



Derechos Humanos

SEGURIDAD PÚBLICA

- **En torno a la seguridad pública**
-Desarrollo penal y evolución del delito-
Sergio García Ramírez
- **Derechos humanos, seguridad y justicia**
Salvador Abascal Carranza
- **Los órganos constitucionales autónomos y la seguridad pública**
Hiram Escudero Álvarez

DERECHOS HUMANOS

Órgano Informativo de la Comisión de Derechos

Humanos del Estado de México

ISSN: 1405-5627

Año 13, Núm. 78, marzo-abril de 2006

Certificado de licitud de título 10208

Certificado de licitud de contenido 7154

Registro de derechos de autor 001572/97

Nº de autorización del comité editorial

A: 400/3/001/97

Distribución gratuita por la Comisión de
Derechos Humanos del Estado de México

Publicación bimestral

Suscripciones: Instituto Literario N° 510 Pte.

Col. Centro, C.P. 50000, Toluca, México

Tel. (01 722) 213-08-28 y 213-08-83

Fax (01 722) 214-08-70

Página de internet: <http://www.codhem.org.mx>

Correo electrónico: codhem@netspace.com.mx

Tiraje: 1,000 ejemplares

Comisionado de los Derechos Humanos

del Estado de México:

Lic. Jaime Almazán Delgado

Secretaria:

Lic. Rosa María Molina de Pardiñas

Edición:

Marco Antonio Sánchez López

Colaboradoras:

Claudia Pineda Guzmán

Deyanira Rodríguez Sánchez

Diseño de portada:

Deyanira Rodríguez Sánchez

Los trabajos publicados en este órgano informativo no expresan necesariamente el punto de vista de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México. El contenido es responsabilidad de los autores.

Contenido



I.	EDITORIAL	5	
II.	QUEJAS	7	
III.	RECOMENDACIONES	9	
No.	Expediente	Dirigida a:	
08	CODHEM/EM/4112/2005-5	C. Nazario Gutiérrez Martínez Presidente Municipal Constitucional de Texcoco, Estado de México	9
09	CODHEM/TEI/1757/2005-6	Dra. María Elena Barrera Tapia Secretaría de Salud del Estado de México	10
10	CODHEM/TOL/3781/2005-1	Lic. Rogelio Tinoco García Director General de los Servicios Educativos Integrados al Estado de México	12
11	CODHEM/TOL/3781/2005-1	Lic. Alejandro Carmona Prantl Director General de Prevención y Readaptación Social del Estado de México	13
12	CODHEM/TOL/4838/2005-1	Prof. Benito Mangú Chigora Presidente Municipal Constitucional de Almoloya de Juárez, Estado de México	15
13	CODHEM/NEZA/4521/2005-4	Prof. Miguel Ángel Casique Pérez Presidente Municipal Constitucional de Chimalhuacán, Estado de México	17
IV.	RECURSOS	19	
V.	ATENCIÓN A LA FAMILIA, LA MUJER Y LA INFANCIA	21	

VI.	PROMOCIÓN Y CAPACITACIÓN	27
VII.	DIVULGACIÓN	31
VIII.	DOCTRINA	35
	DERECHOS HUMANOS, SEGURIDAD Y JUSTICIA	
	Salvador Abascal Carranza	35
	EN TORNO A LA SEGURIDAD PÚBLICA	
	-DESARROLLO PENAL Y EVOLUCIÓN DEL DELITO-	
	Sergio García Ramírez	41
	LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS	
	Y LA SEGURIDAD PÚBLICA	
	Hiram Escudero Álvarez	51
IX.	LEGISLACIÓN	59
	CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE	
	LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	59
	LEY GENERAL QUE ESTABLECE LAS BASES DE COORDINACIÓN	
	DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA	60
X.	LITERATURA	69
XI.	BIBLIOTECA. NUEVAS ADQUISICIONES	73

Editorial



La seguridad pública es uno de los aspectos más delicados en la vida de las sociedades humanas de principios de siglo, esta función que corresponde cumplir al Estado, es un ámbito de múltiples riesgos que puede derivar en atentados graves contra los derechos de las personas.

Ante la problemática que enfrentamos como nación en cuanto a seguridad pública se refiere, un amplio sector de la población ha llegado al grado de clamar por acciones en contra de las conductas delictivas a cualquier precio, aun a costa de los derechos humanos, esto constituye un peligro incluso para quienes han expresado tal exigencia.

Es preciso que las instituciones oficiales encargadas de esta función sean capaces de mejorar su capacidad para encarar el reto que entraña; esto sólo puede lograrse mediante una preparación adecuada que les permita resolver cualquier situación que se presente, pero todo entrenamiento debe considerar también el respeto a los

derechos fundamentales de los individuos, requisito sin el cual el esfuerzo puede generar más daños que beneficios.

Con todo, consideramos que los términos derechos humanos y seguridad pública pueden ser perfectamente compatibles, de modo que la población tenga la certeza de que puede desarrollar sus actividades cotidianas sin preocuparse, más allá de lo razonable, por la seguridad de su persona, familia, bienes y posesiones. Ello supone un desafío mayúsculo en el que debe convergir una serie de esfuerzos, comenzando con el cabal cumplimiento de las instituciones encargadas de la seguridad pública en el país, mediante una formación y ejercicio que observe los principios constitucionales de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez, a lo que debe sumarse la participación activa de la comunidad, que tiene mucho que aportar tanto en la formulación de las estrategias como en el seguimiento de las actividades, con miras a contar con una verdadera seguridad pública.

Quejas



En el bimestre marzo-abril se recibieron 908 quejas.

En lo referente a la recepción, tramitación y seguimiento de quejas destacan las acciones siguientes:

7

	VISITADURÍAS							
	1	2	3	4	5	6	7	Total
Quejas radicadas	117	199	187	138	191	33	43	908
Solicitudes de informe	165	345	170	213	164	38	51	1146
Solicitudes de medidas precautorias	11	14	18	7	17	3	14	84
Solicitudes de dictámenes médicos	0	0	0	0	0	0	0	0
Solicitudes de dictámenes psicológicos	0	0	1	0	0	1	0	2
Solicitudes de dictámenes de trabajo social	0	0	0	0	0	0	0	0
Recursos de queja	0	0	0	0	0	0	0	0
Recursos de impugnación	2	0	2	1	0	0	0	5
Recomendaciones emitidas	2	1	0	1	1	1	0	6
Quejas acumuladas	3	0	4	3	18	1	1	30
Quejas remitidas al archivo	97	76	172	118	160	24	41	688
Expedientes concluidos	100	76	176	121	178	25	42	718
Expedientes en trámite	114	246	151	181	153	40	45	930

En el presente bimestre se proporcionaron 5,509 asesorías a personas de diferentes sectores sociales, cuyas inconformidades no correspondían al ámbito de competencia de este Organismo; no obstante, se les asesoró jurídicamente y orientó para que acudieran con la autoridad correspondiente.

Expedientes concluidos.

En el bimestre que nos ocupa se remitieron al archivo 717 expedientes. Las causas fueron las siguientes:

Solucionado durante el trámite respectivo	296
No existió violación a derechos humanos y se orientó jurídicamente al quejoso	156
Falta de interés	80
Remitidas a la CNDH	31
Acumuladas	30
Desistimiento	36
Solucionado mediante el procedimiento de conciliación	31
Asunto jurisdiccional	16
Conflicto entre particulares	4
Asuntos laborales	23
Por recomendación	6
Quejas extemporáneas	3
Remitidas a otras entidades federativas	4
Materia electoral	1
Materia agraria	0
Materia ecológica	0
Total	717

Recomendaciones



En el transcurso del bimestre marzo-abril fueron emitidas 06 recomendaciones, cuya síntesis se presenta a continuación.

RECOMENDACIÓN No. 08/2006*

La Comisión de Derechos Humanos del Estado de México recibió el 17 de octubre del año 2005, el escrito de queja presentado por el señor Miguel Ángel Sánchez Isidoro en el cual refirió hechos presumiblemente violatorios a derechos humanos, atribuibles a servidores públicos adscritos al municipio de Texcoco, México.

En su inconformidad, el quejoso refirió que se enteró por diversos periódicos del deceso de su hermano, quien se ahorcó en las galeras de la comandancia de la policía municipal en Texcoco, México, donde previamente había sido ingresado por la supuesta comisión de una falta administrativa al bando local.

Por lo anterior, servidores públicos de este Organismo se encargaron de practicar las diligencias necesarias, cuyo estudio lógico jurídico permitió concluir con certeza, sobre la violación a derechos humanos del señor Isidro Sánchez Isidoro, atribuibles a los servidores públicos: Blanca Mónica Hernández Morales y Marco Aurelio Miranda Espinoza, elementos de la policía municipal de Texcoco, México;

y del licenciado Armando Candia Berber, secretario de acuerdos de la Oficialía Conciliadora y Calificadora de la entidad edilicia citada.

Lo anterior se afirma al contrastar las evidencias obtenidas por este Organismo en torno a los hechos, advirtiéndose que los policías municipales involucrados omitieron efectuar una vigilancia constante en el área en que permaneció detenido Isidro Sánchez Isidoro, quien al momento de ingresar a la celda presentaba aliento alcohólico, lugar donde finalmente optó por privarse de la vida mediante una cuerda improvisada que ató a las rejas del retrete de la galera.

Así también, el Secretario de Acuerdos adscrito a la Oficialía Conciliadora y Calificadora en Texcoco, México, efectuó una valoración superficial, cuya ligereza propició que el detenido no fuera certificado médicamente, así como determinó a criterio propio la sanción sin apearse a la legalidad que en derecho ameritaba. Cabe destacar que la institución encargada de la justicia administrativa municipal no cuenta con médico o perito que certifique el estado físico de las personas que son aseguradas.

* La Recomendación 08/2006, se dirigió al Presidente Municipal Constitucional de Texcoco, México, el seis de marzo del año 2006, por insuficiente protección de personas. Se ha determinado publicar una síntesis de la misma con fundamento en lo dispuesto por los artículos 9 y 114 del Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México. El texto íntegro de la Recomendación se encuentra dentro del expediente respectivo y consta de 26 fojas.

Por otra parte, si bien el Subdirector General de Seguridad Pública Preventiva de la municipalidad citada emitió una circular en vista a la falla del circuito cerrado con que cuenta la estación policial, cuyo contenido consistió en efectuar rondines cada treinta minutos, lo cierto es que en la práctica tal medida resultó inoperante y evidenció la omisión en que ocurrieron los servidores públicos involucrados al no supervisar de manera constante el área donde permanecían los infractores.

Por lo anterior, la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, formuló al Presidente Municipal de Texcoco, México, las siguientes:

RECOMENDACIONES

PRIMERA. Con la copia certificada de la Recomendación, que se anexó, se sirva instruir al titular de la Contraloría Interna Municipal del H. Ayuntamiento que preside, para que inicie el correspondiente procedimiento administrativo disciplinario, tendente a investigar, identificar y determinar la responsabilidad en que incurrieron los servidores públicos: Blanca Mónica Hernández Morales y Marco Aurelio Miranda Espinoza, policías municipales adscritos a la Dirección de Seguridad Pública Preventiva, así como la del licenciado Armando Candia Berber, Secretario de Acuerdos de la Oficialía Conciliadora y Calificadora municipal, por las omisiones descritas, e imponga la sanción que con estricto apego a Derecho proceda.

SEGUNDA. Se sirva instruir al Director General de Seguridad Pública Preventiva del H.

Ayuntamiento de Texcoco, México, a efecto de que emita una circular en la que se instruya al elemento de guardia en turno, adscrito a la cárcel municipal de Texcoco, México, para que vigile de manera permanente el comportamiento de las personas que sean ingresadas a la misma.

TERCERA. Se sirva valorar la pertinencia de que a la brevedad se adopten las medidas necesarias con el propósito de ordenar la adscripción en la Oficialía Conciliadora y Calificadora de ese H. Ayuntamiento que preside, de personal médico que brinde los servicios de salud necesarios y den constancia del estado físico de las personas que sean aseguradas e ingresadas al área de aseguramiento de la comandancia municipal, por la comisión de faltas o infracciones al Bando Municipal, o bien, se establezca un convenio con autoridades del sector salud, tendente a satisfacer dicha necesidad, con lo que se tendrá certeza respecto del estado psicofísico y de lesiones de los asegurados.

CUARTA. Se sirva instruir a quien corresponda, para que se impartan cursos de capacitación y actualización en materia de derechos humanos y fundamentos jurídicos que rigen su actuación, a los servidores públicos adscritos a la Dirección de Seguridad Pública Preventiva y a la Oficialía Conciliadora y Calificadora del municipio de Texcoco, México, con el propósito de evitar la repetición de actos como los que dieron origen a la Recomendación; para lo cual, esta Comisión le ofreció la más amplia colaboración.

RECOMENDACIÓN No. 09/2006*

El cuatro de octubre de 2005, la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México inició el expediente CODHEM/TEJ/1757/2005-6, con motivo de la queja presentada por el señor Eleuterio Vargas Olayo quien comunicó a este Organismo la deficiente atención médica que recibió su esposa Silvia Vargas Sánchez en el Hospital General Tejupilco, del Instituto de Salud del Estado de México.

De la investigación realizada por este Organismo, se pudo inferir que el dos de octubre de 2005 a las 23:00 horas, la señora Silvia Vargas Sánchez, en compañía de su esposo Eleuterio Vargas Olayo, de sus suegros Calixto Vargas Lucio y Apolonia Olayo Vargas, así como de su madre Antonia Sánchez Cornelio, acudió al Hospital General Tejupilco a recibir atención médica por hallarse próxima a culminar su

* La Recomendación 09/2006 se dirigió a la Secretaría de Salud del Estado de México el nueve de marzo de 2006, por negativa o inadecuada prestación de servicio público ofrecido por dependencias del sector salud. Se ha determinado publicar una síntesis de la misma con fundamento en lo dispuesto por los artículos 9 y 114 del Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México. El texto íntegro de la Recomendación se encuentra dentro del expediente respectivo y consta de 19 fojas.

embarazo, siendo atendida por el médico de guardia del servicio de urgencias, quien después de haberla valorado, le indicó que aún faltaba tiempo para el parto y que regresara con posterioridad.

Al siguiente día, tres de octubre, la señora Vargas Sánchez acudió en tres ocasiones más al servicio de urgencias; siendo valorada por los médicos en turno, quienes de igual forma le indicaron que se presentara más tarde al servicio con el argumento de que aún no llegaba el momento del alumbramiento.

Cerca de las cero horas del mismo día la señora Vargas Sánchez acudió de nuevo al Hospital General debido a que comenzó a sentir contracciones más intensas. Al llegar fue atendida por el médico del área de urgencias Guillermo Vázquez Moreno, quien al examinarla le indicó que regresara en cuatro horas para nueva valoración; sin embargo, debido a su estado la señora Vargas Sánchez y sus familiares decidieron situarse fuera del nosocomio, en la zona que da acceso al área de urgencias del hospital, lugar en el que minutos después de las 03:00 horas del cuatro de octubre de 2005, dio comienzo el alumbramiento. Ante esta situación, el señor Vargas Olayo ingresó al nosocomio a pedir auxilio, acudiendo al lugar un médico con una silla de ruedas; sin embargo, para este momento en la vía pública y sólo con el auxilio de su madre, el parto de la señora Vargas Sánchez se había ya producido.

Las evidencias obtenidas por esta Defensoría en la investigación de los hechos de queja permiten afirmar fundadamente que el galeno Guillermo Vázquez Moreno vulneró la garantía a la protección de la salud que ampara el artículo 4°, párrafo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en perjuicio de la señora Vargas Sánchez y del producto de la concepción, colocando en riesgo su integridad física.

Acorde a la opinión técnica emitida por el departamento de medicina legal de este Organismo, la atención médica que se proporcionó a la señora Vargas Sánchez con motivo de su parto no fue adecuada ni oportuna, debido a que el profesional de la salud responsable de dar secuencia a la atención médica, no previó en forma adecuada el período expulsivo en la última fase del trabajo de parto. Esto es así, toda vez que de acuerdo al dictamen antes

citado, era posible determinar el periodo dentro del cual se podía llevar a cabo el alumbramiento, ya que existían elementos que así indicaban, como son las cuatro revisiones previas que se habían practicado a la paciente, las cuales posibilitaban esta previsión.

Cabe destacar que las manifestaciones formuladas a este Organismo, tanto por la agraviada, su esposo y su progenitora, son testimonios uniformes en circunstancias de modo, lugar y tiempo que dieron cuenta de los momentos inhumanos a los que fue sometida la señora Vargas Sánchez durante la madrugada del cuatro de octubre de 2005.

Por lo anteriormente expresado, la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, formuló a la Secretaria de Salud del Estado de México, las siguientes:

RECOMENDACIONES

PRIMERA. Con la copia certificada del presente documento de Recomendación, que se anexó, se sirva solicitar al titular del órgano de control interno de la Secretaría a su cargo, inicie el correspondiente procedimiento administrativo tendente a investigar, identificar y determinar la responsabilidad en que haya incurrido el servidor público Guillermo Vázquez Moreno, por los actos y omisiones que han quedado señalados en el capítulo de Observaciones del documento de Recomendación, a efecto de que en su caso, se impongan las sanciones que conforme a Derecho procedan.

SEGUNDA. Se sirva instruir a quien corresponda, se intensifiquen los dispositivos de supervisión al Hospital General de Tejupilco, en especial durante los turnos nocturnos y días inhábiles, a efecto de constatar que su personal adscrito preste su servicio público con la máxima diligencia, oportunidad y responsabilidad posibles, salvaguardando la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia de la función.

TERCERA. Se sirva instruir a quien corresponda, a fin de que se impartan cursos de capacitación y actualización en materia de derechos humanos a los servidores públicos adscritos al Hospital General de Tejupilco, para lo cual, esta Comisión le ofreció la más amplia colaboración.

RECOMENDACIÓN No. 10/2006*

El 13 de septiembre de 2005, esta Comisión hizo constar la información dada a conocer el 12 del citado mes y año, en el noticiero *Televisa Toluca*, en la que se dio cuenta de que una alumna de un Jardín de Niños, perteneciente a la Dirección General de los Servicios Educativos Integrados al Estado de México, ubicado en el municipio de Almoloya de Juárez, México, *había sido objeto de abuso sexual por parte de su docente*. En razón de lo descrito, y toda vez que del contenido de la citada información se advirtieron hechos presuntamente violatorios a derechos humanos, el Primer Visitador General de este Organismo, con fundamento en lo dispuesto por los artículos: 30 fracciones III y XI, 31 y 32 de la Ley que crea la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México; así como 70, 75 y 85 de su Reglamento Interno, acordó iniciar de oficio una investigación a la cual se le asignó el número de expediente CODHEM/TOL/3781/2005-1.

De las investigaciones practicadas se pudo conocer que el día 06 de septiembre de 2005, el servidor público Carlos Antonio García Basilio, entonces docente a cargo del Segundo año Grupo A del referido plantel escolar, llevó a una menor hacia los baños, donde a decir de dicha alumna éste la despojó de su *pants*, así como de su prenda íntima [calzón], y que posteriormente le estuvo tocando sus órganos genitales en varias ocasiones, lo que le causó diversas lesiones.

Cabe referir que para poder acreditar lo anterior, esta Defensoría de Habitantes además de haber requerido información al Director General de los Servicios Educativos Integrados al Estado de México y a la Procuraduría General de Justicia de la entidad, solicitó a la Unidad de Atención a la Familia, la Mujer y la Infancia de este Organismo, un dictamen en materia de Psicología, así como una Opinión Técnica en Trabajo Social. Estudios que concluyeron que la menor presentó indicios de abuso sexual, descartando que éste hubiera ocurrido en el núcleo familiar.

Los hechos fueron denunciados por la madre de la infante ante la Procuraduría General de Justicia del Estado de México, donde se inició la averiguación previa correspondiente, por el delito de tentativa de

violación, y previa integración, el Representante Social ejerció acción penal en contra de Carlos Antonio García Basilio, por el delito de actos libidinosos. Por su parte, el órgano de control interno de los SEIEM, acordó iniciar el procedimiento administrativo de responsabilidad al que se le asignó el número CI/SEIEM/QJ-05/2006, el cual a la fecha se encuentra en trámite para su posterior determinación.

Por lo anteriormente expresado, la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, formuló al Director General de los Servicios Educativos Integrados al Estado de México, las siguientes:

RECOMENDACIONES

PRIMERA. Se sirva solicitar al titular del órgano de control interno de la dependencia a su digno cargo, realice todas y cada una de las diligencias necesarias para integrar el expediente respectivo y en su momento imponga la sanción que en estricto apego a Derecho sea procedente, sin pasar por alto considerar las evidencias de las que da cuenta el documento de Recomendación, del cual se anexó una copia certificada.

SEGUNDA. Se sirva instruir a quien corresponda, dar eficiencia al sistema de selección de docentes, en el que se considere como requisito indispensable, que el futuro servidor público cuente con la preparación académica idónea, y además tenga el perfil psicológico adecuado, con los cuales demuestre que efectivamente es apto para desarrollar la encomienda que se le designe, sin pasar por alto su elevada vocación humanista.

TERCERA. Se sirva instruir a quien corresponda, para que a la brevedad se instrumenten cursos de capacitación y actualización en materia de derechos humanos a los servidores públicos del Jardín de Niños del caso, a efecto de que durante el desempeño de su cargo se dediquen al cumplimiento de sus obligaciones con puntual respeto a los derechos humanos de sus menores alumnos y con apego a las normas que regulan su actuar como docentes; para lo cual este Organismo le ofreció la más amplia colaboración.

* La Recomendación 10/2006, se dirigió al Director General de los Servicio Educativos Integrados al Estado de México, el 27 de marzo de 2006, por abuso sexual. Se ha determinado publicar una síntesis de la misma con fundamento en lo dispuesto por los artículos 9 y 114 del Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México. El texto íntegro de la Recomendación se encuentra dentro del expediente respectivo y consta de 21 fojas.

RECOMENDACIÓN No. 11/2006*

El 20 de julio de 2005, personal de este Organismo hizo constar en acta circunstanciada la comunicación telefónica sostenida con una interna del Centro Preventivo y de Readaptación Social de Tlalnepantla, México, quien refirió hechos que consideró violatorios a los derechos humanos de siete reclusas, en los términos siguientes: *...desde hace varios días [el] comandante... ordenó que siete... compañeras internas... fueran castigadas... a quienes tienen recluidas en un área de la cocina... y en un 'apando' que está cerca de las celdas, pero dichas áreas por sus dimensiones no son adecuadas para su estancia... no tienen ventilación y... se les ha negado su alimentación... además de que fueron golpeadas durante la noche...*

Previo análisis de lo descrito y por presumir fundadamente la existencia de violaciones a los derechos humanos en la ejecución del castigo impuesto a internas del Centro de Reclusión de Tlalnepantla, el Segundo Visitador General de Supervisión al Sistema Penitenciario acordó iniciar de oficio la investigación correspondiente, bajo el número de expediente **CODHEM/SP/3397/2005-2**.

En atención expedita del asunto planteado, Visitadores de esta Comisión se constituyeron en el Centro Preventivo y de Readaptación Social de Tlalnepantla, lugar en el que durante la inspección respectiva dieron fe de las condiciones en que se encontraban las internas sancionadas y de lesiones.

Posteriormente, personal de este Organismo requirió a la autoridad penitenciaria de la entidad la adopción de medidas precautorias tendentes a salvaguardar la integridad física y psíquica de las internas sancionadas; así como los elementos de información necesarios para el trámite del expediente de queja, hecho lo anterior, esta Defensoría de Habitantes advirtió hechos que además de constituir por sí mismos irregularidades que contravienen lo dispuesto por la Ley de Ejecución de Penas Privativas y Restrictivas de la Libertad, así como del Reglamento de los Centros Preventivos, vigentes en la entidad; revelaron flagrantes violaciones a los derechos humanos, que de manera particular conculcan el

derecho humano a la readaptación social, a recibir un trato digno y a la protección de la salud, en agravio de las internas aludidas, derivadas de la imposición y ejecución indebida de castigo o sanción, atribuible a servidores públicos de la Dirección General de Prevención y Readaptación Social del Estado de México

Lo anterior, debido a que en las dos áreas destinadas a la aplicación de sanciones de aislamiento del Centro Preventivo y de Readaptación Social de Tlalnepantla, lugares donde segregaron a las internas mencionadas, se evidenció la falta de mantenimiento preventivo y correctivo en paredes, techos, puertas, ventanas y pisos; amén de que se trata de celdas oscuras, reducidas, sin ventilación, insalubres y sin servicios sanitarios; en suma, las condiciones materiales de las áreas de castigo del citado Centro de Reclusión, son inapropiadas para la estancia digna de reclusos ya que atentan contra la salud y la dignidad humana, toda vez que en una de dichas celdas, cuatro reclusas tenían que hacer sus necesidades fisiológicas en una cubeta durante más de 24 horas.

Por ello, también se incumple con lo dispuesto por el artículo 30 de la Ley de Ejecución de Penas Privativas y Restrictivas de la Libertad, que establece que los edificios de los centros tenderán a proteger el derecho a la salud de las personas privadas de su libertad y para ello, serán dotadas de instalaciones higiénicas y eléctricas semejantes a las de una vida libre, además, el ordenamiento legal en cita prohíbe todo castigo consistente en tratos crueles, físicos o morales, así como el aislamiento en celdas distintas o el traslado a otra sección diferente a la de su tratamiento y en general cualesquiera otros actos que menoscaben la dignidad humana de los internos.

Al mismo tiempo, este Organismo advirtió irregularidades en la imposición de castigo o sanción disciplinaria, la cual se realiza sin ajustarse a los lineamientos que establece la Ley de Ejecución de Penas Privativas y Restrictivas de la Libertad, así como el Reglamento para los Centros de Preventivos, vigentes en la entidad, lo que se traduce en violación a los derechos humanos de legalidad y seguridad

* La Recomendación 11/2006 se dirigió al Director General de Prevención y Readaptación Social del Estado de México, el 31 de marzo del año 2006, por imposición de castigo indebido a reclusos o internos. Se ha determinado publicar una síntesis de la misma con fundamento en lo dispuesto por los artículos 9 y 114 del Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México. El texto íntegro de la Recomendación se encuentra dentro del expediente respectivo y consta de 35 fojas.

jurídica en agravio de quienes por alguna razón de carácter legal se encuentran privados de su libertad.

De acuerdo a las evidencias recabadas por personal de esta Comisión, la conducta desplegada por el entonces Jefe de Vigilancia del Centro Preventivo y de Readaptación Social de Tlalnepantla, Gonzalo Flores Calderón, es violatoria de las garantías de legalidad y seguridad jurídica inscritas en los artículos 14 y 16 Constitucional, en perjuicio de las internas en cuestión; toda vez que dicho servidor público sin ser autoridad competente, inexplicablemente ordenó que las citadas reclusas fueran aisladas, confinándolas en los espacios deplorables del Centro, comúnmente utilizados para segregarse a internas a quienes se impone dicha sanción disciplinaria, sin que se haya cumplido con la garantía de audiencia que por ley corresponde.

Al respecto, este Organismo no soslaya que con posterioridad al inicio del aislamiento del que fueron objeto las siete reclusas, días después, se les otorgó garantía de audiencia ante el Consejo Interno Interdisciplinario por la infracción que se les atribuyó, en la que dicho Órgano Colegiado determinó imponerles como sanción disciplinaria, aislamiento por periodos que van desde tres a 45 días; empero, esto no justifica de modo alguno la conducta del personal de seguridad y custodia que se arrogó atribuciones legales diversas a la función que desempeña. Al respecto, debe anotarse que la severidad en las sanciones no las eficiente, ya que su utilidad sólo se aprecia en la medida en que contribuya a lograr la readaptación social del interno y una adecuada convivencia en los Centros Preventivos, procurando sean ajenas a cualquier principio de represión, situación que lamentablemente en el caso que nos ocupa, no aconteció.

En el expediente de mérito, cinco de las siete reclusas a quienes se impuso sanción de aislamiento manifestaron a personal de este Organismo que durante la noche fueron objeto de golpes por parte de custodias del Centro de Reclusión de Tlalnepantla; sin embargo, también debe decirse que cinco de ellas fueron segregadas por riña; caso contrario al de dos internas. La primera, presentó lesiones en el rostro certificadas como equimosis en región periorbitaria bilateral con presencia de edema periorbitario, con equimosis en región tibial izquierda, y de acuerdo a lo informado a este Organismo por la Autoridad Penitenciaria se debieron a que la interna se había caído de la cama, argumento inverosímil, ya que el mecanismo de acción de las lesiones

presentadas no coinciden con una caída de la altura de una cama, circunstancia que robustece la imputación firme de la reclusa en el sentido de que personal de custodia la golpeó. Respecto a la segunda, segregada el 11 de julio de 2005, fue certificada médicamente en igual fecha, sin lesiones físicas externas; empero, el 20 del mes y año citados, personal de este Organismo durante la inspección, dio fe de que la interna presentó equimosis por contusión bipolarpebral de ojo izquierdo, lo que otorga valor probatorio a los atestados de las reclusas sancionadas, referente a que durante el aislamiento fueron objeto de múltiples contusiones por parte de custodias.

Así, los medios de convicción que se allegó esta Defensoría de Habitantes permiten presumir fundadamente que en el Centro de Reclusión de Tlalnepantla aún persisten los golpes y malos tratos a las internas, como en el presente caso, por parte de servidores públicos encargados de la seguridad y custodia, que con su proceder violentan lo prescrito en el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el numeral 5 de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos, así como el artículo 7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, éstos últimos, instrumentos internacionales que al estar ratificados en términos del artículo 133 de nuestra Carta Magna, son Ley Suprema en toda la Unión.

Además de lo hasta ahora expuesto, personal de esta Defensoría de Habitantes apreció que de las siete internas sancionadas, cuatro de ellas confinadas en el área de castigo ubicada en la parte superior del Centro a un costado del dormitorio femenino y las tres restantes segregadas en un cubículo habilitado como celda de castigo situado en el área del comedor; convivían internas procesadas y sentenciadas por igual, a pesar del derecho que tienen a estar reclusas en un lugar acorde a su situación jurídica, máxime que se trata de una exigencia Constitucional.

Por lo anteriormente expresado, la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, formuló al Director General de Prevención y Readaptación Social del Estado de México, las siguientes:

RECOMENDACIONES

PRIMERA. Se sirva ordenar a quien corresponda, se efectúe una supervisión exhaustiva en el área femenino, tendente a detectar el deterioro físico del

inmueble, instalaciones y equipamiento con que cuente, y con base en los resultados obtenidos, solicite el mantenimiento preventivo y correctivo necesarios, acorde a sus requerimientos, con especial atención a las áreas destinadas a la aplicación de sanciones de aislamiento, que sin duda, contribuirá a la dignificación de la infraestructura penitenciaria y por ende, de las personas reclusas; además, permitiría abatir la inadecuada ubicación de la población interna.

SEGUNDA. Se sirva instruir a quien corresponda, se evalúe la problemática existente en el Centro de Internación de Tlalnepantla, respecto al personal de seguridad y custodia, hecho lo anterior, con las documentales que sustente el estudio realizado, establezca oportunamente alternativas de solución, que incluya en su caso, la evaluación y certificación del personal de seguridad penitenciaria con que cuenta actualmente dicho Centro, acorde a lo establecido en el Programa Nacional de Seguridad Pública.

TERCERA. Se sirva ordenar a quien corresponda, se valoren los programas operativos y sistemas de seguridad que se aplican en el Centro de Reclusión de Tlalnepantla, a fin de conocer si son compatibles con la realidad penitenciaria, y en su caso, se

propongan las mejoras que contribuyan a preservar y salvaguardar su estabilidad, procurando abatir la inseguridad, el tráfico y consumo de drogas y la introducción de objetos no permitidos.

CUARTA. Se sirva instruir a quien corresponda, se elabore un programa de capacitación y actualización en materia de derechos humanos y fundamentos jurídicos que rigen la actuación del personal de seguridad y custodia del Centro Preventivo y de Readaptación Social de Tlalnepantla, al cual tenga acceso el total de los servidores públicos que tienen encomendada esa delicada labor, y para su ejecución, este Organismo le ofreció la más amplia colaboración.

QUINTA. Con la copia certificada de la Recomendación, que se anexó, se sirva solicitar al titular del Órgano de Control Interno de la Secretaría General de Gobierno de la entidad, que inicie el correspondiente procedimiento administrativo tendente a investigar, identificar y determinar, la responsabilidad en que hayan incurrido servidores públicos adscritos a la Dirección General de Prevención y Readaptación Social a su cargo, por las acciones y omisiones que han quedado descritas y se impongan, en caso de ser procedente, las sanciones que con estricto apego a Derecho correspondan.

RECOMENDACIÓN No. 12/2006*

El 15 de noviembre de 2005, este Organismo recibió el escrito de queja que presentó la señora Anastasia Esquivel Martínez, quien refirió hechos presuntamente violatorios a los derechos humanos de los jóvenes Gerardo Genaro Esquivel y Juan Manuel García Victoria, atribuibles a servidores de la Dirección de Seguridad Pública Municipal de Almoloya de Juárez, México, en los términos siguientes: *El 13 de noviembre del año en curso, mi hijo... Gerardo Genaro Esquivel, me pidió permiso para salir al centro de Almoloya, con uno de sus amigos... transcurrió la noche... al ver que [mi hijo] no llegaba [a la casa] salí a buscarlo a las 5:00... de la mañana del día 14 de noviembre... al no... encontrarlo, acudí a la policía municipal para ver si... tenían conocimiento... aproximadamente a las 7:00 a.m. me entrevisté con*

*el comandante en turno, preguntándole por mi menor hijo... [me dijo] que estaba detenido por andar grafitando la escuela secundaria de la cabecera municipal... [los policías]... tuvieron incomunicados [en la comandancia a mi hijo Gerardo Genaro Esquivel y a su amigo Juan Manuel García Victoria]... no les permitieron hacer ninguna llamada... **por ser menores de edad no pueden estar detenidos por la policía municipal.. mi hijo al tratar de cerrar el carro de mi propiedad que lo llevaba... el oficial... Pablo Esquivel Álvarez [lo] golpeó... tomándolo del cuello... con otro elemento... [lo] golpeó en su espalda y abdomen... dándole una patada para subirlo a la patrulla... Juan Manuel García Victoria... acompañaba a mi hijo [quien] fue tratado de... forma violenta asegurándolos de inmediato sin darles***

* La Recomendación 12/2006, se dirigió al Presidente Municipal Constitucional de Almoloya de Juárez, México, el 20 de abril de 2006, por abuso de autoridad. Se ha determinado publicar una síntesis de la misma con fundamento en lo dispuesto por los artículos 9 y 114 del Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México. El texto íntegro de la Recomendación se encuentra dentro del expediente respectivo y consta de 22 fojas.

oportunidad de cerrar el carro... una vez estando detenido mi hijo... como el carro se había quedado abierto, los policías le dijeron... que fueran por el carro... el oficial Pablo Esquivel Álvarez, tomó la cartera... mi hijo... le manifestó que no tomara nada... lo cual ignoró [el policía]....

De las investigaciones realizadas por este Organismo, se pudo conocer que alrededor de las 01:00 horas del día 14 de noviembre de 2005, los elementos: Rodolfo Fuentes de la Cruz, Miguel Ángel Aguilar Ronquillo, Juan Guadarrama Sánchez, Fernando C. Firó Mixuxi, León Gómora García [quien ya no prestaba sus servicios en el municipio], Macario Dávila Galván y Pablo Esquivel Álvarez, adscritos a la Dirección de Seguridad Pública Municipal de Almoloya de Juárez, México, detuvieron a los jóvenes Gerardo Genaro Esquivel y Juan Manuel García Victoria, al sorprenderlos graffiteando una barda de la Escuela Secundaria oficial número 66 “Lic. Gabriel Ramos Millán”, ubicada en la cabecera municipal del referido municipio.

Una vez asegurados, los mencionados jóvenes fueron trasladados a la Comandancia de la policía, a bordo de la patrulla 019; al estar en dicha oficina, el radio operador Macario Dávila Galván requirió a los jóvenes sus datos personales, así como sus pertenencias; enseguida el jefe de turno Juan Guadarrama Sánchez, ordenó ingresarlos al área de aseguramiento destinado a los menores de edad [área abierta], acción que ejecutaron el propio jefe de turno y el policía Rodolfo Fuentes de la Cruz, lugar en el que permanecieron hasta que la Preceptoría Juvenil tomó conocimiento de los hechos, es decir aproximadamente a las 09:30 horas del 14 de noviembre de 2005; tal como lo afirmaron los antecitados servidores públicos, instancia que previo desahogo de las diligencias respectivas, permitió que los jóvenes arrestados se retiraran a las 12:15 horas del día en mención, soslayando los elementos que participaron en los hechos motivo de queja, informar de inmediato a la autoridad correspondiente, y así resolver su situación jurídica.

Cabe precisar que minutos después de que los jóvenes ingresaron a la comandancia municipal, el menor Gerardo Genaro Esquivel, fue sacado y en compañía del elemento policial Pablo Esquivel Álvarez, fue por el vehículo propiedad de su progenitora, para llevarlo a las afueras de la mencionada Comandancia.

Asimismo, se evidenció que los guardianes del orden ignoraban las disposiciones del Bando Municipal, y

que el Ayuntamiento de Almoloya de Juárez, carecía del servicio médico, con el cual se certificara el estado psicofísico de las personas que ingresan a las galeras por alguna falta a la normatividad municipal.

Por lo anteriormente expresado, la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, formuló al Presidente Municipal Constitucional de Almoloya de Juárez, México, las siguientes:

RECOMENDACIONES

PRIMERA. Se sirva instruir al titular de la Contraloría Interna Municipal del H. Ayuntamiento que dignamente preside, para que inicie el procedimiento administrativo disciplinario tendente a investigar, identificar y determinar la responsabilidad administrativa en que incurrieron los elementos policiales de la Dirección de Seguridad Pública de Almoloya de Juárez: Rodolfo Fuentes de la Cruz, Miguel Ángel Aguilar Ronquillo, Juan Guadarrama Sánchez, Fernando C. Firó Mixuxi, León Gómora García, Macario Dávila Galván y Pablo Esquivel Álvarez, por los actos y omisiones que han quedado señalados en el capítulo de observaciones del documento de Recomendación. Instancia a la que deberá enviarle la copia certificada que se anexa para tal efecto.

SEGUNDA. Se sirva a instruir a quien corresponda para que previa denuncia de hechos que formule este Organismo ante la Procuraduría General de Justicia del Estado de México, proporcione a solicitud del agente del Ministerio Público investigador, la información, documentación y evidencias necesarias para que esa Institución esté en posibilidades de integrar y determinar en la indagatoria correspondiente, la probable responsabilidad en que incurrieron los referidos servidores públicos, por los hechos de los que da cuenta la Recomendación.

TERCERA. Con pleno respeto a la autonomía municipal, se sirva proponer al H. Cabildo de Almoloya de Juárez, la posibilidad de contar con servicio médico, o en su caso realizar las gestiones necesarias ante la Secretaría de Salud de la entidad, para obtener este servicio tan primordial y necesario para el cabal ejercicio de las funciones de la Dirección de Seguridad Pública Municipal, así como de la Oficialía Calificadora.

CUARTA. Se sirva instruir al Director de Seguridad Pública Municipal de Almoloya de Juárez, emita una

circular en la que se prohíba a los elementos policiales, intervenir en aquellos actos ajenos a sus atribuciones legales, tales como entregar los bienes o posesiones a sus propietarios o familiares incautados durante los arrestos, sin previa orden de la autoridad correspondiente.

QUINTA. Se sirva instruir a quien corresponda, para que a la brevedad se instrumenten cursos de capacitación y actualización en materia de

derechos humanos a los servidores públicos de la Dirección de Seguridad Pública de Almoloya de Juárez, México, a efecto de que durante el desempeño de su cargo se dediquen al cumplimiento de sus obligaciones con puntual respeto a los derechos humanos de los habitantes del citado municipio y con apego a las normas que regulan su actuar como guardianes del orden; para lo cual este Organismo le ofreció la más amplia colaboración.

RECOMENDACIÓN No. 13/2006*

La Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, con fecha 24 de agosto del año 2005, recibió la queja presentada por un menor, por violaciones a sus garantías de seguridad jurídica y legalidad atribuibles a servidores públicos del Ayuntamiento de Chimalhuacán, México.

El quejoso manifestó que él y su amigo, fueron asegurados por elementos de la Dirección de Seguridad Pública Municipal, con el argumento de que habían alterado el orden público, ya que según el dicho de los policías municipales, estaban molestando a trabajadoras de una gasolinera. Por tal motivo los presentaron ante el titular del segundo turno de la Quinta Oficialía Conciliadora y Calificadora de Chimalhuacán, México, quien sancionó al quejoso, con quince horas de arresto, que cumplió en el interior de las galeras de la oficialía. Por otro lado, el menor refirió que el Oficial Conciliador y Calificador había solicitado dinero para dejarlo en libertad.

Durante la investigación de los hechos motivo de queja, además de requerir los informes al Ayuntamiento de Chimalhuacán, México, autoridad señalada como responsable de violar derechos humanos, se citó y compareció a los servidores públicos relacionados: oficiales conciliadores y calificadores del segundo y tercer turnos, auxiliar administrativo del tercer turno, los policías municipales, así como, la coordinadora de oficialías mediadoras conciliadoras y oficialías calificadoras; además se practicó la visita de inspección a la Quinta Oficialía Conciliadora y Calificadora.

Con base en las evidencias obtenidas y con las pruebas que fueron aportadas por la autoridad señalada como responsable, este Organismo confirmó las violaciones a los derechos humanos del menor en cuestión.

Esta Comisión de Derechos Humanos acreditó que:

Sin reunir los elementos de prueba necesarios, el titular del segundo turno de la Quinta Oficialía Conciliadora y Calificadora, impuso ilegalmente una sanción consistente en quince horas de arresto al menor, que ordenó cumpliera en el interior de las galeras de la Oficialía, pues ésta, no cuenta con un área abierta para menores. En el supuesto de haberse acreditado la infracción al Bando Municipal, debió amonestarlo frente a sus padres y permitir que se retirara, como lo señala la propia normatividad aplicable al caso.

No se allegó de ningún medio legal para dar aviso a los padres del menor, mismos que se presentaron voluntariamente en la Quinta Oficialía Conciliadora y Calificadora, y que según el dicho de la madre del menor, el servidor público les solicitó dinero para dejar en libertad a su hijo, dinero que no entregaron, en consecuencia el menor permaneció en galeras para cumplir el arresto administrativo.

Por otra parte, a juicio de la autoridad le otorgó al menor su Garantía de Audiencia sin que le haya asistido persona de su confianza, representantes, legales, o sus padres; situación que se corroboró con la documental con la que asentó tal acto.

* La Recomendación 13/2006, se dirigió al Presidente Municipal Constitucional de Chimalhuacán, México, el 21 de abril del año 2006, por detención arbitraria. Se ha determinado publicar una síntesis de la misma, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 56 de la Ley que crea la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México y 9 de su Reglamento Interno. El texto íntegro de la Recomendación se encuentra en el expediente respectivo y consta de 35 fojas.

La titular del tercer turno de la Quinta Oficialía Conciliadora y Calificadora, consintió la sanción impuesta al menor, pues no verificó que estaba detenido en el interior de las galeras, su conducta negligente y nulo conocimiento del marco jurídico que rige su función, generaron que el menor permaneciera privado de su libertad. Asimismo, el entonces auxiliar administrativo del tercer turno, no sólo permitió que el menor cumpliera con la ilegal sanción, sino que además, determinó una segunda sanción consistente en *amonestación*, atribuyéndose una facultad que la ley no le confiere.

Por lo anterior, la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México formuló al Presidente Municipal de Chimalhuacán, México, las siguientes:

RECOMENDACIONES

PRIMERA. Con la copia certificada de la Recomendación, que se adjuntó, se sirva instruir al titular del Órgano de Control Interno del H. Ayuntamiento que dignamente preside, a fin de que inicie el correspondiente procedimiento administrativo disciplinario, tendente a investigar, identificar y determinar la responsabilidad en la que hayan incurrido los servidores públicos municipales: Miguel Armando García Jaimes, licenciada Araceli Edith Hernández Cano, Oficiales Calificadores; Marco Antonio Córdoba Hernández, ex auxiliar de la Quinta Oficialía Conciliadora y Calificadora; así como los policías municipales: Henry Hernández Lucio, María de la Paz Zamora Rayo, Juan Antonio Mendoza Pérez y Andrés Sánchez Hernández; a efecto de que, en su caso, se impongan las sanciones que conforme a Derecho procedan.

SEGUNDA. Se sirva ordenar a quien corresponda para que en el local que ocupan las instalaciones de las oficialías calificadoras de Chimalhuacán, cuente con un área adecuada para la estancia de los menores de edad, con el objeto de que no se vulneren sus derechos bajo ninguna circunstancia.

TERCERA. Se sirva emitir una circular dirigida a los Servidores Públicos adscritos tanto a la Dirección de

Seguridad Pública Municipal como a las oficialías calificadoras, a efecto de que se abstengan de ingresar a galeras a menores de edad; además de que los Oficiales Calificadores se abstengan de imponerles sanciones de arresto administrativo, y en su lugar, se dé cabal cumplimiento a lo prescrito por los artículos 97 fracción V y 117 del Bando Municipal de Policía y Buen Gobierno de Chimalhuacán, para evitar la reincidencia en este tipo de conductas e irregularidades como las que dieron origen a la Recomendación.

CUARTA. Previos los estudios necesarios, en ejercicio de la facultad legislativa que la ley le confiere, proponga al Cabildo la creación de un Reglamento para las Oficialías Mediadoras y Conciliadoras y Oficialías Calificadoras, a fin de dar a los habitantes y transeúntes de ese municipio seguridad jurídica respecto de la actuación de la administración de justicia municipal.

QUINTA. Se sirva ordenar a quien corresponda, para que previa denuncia de hechos que formule este Organismo ante la Procuraduría General de Justicia de la entidad, proporcione a solicitud del agente del Ministerio Público investigador, la información, documentación y evidencias necesarias para que esa Institución esté en posibilidades de integrar y determinar la probable responsabilidad penal en que incurrieron los servidores públicos: Miguel Armando García Jaimes y Araceli Edith Hernández Cano, oficiales conciliadores y Calificadores de Chimalhuacán, México.

SEXTA. Se sirva instruir a quien corresponda, para que se impartan cursos de capacitación y actualización en materia de derechos humanos y fundamentos jurídicos que rigen su actuación, a los servidores públicos adscritos a la Dirección de Seguridad Pública Municipal y a las Oficialías Mediadoras-Conciliadoras y Oficialías Calificadoras de ese H. Ayuntamiento, con el propósito de evitar la repetición de actos como los que dieron origen a la Recomendación; para lo cual, esta Comisión le ofreció la más amplia colaboración.

Recursos



13 de marzo de 2006

El Lic. Mauricio Farah Gebara, Quinto Visitador General de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, dio a conocer al Lic. Jaime Almazán Delgado, Comisionado de los Derechos Humanos del Estado de México, que el recurso de impugnación (Exp. 2006/80/5/RI), fue desechado por resultar improcedente.

28 de marzo de 2006

El Lic. Mauricio Farah Gebara, Quinto Visitador General de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, dio a conocer al Lic. Jaime Almazán Delgado, Comisionado de los Derechos Humanos del Estado de México, que el recurso de impugnación presentado por el señor Luis González Orozco y la señora Esperanza Hernández Luna (Exp. 2006/387/5/RI), fue desechado por resultar improcedente.

28 de marzo de 2006

El Lic. Jorge Ramón Morales Díaz, Cuarto Visitador General de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, dio a conocer a la Sr. Miguel Abel Sánchez González que su recurso de queja (Exp. 2005/4786/4/Q), fue desechado por resultar improcedente.

28 de marzo de 2006

El Lic. Andrés Calero Aguilar, Tercer Visitador General de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, dio a conocer al Lic. Jaime Almazán Delgado, Comisionado de los Derechos Humanos del Estado de México, que el recurso de impugnación presentado por el Lic. David Medina Espinosa (Exp. 2006/82/3/RI), fue desechado por resultar infundado.

17 de abril de 2006

El Lic. Jorge Ramón Morales Díaz, Cuarto Visitador General de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, dio a conocer al Lic. Jaime Almazán Delgado, Comisionado de los Derechos Humanos del Estado de México, que el recurso de impugnación presentado por la señora María Cristina Estela Domínguez Avelino (Exp. 2006/119/4/RI), fue desechado por resultar extemporáneo.

Atención a la Familia, la Mujer y la Infancia

21

MARZO

Durante el mes de marzo del año en curso, la Unidad de Atención a la Familia, la Mujer y la Infancia a través de los departamentos de Trabajo Social y Psicología Familiar, realizó las actividades siguientes:

TRABAJO DE CASOS VINCULADOS CON VIOLENCIA INTRAFAMILIAR Y SEXUAL

En el mes que se informa se canalizó a dos personas solicitando la colaboración del Instituto General de la Defensoría de Oficio, así como del Agente del Ministerio Público en Turno de Santiago Tianguistenco, México.

Se comenta que del seguimiento de los casos recibimos siete respuestas favorables; una respuesta favorable de la Procuraduría General de Justicia, una del Sistema Municipal para el Desarrollo Integral de la Familia de Almoloya de Juárez, una del Sistema Municipal para el Desarrollo Integral de la Familia de Capulhuac, una del Instituto General de la Defensoría de Oficio, y tres del Centro de Prevención y Atención al Maltrato y la Familia del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de México todas ellas relacionadas con expedientes de maltrato intrafamiliar y sexual.

El departamento de Trabajo Social realizó tres visitas domiciliarias vinculadas con casos de violencia intrafamiliar a los municipios de Tecámac, Toluca y Cuautitlán Izcalli, México, donde se aplicaron estudios de entrevista iniciales, familiogramas, socioeconómicos

y aplicación de técnicas de sensibilización para mejorar las relaciones familiares. Además de ejecutar cinco visitas institucionales, una al Ministerio Público de Santiago Tianguistenco, una al Ministerio Público de Lerma, una al Albergue Temporal Infantil del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de México y dos al Sistema Municipal DIF de Capulhuac.

El departamento de Psicología familiar proporcionó 53 sesiones de terapia de seguimiento con igual número de beneficiados, en las cuales se aplicaron métodos y técnicas propios de la materia a fin de coadyuvar en el restablecimiento emocional de las personas, atendiendo principalmente casos de abuso sexual infantil, maltrato escolar y violencia doméstica.

ATENCIÓN EN MATERIA DE VIOLENCIA INTRAFAMILIAR Y SEXUAL EN VISITADURÍAS REGIONALES

Los días 15 y 22 de marzo se acudió a la quinta y tercera visitadurías generales respectivamente, a fin de brindar atención de Trabajo Social a nueve personas.

Los días 15, 16, 20 y 28 de marzo del año en curso, personal del departamento de Psicología familiar se trasladó a las oficinas de las visitadurías generales de este Organismo con sedes en Naucalpan de Juárez, Nezahualcóyotl, Ecatepec y Tejupilco, con la finalidad de brindar atención psicoterapéutica a 27 personas.

Los días 13, 22 y 23 de marzo del año en curso, se realizaron tres visitas institucionales a escuelas primarias y una visita domiciliaria en los municipios de Villa de Allende y Nicolás Romero; con la finalidad de realizar la investigación correspondiente sobre casos relacionados con maltrato infantil y abuso sexual infantil de expedientes de queja que se tramitan en las Visitadurías de Tejupilco y Naucalpan de Juárez; siendo beneficiadas 143 personas a las cuales se les aplicaron diversas pruebas psicológicas.

Asimismo, se acudió al albergue temporal infantil del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de México, con la finalidad de dar seguimiento a un expediente radicado en esta unidad por maltrato infantil.

EMISIÓN DE OPINIONES TÉCNICAS Y DICTÁMENES

Sobre el particular el día 20 de marzo del año 2006, se emitió un dictamen en materia de Psicología familiar, a la Quinta Visitaduría General relacionado con el expediente de queja CODHEM/EM/1304/2006-5, para determinar el presunto abuso sexual del que fueron objeto alumnos de una escuela primaria del municipio de Otumba.

GESTIÓN SOCIAL

En el mes que se informa se dio inicio a tres expedientes, beneficiando a nueve personas de los municipios de Oztolotepec, San José del Rincón y Tejupilco.

De esta acción como del seguimiento de otros casos en la materia se efectuaron siete visitas domiciliarias a los municipios de Toluca (4), Metepec (2) y Tecámac; de igual forma once visitas institucionales al Hospital *Nicolás San Juan* del Instituto de Salud del Estado de México (2); Hospital General *Lic. Adolfo López Mateos* (3); a la Clínica de Salud Mental *Ramón de la Fuente* (3), al Hospital *Psiquiátrico Fray Bernardino*, al Sistema Municipal para el Desarrollo Integral de la Familia de Toluca; y al Departamento de Asistencia Social del Instituto de Salud del Estado de México.

LOGROS OBTENIDOS

De esta labor en fecha 13 de marzo de 2006, se logró obtener el descuento (de una suma inicial

de \$13,539 a un único pago de \$1,904) de los gastos generados de la hospitalización de un menor del municipio de Tianguistenco, quien fuera atendido en el área de quemados del Hospital *Nicolás San Juan*, perteneciente al Instituto de Salud del Estado de México.

Asimismo, el día 15 de marzo se logró la donación de \$2,000.00 por parte del H. Ayuntamiento de Tecámac; en beneficio de una menor con capacidades diferentes quien presenta el diagnóstico de retardo lectográfico anártrico-gnósico práxico, para su tratamiento que será llevado a cabo en el Instituto Nacional de Rehabilitación.

BRIGADAS COMUNITARIAS

A este respecto el día 24 de marzo del año en curso, se llevó a cabo una brigada comunitaria en el Barrio de San Francisco, perteneciente al municipio de San Mateo Atenco, beneficiando a 103 familias con información general, en donde se destaca que se proporcionaron dos asesorías jurídicas, cuatro psicológicas y tres de trabajo social.

Es oportuno referir que en materia de difusión en materia de derechos humanos se impartió una plática con el tema *Derechos y deberes de las niñas y los niños* a menores de un Centro de Atención Múltiple de la misma localidad.



ABRIL

Durante el mes de abril del año en curso, la Unidad de Atención a la Familia, la Mujer y la Infancia a través de los departamentos de Trabajo Social y Psicología Familiar, realizó las actividades siguientes:

TRABAJO DE CASOS VINCULADOS CON VIOLENCIA INTRAFAMILIAR Y SEXUAL

En el mes de abril del año en curso se realizaron dos canalizaciones para las que se solicitó el apoyo del Instituto General de la Defensoría de Oficio para un expediente, así como al Centro de Prevención y Atención al Maltrato y la Familia del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de México, para el efecto de solicitar la tramitación del juicio de pensión alimenticia, disolución del vínculo matrimonial, custodia y tutela de los menores; así como la intervención al caso de presunto maltrato intrafamiliar y sexual.

El departamento de Trabajo Social realizó cinco visitas domiciliarias a los municipios de San Mateo Atenco, Tlatlaya y Capulhuac (3); además de ejecutar dos visitas institucionales, a los sistemas municipales para el Desarrollo Integral de la Familia de Capulhuac y Tlatlaya, donde se aplicaron estudios de entrevista iniciales, familiogramas, socioeconómicos y aplicación de técnicas de sensibilización para mejorar las relaciones familiares.

El departamento de Psicología familiar proporcionó 51 sesiones de terapia de seguimiento a igual número de beneficiados, en las cuales se aplicaron métodos y técnicas propios de la materia a fin de coadyuvar en el restablecimiento emocional de las personas, atendiendo principalmente casos de abuso sexual infantil, maltrato escolar y violencia doméstica.

ATENCIÓN EN MATERIA DE VIOLENCIA INTRAFAMILIAR Y SEXUAL EN VISITADURÍAS REGIONALES

El día 05 de abril de 2006, personal del departamento de Trabajo Social, acudió a la Cuarta Visitaduría General, a fin de brindar la atención a dos familias de cuatro integrantes.

Los días 5, 6, 19 y 20 de abril del año en curso, personal del departamento de psicología familiar proporcionó asesoría en la materia a personas que acuden a las Visitadurías con sedes en

Naucalpan de Juárez, Nezahualcóyotl, Ecatepec de Morelos y Tejupilco, beneficiando a 31 personas.

EMISIÓN DE OPINIONES TÉCNICAS Y DICTÁMENES

El día 07 de abril del presente año, se emitieron dos dictámenes en materia de psicología familiar relacionados con los expedientes de queja CODHEM/NJ/752/2006-3 y CODHEM/TEJ/1524/2006-6, radicados en las Visitadurías con sedes en Naucalpan de Juárez y Tejupilco, relativos a presunto maltrato infantil y abuso sexual infantil atribuibles a servidores públicos del sector educativo.

GESTIÓN SOCIAL

En el mes que se informa se realizó la apertura de dos expedientes derivados del programa de gestión social, beneficiando a ocho personas de los municipios de Tejupilco y Toluca.



De esta acción como del seguimiento de otros casos en la materia se efectuaron cinco visitas domiciliarias a los municipios de Nezahualcóyotl (4) y Zinacantepec; asimismo, se ejecutaron dos visitas institucionales a los sistemas municipales para el Desarrollo Integral de la Familia de Nezahualcóyotl y Zinacantepec, para el efecto de atender y dar seguimiento a los casos de dicho programa.

LOGROS OBTENIDOS

En el mes de abril se logró el internamiento gratuito en el Hospital *Psiquiátrico Fray Bernardino* del Distrito Federal de una persona de la tercera edad con deficiencia mental del municipio de Tejupilco, es válido referir que en esta acción se contó con el apoyo del H. Ayuntamiento de dicho municipio a efecto del traslado de la persona.

De igual forma, se logró que el sistema municipal para el Desarrollo Integral de la Familia de Zinacantepec, integrara al programa de despensa mensual de la canasta básica a una familia con un integrante con capacidades diferentes.

EVENTOS RELEVANTES

El día 05 de abril del año 2006, se otorgó seguimiento a dos círculos familiares beneficiando a 130 padres de familia de las escuelas secundaria Técnica Agropecuaria N° 22 *Belisario Domínguez* de la comunidad de San Juan Atzingo y la escuela Tele secundaria N° 317, *José María Velasco* de la comunidad de Santa Lucía, ambas del municipio de Ocuilán.

En el marco del día del niño, el día 21 de abril se llevó a cabo una actividad sociocultural denominada *Festinarte* que organizó el Instituto Mexiquense de Cultura en el Centro Cultural Mexiquense de esta ciudad de Toluca con menores de San Mateo Atenco, ejercicio en el que a nombre del titular de este Organismo se obsequió a 56 menores la misma cantidad de juguetes.



EVENTOS CON SERVIDORES PÚBLICOS

MARZO

Número de eventos realizados: 09

Personas beneficiadas: 424

Fechas: 03, 07, 08, 09, 10, 16 y 22 de marzo.

Municipios: Toluca, Tlalnepantla, Ecatepec, Zinacantepec, Almoloya del Río, Ocoyoacac, Ixtapan de la Sal y Nicolás Romero.

Temáticas: Violencia escolar, El rol y la importancia de ser mujer, Violencia intrafamiliar y Riesgos de los adolescentes en la sociedad actual.

EVENTOS CON SERVIDORES PÚBLICOS

ABRIL

Número de eventos realizados: 03

Personas beneficiadas: 150

Fechas: 03, 06 y 27 de abril.

Municipios: Atlacomulco, Naucalpan de Juárez y Toluca.

Temáticas: Violencia escolar y El rol y la importancia de ser mujer.

EVENTOS DE PROFAMIN MARZO

Sector	Eventos	Beneficiarios	Fechas	Municipios
Familia	17	892	01, 06, 08, 15, 22, 26, 27, 28, 30 y 31	Almoloya del Río, Nezahualcóyotl, San Mateo Atenco, Rayón, Jocotitlán, Ocuilan y Almoloya de Juárez.
Mujer	07	322	07, 08, 14, 27 y 30	Temoaya, Zinacantepec, Toluca, Metepec y Lerma.
Infancia	27	2,719	03, 09, 10, 13, 14, 15, 16, 17, 24, 25, 27, 28, 30 y 31	Luvianos, Almoloya del Río, Almoloya de Juárez, San Antonio la Isla, Rayón, Acambay, Jocotitlán, Ixtapan de la Sal y Malinalco.

EVENTOS DE PROFAMIN ABRIL

Sector	Eventos	Beneficiarios	Fechas	Municipios
Familia	06	502	03, 04, 06 y 07	Almoloya del Río, Tenancingo, Toluca y Tejupilco.
Mujer	05	179	03, 04, 17 y 20	Acambay, Amanalco, Toluca y Villa Victoria.
Infancia	07	839	03, 04, 06, 07 y 19	Ixtapan de la Sal, Toluca, Tejupilco, Valle de Bravo y Xonacatlán.

ASESORÍAS

MARZO

Durante el mes que se informa se abrieron **23 expedientes** vinculados con violencia intrafamiliar y sexual de los municipios de: Capulhuac, Tejupilco, Almoloya de Juárez, Toluca, San Mateo Atenco, Tecámac, Huixquilucan, Otumba, Nezahualcóyotl y Chimalhuacán.

Expedientes: Se remitieron 16 expedientes al archivo. Asimismo, se realizó la apertura de 03 expedientes de Gestión Social, beneficiando a nueve personas de los municipios de Oztolotepec, San José del Rincón, Tejupilco, Cuautitlán Izcalli y Metepec.

ABRIL

En este mes se abrieron **06 expedientes** vinculados con violencia intrafamiliar y sexual, de los municipios de Chimalhuacán, Metepec, Ocoyoacac y Toluca. Cabe resaltar que durante el mes que se informa se remitieron 20 expedientes al archivo.

Expedientes iniciados: 02 expedientes de Gestión Social, beneficiando a ocho personas de los municipios de Tejupilco y Toluca.

TALLERES DE UAFAMIN MARZO

MALTRATO INFANTIL Y AUTOESTIMA

Eventos	Beneficiarios	Fechas	Municipios
09	350	01, 03, 07, 09, 10, 22, 23 y 27	Toluca, Zinacantepec, Ecatepec de Morelos, Ocoyoacac, Nicolás Romero, Tlalnepantla de Baz y Atlacomulco.

TALLERES DE UAFAMIN ABRIL

PREVENCIÓN DEL ABUSO SEXUAL INFANTIL Y AUTOESTIMA

Eventos	Beneficiarios	Fechas	Municipios
02	49	03 y 06	Naucalpan de Juárez y Toluca.

Promoción y Capacitación

Programa de Capacitación en Derechos Humanos para la Educación Básica en el Estado de México

	Evento
Fechas	Abril 3, 4, 24 y 25
Lugar	Escuela Primaria <i>Lázaro Cárdenas del Río</i> en Toluca y el Colegio Oparin, en Ecatepec de Morelos.
Asistentes	114 personas

Es trascendental para el ser humano en formación el acrecentamiento de una cultura cívica y de conocimientos, así como el fortalecimiento de valores.

La importancia del acercamiento al sector educativo, estriba en propiciar que el sujeto haga valer sus propios derechos y los derechos de los otros; que se convierta en un ser crítico, capaz de hacer propuestas que contribuyan a erradicar las injusticias cotidianas, de hacer vigentes los derechos humanos.

Es así, que el tópico de los derechos humanos en la educación es imperioso para la promoción y el respeto de los mismos. Sólo la comunidad que conoce y entiende sus derechos, sabrá exigir su respeto y se comprometerá a luchar por ellos.

Por ello, la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, en coordinación con la Secretaría de Educación estatal, inquietas por fomentar esa cultura de respeto a los derechos humanos entre los profesionales encargados de instruir a los educandos, implementaron este programa, del cual se llevaron a cabo cuatro sesiones, dirigidas a supervisores y jefes de departamentos regionales de la Secretaría de Educación.



**EVENTOS DE CAPACITACIÓN
MARZO**

Sector	Eventos	Beneficiarios	Municipios
Servidores Públicos			
Secretaría de la Defensa Nacional	2	1,839	Huehuetoca y Temamatla.
Docentes	14	571	Villa de Allende, Valle de Bravo, Toluca, Ixtlahuaca y Lerma.
Policía municipal	23	514	Timilpan, Temoaya, Atlacomulco, Villa Victoria, Amanalco, Rayón y Tlalmanalco.
Servidores públicos municipales	3	102	Tenango del Valle y Xalatlaco.
Grupos vulnerables			
Adultos mayores	6	181	Temoaya, Mexicaltzingo e Ixtapan de la Sal.
Otros sectores			
Jóvenes	49	2,811	Villa de Allende, Tultitlán, Valle de Chalco Solidaridad, Metepec, Ocuilan, Villa Victoria, Atlacomulco, Toluca, Tenango del Valle, Temoaya, Ixtlahuaca y Almoloya de Juárez.
Asociación Civil	43	1,724	Chapultepec, Temoaya, Villa de Allende, Valle de Bravo, Otzolotepec, Tenango del Valle, Ocuilan, Calimaya, Villa Guerrero, Coatepec Harinas y Otzolotepec.
ONG	4	33	Naucalpan de Juárez
Población Civil	3	105	Xalatlaco
Entrevista	1		Toluca
Total	148	7,880	Huehuetoca, Temamatla, Villa de Allende, Valle de Bravo, Toluca, Ixtlahuaca, Lerma, Timilpan, Temoaya, Atlacomulco, Villa Victoria, Amanalco, Rayón, Tlalmanalco, Tenango del Valle, Xalatlaco, Mexicaltzingo, Ixtapan de la Sal, Villa de Allende, Tultitlán, Valle de Chalco Solidaridad, Metepec, Ocuilan, Almoloya de Juárez, Chapultepec, Otzolotepec, Ocuilan, Calimaya, Villa Guerrero, Coatepec Harinas, Otzolotepec y Naucalpan de Juárez.

EVENTOS DE CAPACITACIÓN ABRIL			
Sector	Eventos	Beneficiarios	Municipios
Servidores Públicos			
Secretaría de la Defensa Nacional	2	2,413	Huehuetoca y Temamatla.
Docentes	15	397	Ixtlahuaca, Lerma, Texcalyacac, Atizapán de Zaragoza, Malinalco, Zinacantepec, Villa de Allende, Tenango del Valle, Metepec, Toluca y Tianguistenco.
Policía municipal	11	156	Ixtlahuaca, Tlalmanalco, Donato Guerra, Villa Victoria, San Martín de las Pirámides y Santiago Tianguistenco.
Servidores públicos municipales	2	40	Tonatico y Toluca.
Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito	10	461	Almoloya de Juárez
Grupos vulnerables			
Adultos mayores	2	58	Chapultepec
Otros sectores			
Jóvenes	23	1,136	Metepec, Lerma, Texcalyacac, Toluca, Tianguistenco, Ecatepec, Villa Victoria, Temoaya y Atizapán.
Asociación civil	2	110	Chapultepec y Tenango del Valle.
Población civil	2	70	Tonatico y Chapultepec.
Total	69	4,841	Almoloya de Juárez, Atizapán, Chapultepec, Donato Guerra, Ecatepec de Morelos, Huehuetoca, Ixtlahuaca, Lerma, Malinalco, Metepec, San Martín de las Pirámides, Temamatla, Temoaya, Tenango del Valle, Texcalyacac, Tianguistenco, Tlalmanalco, Toluca, Tonatico, Villa de Allende, Villa Victoria y Zinacantepec.

**EVENTOS DE CAPACITACIÓN REALIZADOS
POR LAS VISITADURÍAS GENERALES
MARZO**

Sector	Eventos	Beneficiarios	Municipios
Servidores Públicos			
Coordinadores Municipales de Derechos Humanos	1	16	Ecatepec de Morelos
Servidores públicos municipales	2	91	Acolman, Donato Guerra.
Otros sectores			
Jóvenes	6	315	San José del Rincón, Morelos y San Felipe del Progreso.
Total	9	422	Ecatepec, Acolman, Donato Guerra, San José del Rincón, Morelos y San Felipe del Progreso.

**EVENTOS DE CAPACITACIÓN REALIZADOS
POR LAS VISITADURÍAS GENERALES
ABRIL**

Sector	Eventos	Beneficiarios	Municipios
Servidores Públicos			
Servidores públicos municipales	2	190	Timilpan y Acolman.
Otros sectores			
Jóvenes	3	147	Nicolás Romero, Amatepec y San Felipe del Progreso.
Total	21	1,615	Jocotitlán, Ecatepec, Atlacomulco, San Felipe del Progreso, Nezahualcóyotl y Valle de Bravo.

Divulgación Social



Relación de entrevistas realizadas a los servidores públicos de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México durante el bimestre marzo-abril.

MARZO-ABRIL

No. entrevistas	Servidores públicos entrevistados	Medio que realizó la entrevista
-----------------	-----------------------------------	---------------------------------

MEDIOS IMPRESOS		
2	Lic. Georgina Acosta Ríos Subdirectora de la Unidad de Atención a la Familia, la Mujer y la Infancia	Milenio y Reforma
17	Lic. Federico Armeaga Esquivel Visitador General II Nororiental	El Sol de Toluca, Heraldo de Toluca, 8 Columnas, El Diario, Milenio Toluca, Portal, Puntual, Cambio, Cambio 3pm, Impulso, Amanecer, Reforma, Universal, La Jornada y Ovaciones.
17	Lic. Jaime Almazán Delgado Comisionado	El Sol de Toluca, Heraldo de Toluca, 8 Columnas, El Diario, Milenio Toluca, Portal, Puntual, Cambio, Cambio 3pm, Impulso, Amanecer, Reforma, Universal, La Jornada y Ovaciones
18	Lic. Pascual Archundia Becerril Visitador General IV Oriente	El Sol de Toluca, Heraldo de Toluca, 8 Columnas, El Diario, Milenio Toluca, Portal, Puntual, Cambio, Cambio 3pm, Impulso, Amanecer, Reforma, Universal, La Jornada y Ovaciones
5	Lic. Gonzalo Flores Arzate Visitador Adjunto Región V Ecatepec	El Sol de Toluca, El Diario, La Jornada, El Universal, Reforma, Monitor y Milenio Toluca.

MARZO-ABRIL

No. entrevistas	Servidores públicos entrevistados	Medio que realizó la entrevista
MEDIOS ELECTRÓNICOS		
13	Lic. Federico Armeaga Esquivel Visitador General II Nororiental	Televisa Toluca, TV Azteca, TV Mexiquense, Monitor, Radio Lobo y Radio Capital.
10	Lic. Jaime Almazán Delgado Comisionado	Televisa Toluca, TV Azteca, TV Mexiquense y Radio Capital.
10	Lic. Pascual Archundia Becerril Visitador General IV Oriente	Televisa México, Televisa Toluca, TV Azteca Toluca, TV Azteca México, TV Mexiquense, USN 101.3, Radio Fórmula y Radio Capital.
4	Lic. Gonzalo Flores Arzate Visitador Adjunto Región V Ecatepec	Radio Lobo 1300 AM , USN 101.3, Radio Fórmula y Radio Capital.

**Relación de transmisiones del programa *Nuestros Derechos*
Co-producción CODHEM- Radio Mexiquense
MARZO-ABRIL**

No.	tema	Invitado	Fecha
355	Derechos humanos y el Derecho Penal	Lic. Victor Jardón Serrano Subdirector de Promoción y Capacitación	6 de marzo 2006
356	Día internacional de la mujer	Lic. Georgina Acosta Ríos Subdirectora de la Unidad de Atención a la Familia, la Mujer y la Infancia	13 de marzo de 2006
357	Educación sexual y Derechos Humanos	Mtra. Antonia Lagunas Ruiz Jefa del departamento de Psicología	20 de marzo de 2006
358	Reestructuración administrativa de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México	C. P. Martín Bernal Abarca Director de Administración y Finanzas	27 de marzo de 2006
359	Desintegración familiar	Lic. Iris Pérez Maruri Adscrita al departamento de Trabajo Social	3 de abril de 2006
360	Derechos y deberes de las niñas, los niños y los adolescentes.	Lic. Georgina Acosta Ríos Subdirectora de la Unidad de Atención a la Familia, la Mujer y la Infancia	10 de abril de 2006
361	Maltrato infantil	Mtra. Antonia Lagunas Ruiz Jefa del departamento de Psicología	17 de abril de 2006
362	Convención sobre los derechos del niño	Lic. Marco Antonio Sánchez López Jefe del departamento de Publicaciones	24 de abril de 2006

**Relación de transmisiones del Programa *De Frente*
con la participación de la CODHEM y Radio Capital
MARZO-ABRIL**

No.	tema	Invitado	Fecha
221	Recomendación No. 04/06, dirigida al Ayuntamiento de San Martín de las Pirámides	Lic. Gonzalo Flores Arzate Visitador Adjunto Región V Ecatepec	9 de marzo de 2006
222	Atención a menores víctimas de delitos sexuales	Mtra. Antonia Lagunas Ruiz Jefa del Dpto. de Psicología	16 de marzo de 2006
223	Violencia escolar y Derechos Humanos	Lic. Georgina Acosta Ríos Subdirectora de la Unidad de Atención a la Familia, la Mujer y la Infancia	23 de marzo de 2006
224	Prevención de la violencia humana y los Derechos Humanos	Lic. Jaime Almazán Delgado Comisionado	30 de marzo de 2006
225	Niñas, niños y adolescentes privados de su libertad	Lic. Federico Armeaga Esquivel Visitador General II Nororiente	06 de abril de 2006
226	Víctimas del delito	Lic. Víctor Manuel Mulhia Melo Visitador General I Toluca	13 de abril de 2006
227	Campañas de sensibilización de las niñas y niños, en el marco del día del niño	Lic. Georgina Acosta Ríos Subdirectora de la Unidad de Atención a la Familia, la Mujer y la Infancia	27 de abril de 2006

Relación de notas de prensa durante el bimestre

	MARZO	ABRIL
Notas locales	34	41
Notas nacionales	02	07
Total	36	48

Se elaboraron 11 boletines de prensa con información relativa a:

1. Día internacional de la mujer.
2. Día internacional para la eliminación de la discriminación racial.
3. Recomendación a la Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito del Estado de México a fin de investigar, identificar y determinar la responsabilidad en que incurrió un comandante.
4. Evitar la violencia escolar es tarea común de directivos, docentes y padres de familia: Codhem, entrevista realizada por la maestra en Psicología Antonia Lagunas Ruiz.
5. Ponencia del Lic. Jaime Almazán Delgado, Comisionado de los Derechos Humanos en el Estado de México, en la escuela Judicial del Estado de México con el tema *Derecho a la información y Derechos Humanos*.
6. La Codhem pendiente del desarrollo de las investigaciones en el caso de la muertas de Chimalhuacán.
7. Víctimas de delitos sexuales.
8. Violencia intrafamiliar
9. Amatepec: detención del edil, Diego Barrueta Vences.
10. Operativo del Instituto Nacional de Migración en Tultitlán.
11. Femicidios en Chimalhuacán, se inició queja de oficio.



DERECHOS HUMANOS, SEGURIDAD Y JUSTICIA

Salvador Abascal Carranza

Presidente de la Fundación Rafael Preciado Hernández. Tiene maestría y doctorado en Filosofía por la UIA, con las tesis "Filosofía Política en J. Maritain" y "Filosofía del Poder", respectivamente; licenciaturas en contaduría por la UVM y Filosofía por la UIA. Fue precandidato del PAN a la jefatura de Gobierno del D.F., Presidente de la Comisión de Derechos Humanos en la III Legislatura de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (1994-1997) y Diputado en la LV Legislatura de la Cámara de Diputados (1991-1994).

DERECHOS Y DERECHO

Una fuerte corriente de la filosofía política y jurídica que data de tiempo atrás, pero que se ha revitalizado en nuestra época, ha planteado insistentemente la necesidad de establecer un Estado de Derecho que garantice el orden y la paz en las relaciones de la vida en sociedad, el cual suele oponerse a una situación de anarquía, de confusión y de inseguridad jurídica y pública.

El principio en que se fundamenta este tipo de Estado es el de legalidad, conforme al cual todos sus actos deben ajustarse a las leyes dictadas por organismos legalmente constituidos. Esta expresión sólo nos indica un sentido estrictamente jurista de legalidad positiva, el cual supone una actitud de regularidad

jurídica, pero no necesariamente el reconocimiento de todos los derechos de los gobernados.

No basta la simple legalidad formal para que el gobierno del Estado se justifique éticamente. La historia y la realidad actual nos ilustran numerosos casos de gobiernos autoritarios, totalitarios o de dictaduras -más o menos perfectas- que, con base en las leyes positivas o en estructuras e instituciones públicas diseñadas desde y para el poder, han mantenido el *statu quo* y cometido graves arbitrariedades o inclusive los peores crímenes y las más dolorosas injusticias.

En una expresión más elaborada y más coherente, el Estado de Derecho se manifiesta como una estructura constitucional y un conjunto de

* Publicado originalmente en *Los Desafíos de la seguridad pública en México*, Pedro Peñaloza y Mario A. Garza Salinas (coordinadores), México, UIA-UNAM-PGR, 2002. El doctor Abascal Carranza, La Procuraduría General de la República y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, han otorgado su autorización a la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México para su reproducción en este número del órgano informativo.

procedimientos tendentes a asegurar el respeto de los derechos fundamentales de los ciudadanos y a evitar los excesos de poder. Este modelo político-social es, por lo menos, un paradigma, un ideal de sistema político y de convivencia social. Sólo cuando hay una participación racional, bien cultivada y libre de los ciudadanos para integrar los órganos representativos del gobierno, y un constante recurso de éstos a la base popular del consentimiento se puede construir una comunidad social y políticamente fundada en la ética, como condición esencial para la búsqueda del bien común. En el fondo, de lo que se trata es de reconocer la universalidad de los derechos humanos y la necesidad de su consenso, para legitimar los actos de gobierno en un régimen democrático.

Entonces, el Estado de Derecho no se agota en la mera legalidad formal -en la simple *rule of law*-, sino que se apoya en una concepción ética de la política y del Derecho, es decir, en la consideración del Derecho Positivo al servicio de los valores jurídicos de la seguridad y de la justicia. Pero estos valores, a su vez, están relacionados con los valores morales de la sociedad y orientados al bien supremo de la persona y a la realización plena de sus fines existenciales.

Para poner en práctica estos valores, el Estado de Derecho debe convertirse en un Estado social y de justicia. Defensa de los derechos humanos, subsidiariedad, solidaridad, justicia social, representación y justicia expedita en los tribunales, seguridad pública y jurídica, deben ser, entre otros, imperativos de un genuino Estado de Derecho, social y democrático de Derecho, que no tendrá substancia si no contiene el ingrediente propio de la democracia liberal, a saber, libertad integral con responsabilidad. Es una libertad que no se constituye exclusiva o principalmente por las intenciones o por discursos. Ésa, la de los discursos, es una libertad formada sólo de aspiraciones. La verdadera libertad es la de los contenidos, la que se refiere a los actos conscientes y responsables de las personas, la que tiene que ver con las instituciones en las que los seres humanos actúan y se expresan a través de las relaciones intersubjetivas. En suma, la libertad supone conocimiento, racionalidad y voluntad de acción, de interacción y compromiso con el otro, con los otros, en el marco de las instituciones aceptadas y respetadas por todos. "Por buenos y amantes del derecho que se suponga a los hombres -afirma Kant (*Metafísica de las costumbres*)-, la idea racional *a priori* de semejante estado implica la de la falta de seguridad

contra la violencia, antes de haberse reunido en pueblos, los pueblos del Estado y los Estados en una gran nación, es decir, antes de haberse constituido en un Estado jurídico".

La ley es la institución social por excelencia; ella constituye el eje de las relaciones sociales de las personas entre sí y de éstas con la autoridad. Como instrumento formidable que es, la ley fortalece o debilita a la comunidad, libera o esclaviza al ser humano. "¡Qué terrible azote la injusticia -clama Aristóteles (*Política I-2*)- cuando tiene las armas en la mano! Las armas que la naturaleza ha concedido al hombre para combatir sobre todo a sus enemigos, son la prudencia y la virtud".

El derecho a la fuerza ha sido una constante en la historia, recurso invocado hasta la necesidad por los defensores de un orden autoritario. Sin embargo, la fuerza del Derecho (positivo) y, como expresión más moderna el derecho al Derecho, es aún fórmula insuficiente para resolver, al mismo tiempo que el problema de la seguridad del Estado, el de su justicia. El peligro de sacralizar la ley como norma de la justicia es que deviene en una especie de funcionalismo jurídico, esencia del positivismo del mismo nombre, el cual esconde cierta "re-divinización" del poder y de quienes lo detentan, poder que se entiende, en este contexto, como *causa sui*.

SEGURIDAD Y JUSTICIA

La justicia es el indiscutible punto de referencia de la seguridad-jurídica y pública-, de tal manera que, a mi entender, existen solamente dos maneras de visualizar el problema. Una parte del modelo autoritario de gobierno que desprecia la justicia, en el entendido de que el sistema político puede subsistir sin ella. Este tipo de gobierno puede solapar cierto estado de desorden o de anarquía controlada (fuente inagotable de corrupción) para producir en la sociedad cierta ilusión de libertad plena. El otro es el sistema democrático de Derecho, en el que se acepta como un desafío permanente la natural e inevitable tensión entre el respeto a los derechos humanos, por un lado, y la garantía del orden público, por el otro, en un juego de reglas claras que ofrece la menor cantidad de motivos de conflicto, pero capaz él mismo de resolver el conflicto cuando se presenta, atendiendo siempre a los principios de legalidad racional, de justicia y de equidad.

La idea que anima el discurso sobre la seguridad del Estado, es decir la necesidad de un orden jurídico

justo, fuente tanto de la *seguridad jurídica* como de la *seguridad pública*, exige la creación de instituciones públicas suficientemente sólidas, dotadas de la flexibilidad necesaria para adaptarlas al dinamismo de los cambios sociales.

La seguridad jurídica, entendida como el sistema confiable en que las normas claras que permiten dirimir las inevitables diferencias entre los miembros de una comunidad son aceptadas por todos los gobernados y aplicadas imparcialmente por los gobernantes como instrumentos indispensables de la convivencia social pacífica, es un elemento insustituible del bien común.

Por su parte, la seguridad pública constituye un aspecto esencial de la seguridad integral del Estado, al cual le ha sido otorgado por la sociedad fundante misma un poder de salvaguarda de los intereses de todas las personas que integran dicha comunidad, y que recibe el nombre genérico de poder de policía. Este es -al decir de Daniel Herrendorf (*El Poder de Policía*, C.N.D.H.)- “una forma de poder estatal dispuesto a limitar, por vía reglamentaria y sujeto a revisión judicial, determinados derechos subjetivos, con beneficio a la salubridad, a la seguridad y a la ética social”.

Las limitaciones que impone el poder de policía a las libertades públicas y a los derechos humanos no deben interpretarse, a la manera roussoniana, como un conjunto de cesiones de libertad individual que dan como resultado la *volonté générale*, esquema que más se parece a un estado demagógico y colectivista que a un verdadero Estado democrático de derecho. Por el contrario, la “voluntad general”¹ que construye, respeta y defiende las instituciones justas y eficaces es la expresión misma de la libertad.

Cuando no se ha podido fortificar la justicia se ha justificado la fuerza. Poco importa entonces al poder que el orden sea justo, con tal que se comprenda que lo justo es que haya orden. Lo demás no importa: el bien común, la justicia, la solidaridad, la verdad, la libertad; no hay que buscar lo que no existe y que, por lo tanto, no se puede encontrar en ninguna parte.

Toda sociedad, todo ser humano tiene el derecho y cultiva la esperanza en el mantenimiento de un orden social, fundado en un orden moral mínimo, estructurado por la sociedad, pero garantizado por

el Estado. Ciertamente, no se trata de la ilusión de los finales felices en los que siempre se destruye el mal e impera la justicia. Ya nadie cree en cuentos de hadas, pero sí se tiene el derecho a desear y a exigirle al gobierno, a través de las instituciones del Estado, que cumpla los propósitos para los cuales han sido creadas: la preservación del orden sustentado en la ley justa y en su aplicación eficaz.

Cuando no existe certidumbre entre los gobernados respecto a la capacidad del gobernante para corregir los actos de desestabilización y de violencia, sean por efecto del delito ordinario o de la delincuencia organizada, aparecen la anarquía, el caos y sobre todo la desmoralización. Se pierde entonces la fe y el respeto hacia las instituciones públicas, instituciones que no siempre responden a las necesidades y aspiraciones de la comunidad, porque han sido diseñadas para proteger los intereses del poder. Las consecuencias no deseadas de un estado de incertidumbre y de anarquía pueden ser las de la reacción, violenta muchas veces, de las víctimas de la injusticia.

Uno de los principales derechos que la autoridad pública debe garantizar al gobernado es el de la seguridad en la libertad. El derecho a la vida, a la integridad, a la propiedad, a la honra, a la expresión y manifestación de las ideas, al tránsito, al descanso, están estrechamente vinculadas con el derecho a la seguridad, tanto jurídica como pública. Si el gobierno no garantiza a los habitantes la protección de todos sus derechos relativos, los ciudadanos acabarán por defenderse del gobierno. Inevitablemente, aparece también, en la comunidad, la tentación de optar por un gobierno autoritario y represor, que sea capaz de garantizar la seguridad y la paz (así sea negativa) aun a costa de su libertad. Por el contrario, un gobierno capaz de entender su misión, como promotor y garante del bien común, se constituye en autoridad democrática que se reconoce obligada a vigilar sus acciones, más que los de los ciudadanos y a corregir su conducta antes que pretender controlar la de los gobernados. “Quien no puede corregir la conducta de los ciudadanos -dice Tomás Moro (*Utopía*)-, sino suprimiéndoles las comodidades de la vida, debe confesar que no puede gobernar a hombres libres”.

Solamente hay algo peor que la incapacidad de un gobierno para brindar seguridad y justicia a los gobernados, la impunidad del delito y junto con él, y

¹ Actualmente hay tendencia a interpretar la “voluntad general” como “interés general”, pero siempre quedará un espacio para la arbitrariedad en aras del interés general o de la interpretación subjetiva de lo que esto significa.

aún más grave, la complicidad en el crimen. Si la impunidad suma injusticia a la injusticia, la complicidad de quien tiene a su cargo la seguridad de la comunidad y la impartición de justicia es una inimaginable traición a la confianza depositada por los ciudadanos, que no es sino el anhelo individual y social de la subsistencia de mínimos jurídicos y morales para la supervivencia del orden social.

En conclusión, es urgente revalorar, desde la sociedad misma, los fundamentos éticos del sistema educativo y las estructuras de derecho que la sostienen, así como las convicciones sociales y políticas. Debe empezarse por replantear la ética política, para que desde lo más alto de las instituciones públicas se dé vigencia a los derechos humanos y, con ellos, al auténtico Estado de Derecho.

La inseguridad y la corrupción son consecuencia de la condición humana; es imposible erradicarlas. Pero es razonable esperar, si el gobierno y la sociedad combaten eficazmente las principales causas de la corrupción y de la injusticia, sobre todo la institucional, un ambiente de seguridad que, aunque no alcance a encarnar el ideal kantiano de la "paz perpetua", pueda ofrecer cuando menos la paz positiva, no la que significa ausencia de guerra, no la justificación de la fuerza, sino la de la fortificación de la justicia.

Hemos hablado de la educación como piedra de toque de la reforma de la sociedad para garantizar un desarrollo armónico. Debe recordarse que los delincuentes en México están generalmente alimentados por la frustración y el rencor, pacientemente cultivados en sus corazones por el sistema que gobernó a México más de 70 años. Durante ese tiempo, los mexicanos hemos perdido, o se nos han arrebatado, las virtudes de tolerancia para con los demás y de respeto por nosotros mismos. La educación en valores, por más que parezca utopía, es una de las vías más seguras para construir caminos de esperanza y de confianza, para reestructurar el tejido social.

EL PAPEL DE LA ÉTICA EN LA SEGURIDAD PÚBLICA

En lo que a ética se refiere, ésta debe ser más universal y menos subjetiva. En el ejercicio del poder policiaco, el uso de armas, monopolizado por las fuerzas del Estado, tanto en la carrera policiaca como en la militar, atrae a gran número de sociópatas y psicópatas, por lo que volvemos al problema tantas veces planteado. La necesidad de seleccionar y profesionalizar las fuerzas policiacas a diferentes

niveles técnicos y actualizarlas con cursos de capacitación, además de mejorar sus condiciones salariales y sociales.

Los valores éticos son muy importantes en las funciones policiacas como lo son también en cualquier otra actividad. Pensemos en un médico sin ética, o en un ingeniero o en cualquier otro profesionista, aunque en ésta, por sus características de trabajo y el uso de la fuerza, así como la corrupción de su medio de trabajo es más clara y ostensible la falta de ética, la prepotencia y la corrupción.

Etimológicamente, ética proviene del latín *ethica*, y ésta del griego *ethiká*, la cual significa moral, relativo al carácter. Moral, de la raíz latina *morale* perteneciente a las costumbres. Ética son los principios generales del código de conducta y moral a la aplicación de éstos.

El trabajo policiaco tiene dos partes, una teórica y otra práctica; ambas, tienen la descripción del hecho concreto y la prescripción, a ello se debe que sean muy importantes la integridad y la actuación congruente de pensar, decir y hacer, deben ser partes de la verdad misma.

Verdad ontológica, lo que es; verdad lógica, lo que se piensa, y verdad moral, lo que se hace. Debe ser la misma ética política que, como se sabe, es arte, ciencia, moral y filosofía que exige ser realizada de la manera más adecuada.

Ética y seguridad están estrechamente relacionadas, siempre hay que decidir entre hacer y no hacer. Existen determinaciones éticas o morales que no dependen directamente de nosotros por reproducción social y todos somos corresponsables de la sociedad.

El doctor Quiroz Cuarón enunció en sus publicaciones que la sociedad y la delincuencia evolucionan a través del tiempo; de ahí la participación de la mujer y del niño en el delito, así como la aparición de una delincuencia organizada, tal es el caso de la narcodelincuencia, la cual exige innumerables cambios en la estructura y organización policiaca para evitar que aquélla rebase al Estado.

En la fase actual de su evolución, la delincuencia ha rebasado al Estado. Éste es incapaz de ofrecer el derecho a la seguridad pública. Este fenómeno es la base de la ignorabilidad, situación en la que actualmente nos encontramos y que demanda la acción inmediata de las autoridades competentes;

profesionalización y capacitación con todas las prestaciones sociales a los cuerpos policíacos. Es importante mencionar que todos somos corresponsables de la conducta de la sociedad actual.

USO DE LA FUERZA Y DERECHOS HUMANOS

Uno de los renglones menos reglamentados del quehacer de los servidores dedicados a la seguridad pública es el relacionado con el uso de la fuerza. Esta falta de reglamentación crea un ambiente propicio para que se violen los derechos a la vida y a la integridad física, del ciudadano y del servidor público, así como a diferentes derechos relativos a la justicia para el servidor público, debido a que, sin una reglamentación clara y específica, el fallo respecto a la actuación de un servidor público queda sujeto a la interpretación de la autoridad competente. En la mayoría de los casos la autoridad desconoce la dinámica de los enfrentamientos.

HACIA EL FUTURO

El análisis jurídico-circunstancial es esencial en un proceso de transición de un sistema político autoritario a un Estado democrático de Derecho del respeto a los derechos humanos.

Es conveniente destacar que en las bases jurídicas de la unificación económico-política de la Europa actual existen disposiciones que exigen a los países miembros no solamente suscribir los convenios europeos en materia de respeto y defensa de los derechos humanos, sino fundamentalmente comprobar su aplicación en la vida pública.

La cultura del Estado democrático de Derecho va de la mano con la cultura de los derechos humanos. No habrá reforma del Estado que valga si al mismo tiempo que se modifican las leyes (no sólo las electorales) no existe una reforma educativa (y cultural) de fondo, que incluya en sus contenidos aspectos formativos en materia de derechos humanos y de Estado democrático de Derecho.

Tampoco se puede aspirar a proponer un auténtico sistema democrático, respetuoso de los derechos humanos, si no se tiene una sólida base de principios ético-axiológicos. El respeto a los derechos humanos constituye, ante todo, una actitud moral frente al ser humano concreto y frente a sus circunstancias sociales.

El deterioro de los valores cívicos y morales en el sistema educativo mexicano durante 71 años ha

impedido, en gran medida, la transición hacia niveles superiores de vida y de convivencia entre los mexicanos, por carecer éstos de un referente superior, capaz de impulsar el cambio como un motor espiritual de la sociedad.

Entre los principales obstáculos para caminar hacia una cultura de respeto a los derechos humanos están los siguientes:

Corrupción. No puede haber un confiable sistema de protección y defensa de los derechos humanos en una sociedad mediatizada por el tener y el poder. No es lo mismo, sin embargo, la corrupción de las instituciones, que la corrupción en las instituciones. En este último caso la corrupción es corregible, en la medida en la que no han destruido las instituciones de la República.

Lentitud en la impartición de la justicia. En el lenguaje de los derechos humanos existe una máxima que dice: "Justicia retardada es justicia denegada". Es verdad que el Ministerio Público y los jueces no actúan con la eficacia exigible por la justicia, pero también es cierto que las instituciones creadas para la defensa de los derechos humanos han disminuido los niveles de rezago existentes antes de su creación. Al día de hoy, la mayor cantidad de denuncias y quejas ante los *ombudsmen*, tienen que ver con la exasperante lentitud (inducida en muchas ocasiones por la corrupción) de los aparatos de justicia de nuestro país.

Impunidad. Es un hecho que se deriva, necesariamente, de los dos anteriores.

Anarquía y corrupción en el sistema penitenciario. El hacinamiento, el "autogobierno" (léase mafias) y la indebida mezcla de internos, en la mayoría de las cárceles mexicanas, son causa de graves violaciones a los derechos humanos. En la mayoría de las prisiones no hay distinción entre procesados con sentenciados, delincuentes peligrosos con no peligrosos, delincuentes (y presuntos) del fuero común con delincuentes del fuero federal. Esto genera explotación de unos internos por otros, tráfico de drogas, de alcohol y de influencias.

Deficiente sistema de defensoría de oficio. El Ministerio Público y el defensor de oficio no están en igualdad de condiciones:

generalmente el Ministerio Público gana tres veces más que el defensor de oficio. Éste no tiene un lugar digno para trabajar, ni secretaria, ni escritorio, ni máquina de escribir, ni acceso a los peritajes y otros elementos necesarios para realizar una buena defensa.

El concepto de presunción de inocencia es un principio garante de los derechos humanos. Hasta que un juez o una instancia superior no haya dictado sentencia condenatoria ningún ciudadano, funcionario público o medio de información debe “condenar a priori” a un procesado.

Inexistente o muy deficiente legislación en lo que se refiere a la responsabilidad objetiva del Estado, tanto en materia penal como en servicios públicos. En el ámbito penal aún no existe la norma que obligue al Estado a reparar el daño en caso de haberse apreciado error judicial, tanto en el proceso (o la detención) como en sentencia condenatoria. Tampoco existe dicha obligación (de indemnización) en materia de deficiente provisión de servicios públicos (la vía civil es cara, lenta e incierta).

Estados dentro del Estado. Son instituciones y corporaciones que constituyen verdaderos cotos de poder político y económico, invulnerables a un sistema de derechos humanos. Instituciones como el IMSS, el ISSSTE o el INFONAVIT, sólo son autoridades en su carácter de organismos fiscales autónomos, pero no son sujetos de supervisión fiscal por la Cámara de Diputados, ni de supervisión en materia de derechos humanos, lo cual deja en estado de indefensión a millones de mexicanos. Por otra parte, las corporaciones sindicales han llegado a tener tal poder que prácticamente se consideran intocables, a pesar de la corriente internacional que, hoy por hoy, tiende a considerarlas también como autoridades y, por lo mismo, sujetas a la supervisión de organismos de derechos humanos.

A este respecto, es conveniente recordar lo que dice H. Fix Zamudio: “También podemos observar que, si bien las organizaciones gremiales de los trabajadores y de los campesinos tienen como finalidad esencial la defensa de los derechos individuales y colectivos de sus agremiados, por otra parte

han adquirido una gran fuerza que puede traducirse también en la lesión de los derechos de sus propios miembros o de otros sectores sociales. En nuestro país, la cláusula de exclusión, en su doble dimensión de ingreso y despido, puede traducirse en una dictadura sindical que reprime toda disidencia y afecta la libertad de asociación”.

Derechos políticos, insuficientemente protegidos. La confusión entre los derechos políticos (generales) y los estrictamente electorales, promovida desde el gobierno, ha dejado a los ciudadanos mexicanos sin defensa en lo que se refiere a la materia específicamente política. A saber, si un ciudadano mexicano no recibe su credencial de elector o es impedido a votar, o presionado u obligado a votar por determinado partido, los organismos de derechos humanos se declaran incompetentes en el asunto. Sólo hay que recordar que las primeras declaraciones universales de derechos humanos (la de Virginia en 1776 y la de París en 1798) reivindicaban, esencialmente, los derechos políticos de los ciudadanos.

Contra los abusos de los medios de información, no existen instrumentos adecuados de defensa de los ciudadanos. Desde un código de ética adoptado libremente por los medios, hasta una ley que los rija, deben existir instrumentos válidos frente a la calumnia, la mentira o el escándalo.

La inseguridad pública es, per se, violatoria al derecho humano de una vida social pacífica, segura y ordenada. Sólo una reforma integral al sistema de seguridad pública local o nacional podrá rendir frutos frente a una delincuencia cada vez mejor organizada y más peligrosa.

El sistema de designación del ombudsman es aún deficiente. No obstante, hemos tenido buena fortuna en el nombramiento de los presidentes de Comisiones de Derechos Humanos (nacional y del D. F.), muchas entidades federativas no han tenido la misma suerte.

La seguridad jurídica, es decir la regla de certidumbre en los conflictos entre particulares, o entre particulares y el Estado, es también un derecho que las leyes deben tutelar más eficazmente.

EN TORNO A LA SEGURIDAD PÚBLICA -DESARROLLO PENAL Y EVOLUCIÓN DEL DELITO-*

Sergio García Ramírez

Licenciado y doctor en Derecho por la UNAM, con mención *magna cum laude*, que por primera vez se otorgó en la División de Estudios Superiores de dicha Facultad. Es investigador titular C, de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas y profesor titular de la Facultad de Derecho de la UNAM. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores, como investigador nacional, en la categoría III. En 1997 fue electo por la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos como Juez de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En noviembre de 2003 fue elegido Presidente de dicho organismo, cuyo cargo desempeña en la actualidad. Ha representado a México en numerosos encuentros académicos, entre ellos varios congresos quinquenales de Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente. Fue miembro, a título personal, del Comité de Prevención del Delito de Naciones Unidas, y es miembro del Consejo Consultivo del Instituto Latinoamericano de Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente (ILANUD, San José, Costa Rica). Perteneció a diversas corporaciones académicas y profesionales, entre ellas la Academia Mexicana de Ciencias Penales (de la que fue primer vicepresidente y presidente), la Academia Mexicana de Legislación y Jurisprudencia, correspondiente de la Española, el Instituto Mexicano de Derecho Procesal, el Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal, etcétera. Ha recibido preseas gubernamentales, profesionales y académicas, entre ellas las siguientes: Medalla de la Orden del Oso Polar, del Gobierno de Suecia; Medalla al Mérito Civil, del Gobierno de España; Medalla "Alfonso Quiroz Cuarón", de la Sociedad Mexicana de Criminología; Medalla "José María Luis Mora", del Gobierno del Estado de México; Presea al mérito jurídico "Jorge Sánchez Cordero"; Gran Cruz al Mérito en la Investigación Jurídica, del Instituto Mexicano de Cultura; Distinción Nacional al Mérito Profesional y Jurídico "Don Manuel Crescencio Rejón" (Guadalajara); Gran Cruz al Mérito en la Comunicación, del Instituto Mexicano de Cultura; Presea "Huayxacac" de la Barra Oaxaqueña de Abogados y Pasantes de Derecho Independientes, A.C.; Presea "Valentín Gómez Farías", de la Agrupación Gómez Farías, A.C. (Guadalajara); Presea "Benito Juárez" de la Academia Nacional de Ciencias Políticas y Sociales; y Presea "Jus", de la Facultad de Derecho de la UNAM. En 1998, el Instituto de Investigaciones Jurídicas publicó una obra denominada *Liber ad honorem. Sergio García Ramírez*, en la que colaboraron más de ochenta juristas mexicanos y extranjeros. Es Doctor *Honoris Causa* por la Universidad de San Martín de Porres, de Perú, y por el Instituto Nacional de Ciencias Penales, de México. Es autor de más de cuarenta libros y numerosos artículos de revista, de investigación, docencia y divulgación, publicados en México y en el extranjero. La mayoría de sus publicaciones abordan temas jurídicos y criminológicos. Cuenta también con trabajos de otras materias: política y literaria, principalmente.

Permítaseme exponer algunas reflexiones necesariamente elementales y breves, antes de tratar el tema de la seguridad pública, tema de esta obra colectiva. Difícilmente habría un asunto más "sentido" y "socorrido" -y merecedor de atención, por supuesto- que la seguridad. Está a la cabeza de las grandes cuestiones históricas y filosóficas del Derecho, y figura, a título de reclamación primordial, en las reivindicaciones paradigmáticas de los derechos humanos y en las exigencias sociales de esta hora. La humanidad ha vivido urgida de seguridad. Y ese es el apremio que hoy nos inquieta.

Obviamente, el tema no se agota en la seguridad "sin calificativos" -parafraseando a Sartori y a Krauze

en su referencia a una democracia "sin calificativos"-, que es la versión más amplia y principal. Es posible y necesario analizarlo en proyecciones "calificadas", que dan cuenta de las diversas vertientes de la seguridad. Así, se habla de seguridad jurídica, seguridad pública, seguridad nacional, seguridad humana, seguridad social. Todo ello alude, en esencia, al hecho que verdaderamente interesa y que podría resumirse en una fórmula concisa: que las personas se encuentran a salvo y pueden llevar adelante su proyecto de vida. En suma, hay seguridad cuando no existen amenazas que socaven, inhiban o supriman los bienes y derechos de cada uno, y se cuenta, por otra parte, con razonables condiciones para el desarrollo de la propia existencia. En

* Publicado originalmente en *Los Desafíos de la seguridad pública en México*, Pedro Peñaloza y Mario A. Garza Salinas (coordinadores), México, UIA-UNAM-PGR, 2002. El doctor Sergio García Ramírez, La Procuraduría General de la República y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, han otorgado su autorización a la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México para su reproducción en este número del órgano informativo.

consecuencia, sólo así existe verdaderamente la seguridad que nos importa: derecho de cada uno y deber del Estado; y en todo caso, sólo así “nos sentimos seguros”.

La seguridad es el “valor funcional” del Derecho, enseñó un celebrado catedrático de filosofía del Derecho, Luis Recaséns Siches. Es el valor cuya realización explica y perfila el orden jurídico. Éste se propone brindar a sus destinatarios, los hombres, seguridad en sus vidas y en sus bienes. La justicia y el bien general -el bien común, como prefieren decir los jusfilósofos de raíz escolástica- son los más altos valores del Derecho, pero no podrían arraigar y prosperar si no arraiga y prospera, ante todo, la seguridad. Sobre este cimiento se erige la justicia. Sin embargo, no perdemos de vista que ésta constituye, a su vez, un poderoso instrumento de seguridad. No habría verdadera seguridad sin auténtica justicia, individual y social. En rigor, se trata de valores que se condicionan y fortalecen mutuamente.

Se dice que el Estado -entendido como la organización política, la estructura del poder- nació para seguridad de los individuos y sirve a ésta. En ello residen la razón y la eficacia germinales del poder público. En el hipotético estado de naturaleza, previo al surgimiento de la organización política -sostiene una de las corrientes contractualistas, que fecundaron el pensamiento de los últimos siglos- prevalecieron la incertidumbre, el azar, la contingencia. El más fuerte impuso su voluntad y esta imposición colocó en riesgo, o canceló de plano, no sólo la libertad de los otros individuos, sino su subsistencia misma. Por tanto, era preciso moderar la voluntad de cada uno, armonizar los intereses de todos, proveer la solución de los conflictos. Esto ofrecería a los individuos la seguridad que necesitaban.

En tal virtud, el Estado -la construcción colectiva a la que conocemos con ese nombre- recoge en sus manos el poder y la autoridad que antes estuvieron dispersos entre los individuos, cada uno según su capacidad. Y al recoger estos poderes en beneficio de todos, el Estado asume lo que Max Weber llamó el “monopolio de la coacción física legítima”; dicho en otros términos, la facultad exclusiva -y excluyente de la facultad de cualquier otro- de emplear la fuerza en la conducción de la vida social. Por supuesto, una idea ética del poder y de la fuerza no tolera excesos ni atropellos. No se trata, en lo absoluto, de que el Estado despliegue de cualquier manera la fuerza que monopoliza, sino de que la emplee en el sentido y en la medida, con las condiciones y las aplicaciones

que correspondan a los altos ideales de la seguridad, la justicia y el bien general. El monopolio racional de la fuerza permite, así, el alcance de una seguridad afianzada en la legitimidad; su ejercicio viciado conduciría, en cambio, a la más completa e insoportable inseguridad.

El advenimiento del Estado de Derecho contribuye a perfilar el concepto y la práctica de la seguridad en su acepción más amplia: la seguridad jurídica, y al mismo tiempo perfila las características de una seguridad pública de orientación democrática. El Estado de Derecho, en su versión moderna, implica el deslinde claro y estricto entre las atribuciones -los poderes- de los gobernantes, que derivan de la voluntad popular, y los derechos, las libertades, las prerrogativas de los ciudadanos, que concurren a integrar esa voluntad. Ésta, a su turno, se deposita en la ley, entendida como la expresión democrática de las decisiones comunitarias. Si esto es así la ley constituye un dato de la seguridad, formal y sustancial; aquello, porque pone en fórmulas precisas y accesibles los derechos y las garantías de cada quien; y esto porque esas fórmulas corresponden a las exigencias de la dignidad humana y a los objetivos y métodos de la democracia.

En la fundación del Estado de Derecho, oriundo de las libertades fundamentales proclamadas al final del siglo XVIII -en las revoluciones estadounidense y francesa, y en seguida en los movimientos insurgentes de Europa y América-, la seguridad fue recogida como Derecho natural e inalienable de los seres humanos. Recordaremos que la Declaración Francesa de 1789 previno que esos derechos naturales, anteriores y superiores al Estado -de ahí su condición de naturales- eran solamente la libertad, la seguridad, la propiedad y la resistencia a la opresión; agréguese la igualdad, que ilumina el conjunto de la magistral Declaración. Si la libertad y la propiedad constituyen espacios del quehacer individual, ámbitos para que éste se despliegue con plenitud, la seguridad y la resistencia a la opresión poseen, a su turno, el carácter de escudo o baluarte que detiene el imperio del poder público y permite el franco ejercicio de la libertad.

Es natural que la seguridad de la cual habló la Declaración Francesa tuviera primordialmente un sentido individual: más que de seguridad pública -un “ambiente” de paz y tranquilidad para bien de la sociedad- se hablaba de seguridad personal -la garantía de que nadie se vería privado arbitrariamente de sus bienes-. En la circunstancia de la que provino la Revolución Francesa, la seguridad personal estaba

asediada, amenazada por la regla de trato entre el gobernante y el gobernado, un súbdito dócil sin más derechos que los que le asignara la benevolencia del soberano.

El gobernante absoluto podía disponer a su antojo de vidas y haciendas. La agresión podía provenir, es cierto, de los otros individuos, pero usualmente procedía -y era ésta la más temible porque no había fuerza legal que la controlara- del gobernante. No sobra traer a la memoria las famosas *lettres de cachet* -especie de orden de captura, sin motivación ni fundamento legal-, que disponían la aprehensión de una persona y “justificaban” su reclusión indefinida en alguna prisión de Estado. Baste a este respecto el ejemplo de La Bastilla, destruida en los primeros tiempos de la Revolución Francesa. Ahí moraban los “victimados y olvidados” de la justicia real. La experiencia de este sistema alentó las normas declaratorias de la libertad y la seguridad. Con ellas se “abolía” la inseguridad.

La Declaración de 1789, instrumento formidable de la libertad humana, que reconoció el derecho a la seguridad, contuvo también otra expresión decisiva que la sociedad contemporánea no debiera olvidar: la organización política -digamos: el Estado-, tiene un fin que lo justifica: la preservación de los derechos naturales del hombre. De esta manera, el Estado quedó vinculado para siempre a un objetivo ético, político y jurídico -que deriva del concepto filosófico que prevalece a propósito del poder-, consistente en suministrar al individuo las condiciones necesarias para que pueda ejercer efectivamente sus derechos fundamentales.

Este designio moral de la sociedad política y del poder público viajó a los textos fundacionales de la República Mexicana: se depositó explícitamente en la Constitución de Apatzingán y en la Constitución federal de 1857, y quedó implícita en la Carta de 1917. Nuestro sistema jurídico-político reposa en las decisiones políticas fundamentales -para emplear la feliz expresión de Carl Schmitt- recogidas en la ley básica de 1917, y forma filas en la orientación “antropocéntrica” del constitucionalismo contemporáneo, que dice el publicista Peter Häberle con un término elocuente.

Dentro de esta parte de mi exposición, que busca fundamentar la idea de la seguridad en general, y de la seguridad pública en particular, conviene recoger otro concepto relevante de la Declaración Francesa. Me refiero a la alusión a la fuerza pública -que

constituye un medio para la seguridad común-, en los términos del artículo 12: “La garantía de los derechos del hombre y del ciudadano necesita una fuerza pública; esta fuerza se halla instituida, pues, en beneficio de todos y no para utilidad particular de aquéllos a quienes es conferida”.

Estamos ante una magistral afirmación del significado y el propósito de la fuerza pública, que es un medio del control, una expresión de la autoridad, un testimonio del monopolio de la fuerza que se concentra en el Estado. Recuérdese que la fuerza pública se asocia, en el concepto más generalizado y compartido, precisamente con la seguridad pública. Ante todo, destaquemos la idea de que esa fuerza se vincula con la garantía de los derechos del hombre y del ciudadano, no con otras finalidades; en suma, se quiere que atienda a la preservación -de ahí su carácter de garantía- de los derechos y las libertades que enuncia la Declaración. Llevar la fuerza pública a un destino diferente del que le asigna su raigambre democrática -y de la que deriva su legitimidad- sería desnaturalizarla, subvertirla, aplicarla a un objetivo para el que no fue creada, ni jurídica ni políticamente. Por otra parte, subrayemos que la fuerza pública se instituye para el beneficio de todos, es decir, para el bien colectivo, no para la utilidad particular de alguno o de algunos. Así se puntualiza el signo de la fuerza pública -como función y como corporación- en una sociedad democrática: al servicio de los derechos fundamentales de los individuos y para beneficio de todos.

A continuación me referiré a la función penal del Estado, que se suele relacionar estrechamente -y en efecto lo está- con la seguridad de los individuos y de la sociedad. Semejante relación nos ha llevado -con flagrante error, en mi concepto- a la conclusión extrema de que los temas de la seguridad pública -y el éxito de las políticas en torno a ésta- se localizan en la actividad penal mucho más que en otras funciones del Estado. A esto me referiré adelante. El motivo de la función penal se halla en la existencia del delito, entendido como la más severa infracción a las normas y la más grave vulneración -o puesta en peligro- de los bienes que ampara el orden jurídico y que se deducen -en una sociedad democrática- de la Constitución. Una infracción y una vulneración que ponen en peligro la existencia misma de la sociedad, que por ello resultan intolerables y que sólo pueden ser enfrentadas eficazmente con medios punitivos. Por lo mismo, el delito constituye el más dramático quebranto de la seguridad en general y pone en predicamento la seguridad pública en

particular: destruye el “clima de confianza” que ésta pretende.

El delito, ha dicho Gabriel Tarde, sigue al hombre como la sombra al cuerpo. Lejos de ser una “criatura extraña” en la vida social es un dato común de ésta: ninguna sociedad, jamás, ha desconocido el delito, aunque hayan variado notablemente las ideas acerca de lo que debe considerarse como delito y sancionado con la consiguiente severidad: alguna vez lo fueron la enfermedad y el pecado, y recientemente lo han sido las infracciones a las normas de “cierta moral”. En la vida de la sociedad -como en la vida animal- hay fisiología, desarrollo normal y regular, conducta plausible y ordenada, y hay patología, desarrollo anormal e irregular, comportamiento inaceptable, lesivo, desordenado, que atenta contra la vida social misma y que es preciso evitar, enfrentar y corregir. En fin, el delito no desaparece, sino se transforma, como advirtió hace más de un siglo el criminólogo Alfredo Nicéforo al formular las leyes de la evolución del crimen.

Obviamente, la existencia del delito y la necesidad de afrontarlo plantean cuestiones importantes para el tema de la seguridad pública y para la tarea del Estado que debe proveerla. Esta debe caminar, desenvolverse, adecuarse, organizarse y reorganizarse a la luz -o bajo la sombra, si se prefiere decirlo así- de los cambios que ocurran en la sociedad y, bajo su impulso, en la criminalidad. Incurriríamos en el más costoso desacierto, como ha ocurrido con frecuencia, si perdemos de vista la evolución de la delincuencia y pretendemos salirle al paso con procedimientos y conceptos de otro tiempo. Y también desacerteríamos si sólo vemos hacia el crimen, es decir, hacia el síntoma de la patología social y no hacia los factores de aquél, esto es, hacia las causas, las circunstancias, las condiciones en que el delito se incuba, aparece y prolifera.

El crimen tradicional es un hecho violento: muerte de otra persona, homicidio, parricidio o fratricidio. El tiempo y el desarrollo social imprimirían su huella en el curso de la criminalidad: al lado de la violencia delictuosa aparecería la astucia, el empleo del ingenio, el relevo -siempre relativo- del esfuerzo muscular por el esfuerzo intelectual. Del homicidio se transitó al fraude, con infinidad de variantes. En la actualidad se habla de delincuencia de “cuello blanco” -concepto del estadounidense Edwin H. Sutherland-, o de la delincuencia económica, o de la criminalidad de los negocios: la *criminalité des affaires*. Ésta es una expresión del crimen astuto, el fraude, el

aprovechamiento de la ignorancia o la siembra del terror.

Es verdad que la tecnología -la informática, sobre todo, con otras técnicas de la comunicación- ha propiciado delincuencia fraudulenta, pero igualmente lo es que la violencia no ha desaparecido. También ésta se ha conservado en sus versiones primitivas -que constantemente nos intimidan- y en sus nuevas versiones desbordantes: terrorismo, genocidio, crímenes de lesa humanidad, son otras tantas manifestaciones de la delincuencia violenta que ponen en predicamento la seguridad pública, en ocasiones la nacional y siempre la individual. Las políticas de seguridad pública han debido formularse -o deberán hacerlo, cada vez más- de manera que les permita afrontar las “nuevas presentaciones” de la criminalidad.

Antaño el delito era un suceso más o menos aislado, como aislada era la vida de los hombres y de sus agrupaciones originales. El auge de las comunicaciones -asociado a otros factores- ha determinado la “trascendencia” de la criminalidad: viaja del hogar al barrio, de éste a la ciudad, de ella a la nación, y de ésta al mundo entero. Hay, por eso, una criminalidad transnacional que no se detiene ante las fronteras de los estados. Si la inseguridad determinada por el crimen tiene semejante condición “trascendente” el esfuerzo a favor de la seguridad debe tener un alcance igual. De ahí el establecimiento de medios y mecanismos que permiten la lucha internacional contra el delito -que no supone, por fuerza, el quebranto de las soberanías nacionales- y la preservación, en consecuencia, de condiciones internacionales de seguridad. Esto se proyecta sobre todos los eslabones de la cadena de la seguridad formal: policía, investigación, persecución, juicio y ejecución de penas.

El crimen primitivo fue el drama entre unos cuantos personajes, perfectamente definidos. El criminal era, valga la expresión, un sujeto más o menos solitario que agredía a una víctima más o menos solitaria. Las cosas no han quedado así. El crimen moderno compromete a muchas personas, e inclusive alcanza a muchedumbres “sin rostro ni identidad”. Esto se puede decir tanto de los criminales como de las víctimas. Pensemos, en efecto, en las “grandes corporaciones” del crimen organizado, cuyos “servidores” no se conocen entre sí ni se localizan en un mismo sitio; y pensemos, asimismo, en las víctimas actuales de esas organizaciones delictuosas. Hoy existe una

extraordinaria difusión y dispersión de los personajes del drama criminal.

En este orden, el caso ejemplar lo proporciona el narcotráfico. Con esta denominación abarcamos numerosas conductas del más diverso género: desde el cultivo de ciertas plantas hasta el procesamiento de sus flores o sus hojas, desde la provisión de recursos a los campesinos hasta el transporte en gran escala a los centros de distribución, desde el comercio al menudeo entre los consumidores de droga hasta el “lavado” de los cuantiosos rendimientos del tráfico ilícito, más otros eslabones de la organización criminal: sea en su secuencia natural, sea en sus implicaciones regulares.

Es imposible conocer a todos los participantes en esta actividad ilícita a escala mundial, como lo es conocer a los millones y millones de víctimas que sufrirán de alguna manera los efectos de estos crímenes en prácticamente todo el mundo. ¿No constituye esto una cuestión fundamental para la seguridad pública?

Otro tema gigantesco de la criminalidad que inmediatamente repercute en la seguridad pública y las acciones correspondientes es la relación entre el delincuente y la autoridad: tanto la que tiene a su cargo la prevención y la persecución del delincuente, como la autoridad en general. En principio, el infractor rehuye a la autoridad. Procura mantener oculto su delito, y en todo caso eludir la acción de la justicia. Sin embargo, también es posible que enfrente con violencia a la autoridad o que intente neutralizarla mediante el soborno. No acaban en este punto las posibles relaciones. Un paso adelante -que es un paso atrás en la seguridad pública- es la atracción de funcionarios públicos a la organización criminal, como actores y factores de ésta, y peor todavía, en un supuesto extremo -pero no simplemente imaginario- el apoderamiento del Estado por grupos criminales que ponen el poder a su servicio.

Vinculemos ahora lo que hemos referido acerca de los derechos fundamentales, el cuidado por la seguridad personal y colectiva, por una parte, y la evolución y el avance de la delincuencia, por la otra. Obviamente, el vértice para el encuentro entre estas cuestiones reside en la seguridad pública. En el enlace entre aquéllas está el “punto crítico” del Derecho contemporáneo y de los derechos de quienes integramos la sociedad y demandamos condiciones de seguridad adecuadas y respeto a derechos fundamentales. Para muchos -insuficientemente

informados o maliciosos- esto representa un dilema que obliga a optar entre seguridad pública o derechos fundamentales. Sin embargo, se trata de un falso dilema. De esto me ocuparé más adelante.

Volvamos a los tiempos germinales de los derechos humanos. La función penal del Estado, ilustrada por la poderosa corriente humanista de aquella etapa, recogió un amplio conjunto de derechos con los que se construyó el Derecho Penal moderno. Utilizo esta expresión en sentido amplio, que abarca el Derecho Penal sustantivo -el ordenamiento que establece delitos y sanciones-, el adjetivo -procedimientos penales conducentes a la sentencia- y ejecutivo -régimen de ejecución de penas, especialmente la privación de la libertad-. Ese Derecho Penal moderno, calificado como liberal, acentuó los derechos del ser humano y estableció sendos principios infranqueables para el Estado, a la cabeza de ellos el principio de legalidad. Esto constituye una herencia jurídica de inapreciable valor.

Tiempo después prosperaron los estudios sobre el origen de la criminalidad: las causas biológicas y sociales. Es la era de la criminología -particularmente en su aspecto clínico- que hizo luz sobre estos fenómenos y contribuyó poderosamente al avance de la ciencia. Si por una parte el conocimiento de los factores causales del delito contribuye a la racionalidad del sistema penal, por la otra pudiera inducir a manipulaciones de la persona -física o psicológicamente- con el objetivo inquietante de “cancelar los factores de criminalidad”. Además, en esta etapa cobró auge la noción de “peligrosidad” o “temibilidad”, que puede tener -y de hecho ha tenido- repercusiones adversas en los derechos de la persona y la estructura y horizonte del sistema penal en su conjunto. Por fortuna, hubo siempre la posibilidad de conciliar Derecho y ciencia, ética y política, y sostener con fuerza los principios heredados de la Ilustración. Así, el saldo de la criminología -que luego tuvo un importante desarrollo “crítico”- resultó sumamente positivo.

En el segundo tercio del siglo XX hubo una expresión trágica del enfrentamiento entre los valores de la democracia, recogidos en el Derecho Penal, y las exigencias del autoritarismo, fundado en “razones de Estado” que pronto se detallaron como “razones de seguridad”, pública o nacional. Me refiero al Derecho Penal del nazismo que canceló diversos principios del sistema punitivo liberal-así, el principio de legalidad-, en aras de la preservación de la raza, el establecimiento del

“nuevo orden”, la seguridad de la nación o del Estado, entre otras invocaciones fuertemente autoritarias. Sobra recordar ahora los crímenes perpetrados en esa etapa sombría.

Derrotado el nazismo, ocurrió la recuperación o el avance de lo que se conoce ampliamente como Derecho Penal democrático. Éste ha predominado en la segunda mitad del siglo XX. Es pertinente analizar aquel concepto a la luz de sus dos manifestaciones o componentes primordiales. El primero de ellos es la idea de una “mínima intervención penal del Estado”. Esto significa que el sistema penal -con su extenso “equipo” de delitos, penas, tribunales, prisiones, etcétera- constituye el último recurso del control social en una sociedad democrática, a diferencia de que sea un recurso ampliamente recabado y practicado en una sociedad autoritaria, que utiliza los instrumentos punitivos -amenazas y castigos- antes que otros medios para encauzar la conducta de los ciudadanos. El notable penalista Reinhart Maurach expresa esta idea con una expresión breve y directa: “en la selección de los recursos propios del Estado, el Derecho penal debe representar la última *ratio legis*”; por ello ha de “encontrarse en último lugar y entrar sólo en liza cuando resulta indispensable para el mantenimiento del orden público”.

El segundo componente que observo en el concepto del Derecho Penal democrático es el sistema garantista que lo integra y caracteriza. Garantismo significa aquí, en sustancia, reconocimiento firme y convencido de derechos individuales inherentes a la dignidad humana, cuyo respeto compromete al Estado. Nuestra Constitución, sustraída del jusnaturalismo, habla de “garantías individuales” cuando enuncia los derechos fundamentales de la persona. Estos derechos o garantías no son estáticos, ni se reducen a unos cuantos -lo vimos ya-, sino tienen gran potencialidad expansiva: hay sucesivas generaciones de derechos fundamentales. El catálogo de los derechos se perfila cada vez mejor y se extiende más en el marco de una sociedad democrática, que gira en torno al valor del ser humano. Un signo del desarrollo democrático -obviamente, dentro de una perspectiva integral, no apenas bajo la óptica formal, electoral o política- es justamente la ininterrumpida apertura del espacio de la justicia, la libertad y el bienestar, que implica la asunción y el ejercicio de nuevos derechos.

El garantismo, relevante en todos los ámbitos, lo es más todavía en el sistema penal, donde entran en

juego el poder del Estado -que puede ser desbordante y abrumador- y los derechos de un individuo a quien se califica -socialmente, primero; jurídicamente, después- como “enemigo de la sociedad”. Por ello es particularmente cuidadosa, minuciosa y extensa la construcción garantista en materia penal, que se proyecta tanto sobre el régimen de los delitos y las penas como sobre la organización del procedimiento penal que culmina en la sentencia: una sentencia justa, se entiende, no “cualquier resolución” para satisfacer de “cualquier manera” la demanda social de castigo.

Ahora bien, el impulso del Derecho Penal democrático ha comenzado a ceder, e incluso a retroceder, ante el empuje de algunas consideraciones de seguridad pública que hoy campean y que han logrado alterar el desempeño de las autoridades y ganar la opinión de los ciudadanos, ambas cosas en alguna -preocupante- medida. Este es uno de los temas de mayor relevancia y gravedad para el Estado moderno. Esta crisis de las ideas democráticas en la esfera penal, que durante mucho tiempo avanzaron sin obstáculo mayor al frente, se ha debido a diversas causas. Procuraré mencionar sintéticamente algunas de las más relevantes.

El delito tradicional -los crímenes convencionales, contra la integridad o el patrimonio- persiste y crece pese a todos los esfuerzos realizados por contenerlo. Esta desgracia se incrementa, cuantitativa y cualitativamente, con el auge de una nueva calamidad: el crimen evolucionado, y dentro de este campo la delincuencia organizada, que ha logrado un avance insospechado. En consecuencia, se han alterado las condiciones de paz y tranquilidad que debe preservar el sistema penal. La alteración ha ocurrido en los hechos y, además, se ha percibido socialmente con creciente alarma.

Recordemos aquí una expresión aleccionadora del clásico Francisco Carrara: “La tranquilidad es el fin de la sociedad humana, y es el fin de la función punitiva. Las autoridades sociales que protegen nuestros derechos, producen la seguridad de todos; pero esto es poco, si todos no tienen también la conciencia de estar seguros, porque la opinión de la seguridad es indispensable para el libre y completo desarrollo de las actividades humanas. Todo delito disminuye más o menos, según sus distintas condiciones, la opinión de la seguridad en un número indefinido de ciudadanos, y posiblemente en todos; y éste es el aspecto político de todo delito”.

A esa persistencia y a ese crecimiento de las diversas formas de criminalidad hay que añadir -o relacionar- el retraimiento de los factores no penales del control social. En éstos se había depositado la esperanza de reducir la delincuencia, ya no de abatirla. Sin embargo, la familia, la escuela, el trabajo, la religión, la cultura, la recreación, han perdido eficacia o vigor como medios de control y encauzamiento de la conducta. Esto hace que la mirada, anteriormente desviada de la función penal hacia las instancias de control en plena “era del optimismo social”, derive nuevamente hacia la solicitud punitiva.

Añádase el “desconcierto” de las instituciones a cargo de la prevención de la delincuencia y la persecución y represión del delito. La policía actuó con eficacia en un medio aldeano o escasamente urbano, cuyos “bajos fondos” le eran conocidos, y enfrentó con suficiente holgura las arremetidas de la criminalidad tradicional. No se necesitaban medios complejos ni recursos mayores. El maestro Constancio Bernaldo de Quirós, al referirse a la evolución histórica de los auxiliares de la justicia, aludió a las etapas equívoca, empírica y científica. La equívoca -no hay frontera precisa, o sólo hay lindero movedizo entre el infractor y el perseguidor- y la empírica -el “policía de olfato”, que describió Quiroz Cuarón- bastaron durante mucho tiempo. En la etapa científica, que debe combatir la “ciencia del delito” con la “ciencia de la persecución”, la policía no logra detener la ola de criminalidad.

Otro tanto se puede decir de otras instituciones: la procuración de justicia, concentrada en el Ministerio Público, no reduce el rezago que la aqueja, ni los tribunales logran ejercer en “forma y fondo” su misión contenedora de la criminalidad. Los testimonios están a la vista: el constante relevo de las leyes orgánicas de las procuradurías y la obsesiva reforma penal dan cuenta del nerviosismo que prevalece en este campo. Aparentemente -y más allá del “reformismo” espectacular y protagónico- ninguna solución es adecuada o suficiente. De lo contrario no imperaría el síndrome de Penélope: para hacer y deshacer, a intervalos cada vez más breves.

Sumemos a todo esto la corrupción, esa forma embozada y sigilosa -aunque en ocasiones sea flagrante, manifiesta- de “torcer la vara de la ley”: una torcedura que en el campo de la función penal desemboca en impunidad. Se trata -como dice bien la criminóloga venezolana Lolita Aniyar de Castro- de “un fenómeno plurisémico”. Pero en el conjunto de posibles acepciones de la corrupción hay que

elegir la que cuadra mejor para el tema que estamos examinando. En este sentido, me refiero -en los términos de dicha tratadista- a “la impunidad y el doble discurso ‘ley-realidad’, que generan el debilitamiento del Estado de Derecho”.

La relación de estos tropiezos que caracterizan a muchas sociedades y que forman parte de nuestra experiencia más familiar permite entender el “estado de ánimo” de la opinión pública y el clima de exasperación, o tal vez desesperación, que urge medidas severas. No se sabe -y cuando se sabe no siempre interesa- que éstas significan derogación o por lo menos “modalización” de garantías y afectación a fondo, por lo mismo, del Derecho Penal democrático. Invoquemos la reflexión de José M. Rico y Luis Salas: el “miedo al crimen tiene importantes consecuencias prácticas. En general, la percepción de una amenaza suele tener por efecto un incremento de la autoridad del sistema. Ante un clima de temor e incertidumbre los ciudadanos tienden a buscar e incluso exigir la protección de los poderes públicos y son menos sensibles a cualquier movimiento progresista”. Sin embargo, también puede suceder -se dice, con gran optimismo- que esa misma ansiedad social impulse reformas de signo democrático, “ya que el aumento de la criminalidad es una prueba irrefutable de las deficiencias del sistema vigente e indica la necesidad de promover reformas importantes del mismo”.

En suma, la arremetida de la delincuencia contra la sociedad, que genera un sofocante estado de inseguridad pública, trae consigo la erosión de las garantías individuales y la adopción de medidas supuestamente pragmáticas -pronto se advierte que carecen, en general, de la eficacia que se les atribuyó- para contener la delincuencia. Dicho de manera gráfica, resulta que “la Constitución es el adversario del ciudadano”, y que “los derechos fundamentales son el obstáculo para la seguridad”. Es en este punto, pues, donde se presenta el dilema al que antes me referí: seguridad o derechos humanos. Es obvio -salvo para el observador superficial- que la antinomia carece de fundamento serio o pretende encubrir, más o menos conscientemente, la ineficacia y la corrupción. Sin embargo, en sus primeras apariciones en la escena gana adeptos y reclama triunfos legislativos y operativos, cuyo éxito compromete al Estado de Derecho.

En nuestro país el tema de la seguridad pública se ha convertido en asunto de primer plano. Durante muchos años aparecieron nuevas formas de

criminalidad y luego se produjo -de la mano de la crisis económica de 1994 y 1995- un incremento acelerado de la delincuencia. No lo imaginamos: lo prueba la estadística, nunca contradicha en este punto, que además recoge fielmente la “percepción” de la sociedad. Los traspies de la economía y el enrarecimiento de la política social acarrearón, entre otros factores, esta consecuencia deplorable. Las cuestiones de seguridad pública avanzaron en la atención del Estado y de la colectividad por múltiples vías. Desde las académicas -tómense en cuenta los programas de formación en esta materia que ha introducido el Instituto Nacional de Administración Pública- hasta las orgánicas y legislativas. En un artículo con estas características conviene examinar ejemplos sobresalientes que apoyan estas afirmaciones.

De 1994 a 1995, junto al cúmulo de modificaciones constitucionales -en general precipitadas y distantes del verdadero origen de los problemas de la administración de justicia- llegó al artículo 21 de la ley suprema un nuevo texto referente a seguridad pública. En el dictamen elaborado a este respecto en el Senado de la República se observó que “la institución nacional de la seguridad pública, apuntada en el artículo 21, es un concepto mayor que debe entenderse como una función del Estado mexicano, vital para contribuir a la preservación del Estado de derecho, como una parte de la actividad estatal, que junto con la acción persecutoria y la impartición de la justicia provoquen la mayor certidumbre jurídica entre los habitantes de la República Mexicana”.

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

En diciembre 8 de 1995 se promulgó 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 del mismo mes. En este ordenamiento se acentúa el concepto policial o judicial de la seguridad pública, aunque hay alguna concesión al concepto integral sobre esta materia. En efecto, el segundo párrafo del artículo 3o. previene que 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 al respeto a la legalidad”, legalidad que no puede depender únicamente, por cierto -escribí en otro trabajo-, de la noticia y la asunción de valores, sino también de la existencia de condiciones prácticas que la apoyen y que disuadan -hasta donde sea razonable esperarlos- comportamientos que puedan alterarla. No obstante la declaración legal, en la integración del Consejo no figuran los funcionarios con atribuciones en los sectores administrativos a los que pudiera corresponder el combate a esas causas y la implantación de esas políticas, programas y acciones. Esta ausencia contribuye a mostrar la verdadera preocupación -que se traducirá en la exclusiva ocupación- de la Ley que ahora menciono.

En el acto de instalación del Consejo Nacional de Seguridad, el 7 de marzo de 1996, quedó de manifiesto la circunstancia que había generado tanto la reforma constitucional antes citada como la ley reglamentaria y el organismo que ahí se establecía. “Nuestra vida social -señaló el Secretario de Gobernación, Presidente del Consejo- se ha ensombrecido por la inseguridad”. Entre 1980 y 1994, esto es, en sólo tres lustros, los delitos del orden federal se incrementaron en cuatro tantos. En torno a aquella fecha -abril 20 de 1996-, el Procurador del Distrito Federal señaló que de 1994 a 1995 la criminalidad había crecido 35.36 por ciento, en promedio.

Ya que cito algunas cifras que concurren a exponer las condiciones de inseguridad y a explicar las preocupaciones correspondientes no puedo menos que invocar también la enseñanza que deriva de la estadística penitenciaria, otra ventana abierta sobre el paisaje de la inseguridad. En 1976 se levantó el primer censo nacional penitenciario en México. Entonces habían 42,943 reclusos en 399 instituciones. En 1991 el número se había más que duplicado: 98,375 personas. Hoy, al final de 2001, hay más o menos 160,000 reclusos en las prisiones de la República. Es evidente la enorme disparidad entre el crecimiento de la población mexicana, en general durante el cuarto de siglo transcurrido desde 1976, y el incremento de la población penitenciaria en ese mismo periodo: ésta se ha cuadruplicado.

Me referí también al penoso problema de la reducción de garantías -es decir, la subversión del Derecho Penal democrático- a partir de la exasperación social y la impotencia estatal frente a la

criminalidad. Al respecto, hay ejemplos significativos en la reciente legislación mexicana, mencionaré dos de ellos. El primero, en el tiempo, engendrado por la reforma constitucional de 1996 -pero con antecedente en la de 1993, que produjo diversos beneficios, pero también “sembró problemas” en el panorama constitucional y procesal-, ha sido la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, también de 1996. Ésta, que llega mucho más lejos del punto que legitimaría la norma constitucional, incluye instituciones y figuras inadmisibles.

Ante todo, la referida Ley Federal construye un errático, incierto tipo penal de delincuencia organizada (a cambio de que la Constitución, la legislación procesal y el propio proyecto de 1996 adoptaron la figura de delincuencia organizada como una forma de delinquir, no como un tipo penal autónomo). Este anticipa la incriminación -contrariamente al rumbo del Derecho Penal liberal- al momento de la concepción o conspiración; mucho antes de la tentativa, e incluso del acto preparatorio. Asimismo, se propicia que la autoridad federal disponga, a través del acto discrecional de atracción, que “emerja” un delito de ese fuero. Antes de la atracción sólo existe asalto, secuestro, tráfico de menores, robo de vehículos, correspondientes al fuero común; después, también existe delincuencia organizada, correspondiente al federal.

Esa Ley Federal acepta la “negociación penal” entre el Estado y el delincuente, a la manera anglosajona -que también se ha recogido en algunos sistemas europeos-, una fórmula que el eximio procesalista Niceto Alcalá-Zamora y Castillo califica como “bochornoso chalaneo”, y que también repudian los maestros españoles Almagro Nocete y Fairén Guillén: es un modelo procesal -escribe el segundo- “basado en un utilitarismo feroz a costa de una distorsión hipócrita entre principios ético-jurídicos y praxis”. El mismo ordenamiento pugna con el artículo 21 constitucional en tanto recoge una extravagante averiguación compartida entre el Ministerio Público y la Secretaría de Hacienda en el caso de “delitos de operaciones con recursos de procedencia ilícita”.

El ordenamiento que ahora comento faculta el inicio de la averiguación -que no se denomina así, pero en eso consiste- a partir de una delación, no solamente de una denuncia o una querrela. Igualmente, abre la puerta a un extravagante arraigo domiciliario que es, en realidad, una detención para investigar: detención prolongada, sin resolver la situación jurídica del inculpado, que se sustrae a la letra y al espíritu del

artículo 19 constitucional. También se permite la recompensa por auxilio en la persecución. Sólo me permitiré convocar sobre este punto la censura que hace más de dos siglos emitió el reformador Beccaria: “el edicto poniendo precio a la cabeza de un reo, trastorna todas las ideas de moral y virtud que el menor soplo desvanece en el alma humana”.

No tiene caso ampliar la relación de torpezas contenidas en la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada que ha instituido un sistema penal paralelo y cuya metástasis pudiera infectar al sistema ordinario, como ha comenzado a ocurrir respecto a la detención irregular denominada arraigo domiciliario.

Un mal mayor pudo aparecer en reformas posteriores a la Constitución, instadas por la iniciativa presidencial de diciembre 9 de 1997. Esta se propuso “flexibilizar” el ejercicio de la acción penal a costa de la reducción de garantías. Confundió, de nuevo, la causa de la impunidad: creyó que residía en la Constitución, no en la ineficacia persecutoria. Además, esa iniciativa pretendió instaurar el juicio penal en ausencia, que hubiera alterado más todavía, y muy profundamente, el enjuiciamiento penal mexicano. Por fortuna, ambas pretensiones se detuvieron en el Senado, que sólo dio curso a la propuesta de modificar el artículo 22, ciertamente cuestionable desde la perspectiva de la ortodoxia penal.

Estas calamidades no están aisladas. Últimamente las superaron otros ordenamientos que ejercerán enorme influencia -cabe suponerlo, dadas las circunstancias del caso- en el futuro del sistema penal mundial. Por supuesto, me refiero solamente a normas expedidas en función de la seguridad pública -y ocasionalmente de la seguridad nacional- y que para servir a ésta introducen alteraciones de gran calado en el régimen penal y procesal. Aquí viene a cuentas la lucha contra el terrorismo, que ha dado origen a reducciones -“derogaciones individuales”, se les ha llamado- de los derechos procesales, y a formas de enjuiciamiento severamente condenadas por los tribunales internacionales sobre derechos humanos. Al respecto es concluyente el criterio de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en algunos litigios concernientes a Perú, bajo el anterior régimen peruano.

Es útil recordar que la pertinencia de un tribunal penal internacional quedó alguna vez vinculada -sin que la sugerencia prosperara- a la lucha contra el terrorismo. Esto aconteció a raíz del atentado de

1934, en Marsella, que costó la vida al rey de Yugoslavia y al ministro francés Barthou. En 1937 se elaboró, en el marco europeo, un tratado para persecución del terrorismo y otro para crear un tribunal penal internacional que enjuiciaría a los responsables de ese crimen. Los tratados no alcanzaron el número necesario de ratificaciones para entrar en vigor.

El Estatuto de la Corte Penal Internacional (Roma, 1998), cuya vigencia parece cercana, no abarca el terrorismo, sino el genocidio, los delitos de lesa humanidad y los crímenes contra el derecho humanitario; para el futuro, la agresión. Sin embargo, algunas figuras de aquéllos pudieran recoger la conducta del terrorista, tomando en cuenta los resultados devastadores que ésta produce. Entre las razones que abonan la jurisdicción penal internacional figura la urgencia de disponer de medios legítimos para luchar contra crímenes gravísimos y erradicar, con respecto a éstos, la impunidad. La ausencia de esos medios abre el camino a alternativas indeseables.

El caso al que ahora me referiré -y que anteriormente he comentado en otra publicación- es el que se planteó a partir de un crimen nefando: el atentado terrorista del 11 de septiembre de 2001 en Washington y Nueva York, que ciertamente merece una reacción penal pronta y enérgica. El 13 de noviembre el Ejecutivo de Estados Unidos emitió una orden militar (*military order*), en su calidad de Presidente de ese país y comandante en jefe de las fuerzas armadas, sobre "Detención, tratamiento y enjuiciamiento de ciertos extranjeros dentro de la guerra contra el terrorismo". Aunque se comprende la necesidad de sancionar el terrorismo, donde quiera que ocurra, ese ordenamiento ha suscitado reparos bien fundados, que nos ponen de nueva cuenta en el delicado cruce entre seguridad y juridicidad. En un agudo comentario periodístico el destacado escritor Carlos Fuentes formula un severo reproche: "el terror no se combate con el terror, ni la ilegalidad con más ilegalidad en nombre del antiterrorismo".

Ese instrumento sólo abarca a los extranjeros con respecto a los cuales el Presidente de Estados Unidos considera que deben ser capturados y procesados como responsables de terrorismo. Queda en evidencia, de entrada, el carácter discriminatorio de la norma penal: sólo para extranjeros, no para nacionales. Además, no figura en ella una definición rigurosa y precisa del terrorismo, que sería necesaria

bajo el principio de legalidad. Únicamente existe el señalamiento, entre otros, de que podría tratarse de actos que "causen o puedan causar, o con los que se pretenda causar, daño o efectos adversos para los Estados Unidos, sus nacionales, la seguridad nacional, la política exterior o la economía". Es inaceptable que la definición del terrorismo y la adscripción de un individuo a la categoría de terrorista, con todas las consecuencias que esto entraña, queden en manos de una sola persona que actúa por sí y ante sí, con discrecionalidad ilimitada: el Presidente de Estados Unidos.

El mismo ordenamiento somete estos crímenes a la justicia militar -*military commissions*, que se constituirán a partir de aquella *orden militar* y con fundamento en ella-, sean militares o no los autores, con exclusión de los tribunales ordinarios. En el propio instrumento se manifiesta que "no es posible aplicar en las comisiones militares constituidas al amparo de la orden presidencial los principios legales y las normas de prueba generalmente reconocidos en los procesos penales realizados en los tribunales de distrito de Estados Unidos". En la misma orden se excluye la posibilidad de apelación contra las decisiones de las comisiones militares: ni ante tribunales estadounidenses, ni ante tribunales internacionales. La facultad de revisión incumbe, en exclusiva, al Presidente de Estados Unidos o al Secretario de Defensa, si el titular del Ejecutivo lo autoriza.

Esta reflexión acerca de la seguridad pública culmina en la invitación a profundizar en la necesidad - absoluta necesidad- de conciliar las demandas de la seguridad pública con la exigencia de preservar los derechos humanos y el Estado de Derecho. En rigor, como hemos visto, la seguridad misma - ponderémosla en su acepción más amplia y generosa- es un derecho fundamental del ser humano. Ciertamente demandamos paz y tranquilidad para desarrollar nuestra existencia, realizar nuestras potencialidades, alcanzar nuestro destino. Pero esa paz y esa tranquilidad serían imposibles, ilusorias, si carecemos de los otros derechos que permiten el logro de aquellos objetivos. No existe dilema alguno: es preciso que haya seguridad -individual y pública- y que se respeten los derechos del ser humano. Tampoco podríamos consolidar el Estado de Derecho si desmontamos las instituciones que lo caracterizan, ni conseguiríamos afianzar la democracia si suprimimos sus valores entrañables y permitimos la incursión del autoritarismo.

LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS Y LA SEGURIDAD PÚBLICA*

Hiram Escudero Álvarez

Diputado en la II Asamblea del Distrito Federal; Subcoordinador del Grupo Parlamentario de Acción Nacional; Presidente de la Comisión de Seguridad Pública; Secretario del Comité de Asuntos Editoriales e integrante de las comisiones de Gobierno, Administración y Procuración de Justicia y Protección Civil. Licenciado en Derecho por la Escuela Libre de Derecho; con estudios en Psicología en la UNAM, en Criminología y Criminalística.

PRESENTACIÓN

El tema de la seguridad pública en nuestra ciudad**, en los últimos años, se ha gestado como la principal demanda de los habitantes debido a que afecta directamente los derechos fundamentales del individuo o su percepción de inseguridad. Ante ello, considero que la solución no debe caracterizarse únicamente por el debate crítico sobre la eficacia y probidad de las instituciones y servidores públicos encargados de los sistemas de seguridad pública y procuración de justicia, sino que también deben promoverse debates propositivos que aporten elementos de valoración que permitan alcanzar el fin de garantizar el libre ejercicio de los derechos de los individuos.

Recientemente hemos visto que se ha utilizado al sistema de procuración de justicia penal como el recurso principal en la atención a los problemas de inseguridad. Sin embargo, es necesario recordar que dicho sistema en un Estado democrático de Derecho tiene la finalidad de limitar el ejercicio punitivo del poder público y eliminar la venganza privada, es decir, garantizar los derechos fundamentales del individuo frente a las acciones que el poder público realiza para sancionar los delitos, así como para establecer mecanismos que eviten que un particular reaccione de manera ilegal ante una conducta que afecte sus derechos.

La idea fundamental de este ensayo consiste en sostener que es conveniente analizar la nueva conceptualización del poder desde la perspectiva teórica de un Estado democrático de Derecho,

principalmente en uno de los temas que más preocupa a la sociedad mexicana: la seguridad pública y su relación con el sistema de procuración de justicia penal.

Por lo cual se realizará una breve consideración respecto a la finalidad de establecer los mecanismos viables que enfrenten las necesidades sociales que se están presentando en instituciones como la Defensoría de Oficio y los Servicios Periciales, las cuales deben adecuar su actuación al principio de garantismo penal.

En este contexto, los órganos constitucionales autónomos, desde nuestro punto de vista, parece que rompen con el principio tradicional de la división del poder. Sin embargo, una nueva concepción del poder acepta la existencia de estos órganos con base en el equilibrio constitucional. Para ello, debe considerarse su definición, naturaleza jurídica, justificación y características.

Por tanto, en un régimen democrático se colocan los derechos del individuo como fuente legitimadora del ejercicio del poder público, con base en los principios de legalidad, intervención mínima, subsidiariedad y razón última, entre otros, que garanticen su salvaguarda frente a intereses abstractos y difusos que vulneran el Estado de Derecho.

Por ello, en un gobierno que se define como democrático no se justifica que para atender los problemas sociales se utilice al sistema penal como uno de los ejes fundamentales de las políticas de

* Publicado originalmente en *Los Desafíos de la seguridad pública en México*, Pedro Peñaloza y Mario A. Garza Salinas (coordinadores), México, UIA-UNAM-PGR, 2002. El licenciado Hiram Escudero Álvarez, La Procuraduría General de la República y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, han otorgado su autorización a la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México para su reproducción en este número del órgano informativo.

** Se refiere a la ciudad de México.

seguridad, antes bien, es necesario analizar si el Estado, en todos sus ámbitos de actuación, legislativa, ejecutiva y judicial (especial atención merece el aparato policial, tanto “preventivo” como “judicial”) se garantizan los derechos fundamentales de las personas.

ANTECEDENTES

La teoría clásica de la división de poderes obedeció a la necesidad de limitar el poder omnimodo de los reyes. Hoy, al comienzo del siglo XXI, ésta sigue vigente, toda vez que evita la concentración de poder en manos de uno o de muy pocos centros dominantes.

TEORÍA CLÁSICA DE LA DIVISIÓN DEL PODER

La idea del Estado contemporáneo fue resultado de una actitud nueva del hombre frente a sí mismo y a la vida social; el Siglo de las Luces causó la quiebra del absolutismo de los reyes y de la nobleza, así como la Declaración de los derechos naturales del hombre y del ciudadano, la democracia fincó la base para establecer los derechos del hombre: la igualdad y la libertad.

Durante este periodo se transforman los fundamentos del ejercicio del poder absoluto, la piedra angular a partir de la cual el soberano, el rey, imponía su autoridad. No se trata únicamente de una mera construcción teórica si pensamos que ha sido desde entonces el más sólido argumento en defensa de los derechos del individuo.

El rey ejercía el poder divino que se decía le era otorgado por Dios, y no necesitaba rendir cuentas a nadie, no existían mecanismos de control al ejercicio del mismo, en su persona se condensaban las facultades de decisión última, en todos los ámbitos de la vida pública y privada de la sociedad. Tal dimensión de poder derivó en un absolutismo, sin mayor límite que el que se autoimponía.

La teoría clásica de la división de poderes tiene antecedentes desde Aristóteles, pero es a partir del siglo XVIII, con las ideas de Montesquieu, cuando alcanzó su más acabada expresión ideológica, al grado de considerarla como uno de los dos elementos imprescindibles en la organización del Estado: los

revolucionarios franceses afirmaron en el artículo 16 de la Declaración de 1789 que “... Toda sociedad en la cual la garantía de los derechos del hombre no esté asegurada, ni determinada la separación de los poderes, carece de Constitución”.

Asimismo, aclaró que para no abusar del poder es necesario que por disposición misma de las cosas *el poder detenga al poder*. La limitación del poder público mediante su división es para este teórico garantía de la libertad individual, ya que “... cuando se concentran el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo en la misma persona o en el mismo cuerpo de magistrados no hay libertad...; no hay tampoco libertad si el Poder Judicial no está separado del Poder Legislativo y del Ejecutivo ...; todo se habrá perdido si el mismo cuerpo de notables, o de aristócratas, o del pueblo, ejerce estos tres poderes”¹.

NUEVA CONCEPCIÓN DEL PODER

Constitucionalistas como Elisur Arteaga Nava, Lanz Duret, Tena Ramírez, Burgoa Orihuela y Sánchez Bringas, entre otros, señalan que los teóricos modernos del constitucionalismo consideran que la idea de la división del poder ha sido superada. Se advierte en ellos la tendencia a atenuar la separación de poderes, además de que en las constituciones contemporáneas esa teoría ha sido profundamente alternada y restringida con numerosas excepciones.²

Algunos académicos indican que el principio de la división de poderes no soportó la prueba de fuerza a que fue sometido por la organización y funcionamiento de los estados, debido a que la naturaleza jurídica del denominado principio de la división de poderes se explica con base en la distribución orgánica de las funciones públicas.

Lo anterior se afirma porque basan su sustento en las siguientes consideraciones:

El poder es uno e indivisible. Es falso que se pueda producir la división del poder, lo único que se presenta es una distribución de funciones entre los órganos de la potestad pública.

Las funciones asignadas a cada órgano del Estado son exclusivas y se encuentran rígidamente separadas. Ello es falso, en virtud de que existen

¹ Citado por Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 31a. ed., México, Porrúa, 1997, p. 23.

² Arteaga Nava, Elisur, *Derecho Constitucional*, México, Harla, 1998, p.34.

excepciones y temperamentos. Las excepciones consisten en facultar a un órgano para realizar una propia de otro. Los temperamentos consisten en la intervención de dos órganos para desarrollar una función.

Las funciones del órgano legislativo se reducen a la expedición de leyes. Lo cual es incorrecto, ya que también tiene funciones que desarrolla administrativa y jurisdiccionalmente.

Más allá de lo que puede decirse del principio de la división de poderes, lo cierto es que las ideas de Montesquieu no están muertas, por el contrario, hoy se refrenda el postulado del control del poder por el poder mismo dentro de los sistemas democráticos en el entendido de que éste de ninguna manera es una separación rígida, sino que inclusive ha evolucionado o se ha adecuado a las nuevas realidades sociales y políticas de los estados, pero siempre sobre la base de equilibrio del poder.

DEFINICIÓN

Los órganos autónomos constitucionales son los inmediatos y fundamentales establecidos en la Constitución y que no se adscriben a ninguno de los poderes tradicionales del Estado. Son órganos de equilibrio constitucional y político cuyos criterios de actuación son preservar la organización y el funcionamiento constitucional.

Debido a su aparición reciente aún existen dudas en tomo al lugar que deben ocupar en el Derecho Público. Si partimos de la teoría clásica de la existencia de tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, dicha postura ha evolucionado y la clasificación no se aplica para todos los órganos de gobierno, puesto que no todos están en esa clasificación.

Al crearse estos órganos se dice que estamos ante un órgano constitucional autónomo, éste no pertenece a ninguno de los poderes existentes y se le otorga autonomía orgánica y funcional.

NATURALEZA JURÍDICA Y CARACTERÍSTICAS

Es difícil establecer la naturaleza jurídica de los órganos constitucionales autónomos debido a la función que desempeñan.

Principalmente, los órganos constitucionales autónomos son instituidos a través del Poder Legislativo; sin embargo, no interviene ningún otro poder en sus actividades. Además, tienen plena autonomía para realizar sus actos.

Conforme lo expuesto por algunos autores,³ en general tienen las siguientes características:

Inmediatez. Deben estar establecidos y configurados directamente en la Constitución.

Esencialidad. Son necesarios para el Estado democrático de derecho contemporáneo.

Dirección política. Participan en ésta y emanan de actos ejecutivos, legislativos o jurisdiccionales contribuyendo a la toma de decisiones del Estado.

Paridad de rango. Mantienen con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación.

Autonomía. Generalmente tienen autonomía orgánica y funcional y en ocasiones presupuestaria.

Apoliticalidad. Son órganos técnicos y no políticos.

Immunidad. Los titulares de estos órganos pueden ser removidos por el señalamiento de responsabilidades.

Transparencia. Los actos y decisiones de los órganos autónomos, salvo los casos comprensibles del secreto en las investigaciones del Ministerio Público, podrán ser conocidos por los ciudadanos, y cualquiera podrá tener acceso a la información, incluyendo obviamente los órganos del Estado.

Intangibilidad. Deberán ser órganos permanentes, o por lo menos para su derogación se debe exigir un procedimiento de reforma constitucional mucho más reforzado que el proceso de reforma legal ordinario; y

Funcionamiento interno apegado al Estado de Derecho. Es imprescindible que en las responsabilidades administrativas de funcionarios de los respectivos órganos éstos cuenten con todas las garantías constitucionales y procesales.

³ Cárdenas García, Jaime *et al.*, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. 11a. ed., México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1997, t. 1, p. 501.

JUSTIFICACIÓN

La realidad impone la necesidad de crear nuevos órganos capaces de disminuir la ascendencia de alguno de los poderes clásicos. Su creación no obedece a un capricho, sino que está determinada por las características con que transcurre la vida política de los países democráticos. Hacen falta órganos que vigilen y que controlen las acciones del poder.

En este sentido se considera que los órganos constitucionales autónomos en algunas funciones públicas son la vía tendente a fiscalizar, transparentar y democratizar la vida política en un Estado de Derecho.

Las críticas a los órganos constitucionales autónomos son generadas por su carácter técnico y la relativa ausencia de legitimidad democrática. Críticas que también suelen vertirse sobre la mayoría de los poderes jurisdiccionales del mundo.

La legitimidad de los órganos constitucionales autónomos se produce al adoptar sus decisiones conforme a principios constitucional-democráticos. Por tanto, si se conducen en la vida pública con transparencia y apego a su independencia resultante de una Constitución democrática no hay duda que su legitimidad estará garantizada.

DERECHO COMPARADO

Con la finalidad de aportar algunos ejemplos comparativos es necesario realizar un repaso breve de los órganos constitucionales autónomos en Europa, América del Norte y América Latina.

Europa

Estos órganos autónomos constitucionales tienen su origen en el siglo XIX, principalmente en los países europeos -el más importante ha sido el Tribunal Constitucional-, y tienen por finalidad controlar los poderes tradicionales por la fuerte presencia que los partidos políticos tienen en el gobierno y el parlamento.

En la *doctrina jurídica italiana* la noción de órgano constitucional autónomo reviste importancia en los años treinta y cuarenta, cuando los profesores de Derecho estudian las nuevas funciones estatales de dirección política (entre ellas, se engloba a gran número de órganos colocados en el vértice del Estado y que no son siempre tradicionales).

En España, además del antecedente de la Constitución de la Segunda República de 1931, que admitía como órgano constitucional al Tribunal de Cuentas, la actual Constitución reconoce ciertos órganos de relevancia constitucional como el Tribunal de Cuentas, el Consejo del Estado; el Consejo Económico Social, el Consejo General del Poder Judicial, y la Corona misma, entre otros.

América del Norte

En el derecho estadounidense, por diversas razones, entre las que destacan la tradición jurídica de ese país y la antigüedad de la Constitución, no están previstos los órganos constitucionales autónomos. Sin embargo, nadie puede poner en duda la evolución de ciertos órganos necesarios para el funcionamiento institucional que han adquirido características de órganos autónomos como el caso de la Reserva Federal.

América Latina

Algunos países latinoamericanos reconocen los órganos constitucionales autónomos, como Guatemala, que tiene un Tribunal Constitucional ajeno al Poder Judicial. Existen en nuestro entorno verdaderos casos paradigmáticos, como la jurisdicción electoral especializada de Costa Rica; la Contraloría de Chile, en Uruguay, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, el Tribunal de Cuentas y la Corte Electoral que, como dice un jurista de ese país, los tres son "órganos jerarcas de la persona jurídica del Estado".

Es necesario destacar que en los países latinoamericanos su creación se caracteriza por las siguientes directrices:

- Tendencia constitucional a establecer estos órganos autónomos.
- Diferentes grados en la concepción de autonomía.
- Ausencia sobre la especificación de cuáles y cuántos deben ser los órganos constitucionales autónomos.
- No se precisan homogéneamente los principios o características que deben tener en un Estado de Derecho democrático, y
- Carencia de una definición constitucional y política respecto a su ubicación en la teoría de la división de poderes y en su relación con otros entes jurídicos.

MÉXICO

En el artículo 3º, nuestra Constitución reconoce como órganos autónomos a la Universidad Nacional Autónoma de México; en él, en junio 9 de 1980, se eleva a rango constitucional su autonomía. La exposición de motivos sobre la autonomía universitaria menciona que ésta es una institución familiar a la nación mexicana y debe ser un compromiso permanente del Estado respetar irrestrictamente la autonomía para que las instituciones de cultura superior se organicen, administren y funcionen libremente.⁴

En 1993 se elevó a rango constitucional, en el artículo 28, la existencia de un banco central autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración cuyo objetivo es procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional; esto significó un importante paso adelante en el camino de la reforma y modernización del Estado mexicano. También en 1993, en el artículo 41 constitucional, se estableció el Instituto Federal Electoral como órgano constitucional autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, independientemente en sus decisiones de los otros poderes. Los principios rectores que deben regir este órgano son: certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad en los procesos electorales.⁵

La reforma más reciente a la Constitución en nuestro país, respecto de órganos autónomos, fue la de 1999, cuando se creó la Comisión Nacional de Derechos Humanos como órgano constitucional con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propio. Su interés es velar por que no se violenten los derechos humanos y que las actuaciones de las autoridades sean apegadas a derecho. Evidentemente, éstos no son todos los órganos constitucionales autónomos en el derecho latinoamericano, y no todos son realmente independientes de los órganos tradicionales del Estado o de otros intereses.

IMPORTANCIA DE LAS FUNCIONES DE LA DEFENSORÍA DE OFICIO Y DE LOS SERVIDORES PERICIALES

El paradigma que orienta nuestras propuestas son las formuladas por el garantismo penal propias de un

Estado democrático de Derecho. Por ello, desde dicha perspectiva se plantea la importancia e interés que para la sociedad tienen las funciones de la defensa de las personas y la prestación de los servicios periciales.

DEFENSORÍA DE OFICIO

Partir de los presupuestos garantías del Derecho Penal exige la revisión del sistema normativo para hacerlo congruente con los postulados que revisten dicho paradigma, es decir, si se consideran como ejes de nuestro sistema penal el principio de la presunción de inocencia y se propone construir un sistema acusatorio, no sólo debe plantearse en el aspecto meramente formal el derecho de todo individuo a tener una defensa adecuada, como lo establece nuestro artículo 20 constitucional, fracción IX, sino que es necesario que la garantía antes señalada se incluya en nuestra legislación secundaria y también se haga efectiva.

No podrían llevarse a la práctica ninguno de los postulados democráticos del Derecho Penal si se careciera de una defensa que goce de la misma fortaleza e independencia que la acusación pública. Si bien es cierto que todo individuo es libre, formalmente hablando, para contratar los servicios de un defensor particular también lo es que no todo individuo tiene las posibilidades reales para llevarlo a cabo. Esta situación, aunada al interés público de la defensa de un inocente, ocasiona que el Estado se vea obligado a crear una institución que proporcione dicho servicio, de tal manera que se garantice autonomía, eficacia, responsabilidad y equiparación de oportunidades frente a la contraparte, que es la acusación pública penal.

SERVICIOS PERICIALES

Tradicionalmente ha sido poco cuestionado el hecho de que la prestación de los servicios periciales por parte del Estado en materia penal se encuentren adscritos a la institución del Ministerio Público, el cual tiene la responsabilidad social de sustentar la acusación pública con elementos que proporcionan los conocimientos especializados de las ciencias. Sin menoscabo de que quien esté sujeto a procedimiento penal contrate los servicios periciales particulares, sin embargo, dicha situación se enfrenta a diversos principios democráticos, como han

⁴ *Ibidem*, p. 29.

⁵ *Ibidem*, p.501

quedado expuestos, con ciertas peculiaridades en el ámbito de la defensoría de oficio.

Los servicios periciales son conocimientos técnicos especializados que no deben subordinarse a interés alguno, ya sea de la acusación o de la defensa; sin embargo, el hecho de estar dentro de la esfera administrativa de alguno de los actores del juicio penal desnaturalizan la autonomía, independencia, imparcialidad y objetividad que debe prevalecer en ellos.

No se dice en estas líneas que por el hecho de colocarse bajo el ámbito de atribuciones administrativas implique una subordinación técnica o prejuzgue el desempeño de un profesional, sino que lo coloca en una situación de riesgo sobre la veracidad de sus afirmaciones, las cuales deben basarse en conocimientos empíricamente verificables y sustentadas en un razonamiento científico.

Aunado al hecho de que no todos los individuos tienen posibilidades de contratar los servicios profesionales para una prueba pericial o para refutar su formación.

Con frecuencia los resultados de dichos peritajes determinan la inocencia o culpabilidad y el sentido y cuantificación de la pena, es por ello de la trascendencia de sus efectos en los derechos de un individuo sujeto a procedimiento penal.

PROPUESTAS PARA LA CREACIÓN DE ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS EN EL ÁMBITO DEL SISTEMA DE JUSTICIA PENAL DESDE LA PERSPECTIVA DEL GARANTISMO

En el ámbito del sistema de justicia penal la división de poderes significó un avance trascendental, toda vez que la descripción de las conductas calificadas como delitos y las penas correspondientes se establecerían por un órgano distinto, y con autonomía del que juzgaría y determinaría la responsabilidad del individuo, garantizando sus derechos fundamentales durante el proceso penal y, por último, otra institución autónoma ejecutaría la sanción.

En la actualidad, dicha división de atribuciones es insuficiente para responder a los principios de un Estado democrático de Derecho en el ámbito del sistema de justicia penal.

Existen ciertas funciones, como la defensoría de oficio y los servicios periciales, de cuyas instituciones es difícil comprender su actual adscripción orgánica -de acuerdo con el paradigma penal- a la esfera administrativa de los órganos jurisdiccionales y/o en algunos casos el Ejecutivo.

Uno de los derechos fundamentales del individuo es tener una defensa con equiparación de condiciones que su contraparte; de otra manera sería contrario al principio democrático de igualdad. Esta equiparación sólo es posible si la defensa pública, destinada a desempeñar su función en forma antagónica y en paralelo al Ministerio Público acusador, está separada tanto de la institución de enjuiciamiento como de la acusación, la cual propusieron Filangieri, Bentham y después Carrara y Luchini. Por último, de acuerdo con el máximo exponente del garantismo penal, Luigi Ferrajoli, quien manifiesta que “desde el presupuesto de que la tutela de los inocentes y la refutación de las pruebas de culpabilidad constituyen funciones de interés no menos público que la del castigo de los culpables y recolección de las pruebas de cargo”⁶.

Es completamente incongruente con un Estado democrático de Derecho que la institución de la defensoría pública esté adscrita al órgano jurisdiccional o al órgano ejecutivo -a nivel federal el director del Instituto de la Defensoría de Oficio Federal es designado por el Consejo de la Judicatura, integrado mayoritariamente por un ministro, magistrados y jueces, y en el Distrito Federal el responsable de la Defensoría de Oficio es el Consejero Jurídico y de Servicios Legales del Gobierno de la Ciudad- situación que compromete, en forma orgánica, la autonomía funcional de dicha institución.

En forma similar, y con sus propias características, acontece con los servicios periciales adscritos a la institución acusadora en el proceso penal, lo que no sólo constituye una desventaja para la defensa, sino que ubica a los servicios periciales en una situación de riesgo constante en la imparcialidad y objetividad de una función esencial y de trascendentes consecuencias para los derechos del individuo, por la subordinación administrativa de la dirección de dichos servicios al Procurador General de Justicia.

⁶ Luigi Ferrajoli, *Derecho y razón*, Edit. Trotta.

Las características y funcionalidad atribuida a los órganos autónomos constitucionales, por diversos especialistas, como la inmediatez, esencialidad, dirección política, paridad de rango, autonomía, apartidismo, inmunidad, transparencia, intangibilidad, legalidad, entre otros, desde nuestra perspectiva, son aplicables a las dos funciones señaladas.

La complejidad del tema y las obvias implicaciones en la transformación de nuestras instituciones tradicionales demandan un debate

más detallado, pero consideramos que el solo hecho de tener la oportunidad de intercambiar ideas, con posibilidad real de llevar a la práctica las propuestas, nos coloca en una situación por sí misma inmejorable.

La legitimidad de las funciones de dichos órganos autónomos provendrá precisamente de la observancia de los principios sustanciales de la democracia y los científicos en su desempeño.



CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Artículo 21. ...

...

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.

LEY GENERAL QUE ESTABLECE LAS BASES DE COORDINACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA

TÍTULO PRIMERO DISPOSICIONES GENERALES

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 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 la 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.

TÍTULO SEGUNDO DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA

CAPÍTULO I

De la Coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios

Artículo 9o. Las autoridades competentes de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, se coordinarán para:

- I.** Integrar el Sistema Nacional de Seguridad Pública;
- II.** Determinar las políticas de seguridad pública, así como ejecutar, dar seguimiento y evaluar sus acciones, a través de las instancias previstas en esta ley;
- III.** Desarrollar los lineamientos, mecanismos e instrumentos para la mejor organización y funcionamiento de las instituciones de seguridad pública y para la formación de sus integrantes;
- IV.** Establecer, supervisar, utilizar y mantener actualizados todos los instrumentos de información delm Sistema Nacional;
- V.** Formular propuestas para el Programa Nacional de Seguridad Pública, así como para llevarlo a cabo y evaluar su desarrollo; y
- VI.** Tomar medidas y realizar acciones y operativos conjuntos.

Artículo 10. La coordinación comprenderá las materias siguientes:

- I.** Procedimientos e instrumentos de formación, reglas de ingreso, permanencia, promoción y retiro de los miembros de las instituciones policiales;
- II.** Sistemas disciplinarios, así como de estímulos y recompensas;
- III.** Organización, administración, operación y modernización tecnológica de las instituciones de seguridad pública;
- IV.** Las propuestas de aplicación de recursos para la seguridad pública, incluido el financiamiento conjunto;
- V.** Suministro, intercambio y sistematización de todo tipo de información sobre seguridad pública;
- VI.** Acciones policiales conjuntas, en los términos del artículo 5o. de esta ley;
- VII.** Regulación y control de los servicios privados de seguridad y otros auxiliares;

- VIII.** Relaciones con la comunidad y fomento de la cultura de prevención de infracciones y delitos; y
- IX.** Las relacionadas con las anteriores, que sean necesarias para incrementar la eficacia de las medidas y acciones tendientes a alcanzar los fines de la seguridad pública.

Artículo 11. Las políticas, lineamientos y acciones de coordinación se llevarán a cabo mediante la suscripción de los convenios respectivos o con base en los acuerdos y resoluciones que se tomen en el Consejo Nacional de Seguridad Pública y en las demás instancias de coordinación.

CAPÍTULO II

De las Instancias de Coordinación

Sección Primera Del Consejo Nacional de Seguridad Pública

Artículo 12. El Consejo Nacional será la instancia superior de coordinación del Sistema Nacional y estará integrado por:

- I.** El Secretario de Seguridad Pública, quien lo presidirá;
- II.** Los Gobernadores de los Estados;
- III.** El Secretario de la Defensa Nacional;
- IV.** El Secretario de Marina;
- V.** El Secretario de Comunicaciones y Transportes;
- VI.** El Procurador General de la República;
- VII.** El Jefe del Gobierno del Distrito Federal; y
- VIII.** El Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Artículo 13. Para el conocimiento de las distintas materias de coordinación a que se refiere esta ley, el Sistema Nacional de Seguridad Pública contará con las conferencias de prevención y de readaptación social, la de procuración de justicia, la de secretarios de seguridad pública o sus equivalentes y la de participación municipal. También podrá formar las comisiones necesarias para las diferentes áreas de la materia y en particular, para el estudio especializado de las incidencias delictivas; en ellas podrán participar las dependencias y entidades de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios que, por razón de su competencia, tengan relación con el Sistema Nacional.

Con la misma finalidad, se invitará a expertos, instituciones académicas, de investigación y

agrupaciones del sector social y privado relacionadas con la materia.

Artículo 14. El Consejo designará, a propuesta de su Presidente, al Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, quien podrá ser removido libremente por dicho Presidente.

El Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública deberá cumplir con los siguientes requisitos:

- I.** Ser ciudadano mexicano por nacimiento que no adquiriera otra nacionalidad y estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos;
- II.** Tener más de 35 años de edad;
- III.** Contar con título de Licenciado en Derecho debidamente registrado; y
- IV.** Ser de reconocida capacidad y probidad y contar con experiencia en áreas de seguridad pública.

Artículo 15. El Consejo conocerá y resolverá los asuntos siguientes:

- I.** La coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública;
- II.** La determinación de lineamientos para el establecimiento de políticas generales en materia de seguridad pública;
- III.** La formulación de propuestas para el Programa Nacional de Seguridad Pública, así como la evaluación periódica de éste y otros relacionados;
- IV.** La determinación de medidas para vincular el Sistema Nacional con otros nacionales, regionales o locales;
- V.** La emisión de bases y reglas para la realización de operativos conjuntos entre corporaciones policiales federales, locales y municipales;
- VI.** La realización de programas de cooperación internacional sobre seguridad pública, en coordinación con las entidades y dependencias competentes;
- VII.** La elaboración de propuestas de reformas a leyes y reglamentos en materia de seguridad pública;
- VIII.** El análisis de proyectos y estudios que se sometan a su consideración por conducto del Secretario Ejecutivo;
- IX.** La expedición de reglas para la organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública; y
- X.** Los demás que sean necesarios para cumplir los objetivos de esta ley.

Artículo 16. El Consejo se reunirá por lo menos cada seis meses a convocatoria de su Presidente, quien integrará la agenda de los asuntos a tratar.

Corresponderá al Presidente, además, la facultad de promover en todo tiempo la efectiva coordinación y funcionamiento del Sistema Nacional.

Los miembros del Consejo podrán proponer acuerdos y resoluciones, así como vigilar su cumplimiento.

Artículo 17. Serán funciones del Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional:

- I.** Elaborar las propuestas de contenido del Programa Nacional de Seguridad Pública y someterlas a la aprobación del Consejo;
- II.** Levantar y certificar los acuerdos que se tomen en el Consejo, llevar el archivo de éstos y de los instrumentos jurídicos que refiere el artículo 11;
- III.** Ejecutar y dar seguimiento a acuerdos y resoluciones del Consejo;
- IV.** Proponer para su aprobación al Consejo políticas, lineamientos y acciones para el buen desempeño de las instituciones de seguridad pública del país;
- V.** Elaborar y publicar informes de actividades del Consejo;
- VI.** Coordinar el servicio nacional de apoyo a la carrera policial y las instituciones nacionales de formación de las policías;
- VII.** Administrar y sistematizar los instrumentos de información del Sistema Nacional, así como recabar todos los datos que se requieran;
- VIII.** Informar periódicamente al Consejo de sus actividades;
- IX.** Formular sugerencias a las autoridades competentes, para que las instituciones de seguridad pública de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, desarrollen de manera más eficaz sus funciones;
- X.** Promover, por conducto de las instituciones de seguridad pública, la realización de acciones conjuntas, conforme a las bases y reglas que emita el Consejo y sin menoscabo de otras que realicen las autoridades competentes;
- XI.** Tomar las medidas necesarias para hacer efectiva la coordinación y preservación de la seguridad pública;
- XII.** Realizar estudios especializados sobre las materias de seguridad pública; y
- XIII.** Coordinar acciones entre las policías federales preventivas.

Sección Segunda
De los Consejos Locales y Regionales de Coordinación

Artículo 18. En el Distrito Federal y en los Estados se establecerán consejos locales encargados de la coordinación, planeación y supervisión del Sistema Nacional de Seguridad Pública en sus respectivos ámbitos de gobierno. En el caso de los consejos estatales, participarán los municipios atendiendo a las características regionales y demográficas de cada entidad federativa.

En las Entidades Federativas se establecerán consejos de coordinación delegacionales o municipales, según sus características, para la realización de dichas actividades.

Artículo 19. Cuando para el cumplimiento de la función de seguridad pública sea necesaria la participación de dos o más entidades federativas, se establecerán instancias regionales de coordinación, con carácter temporal o permanente.

Cuando se requiera la participación de dos o más Municipios, ya sea de un mismo o de diferentes entidades federativas, podrán también establecerse instancias intermunicipales, con apego a los ordenamientos estatales correspondientes.

Artículo 20. Los consejos locales y las instancias regionales se organizarán, en lo conducente, de manera similar al Consejo Nacional y tendrán las funciones relativas para hacer posible la coordinación y los fines de la seguridad pública, en sus ámbitos de competencia.

Artículo 21. Los consejos locales y las instancias regionales podrán proponer al Consejo Nacional acuerdos, programas específicos y convenios sobre las materias de la coordinación.

CAPÍTULO III

De la Actuación y Formación de los Integrantes de las Instituciones Policiales

Artículo 22. Para que la actuación de los integrantes de las instituciones policiales se apegue a los principios constitucionales de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez, las instancias de coordinación del Sistema Nacional promoverán que

en las normas aplicables se prevean, como mínimo, los deberes siguientes:

- I.** Conducirse siempre con apego al orden jurídico y respeto a los derechos humanos;
- II.** Prestar auxilio a las personas amenazadas por algún peligro o que hayan sido víctimas de algún delito, así como brindar protección a sus bienes y derechos. Su actuación será congruente, oportuna y proporcional al hecho;
- III.** Cumplir sus funciones con absoluta imparcialidad, sin discriminar a persona alguna por su raza, religión, sexo, condición económica o social, preferencia sexual, ideología política o por algún otro motivo;
- IV.** Abstenerse en todo momento y bajo cualquier circunstancia de infligir, tolerar o permitir actos de tortura u otros tratos o sanciones crueles, inhumanos o degradantes, aun cuando se trate de una orden superior o se argumenten circunstancias especiales, tales como amenaza a la seguridad pública, urgencia de las investigaciones o cualquier otra; al conocimiento de ello, lo denunciará inmediatamente ante la autoridad competente;
- V.** Observar un trato respetuoso con todas las personas, debiendo abstenerse de todo acto arbitrario y de limitar indebidamente las acciones o manifestaciones que, en ejercicio de sus derechos constitucionales y con carácter pacífico realice la población;
- VI.** Desempeñar su misión sin solicitar ni aceptar compensaciones, pagos o gratificaciones distintas a las previstas legalmente. En particular se opondrán a cualquier acto de corrupción;
- VII.** Abstenerse de realizar la detención de persona alguna sin cumplir con los requisitos previstos en los ordenamientos constitucionales y legales aplicables;
- VIII.** Velar por la vida e integridad física de las personas detenidas en tanto se ponen a disposición del Ministerio Público o de la autoridad competente;
- IX.** Participar en operativos de coordinación con otras corporaciones policiales, así como brindarles, en su caso, el apoyo que conforme a derecho proceda;
- X.** Obedecer las órdenes de los superiores jerárquicos y cumplir con todas sus obligaciones, siempre y cuando sea conforme a derecho; y
- XI.** Preservar el secreto de los asuntos que por razón del desempeño de su función conozcan, con las excepciones que determinen las leyes. En las leyes respectivas, se establecerán sanciones

por el incumplimiento de los deberes que establece este artículo. No serán sancionados los policías que se nieguen a cumplir órdenes ilegales.

Artículo 23. La carrera policial es el elemento básico para la formación de los integrantes de las instituciones policiales, a fin de cumplir con los principios de actuación y desempeño. Comprenderá los requisitos y procedimientos de selección, ingreso, formación, capacitación, adiestramiento, desarrollo, actualización, permanencia, promoción y separación del servicio, así como su evaluación.

Artículo 24. La carrera policial, en sus diferentes niveles, se establecerá con carácter de obligatoria y permanente. Deberá instrumentarse por la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios en sus respectivos ámbitos de competencia y de manera coordinada, a través de un servicio nacional de apoyo que homologue procedimientos y busque la equivalencia de los contenidos mínimos de planes y programas para la formación de los integrantes de las instituciones policiales.

La dignificación de las corporaciones policiales será considerada por las legislaciones federal, estatales y del Distrito Federal, acorde con la calidad y riesgo de la función y las posibilidades de cada entidad.

CAPÍTULO IV

De la Información Nacional sobre Seguridad Pública

Artículo 25. La Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, suministrarán, intercambiarán y sistematizarán la información sobre seguridad pública, mediante los instrumentos tecnológicos modernos que permitan el fácil y rápido acceso a los usuarios a que se refiere esta ley.

Sección Primera **Del Registro Nacional del Personal de Seguridad Pública**

Artículo 26. El Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública contendrá la información relativa a los integrantes de las instituciones de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios.

Artículo 27. El Registro contendrá, por lo menos:

I. Los datos que permitan identificar plenamente y localizar al servidor público, sus huellas digitales, fotografía, escolaridad y antecedentes laborales, así como su trayectoria en los servicios de seguridad pública;

II. Los estímulos, reconocimientos y sanciones a que se haya hecho acreedor el servidor público; y

III. Cualquier cambio de adscripción, actividad o rango del servidor público, así como las razones que lo motivaron.

Cuando a los integrantes de las instituciones de seguridad pública se les dicte cualquier auto de procesamiento, sentencia condenatoria o absolutoria, sanción administrativa o resolución que modifique, confirme o revoque dichos actos, se notificará inmediatamente al Registro.

Las órdenes de detención o aprehensión se notificarán cuando no pongan en riesgo la investigación o la causa procesal.

El reglamento especificará los demás datos que deban aportar al Registro cada una de las instituciones de seguridad pública.

Artículo 28. Las autoridades competentes de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios inscribirán y mantendrán actualizados en el Registro los datos relativos a todos los integrantes de las instituciones de seguridad pública, en los términos de esta ley y el reglamento. Se consideran miembros de las instituciones de seguridad pública, a quienes tengan un nombramiento o condición jurídica equivalente, otorgado por autoridad competente.

Artículo 29. Los integrantes de las instituciones de seguridad pública ostentarán una identificación que incluya fotografía, nombre, nombramiento y clave de inscripción en el Registro.

Artículo 30. La consulta del Registro será obligatoria y previa al ingreso de toda persona a cualquier institución policial, incluyendo las de formación. Con los resultados de la consulta la autoridad procederá de conformidad con las normas conducentes.

Artículo 31. Las disposiciones previstas en esta sección no serán aplicables a los servidores públicos del poder judicial de la Federación, los Estados y el Distrito Federal.

Sección Segunda

Del Registro Nacional de Armamento y Equipo

Artículo 32. Además de cumplir con las disposiciones contenidas en otras leyes, las autoridades competentes de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios manifestarán al Registro Nacional de Equipo:

- I.** Los vehículos que tuvieran asignados, anotándose el número de matrícula, las placas de circulación, la marca, modelo, tipo, número de serie y motor para el registro del vehículo; y
- II.** Las armas y municiones que les hayan sido autorizadas por las dependencias competentes, aportando el número de registro, la marca, modelo, calibre, matrícula y demás elementos de identificación.

Artículo 33. Cualquier persona que ejerza funciones de seguridad pública, sólo podrá portar las armas de cargo que le hayan sido autorizadas individualmente o aquellas que se le hubiesen asignado en lo particular y que estén registradas colectivamente para la institución de seguridad pública a que pertenezcan, de conformidad con la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos.

Artículo 34. Las armas sólo podrán ser portadas durante el tiempo del ejercicio de funciones, o para un horario, misión o comisión determinados, de acuerdo con los ordenamientos de cada institución.

Artículo 35. En el caso de que los elementos de seguridad pública aseguren armas y/o municiones, lo comunicarán de inmediato al Registro Nacional de Armamento y Equipo y las pondrán a disposición de las autoridades competentes, en los términos de las disposiciones de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos.

Artículo 36. El incumplimiento de las disposiciones contenidas en los artículos 33 al 35 de esta ley dará lugar a que la portación de armas se considere ilegal y sea sancionada en los términos de las normas aplicables.

Artículo 37. Las disposiciones previstas en esta sección no serán aplicables a los servidores públicos del poder judicial de la Federación, los Estados y el Distrito Federal.

Sección Tercera

De la Estadística de Seguridad Pública

Artículo 38. El reglamento señalará los instrumentos de acopio de datos que permitan analizar la incidencia criminológica y, en general, la problemática de seguridad pública en los ámbitos de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, con el propósito de planear las estrategias de las políticas tendientes a la preservación del orden y la paz públicos. Para este efecto, dispondrá los mecanismos que permitan la evaluación y reorientación, en su caso, de las políticas de seguridad pública.

Artículo 39. Las normas generales para la recepción de la información serán establecidas de conformidad con la Ley de Información Estadística y Geográfica.

Artículo 40. La estadística de seguridad pública sistematizará los datos y cifras relevantes sobre servicios de seguridad preventiva, procuración y administración de justicia, sistemas de prisión preventiva, de ejecución de sentencias y de tratamiento de menores, y los factores asociados a la problemática de seguridad pública.

Sección Cuarta

De la Información de Apoyo a la Procuración de Justicia

Artículo 41. Se integrará una base nacional de datos sobre personas probables responsables de delitos, indiciadas, procesadas o sentenciadas, de consulta obligatoria en las actividades de seguridad pública, donde se incluyan sus características criminales, medios de identificación, recursos y modos de operación. Esta base nacional de datos se actualizará permanentemente y se conformará con la información que aporten las instituciones de prevención, procuración y administración de justicia, readaptación social y en general, todas las instituciones que deban contribuir a la seguridad pública, relativa a las investigaciones, averiguaciones previas, órdenes de detención y aprehensión, sentencias o ejecución de penas.

Esta información servirá para lograr los propósitos que refiere el artículo 38 y para instruir la mejor detección y persecución de los delitos. Dicha información se dará de baja de esta base de datos, por resoluciones de libertad por desvanecimiento

de datos o falta de elementos para procesar, así como por sentencias absolutorias.

Artículo 42. La institución del Ministerio Público sólo podrá reservarse la información que ponga en riesgo alguna investigación, pero la proporcionará inmediatamente después que deje de existir tal condición.

Sección Quinta
De las Reglas Generales
sobre la Información

Artículo 43. El reglamento determinará las bases para incorporar otros servicios o instrumentos que tiendan a integrar la información sobre seguridad pública y los mecanismos modernos que den agilidad y rapidez a su acceso.

También determinará las condiciones de seguridad sobre manejo y acceso a la información, la que tendrá siempre un responsable de inscripción. En los casos necesarios se asignará una clave confidencial a los responsables de inscribir y a las personas autorizadas para obtener la información en los sistemas, a fin de que quede la debida constancia de cualquier movimiento o consulta.

Artículo 44. Para el acceso a la información sobre seguridad pública, podrán establecerse los diferentes niveles de consulta, respecto de:

- I. La policía preventiva;
- II. La policía judicial;
- III. El Ministerio Público;
- IV. Las autoridades judiciales;
- V. Las autoridades administrativas de readaptación social; y
- VI. Otras autoridades.

El reglamento señalará el nivel en la clasificación que corresponda a cada tipo o acceso de información y la que podrá tener carácter público.

Artículo 45. La información será manejada bajo los principios de confidencialidad y reserva. No se proporcionará al público la información que ponga en riesgo la seguridad pública o atente contra el honor de las personas. El incumplimiento de esta obligación se equiparará al delito de revelación de secretos, sin perjuicio de responsabilidades de otra naturaleza.

Artículo 46. Cualquier interesado que estime falsa o errónea alguna información, podrá solicitar la

investigación correspondiente con el objeto de que, en su caso, se anote la corrección que proceda, conforme al procedimiento que establezca el reglamento.

CAPÍTULO V

De los Servicios de Atención a la Población

Artículo 47. El Consejo Nacional impulsará las acciones necesarias para que la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, establezcan un servicio para la localización de personas y bienes.

Artículo 48. El Consejo Nacional promoverá que la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios establezcan un servicio de comunicación que reciba los reportes de la comunidad, sobre las emergencias, faltas y delitos de que tenga conocimiento.

El servicio tendrá comunicación directa con las instituciones de seguridad pública, salud, protección civil y las demás asistenciales públicas y privadas.

TÍTULO TERCERO

DE LA PARTICIPACIÓN DE LA COMUNIDAD

Artículo 49. El Consejo Nacional establecerá mecanismos y procedimientos para la participación de la sociedad respecto de las funciones que realice y, en general, de las actividades de la seguridad pública en el país.

Artículo 50. Dentro de los Consejos de Coordinación para la Seguridad Pública que prevé esta ley, se promoverá la participación de la comunidad, para:

- 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 seguridad pública.

Artículo 51. Los consejos de coordinación promoverán que las instituciones de seguridad pública cuenten con una entidad de consulta y participación de la comunidad, para alcanzar los propósitos del artículo anterior.

TÍTULO CUARTO

DE LOS SERVICIOS PRIVADOS DE SEGURIDAD

Artículo 52. Además de cumplir con las disposiciones de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, los particulares que presten servicios de seguridad, protección, vigilancia o custodia de personas, lugares o establecimientos, de bienes o valores, incluido su traslado; deberán obtener autorización previa de la Secretaría de Seguridad Pública, cuando los servicios comprendan dos o más entidades federativas; o de la autoridad administrativa que establezcan las leyes locales, cuando los servicios se presten sólo en el territorio de una entidad. Conforme a las bases que esta ley dispone, las instancias de coordinación promoverán que dichas leyes locales prevean los requisitos y condiciones para la prestación del servicio, la denominación, los mecanismos para la supervisión y las causas y procedimientos para determinar sanciones.

Artículo 53. Los servicios privados de seguridad son auxiliares a la función de seguridad pública. Sus integrantes coadyuvarán con las autoridades y las instituciones de seguridad pública en situaciones de urgencia, desastre o cuando así lo solicite la autoridad competente de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, de acuerdo a los requisitos y condiciones que establezca la autorización respectiva.

Los particulares que presten este servicio estarán impedidos para ejercer las funciones que corresponden a las autoridades de seguridad pública.

Artículo 54. Los particulares que se dediquen a estos servicios, así como el personal que utilicen, se registrarán en lo conducente, por las normas que esta ley y las demás aplicables establecen para las instituciones de seguridad pública; incluyendo los principios de actuación y desempeño y la obligación

de aportar los datos para el registro de su personal y equipo y, en general, proporcionar la información estadística y sobre la delincuencia al Sistema Nacional.

TRANSITORIOS

Primero. Esta ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el **Diario Oficial de la Federación**.

Segundo. Conforme a las disposiciones legales aplicables, el Ejecutivo Federal realizará las transferencias presupuestarias necesarias, a efecto de que el Sistema Nacional de Seguridad Pública y las instancias, los instrumentos, mecanismos y programas que lo conformen, puedan establecerse y desarrollar las funciones ordenadas en la presente ley.

Tercero. El Consejo Nacional de Seguridad Pública se instalará dentro del plazo de 90 días contados a partir de la publicación de la presente ley.

Cuarto. El Consejo Nacional de Seguridad Pública, en su primera sesión, determinará los procedimientos y los plazos máximos, para que se instalen las demás instancias de coordinación y se establezcan los instrumentos y servicios que prevé esta ley.

Quinto. Se derogan todas las disposiciones jurídicas que se opongan a lo establecido por la presente ley.

Sexto. Se deroga el Acuerdo por el que se crea la Coordinación de Seguridad Pública de la Nación, publicado en el **Diario Oficial de la Federación** el 26 de abril de 1994.

México, D.F., a 21 de noviembre de 1995.- Sen. **Ernesto Navarro González**, Presidente.- Dip. **Fernando Salgado Delgado**, Presidente.- Sen. **Graciela Larios Rivas**, Secretario.- Dip. **Aurelio Marín Huazo**, Secretario.- Rúbricas».

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los ocho días del mes de diciembre de mil novecientos noventa y cinco.- **Ernesto Zedillo Ponce de León**.- Rúbrica.- El Secretario de Gobernación, **Emilio Chuayffet Chemor**.- Rúbrica.



AUGUSTO MONTERROSO*

EL DINOSAURIO

Cuando despertó, el dinosaurio todavía estaba allí.

LA OVEJA NEGRA

En un lejano país existió hace muchos años una
oveja negra.

Fue fusilada.

Un siglo después el rebaño arrepentido le levantó
una estatua ecuestre que quedó muy bien en el
parque.

Así, en lo sucesivo, cada vez que aparecían ovejas
negras eran rápidamente pasadas por las armas,
para que las futuras generaciones de ovejas
comunes y corrientes pudieran ejercitarse
también en la escultura.

* Nació en Honduras en 1921, hijo de familia guatemalteca, es considerado el cuentista guatemalteco más importante del siglo XX y uno de los mejores de Hispanoamérica, criado en Guatemala se vio obligado a abandonar su patria en 1944 por sus actividades en contra del dictador Ubico, vivió en Bolivia y Chile durante el primer lustro de la década de 1950 y a partir de 1956 en México. Escribió: Obras completas (y otros cuentos) (1959), La oveja negra y demás fábulas (1969), Movimiento perpetuo (1972), Cuentos, fábulas y lo demás es silencio (1978), La palabra mágica (1983) y La letra e: fragmentos de un diario (1987). Recibió el premio Xavier Villaurrutia en 1975, el premio Juan Rulfo en 1996, así como el premio Nacional de Literatura Miguel Ángel Asturias en 1997. Se le condecoró con el Águila Azteca en 1988. En 1993 fue nombrado miembro de la Academia Guatemalteca de la Lengua y en 2000 recibió el premio Príncipe de Asturias de las Letras. Falleció en la ciudad de México en 2003.

EL PERRO QUE DESEABA SER UN SER HUMANO

En la casa de un rico mercader de la Ciudad de México, rodeado de comodidades y de toda clase de máquinas, vivía no hace mucho tiempo un Perro al que se le había metido en la cabeza convertirse en un ser humano, y trabajaba con ahínco en esto.

Al cabo de varios años, y después de persistentes esfuerzos sobre sí mismo, caminaba con facilidad en dos patas y a veces sentía que estaba ya a punto de ser un hombre, excepto por el hecho de que no mordía, movía la cola cuando encontraba a algún conocido, daba tres vueltas antes de acostarse, salivaba cuando oía las campanas de la iglesia, y por las noches se subía a una barda a gemir viendo largamente a la luna.

“NULLA DIES SINE LINEA”

—Envejezco mal —dijo; y se murió.

AFORISMOS

Los enanos tienen una especie de sexto sentido que les permite reconocerse a primera vista.

Eduardo Torres

LA TELA DE PENÉLOPE, O QUIÉN ENGAÑA A QUIÉN

Hace muchos años vivía en Grecia un hombre llamado Ulises (quien a pesar de ser bastante sabio era muy astuto), casado con Penélope, mujer bella y singularmente dotada cuyo único defecto era su

desmedida afición a tejer, costumbre gracias a la cual pudo pasar sola largas temporadas.

Dice la leyenda que en cada ocasión en que Ulises con su astucia observaba que a pesar de sus prohibiciones ella se disponía una vez más a iniciar uno de sus interminables tejidos, se le podía ver por las noches preparando a hurtadillas sus botas y una buena braca, hasta que sin decirle nada se iba a recorrer el mundo y a buscarse a sí mismo.

De esta manera ella conseguía mantenerlo alejado mientras coqueteaba con sus pretendientes, haciéndole creer que tejía mientras Ulises viajaba y no que Ulises viajaba mientras ella tejía, como pudo haber imaginado Homero, que, como se sabe, a veces dormía y no se daba cuenta de nada.

LA RANA QUE QUERÍA SER UNA RANA AUTÉNTICA

Había una vez una Rana que quería ser una Rana auténtica, y todos los días se esforzaba en ello.

Al principio se compró un espejo en el que se miraba largamente buscando su ansiada autenticidad.

Unas veces parecía encontrarla y otras no, según el humor de ese día o de la hora, hasta que se cansó de esto y guardó el espejo en un baúl.

Por fin pensó que la única forma de conocer su propio valor estaba en la opinión de la gente, y comenzó a peinarse y a vestirse y a desvestirse (cuando no le quedaba otro recurso) para saber si los demás la aprobaban y reconocían que era una Rana auténtica.

Un día observó que lo que más admiraban de ella era su cuerpo, especialmente sus piernas, de manera que se dedicó a hacer sentadillas y a saltar para tener unas ancas cada vez mejores, y sentía que todos la aplaudían.

Y así seguía haciendo esfuerzos hasta que, dispuesta a cualquier cosa para lograr que la consideraran una Rana auténtica, se dejaba arrancar las ancas, y los otros se las comían, y ella todavía alcanzaba a oír con amargura cuando decían que qué buena Rana, que parecía Pollo.

HUMORISMO

EL HUMORISMO es el realismo llevado a sus últimas consecuencias. Excepto mucha literatura humorística, todo lo que hace el hombre es risible o humorístico. En las guerras deja de serlo porque durante éstas el hombre deja de serlo. Dijo Eduardo Torres: "El hombre no se conforma con ser el animal más estúpido de la Creación; encima se permite el lujo de ser el único ridículo".



Durante el bimestre marzo-abril de 2006, ingresaron al acervo bibliográfico 54 publicaciones impresas que a continuación se describen:

LIBROS

La ética en el servicio público, Instituto Nacional de Administración Pública, 1997, 140 pp.

Derechos Indígenas (El caso de México), Academia Mexicana de Derechos Humanos, 1999, 26 pp.

El derecho a la salud (temas a reflexionar), Brena Sesma Ingrid, 2004, 158 pp.

Calles más seguras. (Estudios de policía comunitaria en América Latina), Frühling E. Hugo, 2004, 175 pp.

Diez pasos hacia un sistema de seguimiento y evaluación basados en resultados, Zall Kusek Jody, 2005, 263 pp.

Células troncales, (aspectos científicos – filosóficos y jurídicos), Brena Sesma Ingrid, 2005, 197 pp.

Congreso internacional para apoyar la armonización de las legislaciones locales con instrumentos internacionales en materia de derechos humanos de las mujeres: propuestas, Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer, 2005, 282 pp.

Familias valiosas, (ideas para fortalecer valores entre padres e hijos), Fondo de Cultura Económica, 2005, 34 pp. (4 ejemplares).

Derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes, Secretaría de Relaciones Exteriores, febrero 2006, 534 pp.

INTERNACIONALES

Acceso a la justicia de los pueblos indígenas e institución del Ombudsman, No.41, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2005, 364 pp.

Ombudsman y acceso a la justicia de los pueblos indígenas: estudio de casos en Bolivia, Colombia, Guatemala y Nicaragua, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2006, 689 pp.

Acceso a la justicia de los pueblos indígenas, “Guía para la atención especializada por parte de las oficinas de Ombudsman”, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2006, 58 pp.

La figura del Ombudsman, “Guía de acompañamiento a los pueblos indígenas como usuarios”, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2006, 53 pp.

Ombudsman y derechos indígenas en América Latina: estudio comparativo sobre el marco

normativo e institucional, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2006, 846 pp.

INFORMES

Primer informe semestral de labores, Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, julio 1993, 45 pp.

Segundo informe anual de actividades 1994, Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, 1994, 74 pp.

1er. Informe anual de actividades 1997, Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, 1997, 780 pp.

4º. Informe de actividades 2005, Comisión de Derechos Humanos del Estado de Quintana Roo, 2005, 259 pp.

Primer informe anual Dr. en A.P. José Martínez Vilchis, Universidad Autónoma del Estado de México, 2005, 152 pp.

1er. Informe de labores 2005, Mgdo. Lic. José Castillo Ambriz, (Presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado de México), Gobierno del Estado de México, diciembre 2005, 239 pp.

Informe especial de la Comisión Estatal de Derechos Humanos relativo a la atención institucional a enfermos mentales en el estado de Querétaro, Comisión de Derechos Humanos del Estado de Querétaro, enero 2006, 49 pp.

Informe anual 2005, Comisión de Derechos Humanos del Estado de Chiapas, febrero 2006, 95 pp.

Informe de actividades 2005, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2006, 757 pp.

LEYES Y LEGISLACIONES

Ley de responsabilidades de los servidores públicos del estado y municipios, Gobierno del Estado de México, marzo 2006, 27 pp.

GACETAS

Gaceta No. 15, Por el respeto a la dignidad del ser humano, Comisión de Derechos Humanos del Estado de Sonora, marzo 1997, 229 pp.

Gaceta 6 de diciembre No. 23, Año 8, Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco, enero – marzo 2001, 189 pp.

Gaceta No. 8, Comisión Estatal de Derechos Humanos de Tabasco, enero – junio 2002, 139 pp.

Gaceta No. 17, Año V, Comisión Estatal de Derechos Humanos de Oaxaca, enero – marzo 2002, 66 pp.

Gaceta No. 41, Año 11, Comisión de Derechos Humanos del Estado de Tamaulipas, julio 2002, 192 pp.

Gaceta No. 17, Año III, Comisión Estatal de Derechos Humanos de Chiapas, agosto 2002, 143 pp.

Gaceta No. 147, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, octubre 2002, 155 pp.

Gaceta No. 183, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, octubre 2005, 215 pp. (2 ejemplares).

Gaceta No. 184, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, noviembre 2005, 175 pp.

Gaceta No. 185, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, diciembre 2005, 212 pp. (2 ejemplares).

REVISTAS

DFensor, La perspectiva de los derechos humanos, No.10, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, octubre 2005, 61 pp.

DFensor, XII aniversario de la CDHDF e inicio de la segunda gestión del maestro Emilio Álvarez Icaza Longoria, No. 11, Comisión de Derechos

Humanos del Distrito Federal, noviembre 2005, 60 pp.

DFensor, por la dignidad de las mujeres, No. 12, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, diciembre 2005, 62 pp.

El defensor del pueblo propone instalar limitadores de velocidad en todos los vehículos, No. 14, El defensor del pueblo de España, febrero 2006, 16 pp.

OTROS MATERIALES

“Migración y derechos humanos”, 8°. Certamen de ensayo, Sánchez Rodríguez Eva María, 23 pp.

“Derechos humanos de mujeres migrantes del medio rural en México”, 8°. Certamen de ensayo, Argüello Zepeda Francisco José, 12 pp.

“Los derechos humanos no tienen fronteras”, 8°. Certamen de ensayo, Borja García Paris Tlacacl, 33 pp.

“En las fronteras, migración y derechos humanos en el nuevo orden jurídico internacional”, 8°. Certamen de ensayo, García Lila Emilse, 29 pp.

“Educación para el emigrante, (combatir la inequidad educativa)”, 8°. Certamen de ensayo, López Suárez Adolfo, 22 pp.

“Migración y neoliberalismo: ¿y los derechos humanos?”, 8°. Certamen de ensayo, Baca Pérez Fabián, 18 pp.

“Migración laboral de mexicanos hacia los Estados Unidos y los derechos humanos”, 8°. Certamen de ensayo, Pérez Dávila Norma Nayeli, 19 pp.

“Migración y derechos humanos, La persona el nuevo desafío al estado de derecho”, 8°. Certamen de ensayo, Solorio Banda Licurgo Daniel, 23 pp.

“Migración y derechos humanos, una relación sin fronteras”, 8°. Certamen de ensayo, Flores Delgado Isaac, 26 pp.

“El camino pacífico de los derechos humanos en la migración”, 8°. Certamen de ensayo, Sandoval Forero Eduardo Andrés, 23 pp.

“Migración laboral y derechos humanos”, 8°. Certamen de ensayo, González Chávez María de Lourdes, 29 pp.