones jurídicas, es decir, que la ley este apegada a la realidad de los procesos que realizan los elementos policiacos, por ejemplo, respecto al uso de armas letales, diferenciar en la ley cuando se trata de aplicar esta en la comisión de un delito en proceso, el cumplimiento de mandamientos judiciales, o el desarrollo de un operativo contra un grupo de la delincuencia organizada, momentos en los que de la mano con la capacitación, a partir de una legislación adecuada que respalde la actividad del elemento policiaco se puedan desarrollar adecuadamente.
- **Respaldo jurídico en los procesos policiales.** Se requiere dentro de la Policía Nacional, elementos policiacos proactivos, que desarrollen la toma de decisiones en

determinadas circunstancias críticas, y con ello se descongele la inmovilidad y el miedo de tomar decisiones. Lo anterior debido a dos puntos: la ignorancia, es decir, el elemento policiaco desconoce las leyes y los alcances de sus conductas, y por consiguiente no son fuertes en la toma de decisiones, generando miedo e incertidumbre en la realización de sus procesos; y el poco o nulo respaldo jurídico, es muy común que ante determinadas toma de decisiones que al momento de ciertas circunstancias críticas se deban tomar, por desconocimiento o por el contexto, el elemento policiaco tome una mala decisión que pueda repercutir en faltas administrativas o penales, situación que diferencia verdaderos actos de negligencia o corrupción deberían ser respaldados, por lo menos en el sentido de que los departamentos jurídicos de las instituciones policiales coadyuven con los elementos policiacos dentro del plano de la legalidad, y con ello se evite una sanción injusta en su contra, y por el contrario, se motive la toma de decisiones por parte de dichos elementos policiacos.

- **Especialización.** Lo que se plantea con la Policía Nacional, es que exista una especialización de los elementos policiacos conforme a sus perfiles, instrucción y experiencia, para lo que se requiere dividir a los elementos de la policía en grupos especializados, de reacción, de investigación, de aseguramiento de la escena del crimen, etc. Un policía especializado, es un policía eficiente, es tener a un elemento en una tarea que le resulte más fácil desarrollar, en el menor tiempo posible y con el menor gasto de recursos para su ejecución, y no pidiéndoles números fríos en sus tareas, sino capacitarlos para que administren su tiempo de la mejor manera y realicen actividades cuantitativas, si bien es cierto, las mediciones exigen que su actividad sea cualitativa, ésta no tiene porque perder la calidad con la que se realiza, aunado a ello se busca evitar la pérdida de tiempo de los elementos policiacos en actividades burocráticas, se busca que el elemento policiaco esté más tiempo en la calle con su comunidad, y menos tiempo en las oficinas del ministerio público, realizando tareas burocráticas.
- **Jornadas laborales eficientes.** Tal y como ya lo establecimos en el capítulo correspondiente uno de los males tangibles para los elementos policiacos son los

desproporcionados horarios que la mayoría de instituciones policiales tiene sometidos a sus elementos. Se recomienda establecer jornadas laborales más cortas, para reducir el cansancio y aumentar la eficacia de las policías, situación que indudablemente debe venir acompañado del crecimiento de la base del personal policiaco y el crecimiento salarial de los mismos. Estableciendo condiciones laborales propias a sus actividades, por ejemplo el de investigación, actividad para la cual por la naturaleza de las actividades, los elementos policiacos deben contar con flexibilidad en sus horarios para que cumplan con su actividad.

- **Mapa de criminalidad como referencia geográfica de las instituciones policiales.** Si bien es cierto que existen recomendaciones respecto al número mínimo de policías que debe existir en contraste con el número de la población, la presencia de las instituciones policiales se deben ceñir en razón al mapa de criminalidad del que hemos hablado anteriormente, y que determina aquellas regiones, ciudades, zonas conurbadas, poblaciones, etc. que requieren no sólo de determinado número de elementos policiales, sino con una especialización en sus tareas, es decir, en primer lugar se debe identificar y distinguir los niveles de criminalidad y el tipo, ya que no es lo mismo la delincuencia común que la delincuencia organizada, no es lo mismo la zonas conurbadas y que las zonas marginadas, en atención a ello, se toman decisiones en razón al despliegue de elementos.
- **Erradicación de la corrupción sistemática.** Probablemente el reto más difícil e importante para una debida implementación de la Policía Nacional es combatir la corrupción tanto al interior de las instituciones, como al momento de interactuar con la sociedad e incluso en la administración de los recursos destinados a la Seguridad Pública, situación que requiere de cambios generacionales, cuidar las academias y los procesos de reclutamiento y evitar la contaminación de los nuevos elementos a la corrupción, generando mandos de honestidad probada, evitando la cadena de recursos, es decir, los mandos deben dejar de pedir recursos a sus subordinados, infracciones, números, deben generar el cambio generacional en los elementos policiacos, si bien es cierto, el proceso es lento, el mismo debe iniciar cuanto antes.

- **Principio de Legalidad.** Es el principio que mayor impacto tiene. El hecho de que se conozca el marco de actuación, los principios, incluyendo el respeto a los derechos humanos de los elementos policíacos, y de la sociedad, desde las leyes hasta los procedimientos, redundan en una mayor efectividad por parte de los elementos policíacos, el principio de legalidad parte de una debida profesionalización y capacitación.
- **Lealtad.** Es uno de los valores más importantes dentro de una institución policial, una persona leal a su compañero. La lealtad hay que enfocarla en sus tres dimensiones: Lealtad de la institución; lealtad a los superiores (los cuales deben partir de los mejores perfiles), comprometiéndose, respetando y apoyar a sus colaboradores. Si las instituciones policiales mejoran desde adentro, podrán “reconquistar” a la sociedad y tener una relación de respeto y legalidad, incluso en un futuro de respaldo y honorabilidad.
- **Respeto.** Es el valor base de toda acción policial, tanto de las víctimas como de los victimarios, es de importancia recordar y tomar en cuenta que detrás de un policía hay un ser humano, y su actividad debe estar apegada al desarrollo humano, humanizar y concientizar a las instituciones policiales generaran el respeto que merecen por parte de la sociedad, para ello, nuevamente requerimos de un fuerte trabajo en la profesionalización de las policías.
- **Actitud de servicio.** Es el gusto por ayudar a la ciudadanía, es un honor y es invaluable la satisfacción del trabajo bien hecho, es la convicción de una carrera policial y un desarrollo profesional por parte de sus elementos. La actitud tiene mucho que ver, la forma en que te desenvuelves como elemento policiaco a la sociedad en general y a los delincuentes en específico, por lo que tanto el lenguaje verbal, como no verbal, físico, infraestructura e imagen, forma parte de un todo que suma en el desarrollo individual de los elementos policiales que terminaran impactando positivamente en la sociedad.
- **Oportunidad.** Con ella se pueden disuadir los posibles delitos y homicidios, tanto de ciudadanos como de policías. El tiempo de respuesta es clave para detener a una

persona, asegurar indicios, prevenir delitos e incluso salvar vidas y patrimonio de las personas.

- **Congruencia.** Tal y como ya lo establecimos, en una policía de carácter centralista, como lo es la Policía Nacional, los mandos de policía tienen que ser un ejemplo para los elementos de la institución, involucrarse y trabajar en el tema de valores con la corporación, conocer la institución y sus actividades y tener un perfil de policía civil.
- **Liderazgo.** Si generas el punto inmediato anterior, obtendrás respaldo de los mandos a los agentes si se meten en problemas por seguir los protocolos y procedimientos policiales. Pedir la opinión de los agentes, generar inteligencia dentro de la institución y coordinación en el tratamiento de la información de las investigaciones. Se requiere equilibrar la actuación de Derechos Humanos, gestionar una justicia dentro de la administración de la justicia, en las medidas de sus facultades, que de pauta a una percepción general de la equidad en la aplicación de la ley. Aunado a ello, habrá respaldo de los jefes para el desarrollo profesional, se requiere que los mandos se ocupen en el desarrollo profesional de sus elementos policíacos, tal y como si formaran parte de su propia empresa, buscando las mejores condiciones para ello, para que de esta manera se generen mejores resultados. Hay que motivar a los elementos para que compitan por quedar dentro de los primeros lugares de la institución policial.
- **Perfil del personal.** Se debe buscar y reconocer los distintos perfiles de puestos para distintos procesos. Se requiere técnicamente buscar gente con una selección específica, con principios y con sentido de pertenencia, que comprenda que antes de ser policía, se es un ser humano. Para lograr una mayor eficacia, el perfil debiera contener varios elementos que en base a estudios psicológicos y organizacionales se deberán elaborar para el reclutamiento de los elementos.
- **Selección.** Para lograr el cambio generacional dentro de las instituciones policiales, hay que ser estrictos en cuanto a los requisitos de reclutamiento, ingreso, y desarrollo dentro de la academia, para que de esta manera se esté en condiciones de hacer la selección definitiva.

- **Sueldos e incentivos.** Los sueldos deben tener el tratamiento que le dan las grandes empresas a sus empleados, es decir, generar aumentos en base al reconocimiento de la inflación, reconocer el mercado laboral y el riesgo, la Seguridad Pública debe ser una prioridad para el Estado Mexicano, por lo que no se deben bajar sueldos por cuestiones presupuestales. Definir esquemas de incentivos para los que desarrollen de mejor manera su actividad, sin generar actos de competencia desleal dentro de la institución. Generar prestaciones extraordinarias para los familiares de los elementos policiacos, como el otorgamiento de becas para los hijos ante los múltiples cambios de adscripción que sufren los elementos policiales; generar el otorgamiento de créditos flexibles para la vivienda y seguros de vida congruentes a la actividad que desarrollan por el peligro que conlleva.
- **Profesionalización.** Para mejorar la eficacia, la profesionalización se tiene que ir adecuando a las necesidades de las instituciones policiales, con una capacitación objetiva. Los profesores necesitan estar debidamente actualizados en temas de suma importancia para el perfil policial, como los son: cursos de legalidad y derechos humanos: se requiere estar tener conocimiento amplio respecto a los derechos de los imputados, las víctimas y las obligaciones y facultades de la policía; cursos de uso de armamento: enseñar a tirar y a someter con las distintas armas cortas y largas que puedan ser utilizadas por el elemento policial; cursos gerenciales para mandos: se requiere dar énfasis en impartir cursos para “ser mando”, ante una Policía Nacional de corte centralista.
- **Desarrollo de habilidades inductivas:** los elementos de las instituciones policiales requieren desarrollar habilidades dinámicas. Tal y como sucede con el embalaje, traslado, la cadena de mando, si bien es cierto que las capacidades se adquieren en la práctica, en la calle, la realidad es que en muchas ocasiones los elementos policiales son sacados a éstas sin el mínimo conocimiento y desarrollo de éstas habilidades, ni de los procesos que se van aprendiendo en la práctica, ante situaciones que van enseñando al policía cómo actuar, ante distintos eventos y circunstancias.
- **Evaluación de la capacitación.** Se deben realizar evaluaciones desde el mismo momento del reclutamiento, evaluaciones objetivas, y de conocimiento. Para esos

efectos, se requiere de una institución normativa que cuestione, evalúe el tiempo, la calidad y objetividad de la capacitación que reciben los policías, y los mandos, es decir, una evaluación de las actualizaciones y capacitaciones que se aplican en los elementos policiales, en búsqueda de una mejora constante e integral.

- **Seguimiento de registro del personal.** se requiere un seguimiento del registro del personal, los resultados del control de confianza, de las evaluaciones de habilidades y del desempeño y, sobre todo, que los elementos policiales tengan acceso fácil a sus resultados de la evaluación de desempeño, así como al conocimiento de los procedimientos en que se realizaron dichas evaluaciones, y en los casos en donde se pueda mejorar, planificar un trabajo que conlleve a avanzar en el rubro mal evaluado, siempre bajo la observación y seguimiento de dicho elemento.
- **Presupuesto.** Es lógico y evidente que se requieren instituciones policiales bien presupuestadas, y que los recursos se canalicen a equipamientos y equipos útiles. Para la exigencia de resultados, es necesaria infraestructura, tecnología, vehículos, personal, cámaras, equipo y comunicación. Si el Estado Mexicano considera a la inseguridad como uno de los males que más aqueja al país, se le debe combatir y dar prioridad desde el presupuesto, con una debida y minuciosa fiscalización.
- **Creación y alimentación del sistema:** Se debe generar un sistema único y homologado que permita compartir debidamente la información y con ello, generar la inteligencia de manera inmediata para la persecución de delitos, la investigación, detención, aseguramiento, combate y prevención del delito, etc, en general, para que funcionen las labores de inteligencia es recomendable que dentro de ese sistema único se registren las denuncias sobre conductas posiblemente constitutivos de delito, en un plazo máximo de 24 horas; de manera oportuna los elementos policiales requieren cumplir con la elaboración de su procedimientos policiales, mismas que previamente debieron haber sido debidamente homologadas; generar los reportes de control interno de actuación de cada elemento policial para poder dar seguimiento y control al desarrollo de sus actividades.
- **Uso de la información.** A efectos de procesar debidamente la información que establecimos en el punto inmediato anterior, un factor importante es que se reclute a

los mejores ingenieros informáticos que quieran desarrollar una carrera policial como analistas de información, policías estadísticos que revisen la información, etc. Esta información es importante que esté disponible en las patrullas y los elementos de la forma más rápida y práctica posible para generar una reacción correcta e inmediata. Se requiere que el sistema notifique en 24 horas cuando se le dicte a una persona una sentencia, para generar de manera legal los antecedentes penales de cada persona.

En ese contexto, debemos establecer que los puntos de mayor importancia que debe ceñir una Policía Nacional.

En primer lugar, debe ser una institución de carácter totalmente civil, con competencia nacional, dividida en regiones, especializada y permanente del Estado. Al igual que otras instituciones policiales debe tener una estructuración y organización de naturaleza jerárquica y su funcionamiento se debe regir por lo establecido en la Constitución y las leyes secundarias.

Su objeto es proteger la vida, la integridad física y la seguridad de las personas, garantizar el libre ejercicio de los derechos y libertades, prevenir el delito, preservar el orden público y social, y el medio ambiente, velar el cumplimiento de la ley y el desempeño de sus funciones, con la colaboración de la sociedad a fin de contribuir a la consecución de la paz social y desarrollo económico del país.

Deberá tener un servicio de carrera profesional, teniendo como característica esencial la institucionalidad y estabilidad de su personal, estableciendo claramente un régimen de ingreso, jerarquías, promociones, designaciones, separaciones y retiros dentro de la legislación secundaria.

La instrucción y educación policial debe ser obligatoria, continua y progresiva desde que se ingresa a la Policía Nacional hasta la culminación de la carrera policial.

La Policía Nacional deberá depender de la Secretaria de Seguridad Pública Federal, como una institución centralizada, bajo la autoridad del Secretario de Seguridad Pública, se debe crear un mando específico quien tendrá el mando inmediato de la Policía Nacional, mismo

que deberá ser nombrado por el Presidente de la República, deberá tener carrera policial, no militar, y será nombrado por un periodo máximo al igual que del sexenio.

Dentro de las funciones del Jefe de la Policía Nacional deberán estar:

- Dirigir la ejecución de política en materia de Seguridad Pública, por lo que hace a la Policía Nacional.
- Coordinar el trabajo de la Policía Nacional.
- Efectuar nombramientos directivos internos de la Policía Nacional.
- Ejercer la representación jurídica de la Policía Nacional.
- Elaborar los anteproyectos de presupuestos respectivos.

Dentro de las funciones de la Policía Nacional se encontrarán:

- Preservar la vida, la integridad de física y moral de las personas.
- Proteger el ejercicio de los derechos y libertades de las personas en todo el territorio nacional.
- Mantener la paz interior, el orden público y social y de la seguridad pública.
- Velar por el cumplimiento de las leyes.
- Prevenir la delincuencia.
- Ejecutar operativos y detenciones.
- Proteger edificios e instalaciones públicas.
- Vigilar el tránsito vehicular y transporte de personas y mercancías en la vía pública.
- Custodiar vías de comunicación terrestre, marítimas y aéreas; fronteras, puertos y aeropuertos, en coordinación con las autoridades que correspondan.
- Velar por la conservación del medio ambiente y los recursos naturales.
- Obtener y analizar información que tenga interés con la Seguridad Pública.
- Auxiliar a la población en caso de emergencia nacional.
- Participar en programas sociales y cívicos que disponga el Gobierno Federal.
- Proporcionar seguridad especial a servidores públicos que por su función lo requieran.

Los elementos de la Policía Nacional deberán portar armas y uniformes previamente autorizados en armonía con la legislación secundaria.

Los elementos de la Policía Nacional son servidores públicos que en razón de nombramiento legal prestarán sus servicios de mantenimiento del orden público a la sociedad, hacer cumplir la ley y recibir su remuneración con fondos del Estado, fijados en el Presupuesto de Egresos y en la Ley de Ingresos.

La carrera policial se basará en los criterios de profesionalidad y eficacia. El Secretario de Seguridad Pública y el Jefe de la Policía Nacional, promoverán las condiciones más favorables para una adecuada promoción humana, social y profesional de los miembros de la Policía Nacional, de acuerdo a principios de objetividad, igualdad, antigüedad, méritos y capacidad.

El personal de la Policía Nacional debe poseer vocación de servicio a la comunidad, capacidad para establecer relaciones humanas armoniosas y madurez emocional, así como las condiciones físicas necesarias para desempeñarse como policía. Debe ser apto para servir en un cuerpo policial, cuya doctrina, estructura y práctica son propias de una institución civil, destinada a proteger y garantizar el libre ejercicio de los derechos y las libertades de las personas, prevenir y controlar toda la clase de infracciones y delitos, así como a mantener la paz, tranquilidad, orden y la Seguridad Pública.

Los elementos de la Policía Nacional deberán tener garantizados los siguientes derechos:

- Gozar de estabilidad en el empleo.
- Ser informados por sus superiores sobre las misiones, la organización y el funcionamiento del servicio al que pertenecen.
- Ser promovidos dentro de los escalafones de ley.
- Recibir una remuneración justa que contemple sus niveles de formación y especialidad, antigüedad, categoría y responsabilidad.
- Ser reembolsados por los egresos ocasionados por razón de servicios, tales como gastos de transporte, en los casos en que no fuere posible usar del servicio que ofrece el Estado, viáticos para alimentación y hospedaje, por razón de destino o residencia,

gastos de representación por la realización de misiones oficiales dentro del territorio nacional o en el extranjero, así como todos los otros gastos, útiles y necesarios se ajustarán a la programación de la ejecución presupuestaria de la Policía Nacional, sujetos a los controles y fiscalización propios de toda dependencia pública.

- Estar dentro del régimen de seguridad social que la ley y los reglamentos prevén de forma general para los funcionarios públicos, por medio del Instituto de Seguridad Social de Trabajadores al Servicio del Estado, prestándose especial atención a los casos de lesiones y muertes en acción, en actos del servicio.
- Ningún elemento deberá ser objeto de discriminación basada en el sexo, raza, color, creencia religiosa o de cualquier otra índole.

Los elementos de la Policía Nacional son responsables personal y directamente por los actos que en el ejercicio de sus funciones profesionales lleven a cabo, infringiendo o vulnerando las normas legales y los reglamentos que le rigen. En consecuencia, las autoridades de la Policía velarán porque sus subordinados se apeguen a los principios básicos de actuación establecidos en esta ley y en las demás disposiciones generales que a ella se refieran.

Las autoridades de la Policía Nacional, cuando tengan conocimiento de que un elemento de la Policía ha actuado en violación a los principios básicos de actuación, procederá de conformidad a la gravedad del hecho, y lo pondrá a la disposición de Agente del Ministerio Público, si se tratare de un delito, o lo someterá al régimen disciplinario, si se tratare de faltas disciplinarias.

Por último, los elementos de la Policía Nacional, tendrán los derechos laborales que las leyes burocráticas para los servidores públicos de la dependencia.

4.4.1. VIABILIDAD CONSTITUCIONAL EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLICÍA NACIONAL

Es importante precisar que el presente proyecto de investigación tuvo inicio en agosto de 2017, siendo que la problemática en materia de Seguridad Pública ha sido el gran reto para

por lo menos los últimos 5 sexenios, resulta inevitable que las administraciones en turno, tomen acciones de carácter ejecutivo y legislativo, incluso judicial para efectos de contrarrestar la citada problemática, por lo que de manera objetivo, el presente proyecto de investigación ha sido objetos de cambios sustanciales, consecuencia de las distintas medidas que especialmente el Gobierno Federal ha tomado en la materia.

Dentro de dichas medidas que impactan de manera directa el presente proyecto de investigación se encuentra la creación de la Guardia Nacional y la desaparición de la Policía Federal.

Lo anterior es así, ya que inicialmente, al construir el presente proyecto se discutía en la Suprema Corte de Justicia de la Nación la constitucionalidad de la Ley de Seguridad Interior, publicada en la administración del Presidente Enrique Peño Nieto, y que de fondo se analizaba, el hecho de dotar de legalidad la actividad de las fuerzas armadas en tareas de Seguridad Pública, ley que el 15 de noviembre de 2018, con nueve votos a favor y uno en contra, fue declarada inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en razón a que la Ley de Seguridad Interior abría la puerta para normalizar que el ejército interviniera en tareas de Seguridad Pública, situación que se adujo, sólo sería legal si nos encontráramos ante la hipótesis constitucional de que se declara un estado de excepción; además de que la ley era ambigua en delimitar con exactitud las tareas que iban a recaer en la responsabilidad del ejército; concluyendo en la declaratoria de nulidad de la norma, por ser ésta contraria a la constitución.

Por otro lado, en capítulos anteriores hemos analizado a detalle la reforma constitucional que dio vida a la Guardia Nacional y la implementación de la misma en los últimos seis meses.

Por lo que el presente capítulo, con las cuestiones previamente planteadas, se concreta a analizar la viabilidad constitucional de la propuesta planteada en el presente proyecto de investigación, es decir, la viabilidad constitucional de la implementación de una Policía Nacional que sustituya las tareas y la figura de la Guardia Nacional.

Para efectos de lo anterior, se establece de manera concreta a criterio del presente de proyecto de investigación, la redacción explícita que deberá contener un proyecto de iniciativa de reforma constitucional que de vida a la Policía Nacional de manera formal, la cual nos lleva

a determinar la viabilidad constitucional de la Policía Nacional en México, para efectos de lo anterior se agrega la tabla como anexo 4.

CONCLUSIONES

Al final del presente trabajo de investigación que hemos realizado, nos lleva a las siguientes conclusiones:

1. La obligación inherente del Estado con la sociedad en materia de Seguridad Pública, recae en que dicho ente tiene el poder necesario para someter a los hombres en caso de que exista una afectación al convencionalismo adoptado por el hombre que se decidió por la vida en sociedad, fuerza que deberá traducirse en instrumentos reales que hagan efectiva la legitimidad con la que fue investido, usando las herramientas necesarias dentro de una época y sociedad determinada.
2. EL Estado por medio del poder político conlleva al uso de la fuerza física para efectos de establecer un orden social, el poder político es la fuerza ordenadora de la sociedad misma, y dicho poder requiere de facultades coercitivas mediante el uso de la fuerza física para establecer el citado orden social, dicha fuerza legitimada por el mismo Estado y sus leyes es ejercida por un órgano con facultades jurídicas que mediante disposiciones previamente establecidas, así como el consenso de la misma sociedad, recaen en los órganos encargados de la Seguridad Pública.
3. Se establece que el poder es la facultad que permite determinar la conducta social; implica dominación, soberanía; supone una organización unitaria, compacta, que hace posible el orden, la disciplina y la justicia. El poder es una expresión comunitaria de la creación y defensa de un orden normativo que permite sobrevivir al ser humano en sociedad.
4. La Seguridad Ciudadana tiene una estrecha relación con la Seguridad Pública como medio efectivo para garantizar el derecho humano de los gobernados a la seguridad, así como la obligación del Estado de otorgarla, cuando dicha obligación se deja de cumplir, permea el crimen y la violencia social y rompe la relación de confianza e institucionalidad entre gobernantes y gobernados, afectando con ello el tejido social, el desarrollo y bienestar de cualquier sociedad.
5. Los sistemas políticos actuales comprenden instituciones de gobierno, tribunales y organismos administrativos, entre otros, como la policía, la cual debe ser entendida

como una estructura de la Seguridad Pública quien a su vez es un componente del sistema político.

6. Para efectos de materializar los fines de la Seguridad Pública, el pueblo soberano insta en el Estado, mediante el gobierno la seguridad de los ciudadanos, mediante las instituciones especializadas encargadas para dichos fines como lo son las instituciones policíacas, no como la organización gubernamental que tengan estas, sino como la institución genérica que debe cumplimentar con el mandato constitucional, ya que además las mismas cuentan con la exclusividad en el desarrollo de sus actividades para cumplimentar sus objetivos.
7. El problema de inseguridad se profundiza cuando la relación entre la ciudadanía y los elementos de las instituciones encargadas de la Seguridad Pública se desgasta, por advertirse una desconfianza mutua que termina por antagonizarlos, una percepción de ineficacia y alejamiento de dichas instituciones hacia la sociedad, generando un ambiente en el que la sociedad percibe que las instituciones encargadas de la Seguridad Pública no sólo no realizan su trabajo, sino que coadyuvan con grupos criminales en la comisión de delitos y en la no prevención y persecución de éstos, generando con ello un alto porcentaje de impunidad, llegando a considerar como el mayor problema de la inseguridad, la ineficacia policial.
8. En el corto plazo es imposible prescindir del apoyo de las Fuerzas Armadas para enfrentar a los grupos de delincuencia organizada en el país. La capacidad de fuego, apropiación de regiones y los daños sociales económicos, pero sobre todo en vidas humanas que provocan la convierten en el mayor problema de Seguridad Pública, por lo que se ha requerido de la participación militar para enfrentarlo.
9. Los miembros de la Guardia Nacional tienen que pasar por medidas de control de confianza y la institución debe establecer los procesos de certificación, tanto internos como externos.
10. La formación militar está orientada a la defensa frente al enemigo, desde una perspectiva y lógica de guerra; mientras que la del policía está encaminada a la protección de las personas.
11. La Policía Nacional debe ser de carácter totalmente civil y debe suceder a la Guardia Nacional como la institución encargada de la Seguridad Pública en el país.

12. La Policía Nacional tendrá los objetivos de salvaguardar la vida, la integridad, la seguridad y los derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos; aplicar y operar la política de Seguridad Pública en materia de prevención y combate de delitos; prevenir la comisión de delitos; investigar la comisión de delitos bajo la conducción y mando del Ministerio Público de la Federación.
13. debe ser una institución de carácter totalmente civil, con competencia nacional, dividida en regiones, especializada y permanente del Estado. Al igual que otras instituciones policiales debe tener una estructuración y organización de naturaleza jerárquica y su funcionamiento se debe regir por lo establecido en la Constitución y las leyes secundarias.
14. La institución encargada de la Seguridad Pública, debe ser una institución policiaca de carácter totalmente civil, con competencia nacional, dividida en regiones, especializada y permanente del Estado. Al igual que otras instituciones policiales debe tener una estructuración y organización de naturaleza jerárquica y su funcionamiento se debe regir por lo establecido en la Constitución y las leyes secundarias.
15. La Policía Nacional en México tiene viabilidad constitucional, es decir, constitucionalmente es posible implementar una institución policiaca encargada de la Seguridad Pública de carácter nacional.
16. Los fundamentos, finalidades y objeto de la Policía Nacional no contraviene a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

ANEXOS

ANEXO 1. Instrumentos multilaterales en materia de seguridad pública, combate al crimen y derechos humanos adoptados por México ²³²

Tratado	Fecha de adopción	Lugar de adopción	Fecha publicación en el <i>DOF</i>	Tema
Decreto promulgatorio del Estatuto de roma, que da origen a la Corte Penal Internacional .	17/07/1998	Roma, Italia	28/10/2005	Derechos humanos
Decreto promulgatorio de la Convención Interamericana contra el Terrorismo .	03/06/2002	Bridgetown, Barbados	04/11/2003	Delincuencia organizada Terrorismo
Decreto Promulgatorio de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional .	13/12/2000	Sede de las Naciones Unidas	11/04/2003	Delincuencia organizada
DECRETO Promulgatorio del Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños , que Complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.	13/12/2000	Sede de las Naciones Unidas	10/04/2003	Delincuencia organizada Trata de personas
Decreto Promulgatorio de la Convención Interamericana sobre Asistencia Mutua en Materia Penal .	23/05/1992	Nassau, Bahamas	02/04/2003	Asistencia jurídica en materia penal
Decreto Promulgatorio del Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo .	07/09/2000	Sede de las Naciones Unidas	28/02/2003	Delincuencia organizada Terrorismo

²³² Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, "Contexto internacional", en *Seguridad Pública* [Actualización: 17 de mayo de 2006], en www.diputados.gob.mx/cesop/ Consultado el 4 de marzo de 2018.

Tratado	Fecha de adopción	Lugar de adopción	Fecha publicación en el <i>DOF</i>	Tema
Decreto Promulgatorio del Convenio Internacional para la Represión de los Atentados Terroristas cometidos con Bombas.	15/12/1997	Asamblea General de las Naciones Unidas	28/02/2003	Delincuencia organizada Terrorismo
Decreto por el que se aprueba la Convención Interamericana sobre Asistencia Mutua en Materia Penal.	23/05/1992	Nassau, Bahamas	03/12/2002	Asistencia jurídica en materia penal
Decreto Promulgatorio de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas.	09/06/1994	Belém, Brasil	06/05/2002	Derechos humanos
DECRETO Promulgatorio del Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la Participación de Niños en los Conflictos Armados.	07/09/2000	Sede de las Naciones Unidas	03/05/2002	Derechos humanos
DECRETO Promulgatorio del Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la Venta de Niños, la Prostitución Infantil y la Utilización de los Niños en la Pornografía.	07/09/2000	Sede de las Naciones Unidas	22/04/2002	Delincuencia organizada Trata de personas
DECRETO Promulgatorio de la Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de los Crímenes de Lesa Humanidad.	03/07/1969	Sede de las Naciones Unidas	22/04/2002	Derechos humanos
DECRETO por el que se aprueba el Retiro Parcial de las Declaraciones Interpretativas y de la Reserva que el Gobierno de México formuló al párrafo 3 del artículo 12 y al párrafo 2 del artículo 23 respectivamente de la Convención Americana sobre Derechos Humanos , al proceder al depósito de su instrumento de adhesión el veinticuatro de marzo de mil novecientos ochenta y uno.	09/01/2002	México, D.F.	17/01/2002	Derechos humanos
DECRETO Promulgatorio de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados.	28/07/1951	Ginebra, Suiza	25/08/2000	Derechos humanos

Tratado	Fecha de adopción	Lugar de adopción	Fecha publicación en el <i>DOF</i>	Tema
DECRETO Promulgatorio de la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales.	17/12/1997	París Francia	27/09/1999	Corrupción
DECRETO Promulgatorio de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares.	18/12/1990	Sede de las Naciones Unidas	13/08/1999	Delincuencia organizada Migrantes
DECRETO Promulgatorio de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer , Convención de Belém do Pará.	09/06/1994	Belém do Pará, Brasil	19/01/1999	Derechos humanos
DECRETO Promulgatorio del Tratado Centroamericano sobre Recuperación y Devolución de Vehículos Hurtados, Robados, Apropiados o Retenidos Ilícita o Indebidamente.	14/12/1995	Copán Ruinas, Honduras	02/12/1998	Delincuencia organizada Devoluciones
DECRETO Promulgatorio del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador".	17/11/1988	San Salvador	01/09/1998	Derechos humanos
Convención sobre la Prohibición del Empleo, Almacenamiento, Producción y Transferencia de Minas Antipersonal y sobre su Destrucción (Depositario:ONU)	18/09/1997	Oslo, Noruega	21/08/1998	Delincuencia organizada Armas
DECRETO Promulgatorio de la Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego , Municiones, Explosivos y otros Materiales Relacionados.	14/11/1997	Washington, D.C.	20/08/1998	Delincuencia organizada Armas
DECRETO de Promulgación de la Convención Interamericana contra	29/03/1996	Caracas, Venezuela	09/01/1998	Corrupción

Tratado	Fecha de adopción	Lugar de adopción	Fecha publicación en el <i>DOF</i>	Tema
la Corrupción , adoptada por la Conferencia Especializada sobre Corrupción de la Organización de los Estados Americanos.				
DECRETO de promulgación de la Convención sobre la Prohibición del Desarrollo, la Producción, el Almacenamiento y el Empleo de Armas Químicas y sobre su Destrucción.	13/01/1993	París, Francia	05/10/1994	Delincuencia organizada Armas
DECRETO de Promulgación del Convenio para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de la Navegación Marítima y su Protocolo para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de las Plataformas Fijas Emplazadas en la Plataforma Continental.	10/03/1988	Roma, Italia	09/08/1994	Seguridad pública
DECRETO de promulgación de la Convención de las Naciones Unidas Contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas .	20/12/1988	Viena, Austria	05/09/1990	Delincuencia organizada Narcotráfico
DECRETO de Promulgación del Protocolo de Reformas a la Carta de la Organización de los Estados Americanos Protocolo de Cartagena de Indias.	05/12/1985	Cartagena de Indias, Colombia	06/04/1989	Derechos humanos
Decreto de Promulgación de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura .	10/02/1986	Cartagena de Indias, Colombia	11/09/1987	Derechos humanos
DECRETO de Promulgación de la Convención Interamericana sobre Competencia en la Esfera Internacional para la Eficacia Extraterritorial de las Sentencias Extranjeras .	24/05/1984	La Paz, Bolivia	28/08/1987	Ejecución de condenas penales
DECRETO de Promulgación de la Convención Internacional contra la Toma de Rehenes .	18/12/1979	Nueva York	29/07/1987	Delincuencia organizada Terrorismo

Tratado	Fecha de adopción	Lugar de adopción	Fecha publicación en el <i>DOF</i>	Tema
DECRETO de Promulgación de la Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.	16/04/1985	Sede de las Naciones Unidas	06/03/1986	Derechos humanos
Decreto de Promulgación del Protocolo adicional a los convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949, relativo a la protección de las víctimas de los conflictos Armados Internacionales (Protocolo I).	08/06/1977	Ginebra, Suiza	21/04/1983	Delincuencia organizada Armas
Decreto de Promulgación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos .	19/12/1966	Nueva York	20/05/1981	Derechos humanos
DECRETO de Promulgación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos .	22/11/1969	San José de Costa Rica	07/05/1981	Derechos humanos
Decreto de Promulgación de la Convención sobre la Prevención y el Castigo de Delitos Contra Personas Internacionalmente Protegidas inclusive los Agentes Diplomáticos .	14/12/1973	Nueva York	10/06/1980	Derechos humanos
DECRETO por el que se promulga el Convenio para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de la Aviación Civil .	23/09/1971	Montreal	17/07/1975	Seguridad pública
DECRETO por el que se promulga la Convención para Prevenir y Sancionar los Actos de Terrorismo Configurados en Delitos contra las Personas y la Extorsión Conexa, cuando éstos tengan Trascendencia Internacional.	02/02/1971	Washington	03/07/1975	Delincuencia organizada Terrorismo
DECRETO por el que se promulga el Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas .	21/02/1971	Viena	24/06/1975	Delincuencia organizada Narcotráfico
DECRETO por el que se promulga el Convenio para la Protección de los	29/10/1971	Ginebra, Suiza	08/02/1974	Piratería

Tratado	Fecha de adopción	Lugar de adopción	Fecha publicación en el <i>DOF</i>	Tema
Productores de Fonogramas contra la Reproducción No Autorizada de sus Fonogramas.				
DECRETO por el que se promulga la Convención sobre las medidas que deben adoptarse para prohibir e impedir la importación, la exportación y la transferencia de propiedad ilícitas de bienes culturales , aprobada por la Confederación General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.	17/11/1970	París, Francia	04/04/1973	Piratería
DECRETO de Promulgación del Convenio para la Represión del Apoderamiento ilícito de Aeronaves.	16/12/1970	La Haya, Holanda	04/10/1972	Delincuencia organizada Seguridad pública
DECRETO por el que se promulga el texto del Convenio sobre las Infracciones y Ciertos otros Actos Cometidos a Bordo de las Aeronaves , hecho en Tokio, Japón.	24/12/1968	Tokio, Japón	24/10/1970	Delincuencia organizada Seguridad pública
DECRETO por el que se promulga el texto de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes.	24/07/1961	Nueva York, N. Y.	31/05/1967	Delincuencia organizada Narcotráfico
CONVENCION de 1936 para la supresión del tráfico ilícito de estupefacientes nocivos , Protocolo de Firma y Acta Final.	26/06/1936	Ginebra, Suiza	25/08/1955	Delincuencia organizada Narcotráfico
CONVENCION para la Prevención y la Sanción del Delito de genocidio.	09/12/1948	París, Francia	11/10/1952	Derechos humanos
DECRETO que promulga la Convención Internacional para la represión de la Falsificación de Moneda.	20/04/1929	Ginebra, Suiza	08/07/1936	Transacciones de moneda
DECRETO que promulga la Convención sobre Extradición.	26/12/1933	Montevideo, República Oriental del Uruguay	25/04/1936	Extradición

ANEXO 2. Instrumentos bilaterales en materia de seguridad pública, combate al crimen y derechos humanos adoptados por México ²³³

Tratado	Fecha Firma/ Adopción	Lugar Firma Adopción	Tema	Contraparte en el convenio	Fecha Publicación en el <i>DOF</i>
DECRETO de promulgación del Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de los Estados Unidos de América relativo a la atribución y el uso de las bandas de frecuencia por los servicios terrenales de radiocomunicaciones, excepto radiodifusión a lo largo de la frontera común.	16/06/1994		Seguridad pública	Estados Unidos	03/08/1995
DECRETO Promulgatorio del Acuerdo de Cooperación Técnica en Materia de Seguridad Pública entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República Francesa.	12/11/1998		Seguridad pública	Francia	12/06/2000
Memorándum de Entendimiento sobre Cooperación en Contra de la Violencia Fronteriza entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América	15/02/1999		Seguridad pública	Estados Unidos	
Tratado de Cooperación entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América sobre Asistencia Jurídica Mutua	09/12/1987	México, D.F	Asistencia jurídica en materia penal	Estados Unidos	07/08/1991
DECRETO promulgatorio del Tratado entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de Canadá sobre Asistencia Jurídica Mutua en Materia Penal.	16/03/1990	México, D.F.	Asistencia jurídica en materia penal	Canadá	28/01/1991

²³³ *Ídem.*

Tratado	Fecha Firma/ Adopción	Lugar Firma Adopción	Tema	Contraparte en el convenio	Fecha Publicación en el DOF
DECRETO promulgatorio del Tratado entre los Estados Unidos Mexicanos y Australia sobre Asistencia Jurídica Mutua en Materia Penal.	06/05/1991	Guadalajara, Jalisco	Asistencia jurídica en materia penal	Australia	02/10/1992
DECRETO de promulgación del Convenio de Asistencia Judicial en materia Penal entre los Estados Unidos Mexicanos y la República Francesa.	27/01/1994	Ciudad de México	Asistencia jurídica en materia penal	Francia	15/03/1995
DECRETO Promulgatorio del Tratado de Cooperación entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República de Guatemala sobre Asistencia Jurídica Mutua.	26/02/1996	México, D.F.	Asistencia jurídica en materia penal	Guatemala	21/05/1998
DECRETO de Promulgación del Tratado de Cooperación entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República de Cuba sobre Asistencia Jurídica Mutua en Materia Penal.	23/04/1996	México, D.F.	Asistencia jurídica en materia penal	Cuba	08/05/1997
DECRETO Promulgatorio del Tratado de Cooperación entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República de Venezuela sobre Asistencia Jurídica Mutua en Materia Penal.	06/02/1997	Ciudad de México	Asistencia jurídica en materia penal	Venezuela	31/08/1998
DECRETO Promulgatorio del Tratado de Cooperación entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República de El Salvador sobre Asistencia Jurídica Mutua en materia Penal.	21/05/1997	México, D.F.	Asistencia jurídica en materia penal	El Salvador	27/05/1998

Tratado	Fecha Firma/ Adopción	Lugar Firma Adopción	Tema	Contraparte en el convenio	Fecha Publicación en el DOF
DECRETO Promulgatorio del Tratado sobre Asistencia Jurídica Mutua en Materia Penal entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República de Panamá.	29/07/1997	México, D.F.	Asistencia jurídica en materia penal	Panamá	07/10/1998
DECRETO Promulgatorio del Tratado de Cooperación entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República de Nicaragua sobre Asistencia Jurídica Mutua en materia Penal.	19/12/1997	Managua, Nicaragua	Asistencia jurídica en materia penal	Nicaragua	29/10/2001
DECRETO Promulgatorio del Tratado de Asistencia Jurídica Mutua en Materia Penal entre los Estados Unidos Mexicanos y la República Portuguesa.	20/10/1998	Lisboa	Asistencia jurídica en materia penal	Portugal	04/05/2000
DECRETO Promulgatorio del Acuerdo de Cooperación en materia de Asistencia Jurídica entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República de Colombia.	07/12/1998	México, D.F.	Asistencia jurídica en materia penal	Colombia	06/06/2001
DECRETO Promulgatorio del Tratado de Cooperación entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República Oriental del Uruguay sobre Asistencia Jurídica Mutua en Materia Penal.	30/06/1999	Montevideo, Uruguay	Asistencia jurídica en materia penal	Uruguay	30/11/2004
DECRETO por el que se aprueba el Tratado de Cooperación entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República Oriental del Uruguay sobre Asistencia Jurídica Mutua en Materia Penal.	30/06/1999	Montevideo, Uruguay	Asistencia jurídica en materia penal	Uruguay	01/03/2000

Tratado	Fecha Firma/ Adopción	Lugar Firma Adopción	Tema	Contraparte en el convenio	Fecha Publicación en el DOF
DECRETO por el que se aprueba el Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República Helénica sobre Asistencia Jurídica Mutua en Materia Penal.	25/10/1999	Atenas	Asistencia jurídica en materia penal	Grecia	21/07/2000
Decreto Promulgatorio del Convenio entre los Estados Unidos Mexicanos y la República del Perú sobre Asistencia Jurídica en materia Penal.	02/05/2000	México, D.F.	Asistencia jurídica en materia penal	Perú	03/04/2001
Decreto por el que se aprueba el Convenio entre los Estados Unidos Mexicanos y la República del Perú sobre Asistencia Jurídica en Materia Penal	29/12/2000	México, D.F.	Asistencia jurídica en materia penal	Perú	08/01/2001
Decreto por el que se aprueba el Tratado de Cooperación entre los Estados Unidos Mexicanos y la República Argentina sobre Asistencia Jurídica en Materia Penal.	04/07/2002	Buenos Aires, Argentina	Asistencia jurídica en materia penal	Argentina	03/12/2002
DECRETO por el que se aprueba el Tratado sobre Asistencia Jurídica Mutua en Materia Penal entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Honduras.	24/03/2004	Tegucigalpa, Honduras	Asistencia jurídica en materia penal	Honduras	03/12/2004
DECRETO por el que se aprueba el Convenio sobre Asistencia Jurídica en Materia Penal entre los Estados Unidos Mexicanos y la República del Ecuador.	22/11/2004	Quito, Ecuador	Asistencia jurídica en materia penal	Ecuador	19/07/2005
Decreto de Promulgación del Tratado de Extradición y Asistencia Mutua en Materia Penal, entre los Estados Unidos Mexicanos y el Reino de España.	21/11/1978	México, D.F.	Extradición Asistencia jurídica en materia penal	España	21/05/1980

Tratado	Fecha Firma/ Adopción	Lugar Firma Adopción	Tema	Contraparte en el convenio	Fecha Publicación en el DOF
DECRETO de promulgación del Tratado de Extradición y Asistencia Jurídica Mutua en materia Penal entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Costa Rica.	13/10/1989	San José, Costa Rica	Extradición Asistencia jurídica en materia penal	Costa Rica	25/04/1995
Protocolo entre los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno del Reino de España por el que se Modifica el Tratado de Extradición y Asistencia Mutua en Materia Penal del 21 de noviembre de 1978	23/06/1995	México, D.F	Extradición Asistencia jurídica en materia penal	España	
Reestablecimiento de Vigencia del Tratado* de Extradición y Asistencia Jurídica Mutua en Materia Penal del 2 de octubre de 1990, entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Chile.	14/01/1997	Ciudad de México	Extradición Asistencia jurídica en materia penal	Chile	
DECRETO Promulgatorio del Segundo Protocolo por el que se Modifica el Tratado de Extradición y Asistencia Mutua en materia Penal entre los Estados Unidos Mexicanos y el Reino de España de 21 de noviembre de 1978.	06/12/1999	México, D.F.	Extradición Asistencia jurídica en materia penal	España	04/04/2001
Decreto por el que se aprueba el Segundo Protocolo por el que se modifica el Tratado de Extradición y Asistencia Mutua en Materia Penal entre los Estados Unidos Mexicanos y el Reino de España de 21 de noviembre de 1978	29/12/2000	México, D.F.	Extradición Asistencia jurídica en materia penal	España	08/01/2001
DECRETO Promulgatorio del Tratado de Extradición entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República Oriental del Uruguay.	30/10/1996	México, D.F.	Extradición	Uruguay	05/04/2005
DECRETO por el cual se promulga el Tratado de Extradición celebrado	25/05/1925	La Habana, Cuba	Extradición	Cuba	21/06/1930

Tratado	Fecha Firma/ Adopción	Lugar Firma Adopción	Tema	Contraparte en el convenio	Fecha Publicación en el <i>DOF</i>
entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Cuba.					
DECRETO que promulga el Tratado de Extradición celebrado entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Colombia.	12/06/1928	Ciudad de México	Extradición	Colombia	04/10/1937
DECRETO que promulga el Tratado de Extradición celebrado entre México y Panamá.	23/10/1928	México, D.F.	Extradición	Panamá	15/06/1938
DECRETO QUE PROMULGA EL TRATADO DE EXTRADICION CELEBRADO ENTRE MEXICO Y EL BRASIL.	28/12/1933	Río de Janeiro	Extradición	Brasil	12/04/1938
DECRETO se promulga la Convención de Extradición celebrada entre México y Bélgica.	22/09/1938	Ciudad de México	Extradición	Bélgica	15/08/1939
DECRETO de promulgación del Tratado de Extradición entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América.	04/05/1978	México, D.F.	Extradición	Estados Unidos	26/02/1980
DECRETO de Promulgación del Tratado de Extradición entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de Belice.	29/08/1988	México, D.F.	Extradición	Belice	12/02/1990
DECRETO promulgatorio del Tratado de Extradición entre los Estados Unidos Mexicanos y Australia.	22/06/1990	Canberra, Australia	Extradición	Australia	31/05/1991
DECRETO de promulgación del Tratado de Extradición entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República Francesa.	27/01/1994	México, D.F.	Extradición	Francia	16/03/1995
DECRETO Promulgatorio del Tratado de Extradición entre el Gobierno de los Estados Unidos	17/03/1997	Ciudad de México, D.F.	Extradición	Guatemala	13/06/2005

Tratado	Fecha Firma/ Adopción	Lugar Firma Adopción	Tema	Contraparte en el convenio	Fecha Publicación en el DOF
Mexicanos y el Gobierno de la República de Guatemala.					
DECRETO Promulgatorio del Tratado de Extradición entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República de El Salvador.	21/05/1997	México, D.F.	Extradición	El Salvador	27/05/1998
DECRETO Promulgatorio del Protocolo al Tratado de Extradición entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América del cuatro de mayo de mil novecientos setenta y ocho.	13/11/1997	Washington, D.C.	Extradición	Estados Unidos	08/06/2001
DECRETO Promulgatorio del Tratado de Extradición entre los Estados Unidos Mexicanos y la República Portuguesa.	20/10/1998	Lisboa	Extradición	Portugal	09/05/2000
DECRETO Promulgatorio del Tratado de Extradición entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República Helénica.	25/10/1999	Atenas	Extradición	República Helénica	14/01/2005
Decreto Promulgatorio del Tratado de Extradición entre los Estados Unidos Mexicanos y la República del Perú.	02/05/2000	México, D.F.	Extradición	Perú	20/06/2001
DECRETO por el que se aprueba el Tratado de Extradición entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Panamá.	02/11/2004	Panamá, Panamá	Extradición	Panamá	19/07/2005
DECRETO de promulgación del Tratado entre México y los Estados Unidos de América sobre la Ejecución de Sentencias Penales.	25/11/1976	Ciudad de México	Ejecución de condenas penales	Estados Unidos	10/11/1977
DECRETO de promulgación del Tratado entre los Estados Unidos	22/11/1977	Ottawa, Canadá	Ejecución de condenas penales	Canadá	26/03/1979

Tratado	Fecha Firma/ Adopción	Lugar Firma Adopción	Tema	Contraparte en el convenio	Fecha Publicación en el <i>DOF</i>
Mexicanos y Canadá sobre la Ejecución de Sentencias Penales.					
DECRETO de Promulgación de la Convención Interamericana sobre Eficacia Extraterritorial de las Sentencias y Laudos Arbitrales Extranjeros.	08/05/1979	Montevideo, Uruguay	Ejecución de condenas penales	de Uruguay	20/08/1987
Decreto de Promulgación del Tratado entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Panamá sobre Ejecución de Sentencias Penales.	17/08/1979	México, D.F.	Ejecución de condenas penales	de Panamá	24/07/1980
DECRETO de Promulgación del Tratado entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Bolivia sobre ejecución de sentencias penales.	09/12/1985	La Paz, Bolivia	Ejecución de condenas penales	de Bolivia	15/05/1986
DECRETO de promulgación del Convenio entre los Estados Unidos Mexicanos y Belice sobre la Ejecución de Sentencias Penales.	18/11/1986	México, D.F.	Ejecución de condenas penales	de Belice	26/01/1988
DECRETO de Promulgación del Tratado entre los Estados Unidos Mexicanos y España sobre Ejecución de Sentencias Penales.	06/02/1987	México, D.F.	Ejecución de condenas penales	de España	08/06/1990
DECRETO promulgatorio del Convenio entre los Estados Unidos Mexicanos y la República Argentina, sobre traslado de nacionales condenados y cumplimiento de sentencias penales.	08/10/1990	Buenos Aires, Argentina	Ejecución de condenas penales	de Argentina	27/05/1992
DECRETO Promulgatorio de la Convención Interamericana para el Cumplimiento de Condenas Penales en el Extranjero, adoptada en la ciudad de Managua, Nicaragua.	09/06/1993	Managua, Nicaragua	Ejecución de condenas penales	de Nicaragua	03/06/1998

Tratado	Fecha Firma/ Adopción	Lugar Firma Adopción	Tema	Contraparte en el convenio	Fecha Publicación en el DOF
DECRETO de promulgación del Tratado entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de El Salvador sobre Ejecución de Sentencias Penales.	14/07/1993	San Salvador	Ejecución de condenas penales	El Salvador	16/03/1995
DECRETO Promulgatorio del Tratado entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República de Guatemala sobre Cumplimiento de Sentencias Penales.	26/02/1996	México, D.F.	Ejecución de condenas penales	Guatemala	13/02/1998
DECRETO de Promulgación del Tratado entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República de Cuba sobre Ejecución de Sentencias Penales.	23/04/1996	México, D.F.	Ejecución de condenas penales	Cuba	09/05/1997
DECRETO Promulgatorio del Tratado entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República de Venezuela sobre Ejecución de Sentencias Penales.	30/05/1996	Caracas, Venezuela	Ejecución de condenas penales	Venezuela	27/05/1998
Decreto Promulgatorio del Tratado entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República de Nicaragua sobre la Ejecución de Sentencias Penales.	14/02/2000	México, D.F.	Ejecución de condenas penales	Nicaragua	20/06/2001
Decreto por el que se aprueba el Tratado entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República de Nicaragua sobre la Ejecución de Sentencias Penales	29/12/2000	México, D.F.	Ejecución de condenas penales	Nicaragua	08/01/2001
Decreto Promulgatorio del Convenio sobre Ejecución de Sentencias Penales entre el Gobierno de los	25/10/2002	México, D.F.	Ejecución de condenas penales	Perú	02/01/2004

Tratado	Fecha Firma/ Adopción	Lugar Firma Adopción	Tema	Contraparte en el convenio	Fecha Publicación en el <i>DOF</i>
<hr/>					
Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República del Perú.					
Decreto por el que se aprueba el Convenio sobre Ejecución de Sentencias Penales entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República del Perú.	25/10/2002	México, D.F.	Ejecución de condenas penales	de Perú	26/06/2003
Decreto Promulgatorio del Tratado entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República de Honduras sobre Ejecución de Sentencias Penales.	04/07/2003	Tegucigalpa, Honduras	Ejecución de condenas penales	de Honduras	14/05/2004
Decreto por el que se aprueba el Tratado entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República de Honduras sobre Ejecución de Sentencias Penales.	04/07/2003	Tegucigalpa, Honduras	Ejecución de condenas penales	de Honduras	10/02/2004
Decreto por el que se aprueba el Tratado sobre Traslado de Reos para la Ejecución de Sentencias Penales Privativas de la Libertad entre los Estados Unidos Mexicanos y la Federación de Rusia.	07/06/2004	México, D.F.	Ejecución de condenas penales	de Rusia	03/12/2004
Decreto Promulgatorio del Tratado entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte sobre la Ejecución de Condenas Penales.	05/11/2004	Ciudad de México, Distrito Federal	Ejecución de condenas penales	de Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte	19/07/2005
Decreto de promulgación de la convención entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América para la recuperación y devolución de vehículos y aeronaves robados o materia de disposición ilícita.	15/01/1981	Washington	Delincuencia organizada Devoluciones	Estados Unidos	14/07/1983

Tratado	Fecha Firma/ Adopción	Lugar Firma Adopción	Tema	Contraparte en el convenio	Fecha Publicación en el DOF
DECRETO promulgatorio del acuerdo entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Guatemala sobre cooperación para combatir el narcotráfico y la farmacodependencia.	18/08/1989	Tapachula, Chiapas	Delincuencia organizada Narcotráfico	Guatemala	04/03/1992
DECRETO promulgatorio del Acuerdo entre los Estados Unidos Mexicanos y Costa Rica sobre cooperación para combatir el narcotráfico y la farmacodependencia.	13/10/1989	San José, Costa Rica	Delincuencia organizada Narcotráfico	Costa Rica	19/06/1992
DECRETO promulgatorio del Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Mexicanos y el Gobierno del Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte, concerniente a la asistencia mutua relativa al tráfico de estupefacientes.	29/01/1990	Londres, Inglaterra	Delincuencia organizada Narcotráfico	Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte	27/05/1992
DECRETO promulgatorio del Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de Belice sobre Cooperación para Combatir el Narcotráfico y la Farmacodependencia.	09/02/1990	Belmopán, Belice	Delincuencia organizada Narcotráfico	Belice	24/01/1991
DECRETO promulgatorio del Memorándum de entendimiento entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de Canadá sobre Cooperación para Combatir el Narcotráfico y la Farmacodependencia.	16/03/1990	México, D.F.	Delincuencia organizada Narcotráfico	Canadá	08/08/1991
DECRETO promulgatorio del Acuerdo entre los Estados Unidos Mexicanos y la República del Ecuador sobre Cooperación para Combatir el Narcotráfico y la Farmacodependencia.	25/03/1990	Quito, Ecuador	Delincuencia organizada Narcotráfico	Ecuador	10/05/1993

Tratado	Fecha Firma/ Adopción	Lugar Firma Adopción	Tema	Contraparte en el convenio	Fecha Publicación en el DOF
DECRETO Promulgatorio del Acuerdo entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Cuba sobre cooperación para combatir el narcotráfico internacional.	27/06/1990	La Habana, Cuba	Delincuencia organizada Narcotráfico	Cuba	26/09/1991
DECRETO de promulgación del Convenio entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Bolivia sobre Cooperación para Combatir el Narcotráfico y la Farmacodependencia.	06/10/1990	La Paz, Bolivia	Delincuencia organizada Narcotráfico	Bolivia	25/10/1993
DECRETO promulgatorio del acuerdo entre los Estados Unidos Mexicanos y la República del Perú sobre cooperación con relación a los delitos contra la salud en materia de narcotráfico y farmacodependencia.	07/05/1991	México, D.F.	Delincuencia organizada Narcotráfico	Perú	07/04/1992
DECRETO de promulgación del Acuerdo entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Nicaragua sobre Cooperación para Combatir el Narcotráfico y la Farmacodependencia.	07/08/1992	Managua, Nicaragua	Delincuencia organizada Narcotráfico	Nicaragua	28/04/1993
DECRETO de Promulgación del Acuerdo entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Panamá sobre Cooperación para Combatir el Narcotráfico y la Farmacodependencia.	08/03/1995	Panamá, Panamá	Delincuencia organizada Narcotráfico	Panamá	13/03/1996
DECRETO de Promulgación del Tratado entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de El Salvador para la Recuperación y Devolución de Vehículos y Aeronaves Robados o Materia de Disposición Ilícita.	19/09/1995	México, D.F.	Delincuencia organizada Devoluciones	El Salvador	26/08/1996

Tratado	Fecha Firma/ Adopción	Lugar Firma Adopción	Tema	Contraparte en el convenio	Fecha Publicación en el <i>DOF</i>
DECRETO de Promulgación del Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno del Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte Concerniente a la Asistencia Mutua en la Investigación, Aseguramiento y Decomiso de los Productos e Instrumentos del Delito , Diferentes a los del Tráfico de Estupefacientes.	26/02/1996	México, D.F.	Delincuencia organizada	Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte	23/08/1996
DECRETO Promulgatorio del Convenio entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República Oriental del Uruguay para la Prevención del Uso Indevido y Represión del Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas y sus Precursores y Productos Químicos Esenciales.	29/03/1996	México, D.F.	Delincuencia organizada Narcotráfico	Uruguay	27/08/1998
DECRETO de Promulgación del Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República Federativa del Brasil sobre Cooperación para Combatir el Narcotráfico y la Farmacodependencia.	18/11/1996	México, D.F.	Delincuencia organizada Narcotráfico	Brasil	30/01/1998
DECRETO de Promulgación del Convenio entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República Popular China, sobre la Cooperación en materia de Combate al Tráfico Ilícito y Abuso de Estupefacientes, Sustancias Sicotrópicas y Control de Precursores Químicos.	22/11/1996		Delincuencia organizada Narcotráfico	China	14/01/1998

Tratado	Fecha Firma/ Adopción	Lugar Firma Adopción	Tema	Contraparte en el convenio	Fecha Publicación en el DOF
DECRETO de Promulgación del Acuerdo entre los Estados Unidos Mexicanos y la Comunidad Europea para la Cooperación en materia de Control de los Precursores y Sustancias Químicas Utilizados con Frecuencia en la Fabricación Ilícita de Estupefacientes o de Sustancias Sicotrópicas.	13/12/1996	Bruselas, Bélgica	Delincuencia organizada Narcotráfico	Comunidad europea	07/01/1998
DECRETO Promulgatorio del Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República de Filipinas sobre la Cooperación en materia de Combate al Tráfico Ilícito y Abuso de Estupefacientes, Sustancias Sicotrópicas y Control de Precursores Químicos.	12/06/1997	México, D.F.	Delincuencia organizada Narcotráfico	Filipinas	27/05/1998
DECRETO Promulgatorio del Convenio entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República del Paraguay sobre Cooperación en Materia de Combate al Tráfico Ilícito y Abuso de Estupefacientes, Sustancias Sicotrópicas, Control de Precursores Químicos y Delitos Conexos.	01/08/1997	México, D.F.	Delincuencia organizada Narcotráfico	Paraguay	15/10/1998
DECRETO Promulgatorio del Convenio entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República Dominicana sobre Cooperación en materia de Combate al Tráfico Ilícito, Abuso de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas y Delitos Conexos.	18/08/1997	México, D.F.	Delincuencia organizada Narcotráfico	República Dominicana	14/07/2000
DECRETO Promulgatorio del Acuerdo de Cooperación entre el	19/11/2001		Delincuencia organizada	Italia	09/08/2002

Tratado	Fecha Firma/ Adopción	Lugar Firma Adopción	Tema	Contraparte en el convenio	Fecha Publicación en el <i>DOF</i>
Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República Italiana en Materia de Lucha Contra el Crimen Organizado.					
DECRETO Promulgatorio del Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República de Polonia sobre Cooperación para Combatir la Delincuencia Organizada y Otros Tipos de Delitos.	25/11/2002	México, D.F.	Delincuencia organizada	Polonia	05/01/2004
DECRETO de promulgación del Convenio entre los Estados Unidos Mexicanos y el Reino de los Países Bajos para Evitar la Doble Imposición e Impedir la Evasión Fiscal en materia de Impuestos sobre la Renta	27/09/1993	La Haya, Holanda	Prevención de evasión fiscal	Países bajos	31/12/1994
DECRETO de promulgación del Convenio entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte para Evitar la Doble Imposición e impedir la Evasión Fiscal en materia de Impuestos Sobre la Renta y Ganancias de Capital.	02/06/1994	México, D.F.	Prevención de evasión fiscal	Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte	15/03/1995
DECRETO de Promulgación del Convenio entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República de Singapur para Evitar la Doble Imposición e Impedir la Evasión Fiscal en Materia de Impuestos Sobre la Renta.	09/11/1994	Singapur	Prevención de evasión fiscal	Singapur	23/08/1996
Convenio para Evitar la Doble Imposición e Impedir la Evasión	23/03/1995	Oslo, Noruega	Prevención de evasión fiscal	Noruega	26/08/1996

Tratado	Fecha Firma/ Adopción	Lugar Firma Adopción	Tema	Contraparte en el convenio	Fecha Publicación en el DOF
Fiscal en materia de Impuesto sobre la Renta y sobre el Patrimonio, entre los Estados Unidos Mexicanos y el Reino de Noruega					
DECRETO Promulgatorio del Acuerdo entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Finlandia para Evitar la Doble Imposición y Prevenir la Evasión Fiscal en materia de Impuestos Sobre la Renta.	12/02/1997	México, D.F.	Prevención de evasión fiscal	Finlandia	11/08/1999
DECRETO Promulgatorio del Convenio entre los Estados Unidos Mexicanos y el Reino de Dinamarca para Evitar la Doble Imposición e Impedir la Evasión Fiscal en materia de Impuestos Sobre la Renta y Sobre el Patrimonio.	11/06/1997	México, D.F.	Prevención de evasión fiscal	Dinamarca	27/05/1998
DECRETO Promulgatorio del Convenio entre los Estados Unidos Mexicanos e Irlanda para Evitar la Doble Imposición e Impedir la Evasión Fiscal en Materia de Impuestos sobre la Renta y sobre las Ganancias de Capital.	22/10/1998	Dublín	Prevención de evasión fiscal	Irlanda	09/08/2000
DECRETO Promulgatorio del Convenio entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República de Polonia para Evitar la Doble Imposición e Impedir la Evasión Fiscal en Materia de Impuestos sobre la Renta, firmado en la Ciudad de México, el treinta de noviembre de mil novecientos noventa y ocho.	30/11/1998	México, D.F.	Prevención de evasión fiscal	Polonia	18/10/2002
DECRETO Promulgatorio del Convenio entre los Estados Unidos Mexicanos y el Estado de Israel para Evitar la Doble Imposición e	20/07/1999	México, D.F.	Prevención de evasión fiscal	Israel	11/08/2000

Tratado	Fecha Firma/ Adopción	Lugar Firma Adopción	Tema	Contraparte en el convenio	Fecha Publicación en el DOF
Impedir la Evasión Fiscal en Materia de Impuestos sobre la Renta y sobre el Patrimonio.					
DECRETO Promulgatorio del Convenio entre los Estados Unidos Mexicanos y Rumania para Evitar la Doble Imposición e Impedir la Evasión Fiscal en Materia de Impuestos sobre la Renta y el Capital.	20/07/2000	México, D.F.	Prevención de evasión fiscal	Rumania	12/12/2001
DECRETO Promulgatorio del Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República de Indonesia para Evitar la Doble Imposición y Prevenir la Evasión Fiscal en materia de Impuestos sobre la Renta.	06/11/2002	Los Cabos, México	Prevención de evasión fiscal	Indonesia	08/12/2004
DECRETO Promulgatorio del Convenio entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Austria para Evitar la Doble Imposición y Prevenir la Evasión Fiscal en Materia de Impuestos sobre la Renta y sobre el Patrimonio.	13/04/2004	México, D.F.	Prevención de evasión fiscal	Austria	08/12/2004
DECRETO Promulgatorio del Acuerdo para la Promoción y Protección Recíproca de las Inversiones entre los Estados Unidos Mexicanos y el Reino de los Países Bajos.	13/05/1998	México, D.F.	Protección de inversiones	Países Bajos	10/07/2000
DECRETO Promulgatorio del Acuerdo entre los Estados Unidos Mexicanos y la República Federal de Alemania sobre Promoción y Protección Recíproca de las Inversiones.	25/08/1998	México, D.F.	Protección de inversiones	Alemania	20/03/2001

Tratado	Fecha Firma/ Adopción	Lugar Firma Adopción	Tema	Contraparte en el convenio	Fecha Publicación en el DOF
DECRETO Promulgatorio del Acuerdo entre los Estados Unidos Mexicanos y la Unión Económica Belgo-Luxemburguesa sobre la Promoción y Protección Recíproca de Inversiones.	27/08/1998	México, D.F.	Protección de inversiones	Unión Económica Belgo-Luxemburguesa	19/03/2003
DECRETO Promulgatorio del Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República Francesa para la Promoción y Protección Recíprocas de Inversiones.	12/11/1998	México, D.F.	Protección de inversiones	Francia	30/11/2000
DECRETO Promulgatorio del Acuerdo entre los Estados Unidos Mexicanos y la República Oriental del Uruguay para la Promoción y la Protección Recíprocas de las Inversiones.	30/06/1999	Montevideo, Uruguay	Protección de inversiones	Uruguay	09/08/2002
DECRETO Promulgatorio del Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República Italiana para la Promoción y Protección Recíproca de las Inversiones.	24/11/1999	Roma, Italia	Protección de inversiones	Italia	17/01/2003
DECRETO Promulgatorio del Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno del Reino de Suecia para la Promoción y Protección Recíproca de las Inversiones.	03/10/2000	Estocolmo	Protección de inversiones	Suecia	27/07/2001
DECRETO Promulgatorio del Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República de Corea para la Promoción y Protección Recíproca de Inversiones.	14/11/2000	Bandar Seri Begawan, Brunei Darussalam	Protección de inversiones	Corea	09/08/2002
Decreto Promulgatorio del Acuerdo entre los Estados Unidos Mexicanos	30/05/2001	México, D.F.	Protección de inversiones	Cuba	03/05/2002

Tratado	Fecha Firma/ Adopción	Lugar Firma Adopción	Tema	Contraparte en el convenio	Fecha Publicación en el DOF
y la República de Cuba para la Promoción y Protección Recíproca de las Inversiones.					
DECRETO de promulgación del Acuerdo de Cooperación Mutua entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de los Estados Unidos de América para el Intercambio de Información respecto de Transacciones de Moneda realizadas a través de Instituciones Financieras para Combatir Actividades Ilícitas.	28/10/1994	Washington, D.C.	Transacciones de moneda	Estados Unidos	29/03/1995

ANEXO 3. Cuadro comparativo del texto constitucional previo y posterior a la reforma que implementa a la Guardia Nacional

TEXTO CONSTITUCIONAL PREVIO A LA REFORMA.	DICTAMEN APROBADO POR LA COMISIÓN.	TEXTO CONSTITUCIONAL ACTUAL.
Artículo 13...	Artículo 13... Los delitos cometidos por los integrantes de la Guardia Nacional en el ejercicio de las funciones establecidas en el párrafo décimo primero del artículo 21 de esta constitución, serán conocidos por la	Artículo 13... Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales. Ninguna persona o corporación puede tener fuero, ni gozar más emolumentos que los que sean compensación de

	<p>autoridad civil correspondiente. Las faltas contra la disciplina militar en que incurran los integrantes de la Guardia Nacional serán conocidas por las autoridades militares correspondientes.</p>	<p>servicios públicos y estén fijados por la ley. Subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar; pero los tribunales militares en ningún caso y por ningún motivo podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al Ejército. Cuando en un delito o falta del orden militar estuviere complicado un paisano, conocerá del caso la autoridad civil que corresponda.</p>
<p>Artículo 16... ...</p> <p>Cualquier persona puede detener al indiciado en el momento en que esté</p>	<p>Artículo 16... ...</p> <p>Los detenidos deberán ser puestos a disposición, sin demora, exclusivamente ante autoridades de carácter civil. En todos los casos, existirá un registro inmediato de la detención.</p> <p>Cualquier persona puede detener al indiciado en el momento en que esté</p>	<p>Artículo 16... ...</p> <p>La autoridad que ejecute una orden judicial de aprehensión, deberá poner al inculcado a disposición del juez, sin dilación alguna y bajo su más estricta responsabilidad. La contravención a lo anterior será sancionada por la ley penal.</p>

<p>cometiendo un delito o inmediatamente después de haberlo cometido, poniéndolo sin demora a disposición de la autoridad más cercana y ésta con la misma prontitud, a la del Ministerio Público. Existirá un registro inmediato de la detención.</p>	<p>cometiendo un delito o inmediatamente después de haberlo cometido, poniéndolo sin demora a disposición de la autoridad más cercana y ésta con la misma prontitud a la del Ministerio Público.</p>	<p>Cualquier persona puede detener al indiciado en el momento en que esté cometiendo un delito o inmediatamente después de haberlo cometido, poniéndolo sin demora a disposición de la autoridad civil más cercana y ésta con la misma prontitud, a la del Ministerio Público. Existirá un registro inmediato de la detención.</p>
<p>Artículo 21. La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función.</p> <p>...</p> <p>La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y la</p>	<p>Artículo 21. La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público, las policías y la Guardia Nacional, las cuales actuarán bajo la conducción jurídica del primero en el ejercicio de esta función.</p> <p>...</p> <p>La seguridad pública es una función a cargo de la Federación a través de las instituciones que para tal efecto dispone esta Constitución, las entidades</p>	<p>Artículo 21. La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función.</p> <p>...</p> <p>La seguridad pública es una función del Estado a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, cuyos fines son salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el</p>

<p>persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez, y respeto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución.</p> <p>...</p> <p>Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a</p>	<p>federativas y los Municipios, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones. Comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.</p> <p>...</p> <p>Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado, y profesional. El Ministerio Público, la Guardia Nacional y las instituciones policiales de los tres</p>	<p>patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social, de conformidad con lo previsto en esta Constitución y las leyes en la materia. La seguridad pública comprende la prevención, investigación y persecución de los delitos, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.</p> <p>...</p> <p>Las instituciones de seguridad pública, incluyendo la Guardia</p>
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

<p>las siguientes bases mínimas:</p>	<p>órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas:</p> <p>...</p> <p>La Guardia Nacional es una institución del Estado que participará en la salvaguarda de la libertad, la vida, la integridad y el pleno ejercicio de los derechos de las personas, protegiendo su seguridad y patrimonio, así como los bienes de la Nación, en los casos y bajo las condiciones dispuestos en esta Constitución y las leyes.</p> <p>La Guardia Nacional forma parte de la administración pública federal, a través de la secretaria del ramo de seguridad, en lo que respecta a la planeación, programación y ejecución</p>	<p>Nacional, serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los fines de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas:</p> <p>...</p> <p>La Federación contará con una institución policial de carácter civil denominada Guardia Nacional, cuyos fines son los señalados en el párrafo noveno de este artículo, la coordinación y colaboración con las entidades federativas y Municipios, así como la salvaguarda de los bienes y recursos de la Nación.</p> <p>La ley determinará la estructura orgánica y de dirección de la Guardia</p>
--------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

	<p>de sus funciones; y de la dependencia del ramo de la defensa nacional, en lo que respecta a la estructura jerárquica, disciplina, régimen de servicios, ascensos, prestaciones, profesionalización y capacitación. Lo anterior, en los términos dispuestos en su ley orgánica.</p> <p>La Guardia Nacional en el ámbito de su competencia, deberá coordinarse en el desempeño de sus funciones con las instituciones de seguridad pública y procuración de justicia de la Federación, las entidades federativas y los Municipios.</p> <p>Las políticas, planes y estrategias, en materia de seguridad pública, estarán a cargo de la dependencia del ramo de la seguridad.</p>	<p>Nacional, que estará adscrita a la secretaría del ramo de seguridad pública, que formulará la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, los respectivos programas, políticas y acciones.</p> <p>La formación y el desempeño de los integrantes de la Guardia Nacional y de las demás instituciones policiales se regirán por una doctrina policial fundada en el servicio a la sociedad, la disciplina, el respeto a los derechos humanos, al imperio de la ley, al mando superior, y en lo conducente a la perspectiva de género.</p>
<p>Artículo 31... I a II... III. Alistarse y servir en la Guardia Nacional,</p>	<p>Artículo 31... I a II... III. Se deroga.</p>	<p>Artículo 31... I a II... III. Alistarse y servir en los cuerpos de reserva,</p>

<p>conforme a la ley orgánica respectiva, para asegurar y defender la independencia, el territorio, el honor, los derechos e intereses de la Patria, así como la tranquilidad y el orden interior;</p>		<p>conforme a la ley, para asegurar y defender la independencia, el territorio, el honor, los derechos e intereses de la Patria, y</p>
<p>Artículo 32... ... En tiempo de paz, ningún extranjero podrá servir en el Ejército, ni en las fuerzas de policía o seguridad pública. Para pertenecer al activo del Ejército en tiempo de paz y al de la Armada o al de la Fuerza Aérea en todo momento, o desempeñar cualquier cargo o comisión en ellos, se requiere ser mexicano por nacimiento.</p>	<p>Artículo 32... ... En tiempo de paz, ningún extranjero podrá servir en el Ejército, Fuerza Aérea, Armada, Guardia Nacional ni en las fuerzas de policía o seguridad pública. Para pertenecer al activo del Ejército en tiempo de paz y al de la Armada o al de la Fuerza Aérea en todo momento, o desempeñar cualquier cargo o comisión en ellos, se requiere ser mexicano por nacimiento.</p>	<p>Artículo 32... ... En tiempo de paz, ningún extranjero podrá servir en el Ejército, ni en las fuerzas de policía o seguridad pública. Para pertenecer al activo del Ejército en tiempo de paz y al de la Armada o al de la Fuerza Aérea en todo momento, o desempeñar cualquier cargo o comisión en ellos, se requiere ser mexicano por nacimiento.</p>
<p>Artículo 36... I... II. Alistarse en la Guardia Nacional. III. a V....</p>	<p>Artículo 36... I... II... Se deroga. III. a V...</p>	<p>Artículo 36... I... II. Formar parte de los cuerpos de reserva en términos de ley. III. a V...</p>

<p>Artículo 55...</p> <p>I. a III...</p> <p>IV. No estar en servicio activo en el Ejército Federal ni tener mando en la policía o gendarmería rural en el Distrito donde se haga la elección, cuando menos noventa días antes de ella.</p> <p>V. a VII...</p>	<p>Artículo 55...</p> <p>I. a III...</p> <p>IV. No estar en servicio activo en el Ejército, Fuerza Aérea, Armada, Guardia Nacional ni tener mando en la policía en el Distrito donde se haga la elección, cuando menos noventa días antes de ella.</p> <p>V. a VII...</p>	<p>Artículo 55...</p> <p>I. a III...</p> <p>IV. No estar en servicio activo en el Ejército Federal ni tener mando en la policía o gendarmería rural en el Distrito donde se haga la elección, cuando menos noventa días antes de ella.</p> <p>V. a VII...</p>
<p>Artículo 73...</p> <p>I. a XIV...</p> <p>XV. Para dar reglamentos con objeto de organizar, armar y disciplinar la Guardia Nacional, reservándose los ciudadanos que la formen, el nombramiento respectivo de jefes y oficiales, y a las entidades federativas la facultad de instruirla conforme a la disciplina prescrita por dichos reglamentos.</p> <p>XVI. a XXXI...</p>	<p>Artículo 73...</p> <p>I. a XIV...</p> <p>XV. Para expedir las leyes que reglamenten la organización, servicio, disciplina, profesionalización, uso de la fuerza, capacitación para el respeto de los derechos humanos, así como mecanismos de evaluación de la Guardia Nacional.</p> <p>El Congreso de la Unión podrá disolver, por mayoría de las dos terceras partes de los miembros presentes, a la Guardia Nacional, con pleno respeto de los derechos laborales y</p>	<p>Artículo 73...</p> <p>I. a XIV...</p> <p>XV. Derogada.</p> <p>XVI. a XXXI...</p>

	profesionales de sus integrantes. XVI. a XXXI...	
Artículo 76... I. a III... IV. Dar su consentimiento para que el Presidente de la República pueda disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivas entidades federativas, fijando la fuerza necesaria. V. a XIV...	Artículo 76... I. a III. IV. Analizar el informe anual que el Ejecutivo le presente sobre el funcionamiento y actividades de la Guardia Nacional. V. a XIV...	Artículo 76... I. a III. IV. Analizar y aprobar el informe anual que el Ejecutivo Federal le presente sobre las actividades de la Guardia Nacional. V. a XIV...
Artículo 78... ... I. Prestar su consentimiento para el uso de la Guardia Nacional en los casos que habla el artículo 76 fracción IV; II. a VIII...	Artículo 78... ... I. Se deroga. II. a VIII...	Artículo 78... I. Derogada. II. a VIII...
Artículo 82... I. a IV. V. No estar en servicio activo, en caso de pertenecer al Ejército, seis meses antes de la elección.	Artículo 82... I. a IV. V. No estar en servicio activo, en caso de pertenecer el Ejército, Fuerza Aérea, Armada o	Artículo 82... I. a IV. V. No estar en servicio activo, en caso de pertenecer al Ejército, seis

VI. a VII...	Guardia Nacional, seis meses antes del día de la elección. VI. a VII...	meses antes del día de la elección. VI. a VII...
<p>Artículo 89...</p> <p>I. a VI...</p> <p>VII. Disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción IV del artículo 76.</p> <p>VIII. a XX...</p>	<p>Artículo 89...</p> <p>I. a VI...</p> <p>VII. Reglamentar, a través de la dependencia del ramo de la seguridad, a las policías auxiliares de las entidades federativas y a los cuerpos de seguridad privada debidamente autorizados por la Federación, así como obtener y articular la información que generen las instituciones de seguridad y sus centros de monitoreo, a través de un sistema central de administración de información; de conformidad con la ley respectiva.</p> <p>VIII. a XX...</p>	<p>Artículo 89...</p> <p>I. a VI...</p> <p>VII. Disponer de la Guardia Nacional en los términos que señale la ley.</p> <p>VIII. a XX...</p>
<p>Artículo 123...</p> <p>...</p> <p>A. y B...</p> <p>I. a XII...</p>	<p>Artículo 123...</p> <p>...</p> <p>A. y B...</p> <p>I. a XII...</p>	<p>Artículo 123...</p> <p>...</p> <p>A. y B...</p> <p>I. a XII...</p>

<p>XIII. Los militares, marinos, personal de servicio exterior agentes del Ministerio Público, peritos y los miembros de las instituciones policiales, se registrarán por sus propias leyes.</p> <p>...</p> <p>El Estado proporcionará a los miembros en el activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, las prestaciones a que se refiere el inciso f) de la fracción XI de este apartado, en términos similares y a través del organismo encargado de la seguridad social de los componentes de dichas instituciones.</p> <p>XIII bis. a XIV..</p>	<p>XIII. Los miembros del Ejército, Fuerza Aérea, Armada, Guardia Nacional, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público, peritos y los miembros de las instituciones policiales, se registrarán por sus propias leyes.</p> <p>...</p> <p>El Estado proporcionará a los miembros en activo del Ejército, Fuerza Aérea, Armada y Guardia Nacional en lo que resulte aplicable, las prestaciones a que se refiere el inciso f) de la fracción XI de este apartado, en términos similares y a través del organismo encargado de la seguridad social de los componentes de dichas instituciones.</p> <p>XIII bis. a XIV...</p>	<p>XIII. Los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público, peritos y los miembros de las instituciones policiales, se registrarán por sus propias leyes.</p> <p>...</p> <p>El Estado proporcionará a los miembros en el activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, las prestaciones a que se refiere el inciso f) de la fracción XI de este apartado, en términos similares y a través del organismo encargado de la seguridad social de los componentes de dichas instituciones.</p> <p>XIII bis. a XIV...</p>
	<p>ARTÍCULOS TRANSITORIOS.</p> <p>Primero. Este Decreto entrará en vigor al día</p>	<p>ARTÍCULOS TRANSITORIOS.</p> <p>Primero. El presente Decreto entrará en vigor al</p>

	<p>siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, quedando por ese acto constituida la Guardia Nacional, con los elementos respectivos de la Policía Federal, la Policía Militar y la Policía Naval. Sin perjuicio de lo anterior, la Guardia Nacional entrará en operaciones para el ejercicio de las atribuciones que se establecen en el párrafo décimo primero del artículo 21 de la Constitución, al día siguiente al de entrada en vigor de su ley orgánica y la ley de uso legítimo de la fuerza.</p> <p>Dentro de los 60 días siguientes a la entrada en vigor de este decreto, el Congreso de la Unión expedirá la ley orgánica de la Guardia Nacional, la ley de uso legítimo de la fuerza y la Ley General del Registro de Detenciones.</p>	<p>día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.</p> <p>El Congreso de la Unión dentro de los 60 días naturales siguientes a la entrada en vigor de este Decreto, expedirá la Ley de la Guardia Nacional y hará las adecuaciones legales conducentes.</p> <p>Asimismo, expedirá las leyes nacionales que reglamenten el uso de la fuerza y del registro de detenciones dentro de los 90 días naturales siguientes a la entrada en vigor de este Decreto.</p> <p>Segundo. La Guardia Nacional se constituirá a la entrada en vigor del presente Decreto con los elementos de la Policía Federal, la Policía Militar y la Policía Naval que determine en acuerdos de carácter general el Presidente de la República.</p>
--	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

	<p>Segundo. Las leyes secundarias que se expidan con motivan de este decreto, deberán prever que las funciones dispuestas en el artículo 2 de la Ley de la Policía Federal, sean asumidas, en lo que corresponde, por la Guardia Nacional, con la gradualidad que permita asegurar la continuidad de las respectivas funciones. El Ejecutivo Federal emitirá las disposiciones que estime necesarias para que pueda llevarse a cabo la transferencia de recursos humanos, materiales y financieros respectivos. Asimismo, se deberá asegurar la transición ordenada de los miembros de la Policía Militar y Policía Naval a la Guardia Nacional en los términos y condiciones que al efecto se determinen.</p>	<p>En tanto se expide la ley respectiva, la Guardia Nacional asumirá los objetivos, atribuciones y obligaciones previstas en los artículos 2 y 8 de la Ley de la Policía Federal, con la gradualidad que se requiera para asegurar la continuidad de operaciones y la transferencia de recursos humanos, materiales y financieros que correspondan. De igual forma, el Ejecutivo Federal dispondrá lo necesario para la incorporación de los elementos de las policías Militar y Naval a la Guardia Nacional y designará al titular del órgano de mando superior y a los integrantes de la instancia de coordinación operativa interinstitucional formada por representantes de las secretarías del ramo de seguridad, de la Defensa Nacional y de Marina.</p>
--	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

	<p>Tercero. Las leyes y reformas expedidas con motivo de este decreto deberán prever los esquemas y modalidades para la certificación de capacidades y acreditación del control de confianza de los elementos que se adscriban a la Guardia Nacional, así como para su profesionalización y disciplina. Dichas leyes garantizarán una efectiva formación en las materias de uso de la fuerza, protección de los derechos humanos y perspectiva de género en el desempeño de sus funciones.</p> <p>Cuarto. Los miembros de la Policía Militar y Policía Naval que sean asignados a la Guardia Nacional conservarán su rango, así como las prestaciones conferidas a su nivel jerárquico y de mando. Los miembros de las</p>	<p>Tercero. Los elementos de las policías Militar y Naval, así como otros elementos de mando y servicios de apoyo de la Fuerza Armada permanente, que sean asignados a la Guardia Nacional, conservarán su rango y prestaciones; la ley garantizará que cuando un elemento sea reasignado a su cuerpo de origen, ello se realice respetando los derechos con que contaba al momento de ser asignado a aquélla, así como el reconocimiento del tiempo de servicio en la misma, para efectos de su antigüedad. Lo anterior será aplicable, en lo conducente, a los elementos de la Policía Federal que sean adscritos a la Guardia Nacional.</p> <p>Cuarto. Cuarto. Al expedir las leyes a que se refiere la fracción XXIII del artículo 73 de esta Constitución, el</p>
--	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

	<p>corporaciones civiles de seguridad pública que se adscriban a la Guardia Nacional ingresarán con un rango homologado al que ostentan en éstas. La ley reconocerá los casos y establecerá los procedimientos para la reasignación de dichos elementos a los cuerpos de origen, la cual deberá realizarse respetando los mismos derechos con que contaban al momento de ser asignados a la Guardia Nacional.</p> <p>Quinto. En tanto persista la emergencia de violencia e inseguridad en el país y por un plazo máximo de 5 años, como excepción a lo dispuesto en los artículos 21, párrafo décimo segundo, y 129 de la Constitución, la Guardia Nacional será adscrita a la dependencia del ramo de la Defensa Nacional para los</p>	<p>Congreso de la Unión estará a lo siguiente:</p> <p>I. Las reformas a la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública deberán contemplar, al menos, los siguientes elementos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La normativa sobre la formación y actuación de las instituciones de policía encargadas de la seguridad pública en términos de la doctrina policial civil establecida en el artículo 21 de esta Constitución, y 2. La regulación del sistema nacional de información en seguridad pública a que se refiere el inciso b) del párrafo décimo del artículo 21 constitucional. <p>II. La Ley de la Guardia Nacional contendrá, al menos, los siguientes elementos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Los supuestos para la coordinación y colaboración de la Guardia Nacional con las
--	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

	<p>efectos de la programación y ejecución de funciones en materia de seguridad. La elaboración de políticas, planes y estrategias en materia de seguridad pública se mantendrán a cargo de la dependencia del ramo de la seguridad. Los miembros de la policía militar y policía naval que ingresen a la Guardia Nacional quedan exceptuados de la prohibición a que se refiere el artículo 129 de esta Constitución.</p> <p>Durante los 30 días siguientes al tercer año de la constitución de la Guardia Nacional, el Ejecutivo Federal enviará a ambas cámaras del Congreso de la Unión una evaluación integral de su desempeño, así como de los resultados que en materia de seguridad se hayan obtenido en virtud de éste, para su revisión. Los resultados de la</p>	<p>instituciones de seguridad pública de las entidades federativas y de los Municipios;</p> <p>2. Las reglas para determinar las aportaciones de las entidades federativas y Municipios cuando soliciten la colaboración de la Guardia Nacional para la atención de tareas de seguridad pública de competencia local;</p> <p>3. Lo relativo a la estructura jerárquica, regímenes de disciplina que incluya faltas, delitos y sanciones a la disciplina policial, responsabilidades y servicios, ascensos, prestaciones, ingreso, educación, capacitación, profesionalización y el cumplimiento de las responsabilidades y tareas que puedan homologarse, en lo conducente a las disposiciones aplicables en el ámbito de la Fuerza Armada permanente;</p>
--	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

	<p>revisión serán considerados por los órganos correspondientes para el ajuste legislativo y normativo al esquema dispuesto en el presente transitorio.</p> <p>Sexto. Durante los tres años siguientes a la entrada en vigor del presente decreto, el Ejecutivo Federal realizará, por conducto de la dependencia del ramo de la seguridad, un programa de restructuración orgánica y funcional, así como de fortalecimiento de las capacidades de las instituciones civiles de seguridad pública, bajo un esquema calendarizado para que reasuman el ejercicio de su función, de manera gradual y continua.</p> <p>Durante los 30 días siguientes al segundo año a partir de la entrada en vigor de este decreto, el Ejecutivo Federal enviara a ambas</p>	<p>4. Los criterios de evaluación del desempeño de sus integrantes;</p> <p>5. La regulación sobre la disposición, posesión, portación y uso de armas de fuego, atendiendo los estándares y mejores prácticas internacionales;</p> <p>6. Las hipótesis para la delimitación de la actuación de sus integrantes;</p> <p>7. Los requisitos que deberán cumplir sus integrantes, conforme a las leyes aplicables, y</p> <p>8. Los componentes mínimos del informe anual a que se refiere la fracción IV del artículo 76 de esta Constitución.</p> <p>III. La Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza establecerá, por lo menos, las siguientes previsiones:</p> <p>1. La finalidad, alcance y definición del uso de la fuerza pública;</p> <p>2. Los sujetos obligados al cumplimiento del</p>
--	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

	<p>cámaras del Congreso de la Unión una evaluación integral del programa a que se refiere el párrafo anterior, con un informe detallado de avances en los objetivos señalados y en las perspectivas de cumplimiento del esquema referido en horizonte de 4 años.</p> <p>Los resultados de la revisión serán considerados para el ajuste legislativo y normativos del programa y el esquema calendarizado, por los órganos correspondientes.</p> <p>Séptimo. Dentro de los dos años siguientes a partir de la entrada en operaciones de la Guardia Nacional, el Consejo de Seguridad Interior en coordinación con el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, realizarán un diagnóstico para determinar</p>	<p>ordenamiento y los derechos y obligaciones de los integrantes de instituciones con atribuciones para llevar a cabo el ejercicio de la fuerza pública;</p> <p>3. La sujeción del uso de la fuerza a los principios de legalidad, necesidad, proporcionalidad, racionalidad y oportunidad;</p> <p>4. La previsión del adiestramiento en medios, métodos, técnicas y tácticas del uso de la fuerza mediante el control físico, el empleo de armas incapacitantes, no letales y de armas letales;</p> <p>5. Los niveles para el uso de la fuerza pública por los servidores públicos en el ejercicio de sus atribuciones para hacer cumplir la ley;</p> <p>6. La distinción y regulación de las armas e instrumentos incapacitantes, no letales y letales;</p>
--	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

	<p>el estado de fuerza y las capacidades institucionales de las corporaciones de seguridad pública federal, así como de las entidades federativas y de los Municipios donde alguna institución federal se encuentre realizando labores de seguridad pública.</p> <p>En dicho diagnóstico se determinará si la autoridad policial, sea local o municipal, cuenta ya con la fortaleza institucional para encargarse de la seguridad pública en el ámbito territorial respectivo. De ser positivo, la corporación policiaca correspondiente asumirá la función de seguridad pública. En caso contrario, el Secretario Ejecutivo, gestionará la aplicación del mecanismo de intervención de la policía municipal o estatal que corresponda en los términos de la ley general respectiva,</p>	<p>7. Las reglas sobre la portación y uso de armas de fuego entre los integrantes de instituciones con atribuciones para llevar a cabo el ejercicio de la fuerza pública, así como sus responsabilidades y sanciones;</p> <p>8. Las previsiones de actuación de los integrantes de instituciones con atribuciones para llevar a cabo el ejercicio de la fuerza pública, con relación a personas detenidas, bajo su custodia o en manifestaciones públicas;</p> <p>9. Las normas para la presentación de informes de los servidores públicos que hagan uso de armas de fuego en el desempeño de sus funciones, así como para su sistematización y archivo, y</p> <p>10. Las reglas básicas de adiestramiento y gestión profesional del uso de la fuerza pública.</p>
--	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

	<p>con el objeto de que se generen las capacidades institucionales en dichas corporaciones que les permitan cumplir con eficacia su función.</p> <p>En el último caso, si como resultado de un segundo diagnóstico, que se realizará seis meses después del mencionado en el párrafo anterior, persiste la falta de fortaleza institucional que no permite que las corporaciones policiales locales asuman la función de seguridad pública, la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, con base en el informe que remita el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, descontará del rubro de participaciones federales en el ramo de seguridad pública al gobierno de la entidad federativa o del municipio respectivo, el monto que corresponda por</p>	<p>IV. La Ley Nacional del Registro de Detenciones incorporará, al menos, las siguientes previsiones:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Las características del Registro y los principios que rigen su conformación, uso y conservación; 2. El momento de realizar el registro de la persona dentro del procedimiento de detención; 3. El tratamiento de los datos personales de la persona detenida, en términos de las leyes en la materia; 4. Los criterios para clasificar la información como reservada o confidencial; 5. Las personas autorizadas para acceder a la base de datos del Registro y los niveles de acceso; 6. Las atribuciones de los servidores públicos que desempeñen funciones en el Registro y sus responsabilidades en la
--	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

	<p>la prestación del servicio de seguridad pública que realiza la Federación a través del cuerpo de seguridad respectivo.</p>	<p>recepción, administración y seguridad de la información, y</p> <p>7. La actuación que deberá desplegar el Registro y su personal en caso de ocurrir hechos que pongan en riesgo o vulneren su base de datos.</p> <p>Quinto. Durante los cinco años siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, en tanto la Guardia Nacional desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial, el Presidente de la República podrá disponer de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria.</p> <p>El Ejecutivo Federal incluirá un apartado sobre el uso de la facultad anterior en la presentación del informe a que se hace</p>
--	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

		<p>referencia en la fracción IV del artículo 76.</p> <p>Sexto. Durante el periodo a que se refiere el artículo anterior, para la conformación y funcionamiento de la Guardia Nacional, las secretarías de los ramos de Defensa Nacional y de Marina participarán, conforme a la ley, con la del ramo de seguridad, para el establecimiento de su estructura jerárquica, sus regímenes de disciplina, de cumplimiento de responsabilidades y tareas, y de servicios, así como para la instrumentación de las normas de ingreso, educación, capacitación, profesionalización, ascensos y prestaciones, que podrán estar homologados en lo conducente, a las disposiciones aplicables en</p>
--	--	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

		<p>el ámbito de la Fuerza Armada permanente.</p> <p>Séptimo. Los Ejecutivos de las entidades federativas presentarán ante el Consejo Nacional de Seguridad Pública, en un plazo que no podrá exceder de 180 días a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, el diagnóstico y el programa para el fortalecimiento del estado de fuerza y las capacidades institucionales de sus respectivos cuerpos policiales estatales y municipales.</p> <p>Para la ejecución del programa, se establecerán las provisiones necesarias en los presupuestos de Egresos de la Federación y de las entidades federativas, sobre la base de la corresponsabilidad a partir del ejercicio fiscal de 2020.</p> <p>Un año después de haberse emitido el programa referido, el Ejecutivo local</p>
--	--	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

		<p>enviará anualmente a la Legislatura de la entidad federativa correspondiente y al Consejo Nacional de Seguridad Pública, la evaluación integral del mismo con el informe sobre los avances en los objetivos señalados y su cumplimiento en un horizonte de seis años. Los resultados de la evaluación serán considerados para el ajuste del programa y su calendario de ejecución, por los órganos correspondientes.</p>
--	--	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

ANEXO 4. Tabla comparativa respecto al texto constitucional actual y a la propuesta de iniciativa de reforma constitucional para implementar la policía nacional

TEXTO CONSTITUCIONAL ACTUAL.	PROPUESTA DE REFORMA PARA PROYECTO DE POLICÍA NACIONAL.
<p>Artículo 13...</p> <p>Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales. Ninguna persona o corporación puede tener fuero, ni gozar más emolumentos que los</p>	<p>Artículo 13...</p> <p>Se conserva el texto actual.</p>

<p>que sean compensación de servicios públicos y estén fijados por la ley. Subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar; pero los tribunales militares en ningún caso y por ningún motivo podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al Ejército. Cuando en un delito o falta del orden militar estuviese complicado un paisano, conocerá del caso la autoridad civil que corresponda.</p>	
<p>Artículo 16...</p> <p>...</p> <p>La autoridad que ejecute una orden judicial de aprehensión, deberá poner al inculcado a disposición del juez, sin dilación alguna y bajo su más estricta responsabilidad. La contravención a lo anterior será sancionada por la ley penal.</p> <p>Cualquier persona puede detener al indiciado en el momento en que esté cometiendo un delito o inmediatamente después de haberlo cometido, poniéndolo sin demora a disposición de la autoridad civil más cercana y ésta con la misma prontitud, a la del Ministerio Público. Existirá un registro inmediato de la detención.</p>	<p>Artículo 16...</p> <p>...</p> <p>Se conserva el texto actual.</p>

<p>Artículo 21.</p> <p>...</p> <p>La seguridad pública es una función del Estado a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, cuyos fines son salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social, de conformidad con lo previsto en esta Constitución y las leyes en la materia. La seguridad pública comprende la prevención, investigación y persecución de los delitos, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.</p> <p>...</p> <p>Las instituciones de seguridad pública, incluyendo la Guardia Nacional, serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir</p>	<p>Artículo 21.</p> <p>...</p> <p>La seguridad pública es una función del Estado a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, dentro de sus respectivas competencias, cuyos fines son salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social, de conformidad con lo previsto en esta Constitución y las leyes en la materia. La seguridad pública comprende la prevención, investigación y persecución de los delitos, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.</p> <p>...</p> <p>Las instituciones de seguridad pública, serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí</p>
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

<p>los fines de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas:</p> <p>...</p> <p>La Federación contará con una institución policial de carácter civil denominada Guardia Nacional, cuyos fines son los señalados en el párrafo noveno de este artículo, la coordinación y colaboración con las entidades federativas y Municipios, así como la salvaguarda de los bienes y recursos de la Nación.</p> <p>La ley determinará la estructura orgánica y de dirección de la Guardia Nacional, que estará adscrita a la secretaría del ramo de seguridad pública, que formulará la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, los respectivos programas, políticas y acciones.</p> <p>La formación y el desempeño de los integrantes de la Guardia Nacional y de las demás instituciones policiales se regirán por una doctrina policial fundada en el servicio a la sociedad, la disciplina, el respeto a los derechos humanos, al imperio de la ley, al mando superior, y en lo conducente a la perspectiva de género.</p>	<p>para cumplir los fines de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas:</p> <p>...</p> <p>La Nación contará con una institución policial de carácter civil denominada Policía Nacional, misma que dependerá del Gobierno Federal, cuyos fines son los señalados en el párrafo noveno de este artículo, así como la salvaguarda de los bienes y recursos de la Nación.</p> <p>La ley determinará la estructura orgánica y de dirección de la Policía Nacional, que estará adscrita a la secretaría del ramo de seguridad pública, que formulará la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, los respectivos programas, políticas y acciones.</p> <p>La formación y el desempeño de los elementos de la Policía Nacional se regirán por una doctrina policial fundada en el servicio a la sociedad, la disciplina, el respeto a los derechos humanos, al imperio de la ley, al mando superior, y en lo conducente a la perspectiva de género.</p>
<p>Artículo 31...</p>	<p>Artículo 31...</p>

<p>I a II...</p> <p>III. Alistarse y servir en los cuerpos de reserva, conforme a la ley, para asegurar y defender la independencia, el territorio, el honor, los derechos e intereses de la Patria, y</p>	<p>Se conserva el texto.</p>
<p>Artículo 32...</p> <p>...</p> <p>En tiempo de paz, ningún extranjero podrá servir en el Ejército, ni en las fuerzas de policía o seguridad pública. Para pertenecer al activo del Ejército en tiempo de paz y al de la Armada o al de la Fuerza Aérea en todo momento, o desempeñar cualquier cargo o comisión en ellos, se requiere ser mexicano por nacimiento.</p>	<p>Artículo 32...</p> <p>Se conserva el texto.</p>
<p>Artículo 36...</p> <p>I...</p> <p>II. Formar parte de los cuerpos de reserva en términos de ley.</p> <p>III. a V...</p>	<p>Artículo 36...</p> <p>Se conserva el texto.</p>
<p>Artículo 55...</p> <p>I. a III...</p> <p>IV. No estar en servicio activo en el Ejército Federal ni tener mando en la policía o gendarmería rural en el Distrito donde se haga la elección, cuando menos noventa días antes de ella.</p> <p>V. a VII...</p>	<p>Artículo 55...</p> <p>I. a III...</p> <p>IV. No estar en servicio activo en el Ejército Federal ni tener mando en la policía en el Distrito donde se haga la elección, cuando menos noventa días antes de ella.</p> <p>V. a VII...</p>

<p>Artículo 73...</p> <p>II. a XIV...</p> <p>XV. Derogada.</p> <p>XVI. a XXXI...</p>	<p>Artículo 73...</p> <p>Se conserva el texto.</p>
<p>Artículo 76...</p> <p>II. a III.</p> <p>IV. Analizar y aprobar el informe anual que el Ejecutivo Federal le presente sobre las actividades de la Guardia Nacional.</p> <p>V. a XIV...</p>	<p>Artículo 76...</p> <p>I. a III.</p> <p>IV. Analizar y aprobar el informe anual que el Ejecutivo Federal le presente sobre las actividades de la Policía Nacional.</p> <p>V. a XIV...</p>
<p>Artículo 78...</p> <p>....</p> <p>III. Derogada.</p> <p>IV. a VIII...</p>	<p>Artículo 78...</p> <p>Se conserva el texto.</p>
<p>Artículo 82...</p> <p>II. a IV.</p> <p>V. No estar en servicio activo, en caso de pertenecer al Ejército, seis meses antes del día de la elección.</p> <p>VI. a VII...</p>	<p>Artículo 82...</p> <p>Se conserva el texto.</p>
<p>Artículo 89...</p> <p>II. a VI...</p> <p>VII. Disponer de la Guardia Nacional en los términos que señale la ley.</p> <p>VIII. a XX...</p>	<p>Artículo 89...</p> <p>I. a VI...</p> <p>VII. Disponer de la Policía Nacional en los términos que señale la ley.</p> <p>VIII. a XX...</p>
<p>Artículo 123...</p> <p>...</p> <p>B. y B...</p> <p>II. a XII...</p>	<p>Artículo 123...</p> <p>Se conserva el texto.</p>

<p>XIII. Los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público, peritos y los miembros de las instituciones policiales, se regirán por sus propias leyes.</p> <p>...</p> <p>El Estado proporcionará a los miembros en el activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, las prestaciones a que se refiere el inciso f) de la fracción XI de este apartado, en términos similares y a través del organismo encargado de la seguridad social de los componentes de dichas instituciones.</p> <p>XIII bis. a XIV...</p>	
<p>ARTÍCULOS TRANSITORIOS.</p> <p>Primero. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.</p> <p>El Congreso de la Unión dentro de los 60 días naturales siguientes a la entrada en vigor de este Decreto, expedirá la Ley de la Guardia Nacional y hará las adecuaciones legales conducentes.</p> <p>Asimismo, expedirá las leyes nacionales que reglamenten el uso de la fuerza y del registro de detenciones dentro de los 90 días naturales siguientes a la entrada en vigor de este Decreto.</p>	<p>ARTÍCULOS TRANSITORIOS.</p> <p>Primero. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.</p> <p>El Congreso de la Unión dentro de los 60 días naturales siguientes a la entrada en vigor de este Decreto, expedirá la Ley Orgánica de la Policía Nacional y hará las adecuaciones legales conducentes.</p> <p>Segundo. La Policía Nacional se constituirá a la entrada en vigor del presente Decreto con los elementos que conformaban la Policía Federal, antes de conformar la Guardia Nacional e iniciar con un nuevo reclutamiento de los</p>

Segundo. La Guardia Nacional se constituirá a la entrada en vigor del presente Decreto con los elementos de la Policía Federal, la Policía Militar y la Policía Naval que determine en acuerdos de carácter general el Presidente de la República. En tanto se expide la ley respectiva, la Guardia Nacional asumirá los objetivos, atribuciones y obligaciones previstas en los artículos 2 y 8 de la Ley de la Policía Federal, con la gradualidad que se requiera para asegurar la continuidad de operaciones y la transferencia de recursos humanos, materiales y financieros que correspondan. De igual forma, el Ejecutivo Federal dispondrá lo necesario para la incorporación de los elementos de las policías Militar y Naval a la Guardia Nacional y designará al titular del órgano de mando superior y a los integrantes de la instancia de coordinación operativa interinstitucional formada por representantes de las secretarías del ramo de seguridad, de la Defensa Nacional y de Marina.

Tercero. Los elementos de las policías Militar y Naval, así como otros elementos de mando y servicios de apoyo de la Fuerza Armada permanente, que sean asignados a

elementos que conforman la Policía Nacional. Los elementos que forman parte de la Guardia Nacional, que anteriormente conformaban la Policía Militar y la Policía Naval retornaran a las fuerzas armadas. Por lo que hace a los elementos que fueron reclutados durante la vigencia de la Guardia Nacional pasarán a formar parte de la Policía Nacional En tanto se expiden las leyes secundarias respectivas, la Policía Nacional asumirá los objetivos, atribuciones y obligaciones previstas para la Guardia Nacional, con la gradualidad que se requiera para asegurar la continuidad de operaciones y la transferencia de recursos humanos, materiales y financieros que correspondan.

Tercero. Los elementos que formen parte de la Policía Nacional, conservarán su rango y prestaciones; la ley garantizará que cuando un elemento sea reasignado a su cuerpo de origen, ello se realice respetando los derechos con que contaba al momento de ser asignado a aquélla, así como el reconocimiento del tiempo de servicio en la misma, para efectos de su antigüedad

<p>la Guardia Nacional, conservarán su rango y prestaciones; la ley garantizará que cuando un elemento sea reasignado a su cuerpo de origen, ello se realice respetando los derechos con que contaba al momento de ser asignado a aquélla, así como el reconocimiento del tiempo de servicio en la misma, para efectos de su antigüedad. Lo anterior será aplicable, en lo conducente, a los elementos de la Policía Federal que sean adscritos a la Guardia Nacional.</p> <p>Cuarto. Cuarto. Al expedir las leyes a que se refiere la fracción XXIII del artículo 73 de esta Constitución, el Congreso de la Unión estará a lo siguiente:</p> <p>I. Las reformas a la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública deberán contemplar, al menos, los siguientes elementos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La normativa sobre la formación y actuación de las instituciones de policía encargadas de la seguridad pública en términos de la doctrina policial civil establecida en el artículo 21 de esta Constitución, y 2. La regulación del sistema nacional de información en seguridad pública a que se refiere el inciso b) del párrafo décimo del artículo 21 constitucional. 	<p>Cuarto. Cuarto. Al expedir las leyes a que se refiere la fracción XXIII del artículo 73 de esta Constitución, el Congreso de la Unión estará a lo siguiente:</p> <p>I. Las reformas a la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública deberán contemplar, al menos, los siguientes elementos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La normativa sobre la formación y actuación de las instituciones de policía encargadas de la seguridad pública en términos de la doctrina policial civil establecida en el artículo 21 de esta Constitución, y 2. La regulación del sistema nacional de información en seguridad pública a que se refiere el inciso b) del párrafo décimo del artículo 21 constitucional. <p>II. La Ley de la Policía Nacional contendrá, al menos, los siguientes elementos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La relación jurídica y los supuestos para la coordinación y colaboración de la Policía Nacional con las instituciones de seguridad pública de las entidades federativas y de los Municipios; 2. Lo relativo a la estructura jerárquica, regímenes de disciplina que incluya faltas, delitos y sanciones a la disciplina policial.
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

<p>II. La Ley de la Guardia Nacional contendrá, al menos, los siguientes elementos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Los supuestos para la coordinación y colaboración de la Guardia Nacional con las instituciones de seguridad pública de las entidades federativas y de los Municipios; 2. Las reglas para determinar las aportaciones de las entidades federativas y Municipios cuando soliciten la colaboración de la Guardia Nacional para la atención de tareas de seguridad pública de competencia local; 3. Lo relativo a la estructura jerárquica, regímenes de disciplina que incluya faltas, delitos y sanciones a la disciplina policial, responsabilidades y servicios, ascensos, prestaciones, ingreso, educación, capacitación, profesionalización y el cumplimiento de las responsabilidades y tareas que puedan homologarse, en lo conducente a las disposiciones aplicables en el ámbito de la Fuerza Armada permanente; 4. Los criterios de evaluación del desempeño de sus integrantes; 5. La regulación sobre la disposición, posesión, portación y uso de armas de fuego, atendiendo los estándares y mejores prácticas internacionales; 	<ol style="list-style-type: none"> 3. La regulación sobre la disposición, posesión, portación y uso de armas de fuego, atendiendo los estándares y mejores prácticas internacionales; 4. Las hipótesis para la delimitación de la actuación de sus integrantes; 5. Los requisitos que deberán cumplir sus integrantes, conforme a las leyes aplicables, y 6. Los componentes mínimos del informe anual a que se refiere la fracción IV del artículo 76 de esta Constitución. <p>III. La Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza establecerá, por lo menos, las siguientes previsiones:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La finalidad, alcance y definición del uso de la fuerza pública; 2. Los sujetos obligados al cumplimiento del ordenamiento y los derechos y obligaciones de los integrantes de instituciones con atribuciones para llevar a cabo el ejercicio de la fuerza pública; 3. La sujeción del uso de la fuerza a los principios de legalidad, necesidad, proporcionalidad, racionalidad y oportunidad; 4. La previsión del adiestramiento en medios, métodos, técnicas y tácticas del uso de la fuerza mediante el control físico,
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

<p>6. Las hipótesis para la delimitación de la actuación de sus integrantes;</p> <p>7. Los requisitos que deberán cumplir sus integrantes, conforme a las leyes aplicables, y</p> <p>8. Los componentes mínimos del informe anual a que se refiere la fracción IV del artículo 76 de esta Constitución.</p> <p>III. La Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza establecerá, por lo menos, las siguientes previsiones:</p> <p>1. La finalidad, alcance y definición del uso de la fuerza pública;</p> <p>2. Los sujetos obligados al cumplimiento del ordenamiento y los derechos y obligaciones de los integrantes de instituciones con atribuciones para llevar a cabo el ejercicio de la fuerza pública;</p> <p>3. La sujeción del uso de la fuerza a los principios de legalidad, necesidad, proporcionalidad, racionalidad y oportunidad;</p> <p>4. La previsión del adiestramiento en medios, métodos, técnicas y tácticas del uso de la fuerza mediante el control físico, el empleo de armas incapacitantes, no letales y de armas letales;</p> <p>5. Los niveles para el uso de la fuerza pública por los servidores públicos en el</p>	<p>el empleo de armas incapacitantes, no letales y de armas letales;</p> <p>5. Los niveles para el uso de la fuerza pública por los servidores públicos en el ejercicio de sus atribuciones para hacer cumplir la ley;</p> <p>6. La distinción y regulación de las armas e instrumentos incapacitantes, no letales y letales;</p> <p>7. Las reglas sobre la portación y uso de armas de fuego entre los integrantes de instituciones con atribuciones para llevar a cabo el ejercicio de la fuerza pública, así como sus responsabilidades y sanciones;</p> <p>8. Las previsiones de actuación de los integrantes de instituciones con atribuciones para llevar a cabo el ejercicio de la fuerza pública, con relación a personas detenidas, bajo su custodia o en manifestaciones públicas;</p> <p>9. Las normas para la presentación de informes de los servidores públicos que hagan uso de armas de fuego en el desempeño de sus funciones, así como para su sistematización y archivo, y</p> <p>10. Las reglas básicas de adiestramiento y gestión profesional del uso de la fuerza pública.</p>
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

<p>ejercicio de sus atribuciones para hacer cumplir la ley;</p> <p>6. La distinción y regulación de las armas e instrumentos incapacitantes, no letales y letales;</p> <p>7. Las reglas sobre la portación y uso de armas de fuego entre los integrantes de instituciones con atribuciones para llevar a cabo el ejercicio de la fuerza pública, así como sus responsabilidades y sanciones;</p> <p>8. Las previsiones de actuación de los integrantes de instituciones con atribuciones para llevar a cabo el ejercicio de la fuerza pública, con relación a personas detenidas, bajo su custodia o en manifestaciones públicas;</p> <p>9. Las normas para la presentación de informes de los servidores públicos que hagan uso de armas de fuego en el desempeño de sus funciones, así como para su sistematización y archivo, y</p> <p>10. Las reglas básicas de adiestramiento y gestión profesional del uso de la fuerza pública.</p> <p>IV. La Ley Nacional del Registro de Detenciones incorporará, al menos, las siguientes previsiones:</p> <p>1. Las características del Registro y los principios que rigen su conformación, uso y conservación;</p>	<p>IV. La Ley Nacional del Registro de Detenciones incorporará, al menos, las siguientes previsiones:</p> <p>1. Las características del Registro y los principios que rigen su conformación, uso y conservación;</p> <p>2. El momento de realizar el registro de la persona dentro del procedimiento de detención;</p> <p>3. El tratamiento de los datos personales de la persona detenida, en términos de las leyes en la materia;</p> <p>4. Los criterios para clasificar la información como reservada o confidencial;</p> <p>5. Las personas autorizadas para acceder a la base de datos del Registro y los niveles de acceso;</p> <p>6. Las atribuciones de los servidores públicos que desempeñen funciones en el Registro y sus responsabilidades en la recepción, administración y seguridad de la información, y</p> <p>7. La actuación que deberá desplegar el Registro y su personal en caso de ocurrir hechos que pongan en riesgo o vulneren su base de datos.</p> <p>Quinto. Los Ejecutivos de las entidades federativas presentarán ante el Consejo</p>
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

<p>2. El momento de realizar el registro de la persona dentro del procedimiento de detención;</p> <p>3. El tratamiento de los datos personales de la persona detenida, en términos de las leyes en la materia;</p> <p>4. Los criterios para clasificar la información como reservada o confidencial;</p> <p>5. Las personas autorizadas para acceder a la base de datos del Registro y los niveles de acceso;</p> <p>6. Las atribuciones de los servidores públicos que desempeñen funciones en el Registro y sus responsabilidades en la recepción, administración y seguridad de la información, y</p> <p>7. La actuación que deberá desplegar el Registro y su personal en caso de ocurrir hechos que pongan en riesgo o vulneren su base de datos.</p> <p>Quinto. Durante los cinco años siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, en tanto la Guardia Nacional desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial, el Presidente de la República podrá disponer de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública</p>	<p>Nacional de Seguridad Pública, en un plazo que no podrá exceder de 180 días a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, el diagnóstico y el programa para el fortalecimiento del estado de fuerza y las capacidades institucionales de sus respectivos cuerpos policiales estatales y municipales.</p> <p>Para la ejecución del programa, se establecerán las previsiones necesarias en los presupuestos de Egresos de la Federación y de las entidades federativas, sobre la base de la corresponsabilidad a partir del ejercicio fiscal de 2020.</p>
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria. El Ejecutivo Federal incluirá un apartado sobre el uso de la facultad anterior en la presentación del informe a que se hace referencia en la fracción IV del artículo 76.

Sexto. Durante el periodo a que se refiere el artículo anterior, para la conformación y funcionamiento de la Guardia Nacional, las secretarías de los ramos de Defensa Nacional y de Marina participarán, conforme a la ley, con la del ramo de seguridad, para el establecimiento de su estructura jerárquica, sus regímenes de disciplina, de cumplimiento de responsabilidades y tareas, y de servicios, así como para la instrumentación de las normas de ingreso, educación, capacitación, profesionalización, ascensos y prestaciones, que podrán estar homologados en lo conducente, a las disposiciones aplicables en el ámbito de la Fuerza Armada permanente.

Séptimo. Los Ejecutivos de las entidades federativas presentarán ante el Consejo Nacional de Seguridad Pública, en un plazo que no podrá exceder de 180 días a partir de la entrada en vigor del presente Decreto,

<p>el diagnóstico y el programa para el fortalecimiento del estado de fuerza y las capacidades institucionales de sus respectivos cuerpos policiales estatales y municipales.</p> <p>Para la ejecución del programa, se establecerán las previsiones necesarias en los presupuestos de Egresos de la Federación y de las entidades federativas, sobre la base de la corresponsabilidad a partir del ejercicio fiscal de 2020.</p> <p>Un año después de haberse emitido el programa referido, el Ejecutivo local enviará anualmente a la Legislatura de la entidad federativa correspondiente y al Consejo Nacional de Seguridad Pública, la evaluación integral del mismo con el informe sobre los avances en los objetivos señalados y su cumplimiento en un horizonte de seis años. Los resultados de la evaluación serán considerados para el ajuste del programa y su calendario de ejecución, por los órganos correspondientes.</p>	
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--

REFERENCIAS

1. Agamben, Giorgio. *Homo sacer. El poder soberano y la nuda vida*. España, ed. Pre-textos, 2003.
2. Aguayo, Sergio, *La charola. Una historia de servicios de inteligencia en México*, ed., Grijalbo, México, 2001.
3. Alvarado, Arturo; Serrano Mónica, (coord.), Seguridad nacional y seguridad interior 1ª edición, ed., Colegio de México, México, 2010, Herrera-Lasso, Luis. *Inteligencia y Seguridad Nacional: apuntes y reflexiones*. <http://aleph.academica.mx/jspui/bitstream/56789/9397/1/XV.pdf>
4. Alvarado, Arturo; Serrano, Mónica, coordinadores. Seguridad nacional y seguridad interior, 1ª edición, ed., El Colegio de México, México, 2010.
5. Alvarado, Arturo; Zaverucha, Jorge. *La actuación de las fuerzas armadas en la Seguridad Pública en México y Brasil: una visión comparada*. Pág. 235. <http://aleph.academica.mx/jspui/bitstream/56789/9397/1/XV.pdf>
6. Arango, Durán, “La trágica distribución de los fondos de seguridad pública”, *Iter Criminis*, núm. 7, 2003.
7. Becerra Sánchez, Mariana y Trujano Ruíz Patricia. *Percepción de inseguridad pública y justificación de la violencia de estado en un grupo de habitantes del Estado de México: análisis de argumentos*. Acta Colombiana de Psicología, Universidad Católica de Colombia, Vol. 14, núm. 2, julio-diciembre 2011. <https://repository.ucatolica.edu.co/bitstream/10983/440/1/v14n2a04.pdf>
8. Benítez Manaut, Raúl, “La crisis de seguridad en México”, *Revista Nueva Sociedad*, Núm. 220. Marzo-abril 2009. Visible en <https://biblat.unam.mx/hevila/Nuevasociedad/2009/no220/12.pdf>
9. Boletín de Prensa. Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI). México. 11 de Julio de 2017. Visible en http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/aproposito/2017/agentes2017_Nal.pdf
10. Boletín Oficial número 7 del Centro Nacional de Seguridad.
11. Burgoa, Ignacio, *Las garantías individuales*, 6ta Edición, Porrúa, México, 1970.

12. Cámara de Diputados LXIV Legislatura. *De la Comisión de Puntos Constitucionales, con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Guardia Nacional*. Gaceta Parlamentaria. Año XXII, México, 16 enero 2019, Número 5198-III.
13. Cantú, Edwin. “La cultura organizacional y el Modelo de Policía en México”. *Ciencia UANL. Revista de Divulgación Científica y Tecnológica de la Universidad Autónoma de Nuevo León*. Año 17. Número 67. México. Mayo-Junio 2014.
14. Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. México. 2016.
15. Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. México. 2016.
16. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, "Contexto internacional", en *Seguridad Pública* , en www.diputados.gob.mx/cesop/
17. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos. OEA/Ser.L/V/II, Doc. 57, 31 diciembre 2009. Disponible en <http://cidh.org/countryrep/Seguridad/seguridadindice.sp.htm>
18. Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Principales Derechos y Deberes de las y los Elementos Policiales en el Ejercicio de sus Funciones. Tercera Edición. Julio 2018. Ciudad de México. <https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-05/41-DH-Policiales.pdf> Consultado el 15 de septiembre de 2019.
19. Compromiso por la Seguridad Pública en las Américas. Aprobado en la Primera Reunión de Ministros en Materia de Seguridad Pública de las Américas, México DF, México, 7 y 8 de octubre de 2008, OEA/Ser.K/XLIX. 1. MISPA/doc. 7/08 rev. 3, 8 de octubre 2008, párrafos 1, 2 y 3.
20. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Octubre 2019. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_090819.pdf
21. Coordinación de Comunicación Social del Senado de la República. El Senador Manuel Cárdenas promueve iniciativa que reforma los artículos 73, 89 y 129 constitucionales para facultar al Congreso de la Unión para legislar sobre seguridad

interior y definir sus alcances. <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/46-grupos-parlamentarios/boletin-de-prensa/33726-necesario-definir-concepto-y-alcances-de-la-seguridad-interior-y-delimitar-la-participacion-extraordinaria-de-las-fuerzas-armadas.html>

22. Cruz, Luis, *Seguridad Pública*, 2ª Edición, Trillas, México, 2007.
23. Diario Oficial de la Federación. Decreto por el que se expide la Ley de Seguridad Interior. Publicación de fecha veintiuno de diciembre de dos mil diecisiete.
24. Diario Oficial de la Federación. Decreto por el que se reforma el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicación de 3 de febrero de 1983.
25. Diario Oficial de la Federación. Decreto mediante el cual se declaran reformados los artículos 21, 55, 73, 76, 79, 89, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 110, 111, 116, 122 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicación de 31 de diciembre de 1994. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_133_31dic94_ima.pdf
26. Diario Oficial de la Federación. Decreto por el que reforma el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicación de 3 de febrero de 1983. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_102_03feb83_ima.pdf
27. Diccionario Jurídico Mexicano, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998.
28. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI). México. 2017.
29. Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU). Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (INEGI). México. 2017.
30. Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU). Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). México. Junio 2019.
31. Encuesta Nacional de Victimización de Empresas (ENVE). Instituto Nacional de Estadística y Geografía. México. 2017.

32. Encuesta Nacional de Victimización y Percepción de Inseguridad Pública (ENVIPE). Instituto Nacional de Estadística y Geografía. México. 2012.
33. Encuesta Nacional de Victimización y Percepción de Inseguridad Pública (ENVIPE). Instituto Nacional de Estadística y Geografía. México. 2017.
34. Encuesta Nacional de Victimización y Percepción de Inseguridad Pública (ENVIPE). Instituto Nacional de Estadística y Geografía. México. 2019.
35. Escobar, Luis, “*Las Políticas Públicas de Seguridad Pública*”. *Criminogenesis*. (Número 13), Mayo 2016.
36. Fondevila, Gustavo; Meneses Reyes, Rodrigo, “El Rol del Policía Municipal en México,” *Revista Gestión y Política Pública*, Vol. 26, no. 1, México, Enero/Junio 2017.
37. Galvez Salvador, Yadira. *La Guardia Nacional: Los retos de las Fuerzas Armadas frente a la Seguridad Pública de México*. Centro de Estudios Estratégicos del Ejército del Perú. Mayo 2019. <https://www.casede.org/index.php/biblioteca-casede-2-0/seguridad/seguridad-nacional/423-la-guardia-nacional-los-retos-de-las-fuerzas-armadas-frente-a-la-seguridad-publica-de-mexico/file>
38. García, Laguna, Eliana. “La nueva urgencia legislativa: seguridad interior”. *Seguridad Interior, ¿Seguridad para quién?*, Marzo 2017. <http://www.cmdpdh.org/publicaciones-pdf/cmdpdh-seguridad-interior.pdf>
39. Gómez Garza, Cesáreo y Amarillas Urbina Víctor Axcel. *Costos y percepción de la inseguridad pública en México 2009-2015*. *Economía Actual*. Año 8, Núm. 2, Abril-Junio 2015. https://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/41900380/Articulo_Economia_Actual.pdf?response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DCostos_y_percepcion_de_la_inseguridad_pu.pdf&X-Amz-Algorithm=AWS4-HMAC-SHA256&X-Amz-Credential=AKIAIWOWYYGZ2Y53UL3A%2F20191108%2Fus-east-1%2Fs3%2Faws4_request&X-Amz-Date=20191108T011219Z&X-Amz-Expires=3600&X-Amz-SignedHeaders=host&X-Amz-Signature=434a34c6fc8d1ac61f2af2de4699c8b3c08cbf1cdcfc7784ab8d5faa2e7ec0e

40. Gómez San Luis, Anel Hortensia y Almanza Avendaño Ariagor Manuel. *Impacto del Narcotráfico en jóvenes de Tamaulipas, México: drogas e inseguridad*. Revista de Psicología, Vol. 34, Núm. 2, Lima 2016. http://www.scielo.org.pe/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0254-92472016000200010
41. González, José Antonio, *La Seguridad Pública en México: 2002*, “Los Desafíos de la Seguridad Pública en México”. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/419/12.pdf>
42. González Rodríguez, José de Jesús. *Guardia Nacional en México*. Cámara de Diputados LXIV Legislatura. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. México. 2019. <file:///C:/Users/fran/Downloads/CESOP-IL-72-14-GuardiaNacional-260219.pdf>
43. Guevara, José. “Militares, derechos humanos y seguridad interior”. Seguridad Interior, ¿Seguridad para quién?, Marzo 2017. <http://www.cmdpdh.org/publicaciones-pdf/cmdpdh-seguridad-interior.pdf>
44. Hobbes, Thomas. *Leviatán*. Argentina, Losada. 2011.
45. Iniciativa de Decreto por el que se reforman los artículos 21, 73, 104, 105, 115, 116 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, diciembre 2014.
46. Instituto Mexicano Estrategia, *Diccionario de la Constitución Mexicana. Jerarquía y Vinculación de sus Conceptos*, México, Instituto Mexicano de Estrategias, 2017.
47. Ixchel Atilano, Tania, “Cuidado con las iniciativas en Seguridad Interior”. Seguridad Interior, ¿Seguridad para quién?, febrero 2018. <http://www.cmdpdh.org/publicaciones-pdf/cmdpdh-seguridad-interior.pdf>
48. Jasso López, Carmina. *Percepción de inseguridad en México*. Revista Mexicana de Opinión Pública. Universidad Nacional Autónoma de México, Vol. 15, Julio-Diciembre 2003.
49. Ley de la Policía Federal Preventiva. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 1999. Abrogada el 1 de junio de 2009.
50. Ley General del Sistema de Seguridad Pública. México 2010.

51. Ley General que establece las bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Exposición de Motivos, *Diario Oficial*, del lunes 11 de diciembre de 1995, que inició su vigencia al día siguiente de su publicación.
52. Ley General que Establece las Bases para la Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública. (Abrogada).
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lgbcnsnp/LGBCSNP_abro.pdf
53. Llanos, Luis Felipe; Rivas-Tovar, Luis Arturo; Lambarry, Fernando; Maricela Trujillo, Mara. *La eficacia de la Policía Estatal en México*. Perfiles Latinoamericanos. Volumen 26, Número 52, México. Julio-Diciembre 2018.
54. López Sánchez, Manuel y Marchal Escalona, Nicolás, *Policía y Seguridad Pública*. Manual de intervención Policial. Navarra, España, Thomson Reuters, 2011.
55. Lumia, Giuseppe, *Principios de teoría e ideología del derecho*, Debate, Madrid. 1985.
56. Martínez, Andrés. Miguel Gerónimo, *Derecho de policía, policiología y seguridad pública*, México, Flores Editor y Distribuidor, 2010.
57. Meyer, Mauren. *La policía en México, muchas reformas, pocos avances*. Revista Wola, La Oficina en Washington para los asuntos latinoamericanos, Mayo 2014.
58. Moloeznik, Marcos. Suárez María. *El proceso de Militarización de la Seguridad Pública en México (2006-2010)*. Frontera Norte, Vol. 24, No. 48, México jul/dic 2012.
59. Montero, Juan Carlos, *La estrategia contra el crimen organizado en México: análisis del diseño de la política pública*, Perfiles Latinoamericanos. Vol. 20, Núm. 39, México, enero/junio 2012. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0188-76532012000100001&script=sci_arttext&tlng=pt
60. Nuñez, Andric, “Seguridad Privada y Seguridad Pública”, *Foro Jurídico*, Número 138, México, marzo 2015.
61. Orellana Wiarco, Octavio, *Seguridad Pública. Profesionalización de los Policías*, ed., Porrúa, México, 2017.
62. Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico, *2015 Better Life Index*, <http://www.oecdbetterlifeindex.org/topics/safety/>

63. Pérez, Gabriela, Diagnóstico sobre la Seguridad Pública en México, FUNDAR, Centro de Análisis e Investigación. Abril 2014. <http://pdba.georgetown.edu/Security/citizenssecurity/mexico/evaluaciones/diagnosticoFundar.pdf>
64. PGR-INACIPE, *La protección de los derechos humanos*, México, 1988.
65. Phillips, Bernard, *Sociología del concepto a la práctica*, ed., Mc. Graw Hill, México, 1990.
66. Portal del Instituto Mexicano para la Competitividad A.C., disponible en <http://imco.org.mx/seguridad/indice-mundial-de-seguridad-interna-y-policia-via-ipsa/>
67. Porte Petit, González, Alejandro. “*Policía en México. 75 años de su implementación*”. Evolución del Sistema Penal en México. Tres cuartos de siglo. Colección Nuevo Sistema. <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/4770-evolucion-del-sistema-penal-en-mexico-tres-cuartos-de-siglo-coleccion-nuevo-sistema>
68. Presentación del Secretario Ejecutivo de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, ante el Grupo Especial de Trabajo para Preparar la Primera Reunión de Ministros en Materia de Seguridad Pública de las Américas, Washington DC, 20 de junio de 2008.
69. Ramírez, Juan, *Seguridad Pública y Constitución*, ed., Porrúa, México, 2003.
70. Ramos García, José María, *Seguridad Ciudadana y la Seguridad Nacional en México: Hacia un marco conceptual*. Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales. 2005, vol. 47, núm. 194. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0185-19182005000200033&script=sci_abstract&tlng=en
71. Reporte de Incidencia Delictiva del Fuero Común 2010. Centro Nacional de Información. Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Secretaría de Gobernación. México. Diciembre 2010.
72. Reporte de Incidencia Delictiva del Fuero Común 2015. Centro Nacional de Información. Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Secretaría de Gobernación. México. Diciembre 2015.

73. Reporte de Incidencia Delictiva del Fuero Común 2016. Centro Nacional de Información. Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Secretaría de Gobernación. México. Diciembre 2016.
74. Reporte de Incidencia Delictiva del Fuero Común 2017. Centro Nacional de Información. Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Secretaría de Gobernación. México. Diciembre 2017.
75. Robledo, Wilfrido, “Seguridad Pública y Seguridad Nacional en México”, México, *Criminogenesis*, número 6, marzo 2010.
76. Rodríguez Almeida, Jesús. Boletín Número 40. Conferencia Nacional de Secretarios de Seguridad Pública. Conferencia Nacional de Secretarios de Seguridad Pública. Comisión Nacional de Seguridad Pública. Secretaría de Gobernación. México. Febrero de 2017.
77. Rojas, Serra, *Derecho Administrativo*, 12a edición, Tomo II, Porrúa, México, 1983.
78. Rosas Moreno, Luis Manuel, *Las actividades de la Policía del Estado en Materia Federal del Trabajo*, Tesis de Licenciatura, UNAM, México, 1963.
79. Sánchez, Augusto, *Seguridad Pública y Seguridad Nacional*, INACIPE, México, 2000.
80. Sánchez Astrid. Violencia del crimen, un problema de seguridad pública en América: PGR. Publicación de 19 de junio de 2017, en la sección Nación, del periódico El Universal.
81. Sánchez, Jorge, *Introducción a la Sociología de Max Weber*, Colofón. México. 1991.
82. Sandoval, Palacios, Juan Manuel. “Militarización, seguridad nacional, seguridad pública en México, *Espiral*, Vol. 6, núm. 18, mayo/agosto, 2000.
83. Secretaría de Seguridad Pública del Estado de México. México. 2018. <https://sseguridad.edomex.gob.mx/historia>
84. Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. *Modelo de Policía Acreditable*. México. 2012.
85. Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. ¿Qué es el Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP).
86. Seguridad Pública. Políticas Públicas y Gestión Gubernamental de la Administración Vigente.

http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/Cesop/Comisiones/3_publica.htm#Pol%C3%ADticas%20p%C3%BAblicas%20y%20gesti%C3%B3n%20gubernamental%20de%20la%20administraci%C3%B3n%20vigente

87. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XI. Tesis: P./J. 35/2000. Novena Época. Pag. 557. Jurisprudencia en Materia Constitucional, resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. México. Abril 2000. Rubro: “*SEGURIDAD PÚBLICA. SU REALIZACIÓN PRESUPONE EL RESPETO AL DERECHO Y EN ESPECIAL DE LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES*”.
88. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XI. Tesis: P./J. 39/2000. Novena Época. Pag. 556. Jurisprudencia en Materia Constitucional, resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. México. Abril 2000. Rubro: “*SEGURIDAD PÚBLICA. LA PARTICIPACIÓN DE LOS SECRETARIOS DE LA DEFENSA NACIONAL Y DE MARINA EN EL CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA, NO VIOLA EL ARTÍCULO 21 CONSTITUCIONAL*”.
89. Vargas Leticia, “Reformas en materia de delincuencia organizada y seguridad pública en los últimos cinco años”, en Sergio García Ramírez y Leticia A. Vargas Casillas (coords), *Las reformas penales de los últimos años en México (1995-2000)*, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2001.
90. Vázquez, Hector, *El nuevo Municipio Mexicano*, ed., Secretaria de Educación Pública, México, 1986.
91. Villalta, Carlos, *Las determinaciones de la percepción de inseguridad frente al delito en México*, ed., Econstor, Washington, EUA, 2012.
92. Weber, Max, *Economía y Sociedad; esbozo de sociología comprensiva*, 2ª edición, ed., Fondo de Cultura Económica, España, 1964.